Capitolo 1 /

Il sistema di protezione internazionale in Italia

A cura di Cittalia in collaborazione con Caritas italiana.

Parte 1 /

Il sistema di accoglienza italiano e le principali novità legislative

A cura di Cittalia in collaborazione con Caritas italiana.

1.1 La *governance* dell'accoglienza

1.1.1 Luci e ombre del sistema di accoglienza nazionale

Il sistema di accoglienza italiano prende origine da quanto delineato dalla Conferenza Unificata del 10 luglio 2014, in occasione della quale è stato definito, attraverso il raggiungimento di un'intesa tra Governo, regioni ed enti locali, il primo "Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati", che ha poi trovato fondamento normativo con il Decreto Legislativo 142/2015. Alla base dell'intesa vi era il proposito di abbandonare la strategia emergenziale fino ad allora adottata, riconducendo a una *governance* di sistema il tema dell'accoglienza e costruendo, in ottemperanza alle direttive europee, un sistema unico riconducibile al modello SPRAR, quale perno centrale dell'accoglienza di secondo livello, sia per gli adulti che per tutti i minori stranieri non accompagnati. Attraverso il Piano si intendeva dunque riorganizzare e razionalizzare il sistema a livello nazionale, riportando tutti gli interventi di accoglienza a una gestione ordinaria e programmabile.

Sulla scia delle indicazioni prodotte dall'Agenda europea sull'immigrazione, il Decreto Legislativo 142/2015, recependo le direttive europee 2013/32/Ue e 2013/33/Ue, ha proseguito il percorso di consolidamento della nuova disciplina dell'accoglienza tracciando, secondo quanto già delineato nell'accordo, un sistema articolato nel seguente modo:

1 una **fase preliminare di soccorso, prima assistenza e identificazione**[1], che si svolge in centri governativi in corrispondenza dei luoghi maggiormente interessati da sbarchi massicci;

2 una **fase di prima accoglienza** assicurata in centri governativi di prima accoglienza per richiedenti asilo istituiti con decreto del Ministro dell'Interno, per il tempo necessario all'espletamento delle operazioni di identificazione (ove non completate precedentemente), alla verbalizzazione della domanda e all'avvio della procedura di esame della stessa, nonché all'accertamento delle condizioni di salute del migrante;

3 una **fase di seconda accoglienza** in una delle strutture operanti nell'ambito del sistema SPRAR predisposto dagli Enti locali (ove lo straniero permane per tutta la durata del procedimento di esame della domanda di protezione e, in caso di ricorso giurisdizionale, fintanto che è autorizzata la sua permanenza sul territorio italiano). Qualora sia temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture di prima o di seconda accoglienza, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, sono apprestate dal Prefetto misure stra-

1 Rispetto alla questione centrale dell'identificazione, vale la pena ricordare che la quasi totalità dei migranti in ingresso non è in possesso di documenti di identità, ragione per cui, a fronte di dichiarazioni non verificabili e delle note carenze dei sistemi anagrafici di molti Paesi di origine degli stranieri, le impronte digitali costituiscono l'unico dato univoco ed individualizzante, che una volta inserito nella banca dati nazionale (Casellario centrale di identità) e in quella europea (Eurodac) consente di cristallizzare il dato storico del passaggio di quel soggetto in un determinato luogo. L'identificazione dattiloscopica non consente dunque di attribuire le esatte generalità dell'individuo che è sbarcato, ma lo rende riconoscibile da quel momento in poi; l'accertamento semmai è il frutto di un lavoro successivo, anche attraverso l'attivazione delle ambasciate e dei consolati.

UNHCR/FRANCESCO MALAVOLTA

ordinarie di accoglienza, in strutture temporanee denominate CAS, "limitatamente al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture di prima o seconda accoglienza". Come si illustrerà in dettaglio più avanti, l'intesa raggiunta ha riguardato anche i minori stranieri non accompagnati, per i quali è stata prevista l'attivazione di strutture governative di primissima accoglienza ed alta specializzazione e il successivo trasferimento in strutture di secondo livello di accoglienza nell'ambito dello SPRAR (anche se non richiedenti asilo).

Il sistema di accoglienza italiano, gestito dal Ministero dell'Interno in raccordo con le Regioni e con gli Enti locali, risulta quindi estremamente articolato. In concreto, il percorso di accoglienza prevede innanzitutto la canalizzazione dei migranti in arrivo negli **hotspot**, di recente costituzione, ovvero nei pressi dei porti di sbarco selezionati, o nelle vicinanze, dove vengono effettuate le prime procedure di soccorso, assistenza e identificazione[2]. Tali funzioni continuano tuttavia ad essere svolte anche nei **CPSA** (**Centri di primo soccorso e accoglienza**), centri di transizione nei quali, in base alla definizione del Ministero dell'Interno, gli stranieri ricevono le prime cure mediche necessarie, vengono foto-segnalati e possono richiedere la protezione internazionale[3].

Segue a pagina 23

2 Ciò è ribadito anche dall'art. 17 del Decreto Legge n. 13 del 17 febbraio 2017 (convertito con modifiche dalla Legge n. 46 del 13 aprile 2017), oggetto di illustrazione più avanti, il quale prevede che "lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi **punti di crisi**" per le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico; il rifiuto reiterato dello straniero di sottoporsi ai rilievi configura rischio di fuga ai fini del trattenimento.

3 Solo i CPSA di Lampedusa e di Cagliari sono stati istituiti con decreto ministeriale, rispettivamente in data 16.02.2006 e 17.09.2007, senza tuttavia alcuna indicazione circa le condizioni di trattenimento, che di prassi non supera le 48 ore. Resta il fatto che nel sistema vigente non vi sono norme che regolano le modalità con cui è imposta la permanenza obbligatoria e il relativo controllo giurisdizionale, nel caso in cui tale permanenza si protragga oltre il periodo consentito dall'art. 13 della Costituzione. http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/asilo/suprano/cap5.htm#8

Focus /

A monte del sistema

Il funzionamento degli hotspot

Una delle principali misure proposte nell'Agenda europea sulla migrazione è l'adozione di un nuovo "sistema basato sui punti di crisi" (*hotspot approach*) per la gestione dei flussi migratori in zone di frontiera esterna (in particolare in Italia e Grecia), dove "squadre di sostegno per la gestione della migrazione" formate dalle agenzie dell'UE (EASO, Frontex e Europol) effettuano, in partenariato con lo Stato membro ospitante, le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo, nonché di indirizzo verso le relative procedure nazionali di *follow up* (domanda di asilo nel paese di arrivo per i richiedenti, ricollocazione o rimpatrio)[4].

In base alla relazione della Corte dei Conti europea[5], nel complesso il "sistema basato su punti di crisi" ha contribuito a migliorare la gestione dei flussi migratori nei due Stati membri in prima linea, aumentando le loro capacità di accoglienza, migliorando le procedure di registrazione e potenziando il coordinamento delle misure di sostegno. Ciò ha fatto sì che, nel 2016, la maggior parte dei migranti in arrivo sia stata oggetto di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali con metodi adeguati e che i loro dati siano stati confrontati con le pertinenti banche dati di sicurezza. Tuttavia, secondo gli auditor della Corte, per istituire gli *hotspot* è occorso più tempo di quanto previsto. In Italia, nel marzo 2016 erano operativi quattro dei sei hotspot previsti dalla *Roadmap* presentata il 28 settembre 2015: Lampedusa (dal 01.10.2015, per 500 posti), Trapani (dal 22.12.2015, per 400 posti), Pozzallo (dal 19.01.2016, per 300 posti) e Taranto (dal 29.02.2016, per 400 posti)[6]. Inoltre, nonostante l'ingente sostegno fornito dall'UE, in entrambi i paesi alla fine del 2016 le strutture di accoglienza erano ancora inadeguate ad accogliere i migranti in arrivo, in modo particolare minori stranieri non accompagnati che, in assenza di strutture apposite, finivano per permanere troppo a lungo presso gli *hotspot*.

L'adozione di procedure operative standard (SOP) costituisce un passo essenziale per armonizzare le diverse fasi e chiarire le responsabilità degli attori coinvolti. In Italia, le procedure operative standard sono state redatte da un gruppo di lavoro presieduto dal Ministero dell'Interno e comprendente tutti gli attori principali (autorità italiane, Commissione europea, Frontex, Europol, EASO, UNHCR e OIM). Tali procedure sono state ufficialmente adottate il 17 maggio 2016 e forniscono orientamenti operativi per le attività svolte presso gli hotspot, incluse quelle di follow up (Vedi box seguente). Secondo la Corte l'attuazione di tali procedure è spesso lenta e soggetta a vari colli di bottiglia e ciò può avere ripercussioni generali sul funzionamento degli hotspot. Tra i principali problemi riscontrati, vi è lo scarso impegno degli Stati membri per le ricollocazioni, il basso tasso di attuazione dei rimpatri, la limitata capienza dei centri di identificazione ed espulsione e la mancanza di cooperazione da parte dei paesi di origine ai fini della riammissione.

Il tema del funzionamento e delle ricadute degli hotspot sul sistema di accoglienza è stato oggetto di attività di indagine anche da parte della "Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impiegate", la quale, nella relazione finale approvata il 26 ottobre 2016, evidenzia conclusioni in parte convergenti. La Commissione se da un lato rileva risultati positivi sul piano dell'identificazione dei migranti e dell'incremento delle fotosegnalazioni, anche tenendo conto della delicata questione dell'esecuzione coattiva dell'obbligo di identificazione mediante ricorso all'uso della forza, dall'altro segnala importanti criticità, tra le quali l'insufficiente capacità di accoglienza degli attuali centri, l'assenza di un'idonea configurazione giuridica che ne definisca il ruolo e le attività, le difformità gestionali e strutturali degli *hotspot* operativi, la necessità di potenziare il servizio di mediazione linguistico-culturale e le difficoltà di deflusso, con i conseguenti problemi di sovraffollamento e allungamento dei tempi di permanenza ben oltre le 48/72 ore indicate nella *Roadmap*.

4 Le Agenzie dell'UE, in base al rispettivo mandato e competenze, forniscono sostegno agli Stati membri ospitanti inviando squadre di esperti messi a disposizione da altri Stati membri. In particolare, gli esperti inviati da Frontex (che includono anche interpreti e mediatori culturali) supportano le operazioni di identificazione e registrazione dei migranti, nonché la raccolta di informazioni sui trafficanti, quelli di EASO le procedure di richiesta di protezione internazionale e di ricollocazione e gli investigatori di Europol le attività di prevenzione o smantellamento delle reti di criminalità organizzata coinvolte nel traffico di migranti e le indagini antiterrorismo.

5 Cfr. http://www.eca.europa.eu/it /Pages/DocItem.aspx?did=41222 Gli auditor della Corte hanno esaminato l'attuazione del sistema basato sui punti di crisi in Italia e Grecia nel periodo compreso tra il maggio 2015 e la fine dell'estate 2016. L'audit è stato incentrato su due quesiti principali: gli *hotspot* necessari erano ben situati, erano stati istituiti tempestivamente e con capacità sufficiente a far fronte ai bisogni, affiancati da adeguati servizi di sostegno, necessari meccanismi di coordinamento e appropriate procedure di monitoraggio?L'approccio basato sui punti di crisi gestiva efficacemente il flusso di migranti in arrivo, permettendo l'identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali di tutti i migranti, nonché il loro tempestivo indirizzamento verso la pertinente procedura di follow up (asilo, ricollocazione, rimpatrio)?

6 Non risultavano operativi invece gli hotspot di Augusta e Porto Empedocle.

Procedure Operative Standard per gli hotspot in Italia

In base al documento *Procedure Operative Standard* (SOP) del Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione e Dipartimento della Pubblica Sicurezza, l'hotspot può essere inteso in due diverse accezioni.

Strutturalmente, si tratta di un'area designata normalmente (ma non necessariamente) in prossimità di un luogo di sbarco, nella quale, nel più breve tempo possibile e compatibilmente con il quadro normativo italiano, le persone in ingresso sbarcano in sicurezza, sono sottoposte ad accertamenti medici, ricevono una prima informativa cartacea sulla normativa in materia di immigrazione e asilo e quindi vengono controllate, pre-identificate e, dopo essere state informate sulla possibilità di richiedere la protezione internazionale, vengono foto-segnalate. Successivamente ricevono informazioni accurate sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione e sul rimpatrio volontario assistito. Vengono dunque avviate, nel caso abbiano richiesto protezione internazionale, alle procedure per l'attribuzione di tale status, comprese quelle di ricollocazione per gli aventi titolo che ne abbiano fatto richiesta, altrimenti verso le procedure di espulsione ovvero verso procedure dedicate alla protezione di casi di vulnerabilità.

Dal punto di vista organizzativo, l'hotspot rappresenta un metodo di lavoro in team, all'interno del quale le autorità italiane, ovvero il personale delle Forze di Polizia, il personale sanitario e le organizzazioni internazionali e non governative lavorano a stretto contatto ed in piena cooperazione con i team europei di supporto, composti da personale incaricato da Frontex, Europol, EASO (Ufficio europeo di supporto per l'Asilo), al fine di assicurare una gestione standardizzata delle attività, avendo di mira l'interesse a garantire le soluzioni più sostenibili per le persone in ingresso. In particolare l'ausilio di Frontex è nel campo della identificazione, registrazione e foto-segnalamento delle persone in ingresso, mentre EASO ed UNHCR forniscono sostegno alle autorità italiane nella prima identificazione delle persone vulnerabili nonché nella procedura di richiesta di protezione internazionale e di ricollocazione. Europol è invece impegnata nella attività di ricerca di informazioni per le indagini e per la facilitazione della condivisione dei database.

Negli hotspot deve essere garantita la seguente sequenza operativa:

- operazioni SAR (*Search And Rescue*) di salvataggio ed operazioni di sbarco;
- screening sanitario e tempestiva identificazione delle vulnerabilità (utilizzando anche le informazioni acquisite nelle imbarcazioni dopo le operazioni di salvataggio);
- trasporto nelle sedi hotspot, verifiche di sicurezza sulla base delle situazioni locali, consegna delle informative cartacee sulla normativa vigente in materia di immigrazione e asilo da parte delle organizzazioni internazionali nonché sulle modalità con le quali le persone in ingresso possono manifestare la volontà di chiedere protezione internazionale così come chiare indicazioni circa le autorità competenti a ricevere l'istanza;
- pre-identificazione (foto identificativa attraverso l'uso, laddove resi disponibili dagli operatori SAR, dei braccialetti identificativi utilizzati nelle imbarcazioni dopo le operazioni di salvataggio); tale pre-identificazione non è in nessun caso idonea a determinare l'attribuzione, in capo all'individuo, di uno status giuridico definitivo e non preclude comunque l'esercizio del diritto di richiedere, anche successivamente a tale fase, la protezione internazionale;
- attività di somministrazione delle informative sulla normativa vigente in materia di immigrazione e asilo da parte delle organizzazioni internazionali (diritti e doveri associati all'ingresso sul territorio e sulla possibilità di richiedere protezione internazionale o di accedere alla procedura di ricollocazione, in una lingua comprensibile alla persona);
- identificazione, foto-segnalamento e controlli delle banche dati (AFIS/EURODAC e altre banche dati di polizia);
- accoglienza nelle strutture ricettive e visite mediche (tenendo conto degli esiti del triage medico effettuato presso il luogo di sbarco);
- somministrazione di informative strutturate sul funzionamento delle procedure di richiesta della protezione internazionale e della procedura di ricollocazione;
- de-briefing da parte di Frontex (attività effettuata in diverse fasi procedurali);
- uscita dall'hotspot: trasferimento in una struttura di accoglienza secondaria oppure, per le persone che non abbiano manifestato la volontà di chiedere protezione internazionale e non abbiano diritto di rimanere sul territorio nazionale, compilazione del foglio notizie previsto nella direttiva rimpatri (cosiddetto "allegato 4") e successiva emissione dei provvedimenti di respingimento del Questore o espulsione del Prefetto. Tali

Focus /

provvedimenti, a seconda dei casi, potranno essere eseguiti, ove ne ricorrano le condizioni, immediatamente, oppure mediante il trasferimento in un CIE o, nel caso di indisponibilità dei posti, mediante l'ordine del Questore a lasciare il territorio nazionale in 7 giorni. Ove ne ricorrano i presupposti i provvedimenti di espulsione o di respingimento verranno eseguiti anche mediante il rimpatrio volontario o l'emissione di misure alternative al trattenimento.

Il periodo di permanenza nella struttura, dal momento dell'ingresso, deve essere il più breve possibile, compatibilmente con il quadro normativo vigente. Per l'identificazione di potenziali minori stranieri non accompagnati si raccomanda l'adozione di un approccio olistico che preveda lo svolgimento dell'accertamento dell'età attraverso fasi, applicando in prima istanza metodi non invasivi, e solo come extrema ratio di tipo medico. Nel caso di rifiuto al foto-segnalamento, gli operatori italiani e gli esperti di Frontex dovranno cercare di capirne le ragioni e dovranno svolgere attività di consulenza per approfondire se tali comportamenti sono determinati da timori o false convinzioni, ricorrendo al supporto dei mediatori culturali. Fino all'adozione di nuova normativa da parte del Governo italiano, si applicano la circolare del Ministero dell'Interno N. 400/A//2014/1.308 del 25.09.2014 e del 25.09.2014 e le relative disposizioni sulle attività di foto-segnalamento tenendo conto che a tal fine, ove si renda necessario, è doveroso un uso della forza proporzionato a vincere l'azione di contrasto, nel pieno rispetto dell'integrità fisica e della dignità della persona.

UNHCR/MARCO ROTUNNO

Segue da pagina 19

A ciò dovrebbe seguire il trasferimento in strutture governative di prima accoglienza istituite "con decreto del Ministro dell'Interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, secondo la programmazione e i criteri individuati dal Tavolo di coordinamento nazionale e dai Tavoli di coordinamento regionale ai sensi dell'art. 16" (art. 9 del d.lgs 142/2015)[7], i cosiddetti **hub regionali/interregionali,** o in specifiche strutture temporanee già operative sul territorio nazionale, quali i **Centri di accoglienza** (**CDA**) istituiti con la Legge n. 563/1995[8] e "destinati all'accoglienza per il periodo necessario alla definizione dei provvedimenti amministrativi" e i **Centri di accoglienza per richiedenti asilo** (**CARA**)[9]. Ogni Regione era stata chiamata a dotarsi di almeno un *hub* con capienza tra i 100-250 posti letto, fino a giungere a una graduale eliminazione dei CARA ma, ad eccezione del caso di Bologna, tali strutture non risultano essere state ancora attivate.
Per far fronte alle situazioni di emergenza, nel caso in cui risulti esaurita la disponibilità dei suddetti centri, il d.lgs. 142/2015 ha previsto la possibilità di allestire **Centri di accoglienza straordinaria** (**CAS**) individuati volta per volta dalle prefetture dei capoluoghi di regione, sentito l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici e, in caso di estrema urgenza, con ricorso alle procedure di affidamento diretto (art. 11, comma 2). Espletate le operazioni di identificazione, prima assistenza e avvio della domanda di protezione, coloro che risultano privi di mezzi di sostentamento vengono trasferiti nelle strutture di seconda accoglienza della rete **SPRAR**, più specificamente mirate all'inserimento socio-economico e alla costruzione di percorsi individuali di autonomia.
È necessario sottolineare che, nonostante il tentativo di implementare un processo di razionalizzazione del sistema sopra descritto, a tutt'oggi la situazione sui territori si presenta variegata e non in linea con quanto normativamente previsto. La criticità prevalente riguarda la "strozzatura" del sistema tra la prima e la seconda fase di accoglienza, legata principalmente all'assenza delle strutture governative di primo livello previste dalla normativa (*hub* regionali) a cui si è sopperito con il vasto ricorso ai centri di accoglienza straordinaria. Rispetto allo SPRAR, malgrado l'impegno dei Comuni nell'aderire alla rete e il recente ampliamento dei posti, il fabbisogno rimane rilevante in rapporto alle disponibilità esistenti. La sproporzione appare evidente: alla data del 31 dicembre 2016, il 73% dei 188.084 migranti accolti nel sistema era ospitato nei centri CAS, il 7,8% nelle altre strutture di prima accoglienza (CPAS, CDA e CARA) e lo 0,4% negli hotspot mentre nei progetti afferenti alla rete SPRAR erano presenti 35.352 beneficiari (pari al 18,7%). Al 15 luglio 2017 i posti di accoglienza complessivamente disponibili erano invece 205.003, di cui il 77,4% nei CAS, il 15,3% nello SPRAR e il 7,3% nei centri di prima accoglienza.
Il basso tasso di turnover e, più in generale, la dilatazione dei tempi di permanenza nelle diverse strutture sono tuttavia legati ad un problema di fondo che agisce su ogni punto di snodo del sistema e che consiste nell'allungamento dei tempi sia per l'esame delle domande di protezione internazionale da parte delle Commissioni territoriali, sia per la decisione nei casi di ricorso contro il diniego[10], con inevitabili ripercussioni sui costi complessivi[11].
Al fine di ridurre i lunghi tempi di esame delle domande di protezione internazionale si è innanzitutto intervenuto ampliando le Commis-

7 In base al comma 2, la gestione di tali centri può essere affidata ad enti locali, anche associati, alle unioni o consorzi di comuni, ad enti pubblici o privati che operano nel settore dell'assistenza ai richiedenti asilo o agli immigrati o nel settore dell'assistenza sociale, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici.

8 D.l. 30 ottobre 1995, n. 451, convertito dalla l. 29 dicembre 1995, n. 563, recante disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella Regione Puglia (c.d. Legge Puglia).

9 Si tratta di centri istituiti con DPR 303/2004, poi confluiti nel d.lgs. 25/2008, ex art. 20, comma 2 (abrogato dall'attuale d.lgs. 142/2015) per consentire l'identificazione del soggetto e fornire accoglienza durante la procedura per il riconoscimento dello status.

10 In base alla circolare del Ministero dell'Interno del 20 febbraio 2015, che chiarisce le tempistiche relative alla permanenza dei richiedenti e titolari di protezione internazionale all'interno dei centri di accoglienza, per i ricorrenti il diritto di accesso alle misure di accoglienza permane fino alla scadenza del termine per l'impugnazione e/o fino alla decisione sull'istanza di sospensione presentata ai sensi dell'art. 19 del d.lgs n. 150/11; se è accolta la sospensiva, fino alla decisione giurisdizionale.

11 In base ai dati del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, la spesa complessiva per l'accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo ammontava nel 2014-15 a oltre 1,5 miliardi di euro, di cui circa tre quarti ascrivibile ai servizi offerti nelle strutture temporanee e nei centri governativi, il 24,3% a quella registrata per la rete SPRAR e la parte residuale per lavori di manutenzione e adeguamento delle strutture di accoglienza. A queste spese vanno aggiunte quelle sostenute dagli Enti locali per la gestione della rete SPRAR, stimabili in circa 86 milioni nel biennio. Sulla base di questi dati, e tenuto conto della presenza media nei centri di accoglienza nel biennio, si stima che il costo giornaliero per individuo ammonti a circa 30 euro. Infine, alle spese per l'accoglienza in senso stretto vanno aggiunte quelle legate alla gestione degli arrivi e dei soccorsi in mare, per l'impiego di mezzi e personale della Difesa, delle Capitanerie di Porto e della Guardia di Finanza (pari a 1,7 miliardi nel biennio considerato secondo il Ministero dell'Economia e delle Finanze), quelle per le istruttorie delle domande di asilo presentate presso le Commissioni territoriali, le spese sanitarie e quelle relative all'inserimento scolastico dei minori. Cfr. Banca d'Italia, *I rifugiati e i richiedenti asilo in Italia, nel confronto europeo*, Occasional papers, n. 377, aprile 2017, pp. 17-18.

sioni territoriali preposte. Il Decreto Legge 22 agosto 2014, n. 119[12], modificando il Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, prevedeva un numero massimo di Commissioni territoriali pari a venti e consentiva l'istituzione, presso ciascuna Commissione, di una o più sezioni fino ad un massimo di trenta. In attuazione a quanto previsto, il successivo decreto del Ministro dell'Interno del 10.11.2014 ha istituito, presso le Prefetture-Uffici Territoriali del Governo, venti Commissioni territoriali e venti sezioni nell'ambito delle stesse. Con successivi decreti, sono state istituite altre sezioni per cui, ad oggi risultano operative 28 sezioni aggiuntive per un totale di 48 collegi.

Il Decreto Legge 119/2014 ha anche introdotto il comma 5-bis che consente al Presidente della Commissione nazionale di ridistribuire le istanze di asilo tenendo conto del numero dei procedimenti assegnati a ciascuna Commissione in modo da velocizzare l'esame delle stesse. In seguito, con circolare del 19.6.2015, il Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione è intervenuto sui tempi relativi all'adozione delle decisioni delle Commissioni territoriali disponendo che ciascun collegio effettui almeno 16 audizioni giornaliere di richiedenti asilo. Nel riaffermare la necessità del rispetto del numero minimo di audizioni giornaliere, il Ministero dell'Interno ha ulteriormente sollecitato le Commissioni a dare un maggior impulso all'attività attraverso la razionalizzazione, la riduzione dei tempi delle procedure finalizzate all'esame delle richieste di protezione internazionale, nonché il miglioramento organizzativo dei suddetti organi collegiali (direttive del 3.7.2015 e del 21.10.2015). In risposta a quanto disposto dal Ministero, il Presidente della Commissione nazionale ha emanato una serie di circolari finalizzate a fornire modalità operative e strumenti per l'implementazione delle attività.

La costante pressione migratoria, confermata da un incremento delle richieste di asilo[13], ha tuttavia rimesso in sofferenza il sistema, vanificando di fatto gli sforzi compiuti. Secondo quanto dichiarato dal Presidente della Commissione nazionale per il diritto di asilo del Ministero dell'Interno[14], all'inizio del 2017 si è assistito a un rallentamento delle richieste esaminate (-10% rispetto allo stesso periodo del 2016) mentre il numero complessivo di quelle ancora pendenti a luglio 2017 ammontava a 140mila; a fronte di ciò, i tempi medi di esame delle richieste nel periodo 2014-2016 sono stati di 257 giorni, con una tendenza all'accelerazione. Si è infatti passati dai 347 giorni del 2014 ai 261 del 2015 ai 163 del 2016. Resta il fatto che, considerando la carenza di componenti delle Commissioni impiegati in via esclusiva in tale attività, aumentare la capacità di esame media giornaliera genera il rischio di far scendere il livello qualitativo delle decisioni, che si riflette poi negativamente sul contenzioso.

UNHCR/MEDEA SAVARY

Per far fronte all'elevato numero di richieste di protezione e garantire l'impiego di personale competente e specializzato sulle tematiche dell'asilo, il Decreto Legge n. 13 del 17 febbraio 2017, convertito dalla legge n. 46 del 13 aprile 2017 recante "Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale", autorizza il Ministero dell'Interno a bandire procedure concorsuali per l'assunzione fino a 250 unità di personale altamente qualificato da destinare alle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

La Legge n. 46/2017 interviene in maniera ben più decisiva anche sulla semplificazione e velocizzazione dei procedimenti giurisdizionali relativi all'esame dei ricorsi contro le decisioni di diniego. Esso stabilisce innanzitutto l'istituzione di 26 sezioni specializzate (tante quante le sedi di Corte d'appello) "in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea" aggiungendo alle loro competenze appunto l'impugnazione

12 Convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 ottobre 2014, n. 146, recante disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'Interno.

13 Dalle 26mila richieste del 2013 si è infatti passati alle 65mila del 2014, alle 83mila del 2015 fino alle 123mila del 2016. Nel primo semestre del 2017 le domande sono state 77mila, con un aumento del 44% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

14 Audizione presso la Commissione immigrazione della Camera del 31 gennaio 2017, seduta n. 74.

dei provvedimenti delle Commissioni territoriali preposte all'esame delle domande di asilo. I giudici che compongono le sezioni specializzate sono scelti tra quelli (già in servizio, senza quindi aumento dell'organico) "dotati di specifiche competenze" o che seguiranno corsi di formazione ad hoc. La trattazione è monocratica, la decisione collegiale.
Inoltre, il provvedimento disegna un nuovo modello processuale basato sul cosiddetto "rito camerale" che delimita i casi nei quali si prevede l'udienza orale (al migrante resta solo la possibilità di presentare "istanza motivata" per essere ascoltato dal giudice). In sostanza, nel primo grado di giudizio invece che sull'udienza il giudice decide sulla base della registrazione del colloquio individuale avvenuto presso la Commissione territoriale, senza contraddittorio e senza la possibilità di rivolgere domande al ricorrente. Il punto più controverso è però il grado di giudizio unico ossia l'abolizione del secondo grado di giudizio in caso di rigetto dell'istanza. Eliminata la possibilità per il richiedente di ricorrere in appello, il decreto è ricorribile esclusivamente in Cassazione entro 30 giorni (che decide sull'impugnazione entro sei mesi). Una prima valutazione degli effetti di tale riforma sarà comunque possibile solo a partire dal prossimo anno.

Indagine sui tempi dei procedimenti amministrativi e giudiziari relativi ai richiedenti asilo ricorrenti beneficiari dello SPRAR

Nell'ambito del rapporto annuale SPRAR 2016, Cittalia ha pubblicato i risultati preliminari della prima indagine nazionale relativa a casi chiusi di richiedenti asilo che hanno presentato ricorso contro la decisione della Commissione Territoriale esaminati dai Tribunali e dalle Corti d'Appello negli anni di riferimento 2015-2016. Le informazioni raccolte al 31 maggio 2016 riguardano 5.416 richiedenti protezione internazionale ricorrenti accolti in 233 progetti dislocati in tutta Italia (ad eccezione di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige). Di questi, 1.590 (pari al 29,4%) sono stati accolti in uno dei 55 progetti siciliani, 809 (14,9%) nel Lazio e 621 (11,5%) nei 37 progetti pugliesi; tali regioni sono anche quelle che hanno il maggior numero di accolti nel Sistema SPRAR. La maggioranza dei beneficiari ricorrenti è di sesso maschile (95,6%), ha tra i 21 e i 30 anni (62,6%) e proviene da Nigeria (21,1%), Gambia (18,5%) e Mali (17,7%). Inoltre, il 97,5% è ancora in una struttura di accoglienza al momento dell'indagine, mentre il restante 2,5% ha terminato il percorso o ha abbandonato il progetto.

Tempi ed esiti relativi alla richiesta di protezione internazionale

Secondo i dati raccolti, la domanda di protezione internazionale (compilazione del Modello C3) viene presentata in media 85,9 giorni (quasi 3 mesi) dopo l'ingresso in Italia. L'audizione da parte della Commissione territoriale o della sezione distaccata avviene in media 252,7 giorni (pari ad oltre 8 mesi) dopo la presentazione della domanda e la notifica dell'esito della richiesta di protezione internazionale 64 giorni dopo l'audizione. Complessivamente, il tempo intercorrente tra il momento della richiesta e la notifica dell'esito risulta quasi di 1 anno (307 giorni). Per le 5.416 domande di protezione internazionale presentate dai beneficiari ricorrenti, nell'84,4% dei casi l'esito è stato negativo (diniego), nel 12,3% è stata riconosciuta la protezione umanitaria e nel 2,1% dei casi quella sussidiaria.

Focus /

TEMPI PRIMO GRADO		
Presentazione ricorso da esito domanda	media giorni	24,1
Fissazione udienza da presentazione ricorso	media giorni	85,7
Udienza da fissazione udienza	media giorni	138,1
Udienza da presentazione ricorso	media giorni	172,4
Decisione da udienza	media giorni	100,5
Decisione da presentazione ricorso	media giorni	290,9
In attesa	**%**	**49,5**
Esiti		
Accolto	%	49,8
Respinto	%	50,2
Sospensiva		
Richiesta e accoglimento sospensiva	%	69,6
Accoglimento sospensiva	**%**	**43,0**
TEMPI SECONDO GRADO		
Presentazione ricorso da esito primo grado	media giorni	29,6
Udienza da presentazione ricorso	media giorni	135,0
Decisione da udienza	media giorni	207,5
Decisione da presentazione ricorso	media giorni	343,9
In attesa	**%**	**59,6**
Esiti		
Accolto	%	69,6
Respinto	%	30,4
TEMPI CASSAZIONE		
Presentazione ricorso da esito appello	media giorni	222,5
Decisione Cassazione da presentazione ricorso	media giorni	464,5
Decisione Cassazione da esito appello	media giorni	687,0

I tempi dei ricorsi in primo, secondo grado e Corte di Cassazione

Nell'ambito dei 4.966 ricorrenti in primo grado analizzati, la presentazione del ricorso avviene in media 24,1 giorni dopo la notifica dell'esito. Dal momento della presentazione del ricorso in primo grado, il ricorrente attende 85,7 giorni (quasi 3 mesi) per la fissazione dell'udienza presso il Tribunale competente. Una volta fissata l'udienza, il ricorrente protezione internazionale, deve aspettare in media 138,1 giorni (circa 4,6 mesi) per lo svolgimento della stessa (attesa che sale a 172,4 giorni dalla presentazione del ricorso). Una volta svolta l'udienza (o le udienze nel caso di rinvii), il ricorrente deve aspettare in media 100,5 giorni (3 mesi e mezzo circa), per conoscere l'esito della decisione, tempi che si dilatano a 290,9 giorni (quasi 10 mesi) dalla presentazione del ricorso. Di tutti i ricorrenti in primo grado, il 49,5% ha ancora il procedimento in corso, mentre per coloro che hanno già ricevuto l'esito del ricorso, la proporzione di ricorsi accolti e respinti si bilancia, coprendo rispettivamente il 49,8% e il 50,2%. Rispetto invece al secondo grado di giudizio, il tempo medio di presentazione del ricorso in secondo grado è di 29,6 giorni, mentre la prima udienza avviene 135 giorni dopo la presentazione del ricorso, pari a 4,5 mesi contro i 2,9 registrati per l'udienza in primo grado. Tale differenza trova spiegazione nella diversa struttura dei due giudizi: in primo grado è determinata dalla scelta del giudice, in secondo grado dal rito prescelto. La decisione in merito al giudizio d'appello viene notificata in media 207,5 giorni (6,9 mesi) dopo l'udienza, due volte il tempo che il ricorrente ha dovuto attendere la notifica per il primo grado (3,4 mesi). Sebbene il 59,6% dei ricorsi presentati in Corte d'Appello siano ancora in attesa dell'esito definitivo, per quelli conclusi è interessante evidenziare che sono stati accolti in 7 casi su 10. Infine, in merito ai pochissimi casi giunti in Cassazione analizzati nel corso della ricerca, si evidenzia che la presentazione del ricorso avviene oltre 22 giorni dopo la sentenza di secondo grado. A questi si aggiungono altri 15 mesi e mezzo per giungere alla sentenza in Cassazione, raggiungendo in tal modo quasi 2 anni dalla decisione presa in Corte d'Appello.

Ulteriori criticità del sistema di accoglienza riguardano la frammentarietà delle tipologie di strutture esistenti e un utilizzo intenso delle strutture straordinarie. Sorti per sopperire alla mancanza di posti nelle strutture ordinarie di accoglienza in caso di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, i CAS hanno visto progressivamente crescere il loro peso fino a diventare una componente dominante del sistema. Da più parti è stato tuttavia sottolineato che, al di là delle esperienze virtuose, alcune di queste strutture risultano poco attrezzate dal punto di vista della "qualità", scarsamente monitorabili (sia rispetto alla gestione economica sia rispetto degli standard di erogazione dei servizi) e affidate a gestioni improvvisate, sprovviste di adeguata preparazione e competenza nel fornire servizi complessi e delicati come quelli relativi all'accoglienza. Inoltre, alcuni CAS sono stati realizzati in aree del tutto periferiche, peraltro senza raccordo con gli enti locali e quindi anche foriere di possibili conflitti con le comunità locali[15].

15 Cfr. in proposito il report *INCASTRATI. Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo*, pubblicato da Lasciate-CIEntrare, Cittadinanzattiva, Libera nel febbraio 2016. Le maggiori criticità dei CAS rispetto ai centri SPRAR sono evidenziate anche nel dossier *Accoglienza rifugiati: un'ordinaria emergenza*, realizzato da In Migrazione nel luglio 2017.

Gli esclusi dal sistema

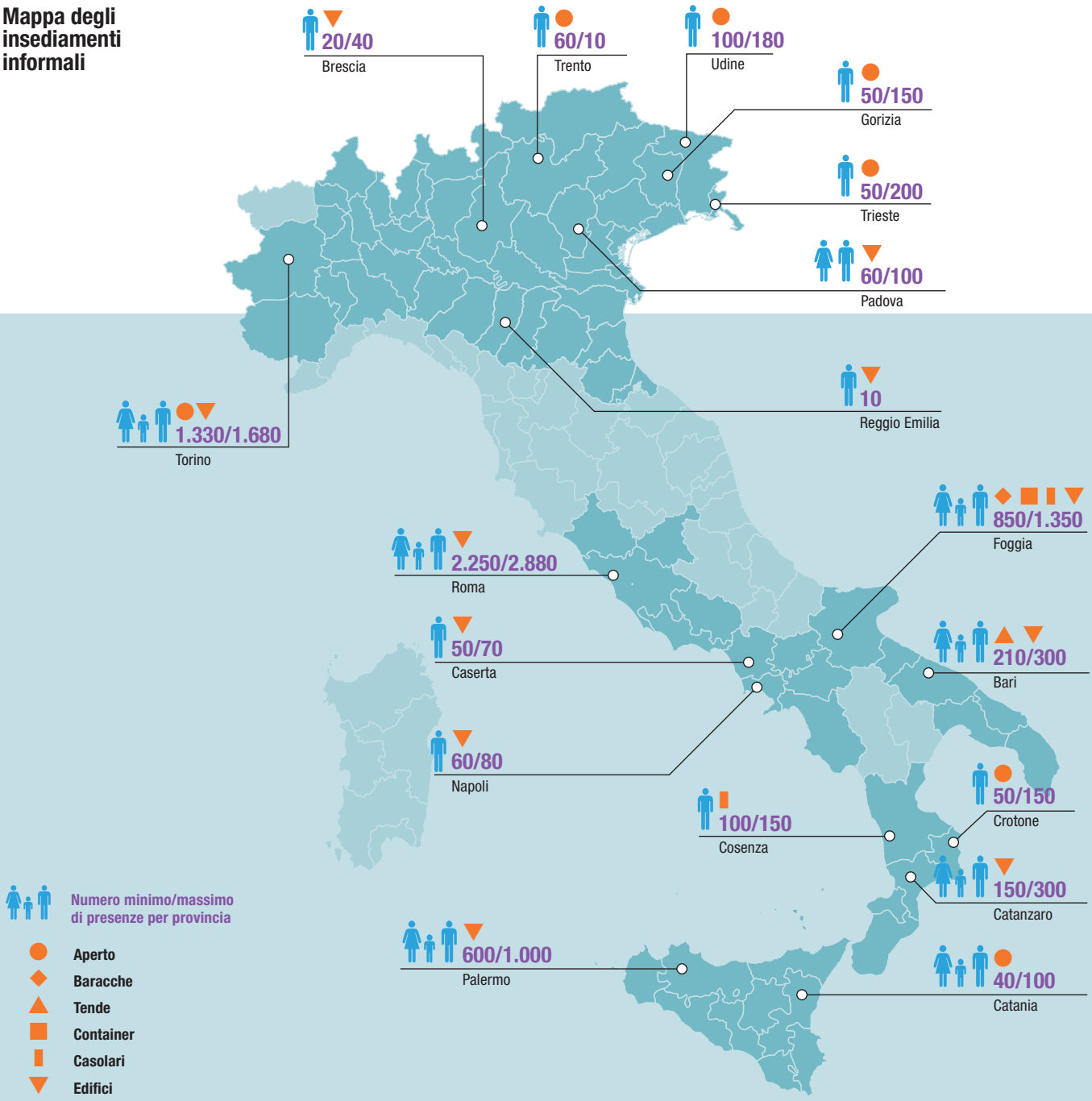
LE POLEMICHE SEGUITE allo sgombero forzato di uno stabile al centro di Roma occupato prevalentemente da cittadini eritrei ad agosto 2017 offrono lo spunto per una breve riflessione sulla condizione di coloro che non accedono al sistema di accoglienza oppure ne escono senza che il loro percorso di integrazione sia compiuto.

Il diritto all'accoglienza è previsto per i richiedenti asilo privi di mezzi di sussistenza per tutta la fase relativa al procedimento di determinazione della protezione internazionale e per ulteriori sei mesi (eventualmente prorogabili) in caso di ingresso in un progetto SPRAR. Le condizioni di accoglienza però, variano enormemente a seconda della tipologia di centro, del tipo di struttura, del livello di professionalità dell'ente gestore, della qualità dei servizi offerti e della durata della permanenza condizionando, di fatto, il percorso d'integrazione della persona. In alcuni casi, infatti, gli standard dei servizi erogati risultano del tutto inadeguati a sostenere i rifugiati nei processi d'inclusione sociale, traducendosi in mero assistenzialismo e costringendoli poi, una volta dimessi dai centri, a fare nuovamente ricorso all'assistenza pubblica[16]. I richiedenti asilo e rifugiati costituiscono una categoria particolarmente vulnerabile non soltanto per l'assenza di un progetto migratorio definito, avendo dovuto abbandonare repentinamente il paese di origine, ma anche per le conseguenze dei traumi subiti prima della partenza e, come accade sempre più frequentemente, durante il viaggio verso l'Europa[17]. L'esclusione dai circuiti di assistenza mette i migranti a rischio di grave emarginazione costringendoli a cercare soluzioni abitative di fortuna spesso in condizioni di vita inaccettabili. Nella maggior parte degli insediamenti informali risulta assente qualsiasi tipo di intervento strutturato da parte dei soggetti istituzionali e le attività di assistenza primaria vengono demandate alle organizzazioni umanitarie e di volontariato. Ciò alimenta negli abitanti un atteggiamento di sfiducia e diffidenza verso le istituzioni che, in un circolo vizioso, accentua la tendenza all'autoghettizzazione. Una ricerca realizzata da Medici Senza Frontiere tenta una prima parziale mappatura su scala nazionale

16 Cfr. UNHCR, *Focus group sul tema dell'integrazione. Report finale,* aprile 2017.

17 Su questo tema ci si consenta di rimandare alle testimonianze contenute nel volume Baldoni E., Giovannetti M., *Sguardi e memorie di umanità in fuga. Storie di richiedenti asilo e rifugiati accolti nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, Cittalia, SPRAR, 2017.

Mappa degli insediamenti informali



degli insediamenti informali abitati da richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria non inseriti nel sistema di accoglienza istituzionale[18], distinguendo due differenti tipologie di insediamento: quelli nei luoghi all'aperto (parchi e piazze cittadini, sottopassaggi e binari delle stazioni ferroviarie, aree boschive) dei migranti appena entrati in Italia e in attesa di accedere alla procedura di asilo e al sistema di accoglienza previsto dalla legge; quelli presso edifici in disuso, container, baraccopoli di rifugiati presenti in Italia da diversi anni, mai entrati nel sistema di accoglienza oppure usciti senza aver concluso un efficace percorso di inserimento sociale. In totale gli insediamenti che sono stati sede di rilevazione ammontano a 18[19]. Gli insediamenti all'aperto sono abitati prevalentemente da migranti arrivati in Italia attraverso il confine nord-orientale dopo aver percorso la cosiddetta "rotta dei Balcani occidentali" e sorgono in prossimità di città di confine quali Trieste, Gorizia e Udine fino a Trento e Bolzano o dei

18 Nello specifico, le "persone invisibili" oggetto dell'indagine sono richiedenti asilo in attesa di formalizzare la richiesta di asilo ed entrare nel sistema di accoglienza; migranti che si estromettono volontariamente dal sistema di accoglienza per cercare protezione in un altro paese europeo; rifugiati in uscita dal sistema di accoglienza sia ordinaria che straordinaria in assenza di un percorso di inclusione sociale compiuto; migranti a cui viene sommariamente impedito l'accesso alla procedura di asilo e alle misure di accoglienza previste per i richiedenti asilo con l'approccio hotspot. Medici Senza Frontiere, *Fuori Campo. Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti informali e marginalità sociale*, marzo 2016.

19 Su 35 censiti in totale e 27 selezionati (con una popolazione approssimativamente stimata a circa 7mila persone).

centri governativi di prima accoglienza nonché sedi delle Commissioni territoriali, come Foggia e Crotone. I secondi sono presenti su tutto il territorio nazionale, in aree metropolitane, urbane e rurali. Nelle grandi città, molti di questi insediamenti si sono costituiti a seguito di occupazioni di immobili in disuso; le modalità di gestione vanno da un assoluto spontaneismo a organizzazioni più strutturate e compartecipate con nomina di appositi comitati da parte degli stessi occupanti. La maggior parte versa in condizioni critiche per sovraffollamento, assenza di acqua e servizi igienici e problemi di smaltimento dei rifiuti[20]. La popolazione intervistata negli insediamenti informali è stata suddivisa tra quanti sono arrivati in Italia da non più di 3 mesi e da oltre 3 mesi[21]. Il primo gruppo è costituito per il 91,5% da uomini afghani e pakistani in attesa di accedere alla procedura di asilo ed essere ammessi nelle strutture di accoglienza governative e per il restante 8,5% da uomini e donne di nazionalità somala, usciti dai centri di prima accoglienza eludendo le procedure di identificazione (intervistati a Bari e Padova). In almeno quattro siti (Crotone, Catania, Udine e Bari) è stata rilevata la presenza di minori non accompagnati. Il 98% degli intervistati non risulta iscritto al Servizio Sanitario Nazionale nonostante nell'86,5% dei casi abbia riferito di aver avuto almeno un problema di salute nell'ultimo mese. Per quanto concerne coloro che sono giunti in Italia da più di tre mesi, il 14,8% è costituito da donne; nel 90% dei casi si tratta di persone sole, senza partner o parenti stretti, circostanza questa che rappresenta allo stesso tempo un sintomo e un fattore di marginalità sociale. Le nazionalità numericamente più rappresentative sono quelle eritrea, ghanese, nigeriana e somala. Il 73% non ha alcuna occupazione lavorativa in corso e il 30% non è iscritto al Servizio Sanitario Nazionale. La popolazione degli insediamenti si trova mediamente in Italia da 6 anni ma una parte significativa è giunta negli ultimi tre anni dopo la chiusura del programma "Emergenza Nord Africa". La maggior parte degli intervistati è stata accolta precedentemente in un centro di prima accoglienza mentre coloro che non hanno beneficiato di alcun intervento rappresentano il 23,3%. Rispetto infine alla condizione giuridica, il 21,6% è in possesso di status di rifugiato, il 27,4% di protezione sussidiaria, il 22,8% di protezione umanitaria, il 5,7% è richiedente e la restante quota è irregolare (11,3%) o ha altro titolo (11,2%). Emerge con chiarezza che la titolarità di una protezione internazionale non è sufficiente a garantire opportunità di vita dignitosa.

20 Alcuni esempi di insediamenti permanenti censiti al momento della rilevazione sono Ex Moi di Torino, Ex Set e Ferrhotel di Bari; via Tiburtina, via Cavaglieri, via Collatina e via Curtatone a Roma; Residence degli Ulivi" a Falerna (CZ); Ex Daunialat, Borgo Mezzanone, San Severo a Foggia; Castel Volturno; Casa dei diritti "don Gallo" di Padova.

21 Dalla nota metodologica si evince che le interviste realizzate sono state 363 in 14 insediamenti di ampiezza media e 202 in 4 insediamenti di grandi dimensioni.

1.1.2 Evoluzione e consolidamento del sistema: verso l'accoglienza diffusa

Il consolidamento del sistema di accoglienza italiano, messo a dura prova dalla pressione costante degli sbarchi, dall'atteggiamento di chiusura da parte degli altri paesi dell'Unione europea nel condividere il carico dell'accoglienza (a partire dai salvataggi in mare), dal mancato rispetto degli accordi di *relocation* e da strumentalizzazioni politiche volte a suscitare allarmismo ed ostilità nell'opinione pubblica verso l'immigrazione, fatica visibilmente a proseguire nella direzione di un'accoglienza diffusa, volta a favorire un'efficace dislocazione dei migranti su territori diversi.
Come sopra osservato, il passaggio tra la prima e la seconda accoglienza avviene in maniera difficoltosa a causa dell'allungamento dei tempi di permanenza oltre i limiti stabiliti dalla normativa, della carenza di posti e dei problemi di coordinamento e "messa in rete" tra i diversi attori coinvolti; manca una *governance* complessiva del sistema di presa in carico, sia sotto il profilo dell'indirizzo, programmazione e della pianificazione degli interventi, che sotto il profilo della gestione operativa, con il risultato di una forte stratificazione e frammentazione delle tipologie di accoglienza, di una eccessiva concentrazione in alcuni territori e di una scarsa attenzione agli aspetti "qualitativi" delle condizioni di accoglienza e dei servizi offerti.

Lo schema di capitolato per la fornitura di beni e servizi relativi al funzionamento dei centri di accoglienza

PROPRIO NELL'OTTICA DI ASSICURARE l'uniformità delle procedure e la tutela dell'imparzialità e della trasparenza, il 7 marzo 2017 il Ministero dell'Interno ha firmato il decreto di approvazione del nuovo schema di capitolato per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al finanziamento delle strutture di accoglienza dei migranti[22], recependo tutte le indicazioni fornite dall'ANAC sulle procedure e i protocolli di affidamento delle gare di appalto sulla gestione dei centri di accoglienza. Tra le principali innovazioni introdotte vi sono:

il superamento della figura del gestore unico e la suddivisione dell'appalto in quattro lotti prestazionali (servizi alla persona, comprensivi di mediazione culturale, assistenza sanitaria, sociale e psicologica, somministrazione di pasti e generi alimentari, servizio di pulizia ed igiene ambientale e fornitura di beni);

la tracciabilità dei servizi con l'aggiudicazione dell'appalto all'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata secondo il miglior rapporto qualità/prezzo, premiando la componente qualitativa e scoraggiando gli eccessivi ribassi;

la previsione di una clausola sociale finalizzata a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato;

il rafforzamento delle attività di ispezione e monitoraggio del Ministero dell'Interno sugli standard qualitativi dei servizi resi. Tuttavia, considerando che si riferisce non solo a strutture di transito ma anche ai CAS, lo schema di capitolato desta qualche perplessità poiché sembra riproporre il modello fallimentare delle grandi strutture collettive (come i "vecchi" CARA), in direzione opposta rispetto al principio di accoglienza decentrata e diffusa dello SPRAR. Esso prevede servizi ampiamente superati nella maggior parte dei centri SPRAR, quali la vigilanza H24, la fornitura dei pasti giornalieri e, soprattutto, la presenza di un servizio sanitario parallelo, fatto di ambulatori interni quando invece le persone accolte devono essere iscritte al SSN e spinte ad usufruire delle strutture territoriali. Del tutto assente, invece, l'obbligo di fornitura di servizi fondamentali nella metodologia di accoglienza integrata SPRAR quali, l'accompagnamento all'inserimento lavorativo, l'orientamento all'inserimento abitativo, la riqualificazione professionale, il sostegno legale, ecc. Ciò pone ragionevoli dubbi sulla possibilità di trasformare progressivamente strutture CAS così concepite in SPRAR. Inoltre, nel capitolato è specificato che la "suddivisione in lotti" (servizi, pasti, pulizia e igiene, fornitura di beni) non vale per strutture "con una capienza sino a 300 unità", tenendo conto del "valore dell'appalto" e "della necessità di garantire che l'appalto risulti economicamente conveniente per l'Amministrazione" e non vale per le stesse strutture temporanee CAS "nei casi di estrema urgenza".

22 Decreto del Ministero dell'Interno del 7 marzo 2017 - Schema di capitolato di gara di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi al funzionamento dei centri di primo soccorso ed accoglienza, dei centri di prima accoglienza, delle strutture temporanee di accoglienza, dei centri di identificazione ed espulsione. http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/comunicati-stampa/firmato-decreto-trasparenza-strutture-accoglienza-dei-migranti

23 GU Serie Generale n.200 del 27-08-2016.

24 https://fnasilo.dlci.interno.it/sprar

SARA PRESTIANNI / ARCI

Ciononostante, sulla scia delle decisioni assunte in sede di Conferenza unificata del 10 luglio 2014, si procede verso l'obiettivo dichiarato dell'accoglienza diffusa attraverso il progressivo progetto di ampliamento del sistema SPRAR in modo da restituire piena centralità agli enti locali e uscire dalla logica emergenziale, rappresentata dalla costituzione dei Centri straordinari di accoglienza (che dovrebbero costituire solo una presenza minoritaria all'interno del sistema).
Vale la pena ricordare che il sistema SPRAR prevede un approccio integrato all'accoglienza finalizzato a inserire il migrante non in un circuito meramente assistenziale ma in un percorso che, insieme ai servizi minimi materiali, lo accompagna verso l'integrazione sul territorio, a partire da un progetto personalizzato, promuovendo forme di ospitalità in piccoli centri nei quali i rifugiati gestiscono personalmente i loro spazi e sperimentano forme di autonomia. Tale modalità di accoglienza risulta estremamente più efficace rispetto alle grandi strutture collettive rappresentate dai CAS o dai CARA.
In tale ottica, un provvedimento di grande rilievo è rappresentato dal decreto del Ministero degli Interni del 10 agosto 2016 sulle "Modalità di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario, nonché approvazione delle linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)"[23], finalizzato a semplificare le regole e le procedure di adesione allo SPRAR da parte di nuovi enti locali, introducendo un accreditamento permanente e l'abolizione dei termini di presentazione delle proposte progettuali (di durata triennale). Le domande di contributo possono dunque essere presentate in ogni momento utilizzando un'apposita piattaforma online[24] e sono oggetto di valutazione da parte di una commissione istituita presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. Il Ministero dell'Interno eroga fino al 95% delle risorse economiche necessarie per la realizzazione delle misure di accoglienza mentre l'ente locale partecipa con il 5% di cofinanziamento.
Nello specifico, il decreto introduce due modalità di accesso allo SPRAR riservate, rispettivamente:
agli enti locali che intendono presentare domanda di contributo per un nuovo progetto di accoglienza, i quali potranno farlo in qualunque momento dell'anno;
agli enti locali che hanno in corso progetti di accoglienza il cui finanziamento è in scadenza, i quali potranno presentare una semplice do-

manda di prosecuzione.
Il decreto approva altresì le "linee guida per il funzionamento del sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati" recanti le modalità di presentazione delle domande di accesso al Fnpsa, i criteri per la formazione delle graduatorie, per l'ammissione alla prosecuzione dei progetti in scadenza, per la determinazione del sostegno finanziario, nonché l'individuazione puntuale dei servizi da assicurare e le relative sanzioni per la violazione.
Un'accelerazione decisiva verso un'effettiva strutturazione del sistema e una distribuzione più omogenea dei migranti a livello nazionale tale da promuovere da un lato una riduzione significativa dell'impatto dei centri di accoglienza sui contesti locali, dall'altro percorsi di inclusione sociale più efficaci, è costituita dalla decisione di adottare una serie di garanzie e di incentivi agli enti locali e, soprattutto, di dare attuazione al Piano di riparto nazionale di richiedenti asilo e rifugiati.
Ribadendo il principio della volontarietà della partecipazione, con la circolare del Ministro dell'Interno dell'11 ottobre 2016 relativa alle "Regole per l'avvio di un sistema di ripartizione graduale e sostenibile dei richiedenti asilo e rifugiati sul territorio nazionale attraverso lo SPRAR", si introduce innanzitutto la clausola di salvaguardia, che rende esenti dall'attivazione di "ulteriori forme di accoglienza" quei Comuni che appartengono alla rete SPRAR o che hanno manifestato la volontà di aderirvi. La circolare specifica che la clausola di salvaguardia deve applicarsi nella misura in cui il numero di posti SPRAR soddisfi la quota di posti assegnata (a ciascun Comune) dal Piano Nazionale; il fine ultimo è la graduale riduzione dei CAS ovvero la loro riconduzione, ove possibile, a strutture della rete SPRAR stessa, fino al raggiungimento della quota di posti.
Procedure di "snellimento" dei CAS erano state attivate già con la circolare del Ministero dell'Interno del 5 maggio 2016 che chiarisce le modalità di ingresso nello SPRAR dai CAS fissando una procedura standard per la presentazione delle relative richieste da parte delle prefetture. La circolare specifica che, essendo lo SPRAR una rete di accoglienza di secondo livello, la procedura tende a privilegiare l'inserimento di coloro i quali hanno già ottenuto una forma di protezione o siano in possesso di permesso di soggiorno per motivi umanitari, senza tuttavia trascurare, nei limiti dei posti disponibili, l'accoglienza per i richiedenti asilo portatori di particolari vulnerabilità.
In una successiva circolare diramata ad agosto 2017 alle prefetture, il Ministero degli Interni ha poi fornito le disposizioni operative per la conversione dei posti disponibili nei CAS in posti SPRAR. In particolare, se la struttura adibita a CAS coincide con quella indicata nel progetto SPRAR, occorrerà garantire l'operatività del nuovo sistema senza soluzione di continuità: alla data di cessazione del contratto per la gestione del CAS dovrà corrispondere il contestuale avvio del progetto SPRAR. Sarà cura delle prefetture fornire tutte le comunicazioni necessarie al Servizio Centrale e al Ministero degli Interni, ivi compreso l'elenco dei soggetti da inserire, sino a copertura dei posti disponibili nel progetto SPRAR; in particolare, coloro che saranno accolti nello SPRAR, saranno individuati tra i beneficiari già ospiti del CAS da convertire e, se in numero inferiore, tra quelli presenti nei CAS della provincia, privilegiando coloro che abbiano ottenuto una forma di protezione o siano in possesso di permesso per motivi umanitari. Nel caso in cui invece un Comune già sede di CAS attivi un progetto SPRAR senza che le due strutture coincidano, si procederà con la graduale chiusura o riduzione del CAS, a seconda che il progetto SPRAR preveda l'attivazione di un numero di posti pari o inferiore al Piano concordato tra il Ministero dell'Interno e ANCI. Anche in questo caso, le prefetture dovranno effettuare tutte le comunicazioni inerenti al servizio Centrale e al Ministero.
Un ulteriore incentivo contenuto nel Decreto Legge n. 193/2016 recante "disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili"[25], che prevede specifiche misure finanziarie in favore dei Comuni che accolgano immigrati, stabilisce l'erogazione ai Comuni di 500 euro all'anno per ogni accolto non vincolati a specifica destinazione (comunque nei limiti della disponibilità del fondo). Al di là dell'intento premiale per i Comuni "più virtuosi" nell'accoglienza, il punto di forza di tale misura *una tantum* risiede nell'intento di sostenere la capacità economica delle amministrazioni senza necessariamente vincolarne la spesa ai servizi per i migranti[26].
Contestualmente all'adozione di tali misure, nel dicembre 2016 il Ministero dell'Interno ha preparato con l'ANCI il Piano nazionale di ripartizione dei richiedenti asilo e rifugiati che, pren-

25 Convertito, con modificazioni, dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225. La norma all'articolo 12 prevede altresì: a) che vengono incrementate di 600 milioni di euro nell'anno 2016 le spese per l'attivazione, la locazione, la gestione dei centri di trattenimento e di accoglienza per stranieri; b) è autorizzata la spesa di 100 milioni di euro per l'anno 2016 per i Comuni che accolgano richiedenti protezione internazionale con conseguente istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, di un apposito Fondo iscritto nella missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", programma "Flussi migratori, interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose".

26 Ciò è chiaramente riportato nella circolare del Ministero degli Interni del 10 febbraio 2017 "Fondo di cui all'art. 12 comma 2 del D.L. 193/2016", la quale precisa che le somme distribuite non sono vincolate a specifica destinazione in quanto sono da intendersi quale misura solidaristica dello Stato a favore di quegli enti che nel corso degli anni hanno accolto richiedenti protezione internazionale; le somme potranno pertanto essere liberamente impegnate per progetti di miglioramento dei servizi o delle infrastrutture utili e attesi da tutta la comunità locale.

dendo le mosse dal sistema di quote stabilito nella Conferenza Unificata del luglio 2014, mira a una distribuzione più equilibrata e sostenibile dei migranti, anche all'interno delle singole Regioni, prevedendo la proporzionalità tra migranti in accoglienza e popolazione residente nel Comune. L'obiettivo del Piano, fondato sulla volontaria adesione delle Amministrazioni locali e sul coinvolgimento delle Regioni, è evitare che alcuni Comuni siano più di altri gravati dall'onere dell'accoglienza e consentire una efficace programmazione dei centri. Il piano si fonda sui seguenti principi chiave:

- gradualità, volontarietà e sostenibilità del coinvolgimento;
- riduzione graduale del canale di accoglienza straordinaria a favore del modello unico incardinato nello SPRAR;
- proporzionalità demografica attraverso una ripartizione su scala comunale che tenga conto prioritariamente della dimensione demografica dei Comuni (assegnazione dei posti per ciascun Comune "ogni 1.000 abitanti"), fermo restando la quota regionale "di riferimento" sulla quale si articola la ripartizione a livello comunale[27].

A seguito del Piano di ripartizione concordato da ANCI e Ministero dell'Interno e in seguito all'emanazione della direttiva 11 ottobre 2016, contenente la clausola di salvaguardia, si sono sviluppati, a cascata, incontri a carattere sistematico sul territorio con cui i Prefetti hanno avviato, in molti casi per la prima volta, un dialogo stabile con i Sindaci per concordare numeri e modalità dell'accoglienza. Si è inaugurata, in questo senso, una nuova modalità di concertazione, di dialogo e partecipazione, su un tema di forte impatto tanto per i beneficiari accolti che per le comunità accoglienti. Una concertazione diffusa, Comune per Comune, in cui la governance torna in mano ai Sindaci e ai cittadini.

27 In termini sostanziali, per la definizione del numero di richiedenti da accogliere sui territori a) in ogni regione viene individuato il numero complessivo di posti determinato in base alla propria quota percentuale di accesso al Fondo Nazionale Politiche Sociali e b) successivamente per i Comuni di ogni singola regione viene definito il rapporto del numero di posti ogni 1.000 abitanti (cioè il rapporto tra il numero complessivo di posti individuato per la regione ed il relativo numero di abitanti). Moltiplicando questo rapporto (ogni 1.000 abitanti) per la popolazione del Comune viene determinato l'esatto numero su scala comunale.

I servizi di supporto ANCI per l'adesione allo SPRAR

IL DECRETO DEL MINISTERO DELL'INTERNO del 10 agosto 2016 e l'avvio dell'operatività del Piano di Ripartizione nazionale hanno dato il via ad una fase caratterizzata dalla valorizzazione e dal rafforzamento del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) come modello di accoglienza diffusa incentrato sul ruolo degli Enti Locali ed imperniato sulla loro capacità di progettare servizi di accoglienza integrati in partenariato con il terzo settore e in rete col territorio. Nel quadro generale degli accordi tra ANCI e Ministero dell'Interno relativi all'ampliamento del sistema diffuso e capillare di accoglienza dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale, a partire dai primi mesi del 2017 l'ANCI ha realizzato e messo a disposizione degli enti locali una serie di iniziative e di strumenti specifici di supporto per sostenere in modo stabile e fattivo i percorsi territoriali di adesione allo SPRAR.
Strumenti quali il tutorial per la presentazione della domanda, l'Help Desk "Accesso SPRAR", le FAQ (Frequently Asked Questions) e la linea telefonica sul Decreto del Ministero dell'Interno del 10 agosto 2016 hanno in comune tra loro l'obiettivo di orientare le scelte dei Comuni e di fornire loro assistenza su temi di fondamentale importanza per lo sviluppo e l'implementazione di progetti di accoglienza di qualità nell'ambito dello SPRAR. Attraverso questo impegno di ANCI, gli Enti Locali hanno potuto disporre di strumenti on-line di auto-formazione e di guide dettagliate sulla procedura di presentazione della domanda di contributo al Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo, hanno potuto beneficiare di chiarimenti specifici sul contenuto delle disposizioni del Decreto del Ministero dell'Interno del 10 agosto 2016 e hanno avuto la possibilità di inviare domande e ricevere risposte puntuali su una vasta gamma di argomenti relativi all'attivazione di uno SPRAR, incluso il nuovo Codice degli Appalti in relazione all'affidamento dei servizi e al reperimento delle strutture. Nell'insieme, questi servizi di supporto costituiscono una "cassetta degli attrezzi" che si è rivelata particolarmente efficace nel fornire informazione tecniche, dirimere dubbi e guidare gli enti locali su una serie di tematiche connesse con l'adesione al Sistema di Protezione, in un quadro fortemente operativo.

Piano Nazionale d'Integrazione dei titolari di protezione internazionale

IL 26 SETTEMBRE 2017 il Viminale ha presentato il primo"Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale", condiviso nell'ambito del Tavolo di Coordinamento Nazionale insediato presso il Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, a cui hanno partecipato numerose rappresentanze secondo un modello di governance multilivello (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Regioni, Unione delle province Italiane, ANCI, UNAR, Commissione Nazionale per il diritto di asilo, UNHCR, OIM, Ministero della Salute, Ministero dell'Istruzione, Ministero degli Affari Esteri, Ministero della Giustizia, Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Conferenza Stato-Regioni, Terzo settore).

In base ai principi ispiratori del documento, "l'integrazione è un processo complesso che parte dalla prima accoglienza e ha come obiettivo il raggiungimento dell'autonomia personale. L'integrazione richiede la sensibilizzazione e l'informazione della popolazione che accoglie e deve essere basata sui territori, nelle realtà locali e integrata nel welfare esistente. Specifica attenzione va dedicata alle persone con maggiore vulnerabilità, come le donne rifugiate e vittime di tratta ed i minori stranieri non accompagnati".

Il Piano è rivolto a tutti gli attori impegnati nel settore dell'immigrazione e integrazione in Italia e si pone l'obiettivo di coordinare le iniziative già esistenti, identificando chiare priorità di azione per il biennio 2017-2018 ma anche promuovendo l'attuazione di politiche e programmi di più largo respiro. La funzione, infatti, è quella di dotare l'intero sistema di specifiche linee d'indirizzo per l'integrazione e condividere la realizzazione degli obiettivi con tutti gli stakeholder, dal livello centrale, agli enti locali, fino al terzo settore.

Con riferimento al tema all'accoglienza, il Piano ribadisce preliminarmente ai fini di un'efficace politica di integrazione la necessità di ampliare l'adesione dei comuni al sistema SPRAR e superare il sistema dei centri di accoglienza straordinaria (i quali dovranno comunque omologare i propri servizi a quelli offerti nello SPRAR) per una piena attuazione di quanto sancito in sede di Conferenza unificata nel 2014, con specifica attenzione alle donne e ai minori stranieri non accompagnati.

Nell'intento di perseguire percorsi di inclusione sociale, il documento individua le seguenti priorità programmatiche:

Sostenere il dialogo interreligioso per contrastare fenomeni di razzismo e il rischio di islamofobia, attraverso la promozione di incontri con le comunità di fede, l'approfondimento scientifico delle diverse realtà religiose, il monitoraggio delle loro presenze sul territorio, l'incentivazione della formazione degli esponenti delle comunità religiose e il supporto all'apertura di luoghi di culto nel pieno rispetto dei principi costituzionali e delle normative in materia urbanistica e di sicurezza.

Incentivare la formazione linguistica, in particolare rendendo obbligatoria la partecipazione ai corsi di lingua svolti nelle diverse strutture del sistema di accoglienza e favorendo la partecipazione ai corsi offerti sul territorio per la formazione degli adulti e alle iniziative finalizzate all'inserimento lavorativo.

Favorire l'accesso all'istruzione (dando piena attuazione al Vademecum del MIUR) e il riconoscimento di titoli e qualifiche pregresse, uniformando le procedure e standardizzando metodi di valutazione alternativi in caso d'irreperibilità dei documenti ufficiali.

Sostenere strumenti per l'inserimento lavorativo e la formazione, in particolare creando un'offerta formativa in grado di rispondere all'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo per accedere alle politiche attive del lavoro sin dalla minore età e promuovendo il tirocinio e l'apprendistato, nonché la capacità d'impresa attraverso l'accesso al crediti e i servizi di supporto allo start-up.

Promuovere l'accesso all'assistenza sanitaria, in particolare rafforzando l'organizzazione e l'offerta dei servizi, definendo percorsi dedicati alle condizioni cliniche, con particolare attenzione alle patologie psichiatriche e disturbi post traumatici e alle attività di prevenzione e potenziando la formazione del personale sanitario per una proficua relazione operatore-paziente.

Promuovere l'accesso all'alloggio e alla residenza, creando le condizioni per includere i titolari di protezione internazionale in uscita dall'accoglienza nei piani di emergenza abitativa regionali e locali (inclusi gli interventi di edilizia popolare e il sostegno alla locazione) e garantendo su tutto il territorio nazionale la possibilità effettiva dell'iscrizione anagrafica e l'acquisizione della

residenza, come indicato nelle linee guida dell'ANCI sulla residenza.
Favorire il ricongiungimento familiare, attuando modifiche normative per aumentare la durata di validità del nulla osta da sei a dodici mesi e per il rilascio di laissez-passer, nonché creando canali agevolati presso le Prefetture e le rappresentanze diplomatiche per le richieste presentate dai titolari di protezione internazionale.
Potenziare l'informazione su diritti e doveri individuali e l'orientamento ai servizi disponibili sul territorio.
Prevenire e contrastare le discriminazioni sostenendo l'implementazione del Piano nazionale d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza del 2015.
Attuare processi di partecipazione e cittadinanza attiva al fine di sviluppare il senso di appartenenza e la conoscenza reciproca con i cittadini italiani, promuovendo, in particolare, la partecipazione alle attività di volontariato sul territorio e alle iniziative di socializzazione (eventi sportivi, artistici, culturali, ecc.).
Rafforzare la comunicazione istituzionale tra i vari livelli di governo (nazionale, regionale e locale) istituendo gruppi di lavoro con le amministrazioni interessate e la società civile e promuovendo campagne e azioni contro il fenomeno dell'hate speech.

Al fine di seguire l'implementazione e il monitoraggio degli interventi proposti verrà istituito un Tavolo Integrazione, che si avvarrà del supporto dei tavoli regionali. Il sostegno finanziario al Piano Nazionale Integrazione deriva prevalentemente dai fondi europei (Fondo Asilo Migrazione e Integrazione, Fondo Sociale Europeo, Fondo per lo Sviluppo Regionale, Misure emergenziali), impiegati secondo una logica di unitarietà e complementarietà per evitare rischi di frammentazione e sovrapposizione di interventi, a cui si aggiungono le risorse nazionali che finanziano le attività degli enti territoriali nei vari settori di intervento.

1.1.3 Il sistema di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati

Il grande afflusso di minori stranieri non accompagnati, che si sommano a quelli già presenti sul territorio, genera un forte impatto sui sistemi di welfare locale, al punto tale che alcuni Comuni italiani del sud Italia hanno rischiato il dissesto anche a causa degli oneri economici derivanti da questa specifica accoglienza.
Anche il sistema di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati cerca di essere sistematizzato attraverso il "Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati" definito in sede di Conferenza Unificata del luglio 2014, il cui impianto è stato poi disposto normativamente con il Decreto Legislativo 142/2015 e, più recentemente, dalla Legge 47/2017. Lo spirito di fondo è la necessità di concertazione tra i vari livelli di governo del territorio affinché l'approccio all'accoglienza sia condiviso, accettato e sostenibile, in un'ottica universalistica del sistema dei servizi rivolti alla persona (e non ad uno specifico target di utenti)[28]. L'Intesa sancita in Conferenza Unificata ribadisce dunque la necessità di ricondurre a una *governance* di sistema la presa in carico dei MSNA, affidando la responsabilità dell'accoglienza al Ministero dell'Interno (incluso l'aumento della capienza dei posti nello SPRAR).
Al contempo, con riguardo al Fondo per l'accoglienza dei minori non accompagnati operante presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la legge di stabilità per il 2015 (Legge n. 190/2014) ha previsto che "al fine di una migliore gestione e allocazione della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2015 le risorse del fondo sono trasferite per le medesime finalità in un apposito Fondo per l'accoglienza dei minori, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Interno al comma 181"[29]. Inoltre, rispetto all'accoglienza, il comma 183 della stessa legge di stabilità ha stabilito che "fermo restando quanto previsto dal comma 6 dell'articolo 26 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, i minori non accompagnati presenti nel territorio nazionale accedono, nei limiti delle risorse e dei posti disponibili, ai servizi di accoglienza finanziati con il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo".

28 Prima della realizzazione del Programma nazionale di protezione minori stranieri non accompagnati, promosso nel 2008 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con l'ANCI e volto a sperimentare un sistema nazionale, decentrato e in rete, di presa in carico e integrazione, i Comuni italiani hanno dovuto affrontare da soli le problematiche relative alla gestione e presa in carico dei MSNA, impiegando enormi investimenti in termini di risorse economiche, sociali ed operative. Da ciò è derivato lo sviluppo di prassi operative diversificate nei vari territori, in assenza di procedure standardizzate a livello nazionale e di un adeguato raccordo interistituzionale.

29 Attraverso tale Fondo, dal 1 gennaio 2015, il Ministero dell'Interno eroga trimestralmente tramite le relative Prefetture ai Comuni che ne hanno fanno richiesta, un contributo pro die pro capite, nella misura massima di 45 euro (IVA inclusa) per l'accoglienza offerta ai MSNA nelle modalità previste ai sensi della vigente normativa nazionale e regionale.

Il Piano nazionale prevedeva l'accoglienza dei MSNA strutturata in due fasi:

1 **Primissima accoglienza** con attivazione di strutture governative ad alta specializzazione con funzioni di identificazione, di eventuale accertamento dell'età e dello status, anche al fine di accelerare il ricongiungimento con parenti presenti anche in altri Paesi dell'UE, individuate ed autorizzate dalle Regioni con il coordinamento del Ministero dell'Interno;

2 **Secondo livello di accoglienza** di *tutti* i minori stranieri non accompagnati nell'ambito dello SPRAR, anche non richiedenti asilo, adeguatamente potenziato e finanziato.

In seguito i contenuti del Piano hanno trovato conferma e formalizzazione con il Decreto Legislativo n. 142 del 2015 (e successive modifiche), nonché con la nuova Legge n. 47 del 7 aprile 2017 recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati". Nello specifico, la normativa prevede l'attivazione, da parte del Ministero dell'Interno in accordo con l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, di strutture governative di prima accoglienza "a loro destinate" per il tempo strettamente necessario (e comunque non superiore a trenta giorni), all'identificazione, che si deve comunque concludere entro dieci giorni, e all'eventuale accertamento dell'età[30]. Il decreto ministeriale 1 settembre 2016 relativo sulla "istituzione di centri governativi di prima accoglienza dedicati ai minori stranieri non accompagnati"[31] specifica che ogni centro, nel rispetto della normativa regionale, garantisce l'ospitalità di 50 minori in almeno due sedi alla stessa destinate in via esclusiva e che ciascuna sede può accoglierne fino ad un massimo di 30. Superata questa fase di primo soccorso, i minori non accompagnati sono accolti nell'ambito del sistema SPRAR nei progetti specificamente destinati a tale categoria di soggetti vulnerabili, tenendo conto delle esigenze e delle caratteristiche del minore, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. Tuttavia, in caso di temporanea indisponibilità di strutture di prima accoglienza o di posti nello SPRAR, l'assistenza e l'accoglienza del minore sono temporaneamente assicurate dalla pubblica autorità del Comune in cui il minore si trova (fatta salva la possibilità di trasferimento in un altro Comune), accedendo ai contributi disposti dal Ministero dell'Interno a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (un contributo pro die pro capite, nella misura massima di 45 euro). Inoltre, in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati, qualora non possa essere assicurata dai Comuni, l'accoglienza è disposta dal prefetto attraverso l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati (ad esclusione di quelli di età inferiore ai 14 anni), con una capienza massima di 50 posti per ciascuna struttura, per il tempo strettamente necessario al trasferimento nelle strutture sopra previste. Pertanto, in estrema sintesi, dopo un periodo di primissima accoglienza in strutture governative dedicate (o presso centri gestiti dai Comuni o strutture temporanee allestite dalle prefetture, i cosiddetti CAS per minori), lo SPRAR si configura come il sistema nazionale di accoglienza per tutti i minori stranieri non accompagnati, anche non richiedenti asilo. È evidente che l'accoglienza dei MSNA nell'ambito dello SPRAR rappresenta una risposta altamente tutelante, in quanto si inserisce in un percorso di rete attivo da anni, basato su principi di volontarietà dei territori, su un intenso lavoro di coinvolgimento degli attori locali e su metodologie collaudate di accoglienza integrata.

Per dare attuazione al nuovo sistema di accoglienza delineato dall'intesa sancita in Conferenza Unificata è stata istituita presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno una apposita Struttura di missione per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, finanziata dalla Commissione europea per complessivi 13 milioni di euro. Con riferimento alle strutture di prima accoglienza, tra il 2014 e il 2015 sono stati pubblicati due primi avvisi pubblici per la presentazione di progetti finalizzati alla creazione di centri specializzati, da finanziare nell'ambito della misura emergenziale "Miglioramento delle capacità del territorio italiano di accogliere minori stranieri non accompagnati" del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) e sono stati complessivamente attivati quindici progetti, per un totale di 737 posti in 9 Regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Puglia, Sicilia e Toscana), dei quali è stata poi chiesta proroga fino ad agosto 2016. A seguito della pubblicazione di un nuovo bando[32], il 23 agosto 2016 sono stati avviati venti progetti localizzati in 11 Regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia e Toscana) per complessivi 1.000 posti[33]. Infine, allo scopo di potenziare maggiormente il sistema di prima accoglienza a favore di questo target particolarmente vulnerabile, ad agosto 2017 il Ministero dell'Interno ha adottato un ulteriore avviso per l'attivazione di almeno 1.100 posti di accoglienza in aggiunta ai 20 progetti finanziati e l'erogazione di servizi ad alta specializzazione per un totale di 52 milioni di euro sempre a valere sul fondo FAMI[34].

30 Art. 19 del Decreto Legislativo n. 142/2015.

31 G.U. 8 settembre 2016, n. 210.

32 Avviso pubblico del 22 aprile 2016 "Qualificazione del sistema nazionale di prima accoglienza dei Minori Stranieri non Accompagnati (MSNA)" con una dotazione di € 51.138.000 a valere sul Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI), destinati a progetti per 1.000 posti in strutture dedicate esclusivamente per minori stranieri non accompagnati per il periodo dal 23 agosto 2016 al 27 marzo 2019.

33 In realtà la data effettiva di avvio dei progetti non è stata uniforme per problemi di accreditamento delle comunità di accoglienza; tale autorizzazione, che concerne le caratteristiche funzionali e strutturali, la capacità ricettiva, i requisiti organizzativi, le competenze del personale e il costo delle prestazioni, resta infatti di competenza regionale.

34 In realtà la data effettiva di avvio dei progetti non è stata uniforme per problemi di accreditamento delle comunità di accoglienza; tale autorizzazione, che concerne le caratteristiche funzionali e strutturali, la capacità ricettiva, i requisiti organizzativi, le competenze del personale e il costo delle prestazioni, resta infatti di competenza regionale. vviso pubblico del 4 agosto 2017 "Qualificazione del sistema nazionale di prima accoglienza dei Minori Stranieri non Accompagnati (MSNA)" con dotazione di € 52.030.000 a valere sul FAMI per progetti attivi nel periodo dal 15 novembre 2017 al 7 aprile 2020.

Per riassumere, sono considerate strutture di prima accoglienza:

- i centri governativi di prima accoglienza finanziati con risorse a valere sul Fondo FAMI;
- i "CAS minori";
- le strutture di prima accoglienza accreditate e autorizzate dai Comuni o dalle Regioni;
- le strutture a carattere emergenziale e provvisorio[35].

Sono invece considerate strutture di seconda accoglienza:

- strutture afferenti alla rete SPRAR;
- strutture di secondo livello accreditate/autorizzate a livello regionale o comunale.

A fronte di quanto delineato, il sistema attuale appare tuttavia fortemente disomogeneo e le procedure di presa in carico dei minori tutt'altro che lineari, con ricadute profondamente differenziate sui contesti locali. L'offerta di posti disponibili nelle strutture governative di prima accoglienza finanziate attraverso il FAMI (circa 1.000 posti) risulta largamente insufficiente, così come quella di seconda accoglienza relativa allo SPRAR, nonostante tra il 2015 e 2016 sia più che raddoppiata (passando da 977 a 2.039 posti) e nonostante sia destinata ad incrementarsi gradualmente a seguito dell'adozione del decreto del 10 agosto 2016[36] relativo alle nuove modalità di ingresso da parte degli Enti Locali alla rete dei progetti SPRAR che introduce un sistema d'accesso permanente. Di fatto, la stragrande maggioranza dei MSNA viene collocata in strutture o comunità alloggio che dipendono dai Comuni (autorizzate dagli stessi o dalle Regioni); una parte residuale viene invece sistemata nelle strutture emergenziali prefettizie (CAS per minori per circa 1.000 posti), dove, nell'impossibilità di un trasferimento, finisce per stazionare per periodi lunghi.

Nello specifico, in base agli ultimi dati forniti dalla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali[37], al 30 aprile 2017 il numero di MSNA presenti in Italia è pari a 15.939, di cui il 65,8% (10.488 minori) accolti presso strutture di seconda accoglienza e il 26,1% (4.167) in centri di prima accoglienza, per un totale di 1.917 strutture censite. La restante quota risulta collocata presso privati oppure non è enucleabile la tipologia di collocamento.

La criticità principale per l'entrata a regime del nuovo sistema risiede da un lato nella mancata attivazione delle strutture governative dedicate (in parte compensata dall'apertura dei centri attraverso il FAMI), dall'altro nella necessità di ampliare i posti in seconda accoglienza, soprattutto nello SPRAR, per evitare che alcuni minori rimangano in prima accoglienza ben oltre i tempi previsti o vengano trasferiti in strutture non adeguate o al di fuori dei circuiti istituzionali. Sono stati infatti registrati casi di MSNA collocati in centri di prima o primissima accoglienza per periodi di gran lunga superiori ai sessanta giorni (ora trenta) previsti dalla normativa e addirittura permanenze prolungate negli stessi hotspot, dove dovrebbero invece rimanere per il tempo strettamente necessario al primo soccorso e alla preidentificazione (per un massimo di 48 ore)[38]. Inoltre, sono stati segnalate situazioni di promiscuità di MSNA con adulti nelle strutture provvisorie allestite nei luoghi di sbarco (quali tensostrutture, capannoni appositamente allestiti, ecc.), in attesa di trasferimento, o nei CAS per adulti. Sempre in un'ottica di accoglienza diffusa, è dunque necessario portare a compimento il sistema prefigurato realizzando l'apertura di un congruo numero di centri governativi di prima accoglienza, tanto per i minori sbarcati quanto per quelli rintracciati sul territorio, garantendo risorse specifiche per il loro sostentamento, senza cedere alla tentazione di una "gestione straordinaria", attraverso l'attivazione di circuiti paralleli di accoglienza.

Per quanto riguarda le strutture per MSNA gestite dai Comuni, che accedono al contributo a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nella misura di 45€ *pro capite/pro die*, da più parti si evidenzia che tale cifra si discosta sensibilmente dal costo medio delle rette e rappresenta quindi solo una

35 Si tratta delle strutture realizzate nei luoghi di sbarco al fine di dare una prima ed immediata attuazione al Piano, come indicato nella circolare n. 8885 del 25 luglio 2014 del Ministero dell'Interno, che invita i Prefetti dei Capoluoghi di Regione ad attivarsi per individuare/costituire con la massima urgenza strutture temporanee per la prima accoglienza dei minori non accompagnati, sotto l'impulso dei Tavoli di coordinamento regionale e in accordo con le Regioni e gli Enti Locali.

36 Decreto 10 agosto 2016 "Modalità di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario, nonché approvazione delle linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) (GU Serie Generale n. 200 del 27-8-2016).

37 Il censimento dei dati relativi alla presenza dei minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale, nonché delle strutture accreditate esistenti, viene realizzato dalla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, che pubblica sul sito istituzionale del Ministero un report sintetico con cadenza mensile e un report di monitoraggio più approfondito con cadenza quadrimestrale. Cfr. http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx

38 Cfr. Save the Children, *Atlante minori stranieri non accompagnati in Italia*, 2017.

parte dei costi sostenuti per l'accoglienza, soprattutto nel caso di minori portatori di particolari fragilità. Ciò è determinato dal fatto che i costi delle strutture di accoglienza sono direttamente correlati agli standard organizzativi e strutturali stabiliti dalle Regioni, le quali hanno facoltà di determinare i criteri per la definizione delle tariffe che i comuni sono tenuti a corrispondere ai soggetti accreditati e i requisiti di qualità per la gestione dei servizi e l'erogazione delle prestazioni in base alle specifiche caratteristiche di ciascuna tipologia di struttura per minori (comunità di tipo familiare, gruppo appartamento e strutture a carattere comunitario)[39].
Un passo fondamentale per migliorare la qualità della presa in carico è pertanto quello di riconoscere ai Comuni, in presenza di determinate condizioni e nelle more del progressivo ampliamento dello SPRAR, il rimborso dei costi effettivamente sostenuti per le accoglienze.
Altro aspetto fondamentale è strettamente legato alle condizioni di accoglienza, non sempre adeguate a rispondere ai bisogni di beneficiari particolarmente vulnerabili. Ci si riferisce in particolare alla carenza di personale nei servizi sociali dei Comuni che ospitano MSNA, dovuta al blocco del turn over al 25% che ha creato, specie nei Comuni di piccole dimensioni, una grave sofferenza e difficoltà nel rispondere ai bisogni sociali sempre più pressanti. A tal proposito con l'approvazione in via definitiva alla Camera del decreto legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito con modificazioni dalla L. 3 agosto 2017, n. 123, è stata accolta la proposta dell'ANCI volta a derogare il blocco del turn-over per il personale dei servizi collegati alla gestione dei progetti SPRAR, sulla scia di quanto già riconosciuto con il recente sblocco generale del turn over e con quanto riconosciuto per il comparto della polizia municipale (d.l. 14/2017).

39 Art. 8, co. 3, lett. n) e h) legge quadro 328/2000 e relativo DM 308/2001. La Regione Sicilia ha creato una tipologia di strutture di accoglienza esclusive per MSNA fissando, in assenza di risorse aggiuntive, la retta a 45€ (Dprs 513/2016) attraverso la revisione dello standard organizzativo e l'ampliamento della ricettività (al fine di contrarre i relativi costi di gestione) mentre per le comunità alloggio per minori la norma regionale indica una retta di circa di 75€. La Regione Calabria ha fissato rette che vanno da un massimo di 109€ per i gruppi appartamento ad un minimo di 45€ per le strutture per minori stranieri non accompagnati (Dgr 449/2016). Nelle altre regioni, invece, le leggi regionali di recepimento della normativa nazionale suddetta, non determinano un costo fisso giornaliero, che viene pertanto definito dall'offerta delle cooperative del terzo settore operanti sul territorio nazionale, in relazione alla tipologia di servizi offerti (anche in applicazione di quanto indicato nei Piani di Zona) e del costo ad essi relativo applicato sul territorio.

1.2 Novità normative in tema di protezione internazionale

SARA PRESTIANNI / ARCI

I provvedimenti del 2016

Dal punto di vista normativo, il 2016 è un anno apparentemente di transizione. Non vi sono modifiche significative o di rilievo ma molte delle scelte legislative intervenute nel corso del 2017 nascono e si sviluppano in questo anno.

Con il Decreto Legislativo 18 agosto 2015 n. 142/2015 *"Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché' della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*", cd Decreto accoglienza, il legislatore non aveva solo aderito alla procedura di trasposizione delle direttive dell'Unione Europea indicate nel titolo, ma aveva effettuato un'operazione legislativa ed anche amministrativa interessante, riconducendo in un unico testo normativo tutte le condizioni di accoglienza fino a quel momento previste dal Sistema normativo italiano in materia di protezione internazionale, modificando le disposizioni sulla procedura di riconoscimento della protezione, sia da un punto di vista amministrativo che giurisdizionale, favorendo un maggiore controllo ed una maggiore assistenza per i minori stranieri non accompagnati.

Il D.lgs.142/2015 arriva in un momento storico politico delicato, divenendo di fatto lo strumento operativo con il quale l'Italia affronta le disposizioni dell'Agenda Europea sulla Migrazione varata nel maggio e successivamente rafforzata nel settembre dello stesso anno. In particolare, con la Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce *misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*, adottata a causa di una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi in Italia e in Grecia, l'Unione Europea ha disposto l'applicazione della procedura cd *Relocation*, ("Ricollocamento"), per la durata di 24 mesi, durante i quali 120.000 richiedenti protezione internazionale dovevano essere ricollocati dall'Italia e dalla Grecia in altri Stati membri[40].

40 "*106 000 richiedenti asilo devono essere ricollocati dall'Italia e dalla Grecia entro il mese di settembre 2017. I restanti 54 000 dovrebbero essere ricollocati dall'Italia e dalla Grecia, a meno che la Commissione non presenti al Consiglio una proposta per l'adeguamento del meccanismo di ricollocazione prima del 26 settembre 2016. Inoltre, in linea con le conclusioni del Consiglio del 20 luglio 2015, gli Stati membri devono ancora impegnarsi per l'assegnazione dei rimanenti 7 744 posti su un totale concordato di 40 000 previsti della prima decisione del Consiglio. Gli Stati membri hanno l'obbligo di ricollocare dall'Italia e dalla Grecia il numero di persone che sono loro assegnate conformemente agli allegati I e II della decisione (UE) 2015/1601 9 del Consiglio nonché quello approvato con la decisione (UE) 2015/1523 10 del Consiglio, in linea con i dati definiti nelle conclusioni del Consiglio del 20 luglio 2015. Tale obbligo deve essere adempiuto in un periodo di due anni*." Prima Relazione sulla ricollocazione e sul reinsediamento, 13.03.2016 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo al Consiglio Europeo ed al Parlamento.

Questo ha comportato una deroga alle disposizioni del Regolamento (UE) N. 604/2013 del 26 giugno 2013 che *stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide*, cd *Dublino III*, poiché i richiedenti asilo potevano ottenere di essere trasferiti in un altri Paese dell'Unione Europea senza che venissero loro applicati i criteri indicati nel Regolamento.
Una procedura alla quale non potevano e non possono aderire indistintamente tutti coloro che propongono domanda di protezione ma esclusivamente coloro che presentano alcune condizioni predeterminate. Si tratta in particolare dei richiedenti asilo appartenenti "*a una nazionalità per la quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale, in base agli ultimi dati medi trimestrali Eurostat aggiornati disponibili per tutta l'Unione, è pari o superiore al 75 % delle decisioni sulle domande di protezione internazionale adottate in primo grado*".
Secondo questo criterio, l'adesione alla *Relocation* è autorizzata ai richiedenti asilo provenienti dalla Siria, dall'Eritrea e dall'Iraq, ma nel corso del 2016 la procedura prosegue e si sviluppa ulteriormente, e con essa vengono a galla anche i problemi di applicabilità e le resistenze di molti Paesi dell'Unione Europea. Intanto la procedura viene estesa a cittadini provenienti da altri Paesi terzi, come indicato dalla **Prefettura di Lecce** che con la **Circolare n. 13848 del 16 febbraio 2016** comunica l'avvenuta estensione del diritto di accedere alla procedura ai cittadini richiedenti protezione e provenienti dalla Repubblica Centroafricana, dal Bahrain, dallo Swaziland e dallo Yemen.
Come anticipato invece, la procedura incontra difficoltà di attuazione non solo per i requisiti stringenti che il richiedente protezione deve possedere per accedervi, quanto per le lungaggini e la complessità che presenta nella fase che precede l'autorizzazione ed il trasferimento ed anche per la difficile collaborazione con i Paesi UE interessati alla procedura. Con la **Decisione di esecuzione (UE) 2016/408 del 10 marzo 2016** viene autorizzata la sospensione temporanea della ricollocazione del 30% dei richiedenti assegnati all'Austria a norma della decisione (UE) 2015/1601, seppure ai sensi della stessa decisione, ogni Stato membro di ricollocazione dovrebbe garantire che "*la ricollocazione si svolga regolarmente, senza indugio e a un livello sufficiente*".
L'Austria, in questo caso specifico, aveva richiesto la sospensione della procedura come peraltro previsto dalla Decisione UE 2015/1601[41], sostenendo di trovarsi a dover affrontare un afflusso notevole e imprevisto di migranti provenienti peraltro da altri Paesi dell'Unione in conseguenza di quelli che vengono identificati come "spostamenti migratori irregolari e secondari". Secondo i dati EUROSTAT, nel 2015 tra tutti i Paesi dell'Unione Europea la Svezia ha registrato la presenza del maggior numero di richiedenti protezione internazionale *pro capite,* seguita proprio dall'Austria[42]. Questo dato in particolare, diventa il punto di partenza per accogliere la richiesta dell'Austria seppure ed in ogni caso, la sospensione riguarda solo il 30% del totale assegnato, rimanendo in questo caso obbligata a continuare il Ricollocamento della quota di 1065 richiedenti fino all'11 marzo 2017.
Quando si parla di spostamenti irregolari e secondari ci si riferisce ai migranti che pur essendo già arrivati in un Paese dell'UE, decidono di proseguire il loro percorso migratorio. Una situazione questa che negli ultimi anni ha alimentato polemiche tra molti dei Paesi dell'UE. L'Italia a più riprese è da diversi Paesi è stata accusata di non essere in grado di effettuare l'identificazione dei migranti sbarcati nel proprio territorio tantomeno di impedirne lo spostamento verso un altro Paese dell'UE. Il tema della difficoltà di mantenere sul proprio territorio quanti arrivano in Italia favorendo esclusivamente il trasferimento di coloro che sono indicati nella decisione dell'UE sulla *Relocation* rimane centrale e delicato.
Il 2015 era terminato con la C**ircolare n. 41807 del 29 dicembre 2015** in cui il Ministero dell'Interno forniva indicazioni circa il **monitoraggio dell'attribuzione della qualificazione giuridica ai migranti giunti via mare.** Nella Circolare viene spiegato come, alla data del 1 ottobre 2015, l'Italia aveva presentato alla Commissione Europea un programma strutturato circa le modalità con le quali, anche in ottemperanza alle indicazioni contenute nell'Agenda Europea per la Migrazione, l'Italia si impegnava ad affrontare l'afflusso di migranti sul territorio nazionale. Per questo motivo, si sottolinea nella Circolare, sono state aperti gli *hotspot* in prossimità dei luoghi di sbarco dei migranti[43]. All'interno di queste strutture, prosegue la Circolare "*con il supporto di rappresentanti delle agenzie*

41 Si tratta dell'articolo 4, paragrafo 5, della decisione (UE) 2015/1601, secondo cui "*In circostanze eccezionali, uno Stato membro può notificare al Consiglio e alla Commissione la propria incapacità temporanea a partecipare al processo di ricollocazione fino al 30 % dei richiedenti a esso assegnati ai sensi del paragrafo 1, per motivi debitamente giustificati e compatibili con i valori fondamentali dell'Unione sanciti dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea*."

42 Sono stati dichiarati 9421 richiedenti per milione di abitanti (fonte Eurostat).

43 Alla data di pubblicazione della Circolare i Centri *hot spot* attivi sono Lampedusa e Trapani. Secondo la *Road Map* fornita dal governo italiano alla Commissione Europea nell'ottobre 2015 gli altri centri hot spot di prossima apertura sarebbero dovuti essere Augusta, Lampedusa, Porto Empedocle, Pozzallo, Taranto e Trapani.

europee e delle competenti organizzazioni internazionali, si procede, dopo l'identificazione ed il fotosegnalamento, ad assegnare ai migranti un'appropriata qualificazione giuridica, al fine di avviarli successivamente alle pertinenti strutture di destinazione".

Nel caso in cui i migranti vengano invece fatti sbarcare presso porti diversi, in cui non è stato allestito un *hotspot* e quindi non sarebbe possibile attivare la procedura sopra descritta, dovranno essere comunque sottoposti alle attività di identificazione e fotosegnalamento[44]. Per questo motivo la Circolare, anche nell'ottica del monitoraggio dell'effettiva attività di identificazione e di fotosegnalamento operata in Italia, dispone che le Questure interessate o destinatarie di migranti provenienti da uno sbarco, comunichino al Servizio Immigrazione della Direzione Centrale il numero dei migranti loro assegnati e successivamente al Servizio Immigrazione, entro il termine di 72 ore, l'avvenuto fotosegnalamento e "*la definizione giuridica attribuita ad ognuno dei migranti provenienti dalle località di sbarco giunti nella rispettiva provincia a seguito dei piani di riparto*". La comunicazione va fatta utilizzando la modulistica allegata alla Circolare stessa.

La procedura di identificazione spesso si rivela di difficile realizzazione, ed in special modo nei casi in cui i migranti rifiutano di volersi fare sottoporre a tale attività di polizia. Nella **Nota del 16 marzo 2016 del Ministero dell'Interno** - Dipartimento della pubblica sicurezza "**Uso della forza nelle operazioni di foto-segnalamento e nella rilevazione delle impronte digitali di stranieri e cittadini italiani**", evidenziando proprio le difficoltà che incontrano gli agenti di polizia nelle operazioni di fotosegnalamento ed identificazione dei migranti, il Ministero[45] sottolinea come sia in corso di predisposizione una norma sugli *hotspot* volta a disciplinare il soccorso, la prima assistenza, l'identificazione nonché il rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico, anche forzoso, dei migranti[46].

In ogni caso, il sistema di assistenza ed accoglienza dei richiedenti e dei protetti internazionali nel suo complesso è continuamente oggetto di critiche, analisi, esami, valutazioni e quindi proposte di modifica. Pubblicata nella Gazzetta

44 Secondo quanto previsto dalla circolare 400/A /l.308/0031828 del 24 settembre 2015 e da quelle ivi richiamate, in particolare, dalla circolare 400/A/l .308/0028197 del 25 settembre 2014, ossia presso le Questure di destinazione.

45 *"La suddetta previsione normativa sarà inserita nello schema di disegno di legge recante disposizioni in materia di protezione internazionale, in avanzato stato di predisposizione, che sarà sottoposto all'esame di un prossimo Consiglio dei Ministri."* Nota del 16 marzo 2016 del Ministero dell'interno.

46 La nota si riferisce alle modifiche introdotte nel 2017 con Decreto Legge 17 febbraio 2017, n. 13 Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché' per il contrasto dell'immigrazione illegale convertito con modificazioni dalla L. 13 aprile 2017, n. 46.

Art.17*"1.Al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, dopo l'articolo 10-bis è inserito il seguente: «Art. 10-ter (Disposizioni per l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare). - 1. Lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi allestiti nell'ambito delle strutture di cui al decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, e delle strutture di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142. Presso i medesimi punti di crisi sono altresì' effettuate le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico, anche ai fini di cui agli articoli 9 e 14 del regolamento UE n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 ed è assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito.*

2. Le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico sono eseguite, in adempimento degli obblighi di cui agli articoli 9 e 14 del regolamento UE n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, anche nei confronti degli stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale.

3.Il rifiuto reiterato dello straniero di sottoporsi ai rilievi di cui ai commi 1 e 2 configura rischio di fuga ai fini del trattenimento nei centri di cui all'articolo 14. Il trattenimento è disposto caso per caso, con provvedimento del questore, e conserva la sua efficacia per una durata massima di trenta giorni dalla sua adozione, salvo che non cessino prima le esigenze per le quali è stato disposto. Si applicano le disposizioni di cui al medesimo articolo 14, commi 2, 3 e 4. Se il trattenimento è disposto nei confronti di un richiedente protezione internazionale, come definita dall'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, è competente alla convalida il Tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea.

4. L'interessato è informato delle conseguenze del rifiuto di sottoporsi ai rilievi di cui ai commi 1 e 2.»."

ufficiale n. 76 del 1 aprile 2016 con il titolo "**Modifiche alla delibera della Camera: istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti in centri di accoglienza"** nella **Deliberazione della Camera dei Deputati del 23 marzo 2016**, vengono rivisti tempi, ruoli e competenze della Commissione già istituita con la precedente deliberazione del 17 novembre 2014.

In primis viene stabilita una durata maggiore della Commissione stessa che passa da un anno all'intero corso della XVII legislatura. Rispetto all'ambito delle proprie competenze invece, viste le modifiche normative disposte dal D.lgs. 142/2015 si segnalano in particolare: l'accertamento delle modalità di svolgimento della procedura di identificazione per verificare che vengano svolte nel rispetto delle garanzie di accesso alla procedura di richiesta di protezione internazionale; la valutazione dell'operato delle Commissioni esaminatrici, per determinare l'efficacia del sistema di esame e valutazione delle domande di protezione internazionale. A compiti inerenti la procedura di ingresso e determinazione della protezione internazionale si aggiungono altri di valutazione generale dello stato del sistema di accoglienza. In particolare, si chiede alla Commissione di verificare lo stato del sistema dei centri di accoglienza attraverso una serie di elementi quali: la loro distribuzione nel territorio nazionale, le procedure per l'affidamento degli appalti relativi ai servizi di gestione dei medesimi centri, le informazioni e gli elementi necessari a valutare le ricadute di carattere sociale. A queste si aggiungono la valutazione delle misure adottate in tema di profilassi e assistenza sanitaria, a tutela della salute dei migranti e della popolazione residente, le modalità di protezione dei minori stranieri non accompagnati e delle altre categorie di soggetti vulnerabili, la normativa sul trattenimento dei migranti nei CIE e l'individuazione di meccanismi che rendano più efficienti il meccanismo di rimpatrio e l'esecuzione dei provvedimenti di allontanamento dal territorio nazionale.

Anche nell'ambito delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale e delle forme complementari previste dalla legislazione italiana vi sono delle interessanti novità. In risposta ad un quesito dell'11 febbraio 2016 il **Ministero dell'Interno** - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione fornisce chiarimenti sul tema del **Rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.**[47] Al centro del quesito proposto al Ministero ed oggetto del documento troviamo l'applicazione delle misure di accoglienza allo straniero a cui ai sensi dell'articolo 32 comma 3 Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato è stato rilasciato un permesso di soggiorno per protezione umanitaria ex art. 5 comma 6 del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero[48]. Sappiamo come il D.lgs. 142/2015 disciplina in particolare l'accoglienza dei richiedenti protezione mentre rispetto ai titolari di protezione internazionale nonché di pds per protezione umanitaria non vi siano indicazioni specifiche. Secondo la Circolare, lo straniero titolare di permesso di soggiorno per motivi umanitari rilasciato ai sensi dell'art. 32 comma 3 già citato può vedersi riconoscere il diritto alle misure di accoglienza previste nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati secondo quanto previsto nel DM 7 agosto 2015 e per il tempo indicato nelle linee guida allegate. Altro è invece il caso in cui allo straniero titolare di permesso di soggiorno per protezione umanitaria venga revocato o rifiutato il permesso di soggiorno. In questo caso infatti il cittadino straniero può impugnare il provvedimento ma né ai fini delle procedure di accoglienza tantomeno ai fini delle procedure di autorizzazione al soggiorno può essere considerato richiedente asilo e quindi essere accolto.

Il tema dell'impugnazione ritorna nella C**ircolare del Ministero dell'Interno n. 400/A/2016/15.1.10.1 del 2 febbraio 2016**, "**Esecuzione delle ordinanze di protezione internazionale da parte del Tribunale adito con ricorso**"[49]. Oggetto della richiesta di chiarimento è la procedura da adottare in presenza di pronunce favorevoli emesse dal Tribunale ordinario a seguito di ricorso avverso la decisione negativa di una Commissione territoriale. Alcune Questure adottano infatti la prassi di richiedere al ricorrente la prova della cd presa d'atto da parte della competente Commissione territoriale "*per l'eventualità che queste ultime abbiano inte-*

47 L'oggetto completo della Circolare è "Rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Circolare n. 2255 del 30.10.2015. Quesito"

48 *"Fatto salvo quanto previsto dagli articoli 23, 29 e 30 la Commissione territoriale adotta una delle seguenti decisioni:*

(…) Nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286" art. 32 comma 3 Dlgs 25/2008.

49 La Circolare fa seguito alla n. 38225 del 18.11.2015, stesso oggetto, che deve intendersi interamente sostituita.

SARA PRESTIANNI / ARCI

resse a proporre impugnazione in appello". Secondo il Ministero la prassi non è corretta. Con le modifiche normative intervenute negli ultimi anni ed in particolare con il D.lgs. 142/2015 infatti, i provvedimenti emessi dal Tribunale vengono comunicati alle parti, quindi alla Commissione territorialmente competente ed al richiedente ricorrente, a cura del Tribunale adito. È compito della Commissione competente trasmettere successivamente i provvedimenti alle Questure. Nei procedimenti sommari previsti nelle nuove procedure di impugnazione la decisione viene emessa sotto forma di ordinanza dotata di immediata efficacia esecutiva, alla quale l'Autorità amministrativa deve adeguarsi. Ne consegue quindi che la richiesta di presa d'atto da parte della Commissione appare superflua e superata dalla nuova procedura.

Sul provvedimento di revoca del permesso di soggiorno per richiesta asilo, in seguito al rigetto dell'istanza di protezione internazionale da parte della competente Commissione territoriale il **Ministero dell'Interno** con la **Circolare n. 31404 del 21 luglio 2016** fornisce utili chiarimenti in merito alle procedure adottabili.[50] La Circolare ci dà modo di fare una sintesi delle diverse procedure che pur riferendosi ad ambiti diversi intervengono nella stessa fase del percorso di migrante richiedente protezione internazionale. Il richiedente protezione infatti usufruisce delle misure di accoglienza fino alla decisione della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale. Qualora la sua domanda venisse rigettata, le misure di accoglienza potrebbero essere estese fino alla scadenza del termine per la proposizione del ricorso davanti alle autorità giudiziarie[51], ed in questo caso l'accoglienza perdurerebbe fino alla decisione del Tribunale adito secondo la duplice procedura che prevede l'effetto sospensivo automatico prodotto dall'avvenuta impugnazione o l'effetto differito qualora sia richiesto un provvedimento da parte del Giudice adito. Nel caso in cui il richiedente non abbia presentato ricorso (o abbia richiesto la sospensione ma non gli sia stata concessa), posto che la visita di Valutazione Schengen alla quale fa seguito la Circolare abbia messo in rilievo come debba essere

50 La Circolare viene pubblicata a seguito delle valutazioni emerse dalla visita di Valutazione Schengen dell'Italia nel settore dei Rimpatri e fa seguito all'unita circolare prot. n. 5189, diramata dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione il 25 marzo 2016, con la quale, peraltro, si dispone circa la disciplina sui tempi di accoglienza.

51 15 giorni o 30 giorni, in base alle previsioni dell'art. 19, comma 3 del D.Lgs n. 150/2011, come modificato dal D.Lgs n. 142/2015).

adottata una decisione di rimpatrio ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 115/CE, così come recepito nell'ordinamento nazionale dall'articolo 13, comma 2, del TUI, la Questura deve procedere alla revoca del permesso di soggiorno "*motivata dall'assenza dei requisiti richiesti per l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato, da cui conseguirà la cessazione delle misure di accoglienza*", dandone comunicazione al Prefetto. Il dubbio tra l'emissione di un provvedimento di rifiuto e quella di un provvedimento di revoca si risolve per quest'ultimo poiché non si ravvisano le ipotesi di rifiuto previste dall'articolo 12, commi 1 e 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286[52]. A seguito del provvedimento di revoca quindi, la PS dovrà avere cura di proporre al Prefetto l'espulsione dal territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, lettera b), del TUI[53].

La procedura di revoca nonché le considerazioni effettuate dalla commissione Valutazione Schengen ovviamente non esimono la PS dall'applicare quelle disposizioni[54] che prevedano di dover far precedere ogni attività correlata all'allontanamento dello straniero, "*da una attenta valutazione della sua situazione personale, rilevabile nel corso della rituale intervista e documentabile, da parte dei preposti Uffici, mediante la compilazione dell'apposito "foglio notizie" in uso dal 29 giugno 2011, che dovrà riportare sempre la firma dell'interessato, nell'apposito campo "firma del dichiarante".*[55]

Sul tema "**Lavoratori richiedenti protezione internazionale ed asilo politico**" si esprime invece il **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel Parere del 26 luglio 2016, prot. n. 14751**. Il Ministero risponde ad un quesito sollevato da una Direzione Provinciale del Lavoro a seguito di una procedura ispettiva relativa alla legittimità dell'occupazione di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale ed alle ipotesi in cui il rapporto lavorativo debba essere considerato irregolare e quindi sanzionabile.

Come sappiamo, la presentazione della domanda di protezione internazionale attribuisce al richiedente una provvisoria condizione giuridica che si traduce nel rilascio di "*un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale (...)*". Nelle more del rilascio, l'art. 4 comma 3 del D.lgs. 142/2015 riconosce valore di permesso di soggiorno provvisorio anche alla "*ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale rilasciati contestualmente alla verbalizzazione della domanda (...)*". Il permesso di soggiorno rilasciati al richiedente protezione non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro ma consente di svolgere attività lavorativa una volta che siano trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda e qualora il procedimento di esame della domanda non si sia ancora concluso né il ritardo sia attribuibile al richiedente[56]. Di conseguenza, il computo dei sessanta giorni decorre già dal rilascio della ricevuta / permesso di soggiorno provvisorio che potrà cosi essere acquisito agli atti, in seguito ad una procedura ispettiva, per verificare se la condizione giuridica del richiedente protezione rientri tra quelle alle quali viene riconosciuta la facoltà di svolgere un'attività lavorativa. Il Ministero prosegue fornendo ulteriori indicazioni che possano consentire agli organi competenti di verificare in maniera puntuale la condizione giuridica del richiedente protezione autorizzato a svolgere un'attività lavorativa "*Ai fini del corretto inquadramento giuridico della fattispecie, appare necessario, indipendentemente dalla documentazione di fatto esibita dai lavoratori stranieri o dal datore di lavoro in sede di controllo, procedere all'acquisizione della ricevuta di verbalizzazione della domanda di protezione internazionale, dal cui rilascio vanno calcolali i sessanta giorni per l'espletamento dell'attività lavorativa.*"

Qualora quindi sia in atto una procedura di ispezione verso un rapporto lavorativo con un richiedente protezione, le fattispecie che potrebbero essere sanzionate sono sia la regolarità del rapporto lavorativo in sè che l'adempimento dei termini che consentono al richiedente protezione di essere occupato. Nel caso venga eccepita la prima condizione troverà applicazione la sanzione ai sensi dell'art. 3, comma 3, D.L. n. 12/2002, convertito in legge n. 73/2002[57], mentre nel caso in cui il richiedente sia privo del permesso di soggiorno provvisorio (ricevuta della verbalizzazione della domanda), potrà ritenersi integrata la fattispecie penale di cui all'art. 22,

52 *"Salvo che debba disporsi il respingimento o l'espulsione immediata con accompagnamento alla frontiera, quando il permesso di soggiorno è rifiutato il questore avvisa l'interessato, facendone menzione nel provvedimento di rifiuto, che, sussistendone i presupposti, si procederà nei suoi confronti per l'applicazione dell'espulsione di cui all'articolo 13 del testo unico. 2. Con il provvedimento di cui al comma 1, il questore concede allo straniero un termine, non superiore a quindici giorni lavorativi, per presentarsi al posto di polizia di' frontiera indicato e lasciare volontariamente il territorio dello Stato, con l'avvertenza che. in mancanza. si procederà a norma dell'articolo 13 del testo unico."* Art. 12 commi 1 e 2 DPR 394/1999.

53 "*L'espulsione è disposta dal prefetto, caso per caso, quando lo straniero: (...) b) si è trattenuto nel territorio dello Stato in assenza della comunicazione di cui all'articolo 27, comma 1-bis, o senza avere richiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, ovvero quando il permesso di soggiorno è stato revocato o annullato o rifiutato ovvero è scaduto da più di sessanta giorni e non ne è stato chiesto il rinnovo ovvero se lo straniero si è trattenuto sul territorio dello Stato in violazione dell'articolo 1, comma 3, della legge 28 maggio 2007, n. 68;*" art. 13 comma 2 lett. b.

54 Circolare n. 400/A/2011/10.2.5 del 29 giugno 2011, a firma del Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza pro-tempore, (ALL. A), e nella circolare n. 400/A/2013/10.2.5. prot. 26419, del 12 agosto 2013 (6) (ALL. B), le SSLL (8).circolare n. 40U/A/2013/10.2.5, prot. 26419, del 12 agosto 2013, recante "Norme e procedure correlate alle attività di rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari. Chiarimenti operativi".

55 Nell'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, viene quindi previsto che l'espulsione sia disposta dal Prefetto caso per caso.

56 Art. 22 D.Lgs. 142/2015.

57 Come da ultima modifica ex art. 22, D.Lgs. n. 151/2015.

comma 12, TUI. Anche **l'Agenzia delle Entrate** pubblica una circolare in materia di protezione internazionale ed in particolare **sull'attribuzione del codice fiscale da parte di Questura/Polizia di frontiera con procedura telematica**. Il tema è stato già in parte anticipato ed è conseguente all'entrata in vigore del decreto 142/2015: la ricevuta attestante la presentazione della domanda di protezione internazionale ha valore di permesso di soggiorno provvisorio ai sensi dell'art. 4 comma 3 del D.Lgs. 142/2015. Questo consente di attribuire il codice fiscale sin dal momento del rilascio del cd permesso provvisorio e favorisce alcune procedure quali l'iscrizione al Servizio sanitario Nazionale nonché lo svolgimento di un'attività lavorativa.
Nella Circolare vengono cosi illustrate le principali fasi di gestione del codice fiscale previste dalla nuova procedura: la Questura/Polizia di frontiera, al momento della verbalizzazione della richiesta di protezione internazionale dello straniero, richiede in via telematica l'attribuzione del codice fiscale provvisorio numerico; il codice provvisorio viene riportato sulla ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale e la ASL può già procedere all'iscrizione e alla scelta del medico, seppure non venga inviata automaticamente la Tessera Sanitaria. Il codice provvisorio numerico può essere convertito in alfanumerico definitivo a seguito della decisione di riconoscimento della protezione internazionale o del rilascio del pds per protezione umanitaria, ed è inserito nella lettera di notifica del decreto di riconoscimento della protezione internazionale.
In caso di anomalia in sede di conversione, permane provvisoriamente il codice fiscale numerico mentre viene previsto anche il caso della cancellazione del codice fiscale provvisorio numerico quando vi è stato un esito negativo della richiesta di protezione internazionale, una volta decorsi i termini per il ricorso o nel caso di conferma del diniego a seguito di contenzioso o di trasferimento in altro Paese o ancora in ogni altro caso di revoca del permesso di soggiorno.

I provvedimenti del 2017

Le modifiche normative introdotte nel 2015 con il D.Lgs. 142/2015 seppure costituiscono un documento importante nel percorso giuridico legislativo della normativa in materia di protezione internazionale continuano ad essere ritenute non sufficienti ed incomplete pur avendo toccato aspetti diversi e modificato più testi contestualmente. Il 3 agosto 2016 presso la Camera dei deputati si svolge l' Audizione del Ministro della Giustizia Andrea Orlando dinanzi al Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione. Il Ministro traccia uno scenario del fenomeno migratorio che si è sviluppato negli ultimi anni in Italia e delle difficoltà incontrate nella gestione dei flussi. Ritiene altresì necessario mettere in campo altri strumenti che risultino più efficaci nella gestione dei flussi. Partendo dai dati relativi alle richieste di protezione internazionale degli anni 2013-2016 sottolinea come si sia verificato un incremento delle domande di asilo e di conseguenza un aumento importante del numero delle impugnazioni in sede giurisdizionale: "*Durante i primi 5 mesi del 2016, nei Tribunali sono stati iscritti ben 15.008 ricorsi in materia di "Protezione internazionale", con un flusso in decisa crescita, con circa 3.500 nuovi ricorsi al mese. Le sedi giudiziarie col maggior numero di iscrizioni sono Napoli e Milano, seguite da Roma e Venezia."* Di contro, invece, il numero delle decisioni che si registra nello stesso periodo è di 985 pronunce, nettamente inferiore alle aspettative e quindi non in grado di compensare i nuovi ricorsi che verrebbero iscritti negli anni successivi e che produrrebbero sempre più pendenze giudiziarie[58] posto che delle circa mille decisioni del 2016 la percentuale di accoglimenti totali risulti bassissima seppure non indicata.
Durante l'audizione, auspicando uno snellimento delle procedure tale da evitare che vi sia un aumento incontrollato di pendenze giudiziarie, il Ministro Orlando annuncia la predisposizione

58 Secondo quanto riportato dal Ministro Orlando la media della durata dei procedimenti nel 2016 si attesta sui 167 giorni.

di ulteriori interventi normativi attraverso un disegno di legge già al vaglio del Governo. Il Disegno di legge si muove su due fronti: individuare una sezione specializzata in alcune materie ed in particolare nella protezione internazionale come già previsto in ordinamenti giudiziari di altri Paesi dell'Unione Europea, sostituendo l'attuale rito sommario di cognizione con un procedimento camerale senza udienza, ma che consenta l'acquisizione da parte dell'autorità giudiziaria della videoregistrazione del colloquio del richiedente davanti alla Commissione; la revisione del sistema delle impugnazioni di secondo grado, e quindi del giudizio in appello previsto avverso le decisioni di primo grado dei Tribunali prevedendo la soppressione dell'appello contro la decisione del Tribunale. Nel testo si esaminano anche altre questioni quali la presenza dei minori stranieri non accompagnati[59], il terrorismo e le attività di prevenzione e di contrasto[60].

Queste valutazioni hanno costituito la premessa di alcune delle norme contenute in quello che costituisce il principale intervento normativo in materia nel corso del 2017, ovvero il **Decreto Legge 17 febbraio 2017 n. 13 convertito con modifiche dalla Legge del 13 aprile 2017, n. 46**[61], un complesso e articolato provvedimento che incide soprattutto (ma non esclusivamente) sugli istituti processuali, come specificato nel titolo "*Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*". Il testo nasce dall'esigenza principale di accelerare le procedure per l'esame dei ricorsi sulle domande di protezione internazionale, come anticipato nella relazione del Ministro Orlando precedentemente riportata, ma prevede anche altri interventi normativi. In particolare: l'istituzione delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, le misure per la semplificazione e l'efficienza delle procedure innanzi alle Commissioni territoriali, le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti di diniego della protezione internazionale, la partecipazione dei richiedenti protezione internazionale ad attività di utilità sociale, le misure per l'accelerazione delle procedure di identificazione e per la definizione della posizione giuridica dei cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale e del traffico di migranti, le disposizioni urgenti per assicurare l'effettività delle espulsioni e il potenziamento dei centri di permanenza per i rimpatri. Mantenendo l'analisi sulle disposizioni che riguardano più propriamente la materia della protezione internazionale occorre sottolineare alcuni aspetti rilevanti.

Con la legge di conversione vengono modificate le disposizioni relative all'istituzione delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, previste presso tutti i tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le Corti d'appello [62]. In particolare, per le controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale la competenza viene stabilita territorialmente, in base alla sezione specializzata nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato.

Seppure fosse già stato introdotto dal D.Lgs.142/2015, viene dato più spazio e riconoscimento alla modalità di videoregistrazione del colloquio che il richiedente asilo deve tenere dinanzi la Commissione territoriale competente, attraverso mezzi audiovisivi, trascritto con l'ausilio di sistemi automatici di riconoscimento vocale. Questo poiché in sede di ricorso giurisdizionale avverso la decisione della Commissione territoriale, la videoregistrazione e il verbale di trascrizione se disponibili potranno escludere la comparizione delle parti in sede di dibattimento, ritenendo la video registrazione sufficiente a valutare le ragioni del ricorso. Seppure in sede di colloquio il richiedente può richiedere

59 *"per i minori i dati parlano di un numero crescente, nell'ordine di decine di migliaia all'anno, che fanno ingresso o che transitano nel territorio italiano. I segnali non possono essere sottovalutati. Europol ha denunciato l'esistenza di una sofisticata "infrastruttura criminale europea" che prende di mira i migranti minori a fini di sfruttamento. Di molti di loro si perdono le tracce all'ingresso in Europa. Al 31 dicembre 2015 sono stati registrati in Italia ben 6.135 minori non accompagnati che risultano irreperibili."*

60 *"occorre potenziare il controllo sulle frontiere esterne dell'Unione e verificare attentamente il grado di integrazione dei soggetti che hanno varcato le frontiere dell'Unione. Sotto il primo profilo, riteniamo fondamentale continuare a sostenere il processo di transizione verso un democratico stato di diritto nei Paesi di origine e di transito dei flussi migratori, nella prospettiva di realizzare una cooperazione giudiziaria celere ed efficace. Si inserisce in tale contesto il ripristino della figura del magistrato di collegamento, che abbiamo voluto in Paesi strategicamente rilevanti per il terrorismo e per i flussi migratori: è già operativo il magistrato italiano di collegamento in Francia, è stato designato in Albania ed è in corso la procedura di selezione in Marocco."*

61 Il decreto, presentato dall'esecutivo a febbraio, è stato approvato definitivamente dalla Camera il 12 aprile 2017 con 240 voti a favore, 176 voti contrari e 12 astenuti con voto di fiducia. Al Senato era già stato approvato il 29 marzo sempre con un voto di fiducia. Le disposizioni previste non si applicano ai minori stranieri non accompagnati, per i quali valgono le norme prevista dalla Legge 7 aprile 2017, n. 47 recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati".

62 Il testo ne prevedeva l'istituzione stabilendo le sedi presso i tribunali ordinari di Bari, Bologna, Brescia, Cagliari, Catania, Catanzaro, Firenze, Lecce, Milano, Palermo, Roma, Napoli, Torino e Venezia.

di non avvalersi del supporto della videoregistrazione l'esito della richiesta non è scontato. L'istanza deve essere motivata e la Commissione territoriale si dovrà esprimere con provvedimento non impugnabile e trascritto in lingua italiana. In ogni caso, il colloquio viene anche trascritto e del verbale ne viene data lettura al richiedente tramite l'ausilio di un interprete ed in una lingua a lui comprensibile. Il componente della Commissione territoriale che ha condotto il colloquio e non l'interprete, come nella disposizione contenuta nel Decreto Legge, subito dopo la lettura e in cooperazione con il richiedente e l'interprete, verifica la correttezza della trascrizione e vi apporta le correzioni necessarie. Rispetto invece al procedimento giurisdizionale, si stabilisce che i procedimenti sono regolati dalle disposizioni di cui agli articoli 737 e seguenti del cpc. Nel 2016, su 81.287 domande di protezione internazionale esaminate dalle competenti Commissioni territoriali, sono state 49.706 quelle che hanno ricevuto un rifiuto netto, un diniego assoluto, contro le 31.581 accolte. Di queste, peraltro, sono state 18.811 quelle a cui è stato riconosciuto il diritto al soggiorno nel territorio nazionale italiano attraverso il rilascio di un permesso per motivi umanitari. A tutti è consentito l'accesso ai rimedi giurisdizionali. Questo secondo il legislatore avrebbe contribuito ad un aumento del numero di ricorsi presentati nel corso degli ultimi anni e come sottolineato in precedenza le nuove disposizioni dovrebbero favorire un'accelerazione rispetto alla durata. Il procedimento è trattato quindi in camera di consiglio e l'udienza per la comparizione delle parti è fissata esclusivamente quando il giudice: visionata la videoregistrazione ritiene necessario disporre l'audizione dell'interessato; ritiene indispensabile richiedere chiarimenti alle parti; dispone consulenza tecnica ovvero, anche d'ufficio, l'assunzione di mezzi di prova; la videoregistrazione non è disponibile; l'interessato ne abbia fatto motivata richiesta nel ricorso introduttivo e il giudice, sulla base delle motivazioni esposte dal ricorrente, ritenga la trattazione del procedimento in udienza essenziale ai fini della decisione; l'impugnazione si fonda su elementi di fatto non dedotti nel corso della procedura amministrativa di primo grado.

Il ricorrente può depositare una nota difensiva ma entro quattro mesi dalla presentazione del ricorso, il Tribunale decide, sulla base degli elementi esistenti al momento della decisione, con decreto che rigetta il ricorso, riconosce al ricorrente lo status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria. Il decreto non è reclamabile. Non è possibile quindi ricorrere in Corte d'Appello ma è possibile proporre ricorso per Cassazione entro trenta giorni decorre dalla comunicazione del decreto. Viene rafforzata e resa più certa la procedura di notifica di alcuni degli atti inerenti la procedura di protezione internazionale e viene riconosciuto al Centro di Accoglienza un ruolo determinante in questa fase. Secondo l'articolo 5 del D.Lgs. 142/2015, *"l'indirizzo del centro costituisce il luogo di domicilio valevole agli effetti della notifica e delle comunicazioni degli atti relativi al procedimento di esame della domanda, nonché di ogni altro atto relativo alle procedure di trattenimento o di accoglienza di cui al presente decreto"*. Ne consegue che le notificazioni degli atti e dei provvedimenti del procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale sono validamente effettuate presso il centro o la struttura in cui il richiedente è accolto o trattenuto mediante posta elettronica certificata (PEC) all'indirizzo del responsabile del centro o della struttura, il quale, effettuata la notificazione e sottoscritta la ricevuta da parte del richiedente, ne deve dare immediatamente comunicazione alla Commissione territoriale mediante messaggio di posta elettronica certificata. Qualora il richiedente non sia presente nel Centro perché la misura di accoglienza è stata revocata, i tempi di accoglienza sono terminati ed il richiedente ha lasciato il centro, e la notificazione non possa essere effettuata per irreperibilità, il Responsabile del Centro ne da comunicazione alla Commissione territoriale che provvede a trasmettere l'atto alla Questura territorialmente competente. Verificato che non vi è un altro domicilio dichiarato, la notificazione si intende ugualmente eseguita decorsi venti giorni dalla trasmissione dell'atto alla Questura. In questo caso sarà la questura ad inviare il messaggio di posta elettronica certificata alla Commissione territoriale.

SARA PRESTIANNI / ARCI

Si legge nella **Circolare del Ministero dell'Interno del 27 luglio 2017** "Notificazione degli atti e dei provvedimenti delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e della Commissione nazionale per il diritto di asilo ai soggetti accolti o trattenuti presso i centri o le strutture di accoglienza", come il responsabile del centro/struttura di accoglienza sia considerato quindi "*pubblico ufficiale ad ogni effetto di legge "(art. 11,c.3-sexies d.lgs. 25/2008) a decorrere dal 17 agosto p.v., data di entrata in vigore delle nuove disposizioni*."[63]

Di tutt'altro tenore la **Circolare del 10 agosto 2017** "*Notificazione degli atti e dei provvedimenti delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e della Commissione Nazionale per il diritto di asilo*." La Commissione nazionale asilo infatti evidenziando la difficoltà di avviare la procedura di notificazione alla data del 17 agosto 2017, come peraltro indicato dallo stesso gabinetto del Ministero dell'Interno secondo cui "*L'esigenza di effettuare ulteriori approfondimenti, anche di carattere tecnico-organizzativo, ha indotto il Sig. Ministro a disporre la sospensione - sino a nuovo avviso - dell'attuazione delle cennate nuove procedure* " comunica la sospensione della nuova procedura. Nelle more, gli atti ed i provvedimenti adottati dalle Commissioni territoriali e dalla Commissione nazionale continueranno ad essere notificati secondo le previgenti disposizioni presso le Questure territorialmente competenti.

Rispetto all'iscrizione anagrafica il DL 13/2017 convertito in legge dispone che il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri del Sistema di accoglienza predisposto dal D.Lgs. 142/2015 venga iscritto nell'anagrafe della popolazione residente indicando la struttura in cui dimora come sede della propria residenza. Un richiamo questo che consente di rintracciare lo stesso in maniera certa e puntuale. Ne consegue che in caso di uscita dal centro il responsabile deve dare comunicazione della variazione della convivenza al competente ufficio di anagrafe entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti per consentire la cancellazione anagrafica con effetto immediato.

Rispetto a questo obbligo, con la **Circolare del 18 maggio 2017** "*Iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale. Art 8, DL 17/2/2017, n. 13, recante "Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale", convertito, con modificazioni, dalla L. n. 46/2017*", si sottolinea come secondo le nuove disposizioni la comunicazione della revoca delle misure di accoglienza o dell'allontanamento non giustificato del richiedente protezione internazionale introduce quindi una speciale disciplina della cancellazione anagrafica, poiché viene effettuata con effetto immediato, salvaguardando comunque il diritto dell'interessato ad essere nuovamente iscritto.

Altra disposizione a cui è stata data ampia risonanza è l'introduzione del lavoro volontario per i migranti. I prefetti, d'intesa con i Comuni interessati, promuovono "*ogni iniziativa utile all'implementazione dell'impiego di richiedenti protezione internazionale, su base volontaria, in attività di utilità sociale in favore delle collettività locali*", anche attraverso la predisposizione di progetti *ad hoc*, in collaborazione con le organizzazioni del terzo settore, da finanziare "*con risorse europee destinate al settore dell'immigrazione e dell'asilo*"[64].

Concludiamo questo approfondimento dedicato alle novità legislative con la **Legge 7 aprile 2017, n. 47, recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati"**[65]. Il testo, composto da 22 articoli, in accordo con i principi fondamentali della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza[66] si applica al "minore straniero non accompagnato" ovvero il minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'UE che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano (art. 2) il quale è titolare dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea (art. 1). Tra le principali misure introdotte, il nuovo testo disciplina le procedure per l'accertamento dell'età e per l'identificazione, istituisce un elenco di "tutori volontari" presso i tribunali per i minorenni, integra il sistema di prima accoglienza dedicato esclusivamente ai minori con quello SPRAR ed istituisce un Sistema informativo nazionale, dove confluisce la "cartella sociale" del minore.

Scendendo nel dettaglio, la norma stabilisce innanzitutto il divieto di respingimento alla fron-

63 È stata predisposta una guida pratica con utili indicazioni sulle attività da porre in essere allegata alla Circolare del 27 luglio 2017.

64 In realtà lo svolgimento di attività di volontariato a favore della comunità locale per i migranti ospiti delle strutture di accoglienza non rappresenta un'assoluta novità. Dal punto di vista formale è già ampiamente praticata attraverso la sottoscrizione di protocolli d'intesa tra le Prefetture e gli enti locali, altri soggetti pubblici o organismi del Terzo settore, proprio al fine di superare la condizione di "inattività" del periodo di accoglienza. I protocolli d'intesa per attività di volontariato prendono avvio dalla Circolare del Ministero dell'Interno n. 14290 del 27 novembre 2014; essi prevedono un'adesione "libera, volontaria e gratuita" in base alle capacità, attitudini, professionalità e intenzioni del migrante, e comportano l'impegno di rendere una o più prestazioni, volontarie e gratuite, individualmente o in gruppi, assicurando la necessaria formazione, la dotazione di strumenti idonei e un'adeguata copertura assicurativa.

65 GU n. 93 del 21-4-2017; entrata in vigore il 6 maggio 2017.

66 Vale la pena sottolineare che quasi in contemporanea la Commissione europea definiva, con la Comunicazione COM(2017) 211 finale del 12 aprile 2017, una serie di azioni prioritarie per migliorare la protezione dei minori migranti e il collegamento tra i servizi di asilo e quelli di protezione dei minori: rapida identificazione e protezione fin dal momento dell'arrivo (in particolare negli hotspot); condizioni di accoglienza adeguate per i minori (favorendo per i MSNA il ricorso all'affidamento o all'assistenza su base familiare); determinazione rapida dello status e tutela efficace; soluzioni sostenibili e misure di integrazione precoce; affrontare le cause primarie e proteggere i minori lungo le rotte migratorie al di fuori dell'UE.

tiera di minori stranieri non accompagnati; modificando il D.lgs. n. 286/1998 prevede altresì che, quando debba essere disposta l'espulsione di un minore straniero per motivi di sicurezza dello Stato, il provvedimento potrà essere adottato dal tribunale per i minorenni "a condizione comunque che il provvedimento stesso non comporti un rischio di danni gravi per il minore" (art. 3).

In materia di accoglienza, come già richiamato in precedenza, modificando alcune disposizioni previste nel Decreto lgs. n. 142 del 2015, l'art. 4 specifica che, per esigenze di soccorso e di protezione immediata, i minori stranieri non accompagnati sono accolti in strutture governative di prima accoglienza a loro appositamente destinate; viene inoltre ridotto (da 60 a 30 giorni) il tempo massimo di permanenza in esse per l'identificazione (che si deve comunque concludere entro 10 giorni) e la ricezione, con modalità adeguate alla loro età, di ogni informazione sui diritti loro spettanti. Durante la permanenza nella struttura di prima accoglienza è garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, in presenza di un mediatore culturale, per accertare la situazione personale del minore, i motivi e le circostanze della partenza dal Paese di origine, nonché le sue aspettative future.

Inoltre, l'art. 12 prevede l'inserimento dei minori non accompagnati nel sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati indipendentemente dalla richiesta di protezione internazionale e in particolare nei progetti specificamente destinati a tale categoria di soggetti vulnerabili, tenendo conto delle esigenze e delle caratteristiche del minore risultanti dal colloquio, in relazione alla tipologia dei servizi offerti dalla struttura. Le strutture devono soddisfare, nel rispetto dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza forniti dalle strutture residenziali per minorenni ed essere autorizzate o accreditate ai sensi della normativa nazionale e regionale in materia. La non conformità alle dichiarazioni rese ai fini dell'accreditamento comporta la cancellazione della struttura di accoglienza dal Sistema. Resta comunque il fatto che gli enti locali potranno promuovere la sensibilizzazione e la formazione di affidatari, allo scopo di favorire l'affidamento familiare dei minori in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza (art. 7), ritenendo il primo uno strumento maggiormente idoneo alla tutela dei diritti del minore e al suo benessere psico-fisico, al di là dei suoi minori costi.

L'identificazione e l'accertamento della minore età, che dovrebbero essere svolte all'interno dei centri governativi di prima accoglienza, costituiscono il presupposto fondamentale per accedere alle misure di protezione previste dalla normativa italiana. In base all'art. 5, nel momento in cui il minore entra in contatto o è segnalato alle autorità di polizia o giudiziaria, ai servizi sociali o ad altri rappresentanti dell'ente locale, il personale qualificato della struttura di prima accoglienza dovrà svolgere con il minore un apposito colloquio, con l'ausilio possibilmente di organizzazioni, enti o associazioni di comprovata esperienza nella tutela dei minori volto ad approfondire la sua storia personale e familiare. Un apposito DPCM da adottare entro 120 giorni dovrà regolare la procedura del colloquio, nel quale comunque sarà assicurata la presenza di un mediatore culturale. Quando sussistono dubbi fondati sull'età dichiarata dal minore, ferma restando l'accoglienza da parte delle apposite strutture di prima accoglienza per minori, l'autorità di pubblica sicurezza procede all'identificazione con l'ausilio di mediatori culturali e, se già nominato, con la presenza del tutore o tutore provvisorio, ma solo dopo che è gli stata garantita un'immediata assistenza umanitaria.

L'età è accertata in via principale attraverso un documento anagrafico[67], anche avvalendosi della collaborazione delle autorità diplomatico-consolari, esclusi i casi in cui il presunto minore abbia espresso la volontà di chiedere protezione internazionale, quando all'esito del colloquio sia emersa una possibile esigenza di protezione internazionale o quando ciò possa causare pericoli di persecuzione. Nel caso in cui permangano dubbi fondati sull'età dichiarata, la Procura

67 Va comunque tenuto conto che nella maggior parte dei casi i MSNA risultano privi di documenti ed è impossibile recuperarli dal Paese di provenienza.

UNHCR/ACHILLEAS ZAVALLIS

della Repubblica presso il tribunale per i minorenni potrà disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento dell'età, previa informativa al diretto interessato in una lingua a lui nota e con l'ausilio di un mediatore culturale. Particolari accorgimenti sono previsti per lo svolgimento dell'accertamento socio-sanitario dell'età, che deve essere fatto con modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica della persona. Se anche all'esito dell'accertamento socio-sanitario residuano dubbi sulla minore età, questa si presume ad ogni effetto di legge. All'attribuzione dell'età segue un provvedimento che dovrà essere notificato sia al minore che al tutore provvisorio, e contro il quale è possibile presentare ricorso al giudice, che decide entro 10 giorni.

Allo stato attuale però, al fine di giungere a modalità uniche di identificazione a livello nazionale garantendo i medesimi standard di garanzia e protezione, si rende necessario estendere a tutti i MSNA la procedura di accertamento dell'età prevista dal DPCM n. 234 per i MSNA vittime di tratta.

Altro passo fondamentale del processo di tutela e presa in carico dei MSNA è la nomina del tutore. Difatti, in base all'art. 19 comma 5 del d. lgs. 142/2015 l'autorità di pubblica sicurezza deve dare immediata comunicazione della presenza di un minore non accompagnato al giudice tutelare per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore, al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni e al Tribunale per i Minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza previste, nonché al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per finalità di censimento e monitoraggio[68].

L'art. 343 del codice civile stabilisce che "se entrambi i genitori sono morti o per altre cause non possono esercitare la responsabilità genitoriale, si apre la tutela presso il tribunale del circondario dove è la sede principale degli affari e interessi del minore". Il tutore garantisce la cura del minore e lo rappresenta in tutti i procedimenti amministrativi o giudiziari che lo riguardano; la sua nomina tempestiva da parte dei giudici tutelari è pertanto indispensabile affinché il minore possa accedere alle misure di protezione previste dalla normativa. Eppure, allo stato attuale i tempi medi di attesa sono di circa tre mesi dalla data di richiesta, con casi di 6 mesi registrati soprattutto nei territori della Sicilia orientale[69]. Il problema principale risiede nelle difficoltà di individuazione di figure idonee a ricoprire tale ruolo e, in assenza di elenchi a cui fare riferimento, si procede di prassi a nominare il sindaco o l'assessore alle politiche sociali del comune in cui il minore è collocato (o altri dipendenti delegati), con conseguente aggravio di lavoro per i servizi degli enti locali e oggettiva impossibilità di seguire adeguatamente tutti i casi assegnati, stabilendo con essi una relazione diretta ed effettiva, al di là del vincolo formale.[70]

La Legge 47 interviene direttamente su tale problematica stabilendo che entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della norma (ossia entro il 4 agosto 2017), ogni tribunale per i minorenni deve istituire un elenco di tutori volontari (privati cittadini selezionati e adeguatamente formati dai garanti regionali e delle province autonome per l'infanzia e l'adolescenza) disponibili ad assumere la tutela anche dei minori stranieri non accompagnati per assicurare a ogni minore una figura adulta di riferimento adeguatamente formata. Per promuovere la nomina dei tutori volontari saranno stipulati appositi protocolli d'intesa tra i garanti per l'infanzia e l'adolescenza e i presidenti dei tribunali per i minorenni (art. 11).

Vale precisare che, in ogni caso, l'individuazione di eventuali familiari attraverso specifiche indagini familiari è prioritaria. Il Ministero dell'Interno, sentiti il Ministero della Giustizia e il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, stipula convenzioni, sulla base delle risorse disponibili del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, con organizzazioni internazionali, intergovernative e associazioni umanitarie per l'attuazione di programmi diretti a rintracciare i familiari dei minori non accompagnati (il cosiddetto *family tracing*), con l'obbligo della assoluta riservatezza. La norma prevede altresì che nei cinque giorni successivi al colloquio, su consenso del minore e nel suo esclusivo interesse, colui che esercita anche in via temporanea la responsabilità genitoriale invii una relazione all'ente convenzionato, che avvia immediatamente le indagini, il cui risultato è trasmesso al Ministero dell'Interno. Se sono individuati familiari idonei a prendersi cura del minore straniero non accompagnato, questa soluzione dovrà essere preferita al collocamento in comunità (art. 6).

Con riferimento alla conversione del permesso di soggiorno ai 18 anni, l'art. 32, comma 1 bis del d.lgs. 286/1998 (così come modificato dal d.l. 89/2011 convertito con la l. 129/2011), prevede che al compimento della maggiore età da parte dello straniero entrato in Italia come minore straniero non accompagnato, possa essere rilasciato un permesso di soggiorno per studio, accesso al lavoro, ovvero per lavoro subordinato o autonomo previo parere della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione[71]. In proposito l'art. 13 della nuova norma specifica che "il mancato rilascio del parere richiesto non può legittimare il rifiuto del

68 Alcune perplessità sono state sollevate in merito al "doppio binario" giurisdizionale previsto ossia giudice minorile e giudice tutelare, in quanto ciò comporta l'invio doppio di ogni comunicazione da parte delle forze di polizia e degli Enti locali, nonché l'avvio di un doppio procedimento presso due distinti uffici giudiziari, con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di costi, incombenze, rischi di sovrapposizione. Cfr. Cascone C., *Brevi riflessioni in merito alla legge n. 47/2017 "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati": luci e ombre*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, Fascicolo n. 2/2017.

69 Cfr. Save the Children, *Op. cit.*, 2017, p. 140.

70 Si cita il caso dei sindaci di Reggio Calabria, Palermo, Augusta e Messina che sono tutori di centinaia di minori.

71 La Direzione ha adottato in data 24.2.2017 le nuove "Linee-Guida dedicate al rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al compimento della maggiore età (art. 32 comma 1 bis del D.lgs 25 luglio 1998, n. 286)" proprio al fine di rendere più uniforme l'attuazione dell'art. 32, fornendo chiarimenti e indicazioni sui termini e modalità di richiesta e rilascio del parere, nonché sui casi in cui il parere non deve essere chiesto.

rinnovo del permesso di soggiorno". Pertanto, il parere resta solo obbligatorio, ma in sua assenza si può procedere. In ogni caso, per favorire il buon esito di un percorso di integrazione del minore non accompagnato che abbia raggiunto la maggiore età e che necessiti di un supporto prolungato, si prevede che il tribunale per i minorenni possa disporre un'estensione dell'affidamento ai servizi sociali, non oltre il compimento del ventunesimo anno di età (art. 13). Vale la pena osservare che quella del prosieguo amministrativo costituisce comunque una prassi giurisprudenziale ben consolidata.

Nella parte finale, la norma riconosce ai minori stranieri non accompagnati una serie di diritti fondamentali: il diritto alla salute e all'istruzione (art. 14), il diritto all'assistenza legale, con l'opportunità di nominare un legale di fiducia e di avvalersi del gratuito patrocinio (art. 16) e il diritto all'ascolto nei procedimenti amministrativi e giudiziari che li riguardano (art. 15). Infine, una particolare tutela viene dedicata a categorie vulnerabili di minori quali i richiedenti protezione internazionale e le vittime di tratta; per quanto riguarda quest'ultimi, un programma specifico di assistenza dovrà assicurare adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psicosociale, sanitaria e legale, prevedendo soluzioni di lungo periodo, anche dopo il compimento della maggiore età (all'art. 17).

In conclusione, si segnala che al momento dell'uscita del presente Rapporto è avviato l'iter di approvazione del decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del Decreto Legislativo n. 142/15 e attuative di due direttive europee[72]. Nel decreto saranno dunque inserite previsioni che, nei prossimi mesi, giungeranno a modificare segmenti della normativa esistente in materia di accoglienza di richiedenti protezione internazionale e di riconoscimento e revoca dello status di protezione internazionale, altresì incidendo sulla materia e le previsioni che trovano applicazione nei confronti dei minori non accompagnati.

L'accordo Italia-Libia e i suoi sviluppi

Il Governo italiano il 2 Febbraio 2017 ha siglato con il Governo di Riconciliazione Nazionale dello Stato di Libia, rappresentato da Fayez Mustafa Serraj, un "Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana" con cui si intende avviare iniziative di cooperazione "con riferimento al sostegno alle istituzioni di sicurezza e militari" al fine di **ridurre e contenere il fenomeno dell'immigrazione irregolare** proveniente dalla rotta del Mediterraneo centrale.

Richiamando nel preambolo il Trattato di Amicizia, Partenariato e Cooperazione siglato nel 2008, nonché la collaborazione nella "predisposizione dei **campi di accoglienza temporanei** in Libia, sotto l'esclusivo controllo del Ministero dell'Interno libico" per i migranti in attesa del rimpatrio o del rientro volontario, le parti si impegnano, attraverso la costituzione di un comitato misto, a completare il sistema di controllo dei confini terrestri del sud della Libia, ad adeguare i centri di accoglienza per immigrati già attivi "nel rispetto delle norme pertinenti", a formare il personale libico ivi operante, a dare sostegno alle organizzazioni internazionali presenti che operano nel campo delle migrazioni, a proporre una visione di cooperazione euro-africana più completa e ampia finalizzata a eliminare le cause dell'immigrazione clandestina e a avviare programmi di sviluppo attraverso iniziative di job creation nelle regioni libiche.

In particolare, la parte italiana si impegna a fornire sostegno e finanziamento a programmi di crescita nelle regioni colpite dal fenomeno dell'immigrazione illegale (in settori quali le energie rinnovabili, le infrastrutture, la sanità, i trasporti, lo sviluppo delle risorse umane, l'insegnamento, la formazione del personale e la ricerca scientifica) e a fornire supporto tecnico e tecnologico agli organismi libici incaricati della lotta contro l'immigrazione clandestina (in particolare, guardia di frontiera e guardia costiera del Ministero della Difesa).

Rispetto ai "centri di accoglienza" già attivi sopra citati, l'accordo fa riferimento al loro adeguamento e finanziamento usufruendo di fondi da parte italiana e dell'Unione europea mentre "la parte italiana contribuisce, attraverso la fornitura di medicinali e attrezzature mediche per i centri sanitari di accoglienza, a soddisfare le esigenze di assistenza sanitaria dei migranti illegali, per il trattamento delle malattie trasmissibili e croniche gravi".

72 Ovvero la Direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e la Direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

Durante l'incontro informale del Consiglio europeo tenutosi a La Valletta il giorno seguente, con l'approvazione della "Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio europeo sugli aspetti esterni della migrazione: affrontare la rotta del Mediterraneo centrale", l'Unione Europea conferma sostanzialmente una politica di chiusura delle frontiere stabilendo come azioni prioritarie dell'UE la formazione e supporto alla guardia costiera nazionale libica e lo smantellamento delle reti di trafficanti, mentre rispetto alla difesa dei diritti dei migranti è presente solo un generico "impegno volto a garantire, in Libia, capacità e condizioni di accoglienza adeguate per i migranti, unitamente all'UNHCR e all'OIM".
Va rilevato che l'Accordo ha sollevato preoccupazioni e perplessità riferite in particolare al rispetto dei diritti umani. Nel Memorandum non si fa infatti menzione del diritto alla protezione internazionale, assimilando di fatto tutti i "migranti irregolari" a "migranti economici", né si prospetta la possibilità di aprire "corridoi umanitari" o canali legali e sicuri per coloro che fuggono da conflitti nei loro Paesi. Del resto, la Libia non ha ratificato la Convenzione di Ginevra del 1951. È stata inoltre rilevata la mancanza di espliciti riferimenti a organismi terzi e imparziali di vigilanza e monitoraggio delle azioni poste in essere dal governo libico. In particolare, forti preoccupazioni sono state rilevate in merito alle condizioni di vita all'interno dei "centri o campi di accoglienza"[73].

73 Si veda: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf ; https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/otp-rep-unsc-lib-05-2017-ENG.pdf; http://www.statewatch.org/news/2017/jun/unlibya-final-report-res-1973-11-migrant-abuses.pdf; https://www.unhcr.it/news/aggiornamenti/libia-rifugiati-migranti-tenuti-prigionieri-dai-trafficanti-condizioni-drammatiche.html.

Accordo Italia-Sudan

IL 3 AGOSTO 2016 è stato firmato a Roma il "Memorandum d'intesa tra il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno italiano e la polizia nazionale del Ministero dell'Interno sudanese per la lotta alla criminalità, gestione delle frontiere e dei flussi migratori e in materia di rimpatrio".

L'obiettivo dell'accordo, di durata illimitata, è di promuovere, "nel pieno rispetto dei diritti umani", la collaborazione di polizia per la prevenzione e il contrasto alla criminalità nelle sue varie forme (nello specifico: criminalità organizzata transnazionale, produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti, tratta di persone e traffico di migranti, immigrazione irregolare, traffico internazionale di autoveicoli rubati, traffico illecito di armi, criminalità informatica, reati economici e finanziari, contraffazione monetaria, documentale e commerciale e corruzione), per la gestione delle frontiere e dei flussi migratori e in materia di rimpatrio, nonché per la prevenzione e contrasto del terrorismo internazionale. Le attività poste in essere dalle parti consistono sostanzialmente in scambio di informazioni, identificazione e rimpatrio migranti irregolari, partecipazione congiunta a iniziative Frontex o Europol e, per quanto riguarda la gestione delle frontiere, consulenza, formazione, fornitura di mezzi e di equipaggiamento. Con riferimento ai rimpatri, il Sudan si impegna, attraverso le competenti autorità diplomatiche/consolari, all'accertamento di nazionalità nel luogo di alloggio o trattenimento procedendo "senza indugio" alle interviste e senza ulteriori indagini emette il prima possibile il lasciapassare. L'Italia si obbliga "senza indugio" a ri-

prendere il cittadino straniero se non risulta sudanese. Qualora le Parti riconoscano, di comune accordo, l'esistenza di casi di necessità e d'urgenza, le procedure per stabilire l'identità delle persone da rimpatriare possono essere eseguite in territorio sudanese. L'esistenza del Memorandum, che si palesa di fatto come un accordo finalizzato ad agevolare il "rapido" rimpatrio di cittadini di paesi terzi e che sono considerati "illegali", è stata rivelata solo a fine agosto 2016, a seguito dell'ondata di indignazione pubblica causata dal rimpatrio forzato di 48 "migranti irregolari" da Ventimiglia al Sudan, cinque dei quali, originari del Darfur, hanno poi presentato ricorso alla Corte Europea dei Diritti Umani, sostenendo che ci sia stata violazione del principio di non respingimento verso un paese in cui i diritti fondamentali non sono tutelati e le persone rischiano di essere sottoposte a trattamenti inumani (violazione dell'articolo 3 della Convenzione Europea sui Diritti Umani), oltre che violazione del divieto di espulsioni collettive (articolo 4 del quarto protocollo della Convenzione)[74]. Difatti, il Sudan, che rappresenta uno dei Paesi di maggior transito per i migranti diretti verso l'Europa, è governato da una delle più dure dittature al mondo, apertamente ostile al riconoscimento dei diritti dei migranti e dei richiedenti asilo. Basti ricordare che sul presidente Omar al-Bashir pende un mandato di cattura emesso dalla Corte penale internazionale per genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra nel contesto del conflitto in Darfur, che ha causato circa 400mila vittime e oltre 2 milioni di sfollati[75]. Anche questo Accordo, come quello con la Libia, ha registrato posizioni controverse. In particolare dalle organizzazioni e associazioni le quali compongono il Tavolo Asilo, che hanno evidenziato come esso si connotasse per un contenuto eminentemente politico (inerente la sicurezza dello Stato, delle sue frontiere e la civile e pacifica convivenza), tale per cui avrebbe dovuto essere sottoposto al vaglio parlamentare ai sensi dell'art. 80 della Costituzione e avrebbe dovuto essere reso pubblico al momento della firma, per evitare la violazione dell'art. 10 comma 2 della Costituzione che impone la massima trasparenza sulle norme e sulle prassi adottate in relazione alla condizione giuridica dello straniero in Italia, volto ad evitare qualsivoglia ipotizzabile abuso da parte del potere esecutivo sui diritti della persona. Pertanto, se le previsioni di reciproca assistenza e collaborazione tra forze di polizia, l'addestramento, lo scambio di informazioni rientrano certamente in un accordo tecnico tra forze dell'ordine di diversi Paesi, quando incidono pesantemente sulle modalità e sulla tempistica della restrizione della libertà personale degli individui sul territorio italiano, la natura dell'accordo cambia, imponendo che esso sia sottoposto al vaglio parlamentare e alla riserva di legge.

74 https://openmigration.org/analisi/rimpatri-forzati-in-sudan-arriva-il-ricorso-contro-litalia-a-strasburgo/

75 È noto che le tensioni nel paese colpiscono tutti i cittadini sudanesi, ma risultano particolarmente pesanti per coloro che provengono dal Darfur, poiché tale provincia è al momento coinvolta in un conflitto armato che continua a provocare fughe di massa e vittime civili e nell'ambito del quale tutte le parti coinvolte hanno commesso gravi violazioni di diritti umani.

SARA PRESTIANNI / ARCI

Il codice di condotta e le ONG firmatarie

UNHCR/PATRICK RUSSO

UN'ALTRA QUESTIONE strettamente legata all'evoluzione degli accordi con la Libia riguarda l'emanazione del codice di condotta per le organizzazioni non governative che soccorrono i migranti in mare.

Il codice nasce a seguito delle pesanti accuse di collusione con i trafficanti di esseri umani rivolte alle organizzazioni umanitarie che operano nel Mediterraneo centrale, accuse che sono state oggetto anche di un'indagine conoscitiva della Commissione difesa del Senato "sul contributo dei militari italiani al controllo dei flussi migratori nel Mediterraneo e l'impatto delle organizzazioni non governative" nel maggio 2017.
Nella relazione conclusiva la Commissione evidenzia che, appurato "come non vi siano indagini in corso a carico di organizzazioni non governative in quanto tali ma solo un'inchiesta della Procura di Trapani concernente singole persone impegnate nelle operazioni", nel momento in cui le ONG "vengono riconosciute parte e integrate in un sistema di soccorso nazionale, da un lato dovranno coordinarsi con la Guardia costiera e con le amministrazioni competenti non solo nella fase del salvataggio e, dall'altro, dovranno conformarsi ad obblighi e requisiti che le abilitino allo svolgimento di tali compiti" attraverso l'elaborazione di forme di accreditamento e certificazione che escludano ogni sospetto di scarsa trasparenza organizzativa e operativa. Rispetto all'accusa di funzionare da "fattore di attrazione" incentivando i trafficanti a organizzare le partenze, la relazione ribadisce che "in nessun modo può ritenersi consentita dal diritto interno e internazionale, né peraltro desiderabile, la creazione di corridoi umanitari da parte di soggetti privati, trattandosi di un compito che compete esclusivamente agli Stati e alle organizzazioni internazionali o sovranazionali".
A fronte di ciò, i dati forniti alla Commissione dalla stessa Guardia costiera, e riportati più avanti dove tratteremo il tema degli sbarchi e degli arrivi di migranti in Italia, evidenziano che le ONG hanno rappresentato l'attore più rilevante nelle operazioni di SAR (Search And Rescue) rispetto ad altro tipo di naviglio militare. Ma nonostante ciò, in un clima di forte criminalizzazione dell'operato delle ONG alimentato da alcune forze politiche, dopo aver incassato l'approvazione della Commissione europea, il 25 luglio 2017 il ministro degli Interni ha convocato al Viminale le ONG stesse per la sottoscrizione del codice di condotta, al quale, tra alterne vicende, hanno alla fine aderito alcune delle organizzazioni coinvolte nelle attività di salvataggio in mare (Save the children, SOS Mediterranee, MOAS, Sea Eye, Proactive Open Arms).
Il regolamento prevede una serie di misure quali il divieto di entrare in acque territoriali libiche, il dovere di coordinare ogni operazione di salvataggio con la centrale operativa di Roma o di spegnere i trasponder, ma anche alcuni punti controversi come la presenza degli agenti armati a bordo e il divieto di trasferire i naufraghi da un'imbarcazione a un'altra durante le operazioni di soccorso.

I 13 punti cardine del codice

1. **Non entrare** nelle acque libiche, "salvo in situazioni di grave ed imminente pericolo" e non ostacolare l'attività della Guardia costiera libica.
2. **Non spegnere** o ritardare la trasmissione dei segnali di identificazione.
3. **Non effettuare** comunicazioni o inviare segnalazioni luminose per agevolare la partenza delle barche che trasportano migranti.
4. **Attestare** l'idoneità tecnica per le attività di soccorso. In particolare, viene chiesto alle ONG anche di avere a bordo "capacità di conservazione di eventuali cadaveri".
5. **Informare** il proprio Stato di bandiera quando un soccorso avviene al di fuori di una zona di ricerca ufficialmente istituita.
6. **Tenere** aggiornato il competente Centro di coordinamento marittimo sull'andamento dei soccorsi.
7. **Non trasferire** le persone soccorse su altre navi, "eccetto in caso di richiesta del competente Centro di coordinamento per il soccorso marittimo (Mrcc) e sotto il suo coordinamento anche sulla base delle informazioni fornite dal comandante della nave".
8. **Informare** costantemente lo Stato di bandiera dell'attività intrapresa dalla nave.
9. **Cooperare** con il competente Centro di coordinamento marittimo eseguendo le sue istruzioni.
10. **Ricevere** a bordo, su richiesta delle autorità nazionali competenti, "eventualmente e per il tempo strettamente necessario", funzionari di polizia giudiziaria che possano raccogliere prove finalizzate alle indagini sul traffico.
11. **Dichiarare** le fonti di finanziamento alle autorità dello Stato in cui l'ONG è registrata.
12. **Cooperazione** leale con l'autorità di pubblica sicurezza del previsto luogo di sbarco.
13. **Recuperare**, "una volta soccorsi i migranti e nei limiti del possibile", le imbarcazioni improvvisate ed i motori fuoribordo usati dai trafficanti di uomini.

Di fronte al deciso rifiuto da parte di alcune ONG di sottoscrivere il codice di condotta, su richiesta di Sos Mediterranee il Viminale ha deciso di allegare al codice un "addendum" che affronta i nodi principali dell'opposizione relativi, in particolare, alla presenza degli agenti di polizia giudiziaria armati a bordo e al divieto dei trasbordi su altre barche dei migranti soccorsi. Sos Mediterranee ha pertanto firmato il documento in data 11 agosto nel corso di un incontro al Viminale con il capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione presso il Ministero dell'Interno. Nell'addendum si specifica che il codice di condotta non è legalmente vincolante e prevalgono le regolamentazioni e le leggi nazionali ed internazionali "rispetto alle quali i funzionari di polizia non interferiscono e non dovranno interferire"; esso, inoltre, non implica una limitazione della pratica dei trasbordi e questi devono essere effettuati sotto il coordinamento esclusivo del Mrcc (Centro nazionale di coordinamento del soccorso marittimo) di Roma nel quadro della legge marittima internazionale vigente.
Si precisa altresì che "la presenza a bordo di ufficiali di polizia giudiziaria eventualmente e per il tempo strettamente necessario, su richiesta delle autorità italiane competenti, non può interferire con la missione umanitaria svolta sulla nave, in particolare con le cure e la protezione delle persone soccorse e che deve essere rispettato un periodo minimo di 24h di riposo per tutte le persone soccorse".
In altre parole, potranno svolgere indagini ma senza in alcun modo condizionare né limitare l'operatività delle navi di soccorso.
Infine, ferma restando la cooperazione con le autorità italiane nella lotta contro il traffico di esseri umani, poiché "il codice di condotta non menziona il portare armi", l'ONG "non si impegna a ricevere uomini armati a bordo della sua nave, fatto salvo in caso di mandato rilasciato nell'ambito del diritto nazionale o internazionale".

Focus /

Le ONG che non hanno firmato il codice: la posizione di MSF

Negli ultimi mesi del 2016 è partita una vera e propria campagna di diffamazione contro le organizzazioni non governative impegnate nelle operazioni di ricerca e soccorso nel Mar Mediterraneo, accusate di aver violato le leggi del mare, di operare in complicità con i network di scafisti, di incentivare con la loro presenza le partenze dei barconi dalla Libia e addirittura di aver contribuito ad aumentare la mortalità in mare. Queste accuse erano state inizialmente stimolate dalla pubblicazione, il 15 dicembre 2016, di un articolo del Financial Times che riportava i contenuti di un rapporto riservato di Frontex in cui l'agenzia evidenziava presunti legami tra i trafficanti e le ONG. Nelle settimane successive, il dibattito in Italia è esploso e si è trasformato in una girandola di accuse e insinuazioni, con l'intervento dei principali esponenti politici, i sospetti sollevati da alcune Procure della Repubblica (una delle quali ha poi avviato un'attività giudiziaria), fino all'avvio di un'indagine conoscitiva da parte della Commissione Difesa del Senato. In questo complicato periodo Medici Senza Frontiere, impegnata nel Mediterraneo da maggio 2015, ha cercato a più riprese di confutare le accuse e chiarire le vere ragioni che hanno spinto le ONG a scendere in mare, aggiungendo i propri elementi di analisi alle articolate conclusioni di alcuni studi accademici[76]. L'obiezione più scontata è quella secondo cui la presenza di navi di soccorso vicino

alle acque territoriali libiche costituirebbe un "fattore di attrazione", un incentivo capace di convincere sempre più persone a tentare la traversata in mare. A dimostrare la fallacia di quest'argomento basta il confronto tra il numero di attraversamenti del Mediterraneo durante il periodo di Mare Nostrum, nel corso dell'Operazione Triton e, infine, durante il periodo di maggiore attività delle ONG. L'analisi dei dati è inoppugnabile, poiché non si è verificata alcuna rilevante variazione del numero di partenze nei periodi di più massiccia presenza delle navi di soccorso. Sono del resto gli stessi rapporti periodici di Frontex che evidenziano un costante incremento delle partenze dal 2014 al 2017, associandolo non certo alle attività di soccorso in mare ma all'evoluzione delle dinamiche interne ai paesi di origine e al consistente deterioramento delle condizioni in Libia.

Una linea argomentativa del tutto simile può essere utilizzata per ribattere alla seconda contestazione mossa alle ONG di soccorso e cioè il supporto involontario offerto ai criminali, incoraggiando pratiche che nei fatti comporterebbero un significativo aumento della rischiosità dei viaggi. Anche in questo caso si tratta di linee di tendenza che già erano state segnalate ben prima che le operazioni di soccorso in mare delle ONG assumessero una qualche forma di rilievo e che sarebbe ora del tutto superficiale imputare alla sola presenza in mare delle imbarcazioni di soccorso. In questo caso è stato il comando dell'operazione europea Eunavfor Med (Sophia) ad argomentare che il dispiegamento dei suoi mezzi navali in acque internazionali aveva comportato il ripiegamento delle organizzazioni criminali all'interno delle acque territoriali libiche, mentre la distruzione dei barconi era la principale causa del crescente ricorso da parte dei trafficanti a gommoni di scarsa

76 Si vedano al proposito; MSF (Operational Research Unit - Luxor), *Defending Humanity at Sea*, settembre 2017, consultabile su http://searchandrescue.msf.org/assets/uploads/files/170831-%20Report_Analysis_SAR_Final.pdf; C. Heller, L. Pezzani, *Blaming the Rescuers: Criminalising Solidarity, Re-enforcing Deterrence*, Goldsmiths University of Londra, 2017, consultabile su www.blamingtherescuers.org; E. Steinhilper, R. Gruijters, *Border Deaths in the Mediterranean: What We Can Learn from the Latest Data*, consultabile su https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2017/03/border-deaths.

MSF / BORJA RUIZ RODRIGUEZ

qualità[77]. Tuttavia a influenzare il comportamento dei trafficanti sono anche e soprattutto le dinamiche che avvengono sul suolo libico. Alcuni osservatori hanno meticolosamente descritto l'evoluzione delle attività delle organizzazioni criminali nel corso del 2015 e 2016 e il loro impatto sulle condizioni delle traversate in mare[78]. Senza entrare troppo nei dettagli, vale la pena menzionare alcuni elementi di particolare rilievo tra cui: il passaggio da Zuwara a Sabratha come principale hub dei network criminali; la maggiore presenza di nazionalità dell'Africa sub-sahariana che pagano solitamente in anticipo ciascuna sezione del loro viaggio e hanno a disposizione budget inferiori; il protagonismo assunto dalla Guardia Costiera Libica che ha effettuato un maggior numero di operazioni di intercettazione in mare. Negli ultimi 2 anni, le traversate in mare sono divenute più pericolose per l'intrecciarsi di almeno due fattori: da un lato gli effetti cumulativi delle politiche di deterrenza e delle operazioni UE contro i trafficanti, a cui si contrappongono le spietate strategie di adattamento e risposta messe in campo dalle organizzazioni criminali che non tengono in alcuna considerazione la vita umana; dall'altra, i rapporti di forza, gli scontri di potere, nonché l'evoluzione del modello di business criminale in un contesto libico caratterizzato da un'instabilità generale. Se è corretto riconoscere che in un sistema così interdipendente una qualche forma di influenza possa essere stata esercitata anche dall'attività di ricerca e soccorso, tuttavia l'analisi empirica dei dati offre interpretazioni assolutamente diverse a chi formula l'accusa più inaccettabile, quella che vedrebbe le ONG responsabili dei maggiori tassi di mortalità che si sono registrati nel 2016. Una semplice suddivisione dei dati su base mensile è sufficiente infatti a dimostrare come i più alti tassi di mortalità si siano verificati ad aprile (6,3%) e maggio (5,4%), quando ancora le navi delle ONG non erano presenti in modo significativo sulla rotta del Mediterraneo Centrale e contribuivano pertanto in modo marginale alle attività di soccorso in mare (rispettivamente il 4% e 12% del numero totale di persone soccorse in quei mesi). L'analisi dimostra che i tassi di mortalità sono scesi significativamente nei mesi da giugno a ottobre, proprio in corrispondenza della massima presenza operativa delle ONG, per poi risalire a novembre e dicembre quando le navi di soccorso delle ONG hanno iniziato ad abbandonare la zona d'intervento per la pausa invernale[79]. La strumentalizzazione e l'ipocrisia sulle attività di soccorso in mare è proseguita anche nei mesi estivi del 2017. Proprio in conseguenza della campagna di diffamazione contro le ONG, il governo italiano ha introdotto un controverso codice di condotta sulle attività di soccorso in mare i cui effetti sono rimasti pressoché inespressi. Già prima della sua entrata in vigore, infatti, il numero di partenze dalla Libia era calato in modo vertiginoso. Nonostante il tentativo di alcuni rappresentanti governativi di attribuire questa riduzione alla minore presenza di ONG in mare, numerosi osservatori[80] hanno analizzato nel dettaglio i fattori che hanno contribuito a questa dinamica, tutti ascrivibili a meccanismi di cooptazione delle autorità libiche e delle milizie che hanno iniziato in modo sistematico a impedire il passaggio dei migranti assecondando così le politiche di contenimento dei flussi promosse dalle autorità italiane ed europee. La riduzione delle partenze è stata considerata un successo nel prevenire le morti in mare e combattere il traffico di esseri umani. Ma le conseguenze umanitarie di questo "blocco" sono drammatiche e parlano di una complicità dell'Italia e dell'Europa con il business criminale che riduce le persone a mercanzia.

A cura di Marco Bertotto
Responsabile Advocacy & Public Awareness,
Medici Senza Frontiere.

77 Eunavfor Med – Operation Sophia, *Six Monthly Report: June, 22nd to December 31st 2015*, gennaio 2016, p. 3, disponibile su https://wikileaks.org/eu-military-refugees/EEAS/page-1.html.

78 Si vedano in particolare: M. Mikaleff, *The Human Conveyor Belt: trends in human trafficking and smuggling in post-revolution Libya*, The Global Initiative Against Transnational Organised Crime, marzo 2017 e N. Porsia, *Human smuggling from Libya across the Sea over 2015-2016*, disponibile in https://blamingtherescuers.org/assets/annexes/Porsia_Human_Smuggling_in_the_Central_Mediterranean.pdf.

79 Nei mesi tra giugno e ottobre, in cui le ONG hanno soccorso il 33% dei sopravvissuti, il tasso di mortalità è stato pari all'1,26%. L'analisi statistica dei dati ha dimostrato nel 2016 una forte correlazione negativa anche tra il numero di assetti SAR messi a disposizione delle ONG e il tasso di mortalità dei migranti.

80 Cfr. Claudia Gazzini, International Crisis Group, *Quick Fixes Won't Block Libya's People Smugglers for Long*, September 2017, consultabile su https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/libya/quick-fixes-wont-block-libyas-people-smugglers-long.

Focus /

Soccorsi, controlli e scenari geopolitici: una storia complessa

Ricapitolare oggi, a fine 2017, che cosa sono state e sono le operazioni di soccorso nel Mar Mediterraneo è necessario ed urgente, vista l'evoluzione degli eventi di quest'ultimo anno. Necessario perché mantenere viva la memoria è il migliore antidoto alle mistificazioni, urgente perché dei soccorsi si è parlato molto, forse troppo, dimenticando spesso alcuni dati di fatto.

Innanzitutto perché si soccorre e come funzionano i soccorsi.
Il salvataggio di vite è un obbligo giuridico regolamentato da diverse convenzioni internazionali, in particolare la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare (Solas) 1974, la Convenzione sulla ricerca e il soccorso in mare (Sar) del 1979 e la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Unclos) del 1982. Chiunque svolga attività di soccorso opera all'interno di una procedura che è ben definita. Gli Stati costieri sono tenuti ad avere un centro nazionale di coordinamento del soccorso marittimo. In Italia, in base al DPR n. 662/1994 è il Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto a rivestire le funzioni di IMRCC, *Italian Maritime Rescue Coordination Centre*. È questo centro che comunica alle navi di recarsi in una determinata area al fine di operare un salvataggio ed è a questo centro che va comunicato l'avvistamento di imbarcazioni in difficoltà. Una volta effettuato il salvataggio, le persone devono esser sbarcate in un porto sicuro, dove non vi sia rischio di persecuzione e sia garantita la sicurezza personale. In Italia è il Ministero dell'Interno a stabilire quale sia il porto di sbarco.
3 ottobre 2013: il punto di partenza della recente storia del soccorso marittimo è noto a tutti, il naufragio vicino alle coste di Lampedusa. L'operazione militare e umanitaria Mare Nostrum viene avviata il 18 ottobre 2013, rafforzando in modo massiccio il dispositivo di controllo dei flussi migratori già operativo con la missione *Constant Vigilance* che la Marina Militare Italiana svolge dal 2004, seppur con una dotazione di mezzi minima.
Mare Nostrum si presenta come una operazione senza precedenti per il numero e la tipologia di mezzi impiegati e si propone di "garantire la salvaguardia della vita in mare e assicurare alla giustizia tutti coloro i quali lucrano sul traffico illegale di migranti" (http://www.marina.difesa.it/ cosa-facciamo/operazioni-concluse/Pagine/mare-nostrum.aspx). Al termine dell'operazione saranno 438 gli eventi di ricerca e soccorso, 156.362 le persone salvate, 366 i presunti 'scafisti' fermati, 9 le navi catturate. Termina Mare Nostrum in concomitanza dell'avvio dell'operazione coordinata da Frontex denominata Triton, di ridotte dimensioni e con un raggio d'azione limitato. La Marina non lascia, tuttavia, le operazioni nel Mediterraneo ma affianca a Triton fino alla fine del 2014 il "Dispositivo navale di sorveglianza e sicurezza marittima", un Mare Nostrum in scala ridotta che continua a salvare vite umane e a contrastare il traffico di migranti in un'ampia area che si spinge fino al limitare delle acque territoriali libiche.
Dal 2015 lo scenario si fa più complesso. Il 20 aprile il Consiglio Europeo pone le basi per un intervento europeo nel Mar Mediterraneo, anche in questo caso dopo un evento tragico: il naufragio, avvenuto al largo delle coste libiche il 18 Aprile 2015, che causa la morte di circa 800 persone.
Il 20 aprile viene approvato un Piano di Azione in 10 punti che spazia dalla identificazione, all'accoglienza, al consolidamento dei paesi limitrofi alla Libia e prevede, oltre al rafforzamento della missione Triton di Frontex, anche un nuovo sforzo per catturare e distruggere le navi dei trafficanti (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_it.htm).
La decisione del Consiglio è ciò che permette l'avvio dei preparativi per la missione Eunavformed Sophia approvata il 22 giugno del 2015. L'obiettivo della missione è il contrasto all'operato dei trafficanti di esseri umani attraverso azioni di abbordaggio e ispezione delle imbarcazioni che si svolgono in acque internazionali e successivo ed eventuale sequestro dell'imbarcazione o dirottamento della stessa in un porto. Ciò non significa che non vengano svolte attività di ricerca e soccorso, che sono un obbligo giuridico, come già detto. I compiti di questa missione sono stati ampliati nel 2016, dopo il riconoscimento del governo libico di Serraj, includendo le attività di *capacity building* della Marina e Guardia Costiera libica, nonché lo scambio di informazioni con gli stessi. Nel Consiglio europeo del 25 luglio 2017 la missione è stata prolungata al dicembre 2018 e i suoi compiti ulteriormente allargati, includendo il contrasto al traffico di petrolio, un miglior scambio di informazioni per il contrasto alla tratta e un monitoraggio sugli effetti a lungo termine della formazione alle unità libiche. Parallelamente, la Marina Militare italiana, oltre ad un ruolo di primaria importanza nell'operazione Eunavformed e alla prosecuzione dell'attività di controllo dei flussi migratori, attraverso l'operazione *Constant Vigilance*, ha avviato nel marzo 2015 l'operazione Mare Sicuro che svolge attività di sorveglianza e sicurezza marittima nel Mediterraneo centrale "per tutelare i molteplici interessi nazionali oggi esposti a crescenti rischi, determinati dalla presenza di entità estremiste, e assicurare coerenti livelli di sicurezza marittima" (http://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/operazioni-in-corso/Pagine/MareSicuro.aspx).

	Persone soccorse/assistite	Periodo di operatività	Fonte
Mare Nostrum	156.362	Ottobre 2013 – Ottobre 2014	http://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/operazioni-concluse/Pagine/mare-nostrum.aspx
Dispositivo navale di sorveglianza e sicurezza marittima	4.608	Novembre – Dicembre 2014	http://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/operazioni-concluse/Pagine/dnssmm_2.aspx
Eunavformed Operazione Sophia	13.861* (dati a maggio 2017)	in corso	http://www.fnsi.it/la-partecipazione-italiana-in-operazioni-e-missioni-internazionali-i-materiali-del-corso
Moas	40.000	Agosto 2014 – Settembre 2017	https://www.moas.eu
MSF	67.898 (dati a luglio 2017)	Maggio 2015 – Ottobre 2017	http://searchandrescue.msf.org
Jugend Rettet	14.000	Luglio 2016 – Luglio 2017	https://jugendrettet.org
Sos Méditerranée		Febbraio 2016 – in corso	
Proactiva Open Arms	21.000 (dati a settembre 2017)	Luglio 2016 – in corso	Facebook Proactiva Open Arms
Sea Watch	20.000 (dati a fine 2016)	Giugno 2016 –in corso	https://sea-watch.org
Sea Eye	7.700 (dati a maggio 2017)		http://openmigration.org/analisi/come-lavorano-le-ong-in-mare/
Save The Children		Settembre 2016 – Settembre 2017	
Life boat			

* Altre 31.096 sono stati salvati con il contributo degli assetti aeronavali di Eunavformed.

A questo quadro, già articolato, di attività di sicurezza marittima, con un maggiore o minore accento sul salvataggio di vite umane, si sono affiancate navi private noleggiate o di proprietà di organizzazioni non governative (ong) il cui operato è diretto *in primis* al salvataggio di vite umane. Si tratta di unità navali che sono presenti nel Mediterraneo centrale in modo discontinuo, in ragione dell'intensità dei flussi. La prima ong a iniziare operazioni di salvataggio nel Mediterraneo centrale fu la fondazione MOAS (*Migrant Offshore Aid Station*) nell'agosto 2014, seguita da Medici senza Frontiere (MSF) operativi dal maggio 2015 fino a ottobre 2017. Nel febbraio 2016 si affianca la nave della Ong francese Sos Méditerranée. Seguono nel 2016 alcune piccole ong tedesce (Sea Watch, Jugend Rettet, Life Boat Minden e Sea-Eye) e la spagnola Proactiva Open Arms. Si aggiunge, infine, Save the Children nel settembre 2016. Si tratta di 13 imbarcazione operative nell'estate 2016, che si riducono nei mesi invernali a due navi, per poi tornare a 9 imbarcazioni nella primavera 2017. Infine vanno ricordate le numerose navi commerciali che incrociano nel Mediterraneo Centrale e che in numerosi casi sono state coinvolte in operazioni di salvataggio, anche con conseguenze non indifferenti rispetto allo svolgimento delle loro attività.

Alcune osservazioni si impongono dopo aver ripercorso, in breve, cosa sono stati i soccorsi negli ultimi anni.

In primo luogo due tragedie sono state la spinta tanto di Mare Nostrum, quanto della missione europea. L'urgenza umanitaria è inoltre alla base dell'intervento delle organizzazioni non governative che non si pongono (né potrebbero porsi) fini di sicurezza marittima. I soccorsi hanno però parlato linguaggi differenti in base al pubblico e al momento. Nella narrativa di Mare Nostrum il salvataggio delle vite è stato dominante per il pubblico, rendendo la Marina Militare italiana un soggetto mediatico di sicurezza umanitaria, celebrato anche in una mini serie TV che racconta i soccorsi da una nave comandata da un capitano donna. Quella narrativa trovava rispondenza nel sentire della popolazione italiana, che ha abbracciato e supportato i soccorsi. Successivamente si è assistito ad una routine dei soccorsi, in cui è aumentato il disinteresse e si è affievolito il supporto. In ultimo, con le prime indagini esplorative della magistratura sull'operato delle organizzazioni non governative si entra progressivamente in una fase di ostilità e critica verso i soccorsi in mare.

Tuttavia ad altri pubblici (gli altri stati membri dell'Unione Europea, i trafficanti, i soggetti coinvolti nelle operazioni) i soccorsi hanno evidenziato un elemento di per sé ovvio: il soccorso va di pari passo con il pattugliamento. Soccorso e controllo sono due facce della stessa medaglia. Sin da Mare Nostrum la ricerca dei trafficanti di esseri umani è sempre stato un obiettivo operativo, reso proprio possibile dall'impiego di molti mezzi e uomini, gli stessi essenziali per salvare vite umane. L'interazione tra soccorso e controllo è una costante e la prevalenza di una piuttosto che dell'altra finalità si lega a diversi momenti politici. Ed è proprio a un cambio nell'agire politico – oggi rivolto al ripristino di una extraterritorialità dei controlli di frontiera e al consolidamento di un governo in Libia – che si lega la parabola discendente dei soccorsi dell'estate 2017, e la drastica riduzione delle partenze. A distanza di tempo, quando anche le indagini della magistratura saranno terminate, sarà possibile giungere ad una compiuta riflessione su quanto accaduto, in considerazione dei complessi scenari geopolitici che si hanno di fronte.

A cura di Valeria Ferraris,
Università di Torino;
Associazione Amapola (Torino).

Quadro dei principali provvedimenti normativi, decreti attuativi e circolari in materia di protezione internazionale e accoglienza. Anni 2015-2017.

DPR 21/2015	Decreto del Presidente della Repubblica n. 21 del 12 gennaio 2015 "Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale a norma dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25."
Circolare 20/02/15	Circolare del Ministero dell'Interno del 20 febbraio 2015 n. 1724 di chiarimento sui tempi di permanenza dei migranti nei centri di accoglienza.
D.M. 27/04/15	Decreto del Ministero dell'Interno "Modalità di presentazione delle domande di contributo, da parte degli enti locali, per i servizi finalizzati all'accoglienza nella rete SPRAR di minori stranieri non accompagnati"
Direttiva 04/08/15	Direttiva del Ministro dell'Interno in materia di implementazione delle attività di controllo sui soggetti affidatari dei servizi di accoglienza dei cittadini extracomunitari.
D.M. 07/08/15	Decreto del Ministro dell'Interno del 7 agosto 2015 per la presentazione di progetti relativi all'accoglienza di richiedenti/titolari di protezione internazionale e dei loro familiari, nonché degli stranieri e dei loro familiari beneficiari di protezione umanitaria per 10.000 posti a valere sul Fondo nazionale per le politiche e i servizi di asilo.
D.lgs. 142/2015	Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 "Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale."
Circolare 06/10/2015	Circolare del Ministero dell'Interno del 6 ottobre 2015 "Decisioni del Consiglio europeo n. 1523 del 14 settembre 2015 e n. 1601 del 22 settembre 2015 per istituire misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia – Avvio della procedura di relocation.
Circolare 30/10/2015	Circolare del Ministero dell'Interno del 30 ottobre 2015 inerente al "Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142"
Circolare 08/01/2016	Circolare del Ministero dell'Interno del 8 gennaio 2016 "Accesso alla procedura di asilo. Garanzie e modalità".
L. 12/2016	Legge 20 gennaio 2016, n. 12 recante "Disposizioni per favorire l'integrazione sociale dei minori stranieri residenti in Italia mediante l'ammissione nelle società sportive appartenenti alle federazioni nazionali, alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva".
Circolare 15/02/16	Circolare del Ministero dell'Interno del 15 Febbraio 2016 sul Regolamento Dublino n. 604/2013. Garanzie per casi di vulnerabilità: nuclei familiari con minori.
Circolare 05/05/16	Circolare del Ministero dell'Interno del 5 maggio 2016. Sistema di accoglienza richiedenti asilo e rifugiati. Inserimento dei richiedenti e titolari della protezione internazionale e dei loro familiari, nonché degli stranieri e dei loro familiari beneficiari della protezione umanitaria, nelle strutture dello Sprar.
Circolare 07/07/16	Circolare del Servizio Centrale Sprar: Tempi di accoglienza all'interno dello SPRAR
D.M. 10/08/16	Decreto del Ministero dell'Interno del 10 agosto 2016 "Modalita' di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario, nonché approvazione delle linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)"
Circolare 17/08/16	Circolare del Ministero dell'Interno del 17/08/2016 – Richiedenti protezione internazionale: sistemazione nei centri di accoglienza temporanea – iscrizione anagrafica – richiesta e rilascio carta di identità.

D.M. 01/09/16	Decreto del Ministero dell'Interno, del 1° Settembre 2016 Istituzione di centri governativi di prima accoglienza dedicati ai minori stranieri non accompagnati
Circolare 11/10/16	Circolare del Ministero dell'Interno 11 Ottobre 2016 "Regole per l'avvio di un sistema di ripartizione graduale e sostenibile dei richiedenti asilo e dei rifugiati su territorio nazionale attraverso lo SPRAR".
D.L. 193/2016	Decreto legge n. 193/2016 recante "disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili" che prevede specifiche misure finanziarie in favore dei comuni che accolgano immigrati. Convertito in Legge n. 225/2016
DPCM 234/2016	Decreto del Presidente Del Consiglio Dei Ministri del 10 novembre 2016, n. 234 – Regolamento recante definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, in attuazione dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24.
Circolare 30/12//2016	Circolare del Ministero dell'Interno del 30 Dicembre 2016 - Attività di rintraccio dei cittadini stranieri irregolari sul territorio nazionale ai fini del rimpatrio.
L. 232/2016	Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017) ha istituito, nello stato di previsione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, un fondo con una dotazione finanziaria di 200 milioni di euro per l'anno 2017, per interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani d'importanza prioritaria per le rotte migratorie e ha introdotto la facoltà di destinare ulteriori risorse relative ai programmi operativi cofinanziati dai fondi strutturali e di investimento europei per il periodo 2014-2020 (nel limite massimo di 280 milioni di euro) alle attività di trattenimento, accoglienza, inclusione e integrazione degli immigrati
D.M. 19/01/17	Decreto del Ministero dell'Interno 19 gennaio 2017 che approva le graduatorie dei nuovi progetti ammessi a finanziamento sul Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (Fnpsa) nell'ambito del Sistema di protezione di richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) per il triennio 2017-2019.
Circolare 10/02/17	Circolare del Ministero degli Interni del 10 febbraio 2017 "Fondo di cui all'art. 12 comma 2 del D.L. 193/2016"
D.L. 13/2017	Decreto Legge 17 febbraio 2017, n. 13 - Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale. Convertito in L. 46/2017
D.M. 07/03/17	Decreto del Ministero dell'Interno del 7 marzo 2017 - Schema di capitolato di gara di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi al funzionamento dei centri di primo soccorso ed accoglienza, dei centri di prima accoglienza, delle strutture temporanee di accoglienza, dei centri di identificazione ed espulsione.
L. 47/2017	Legge 7 aprile 2017, n. 47, recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati".
D.M. 30/06/07	Decreto del Ministero dell'Interno del 30 giugno 2017, relativo alle graduatorie dei progetti ammessi all'assegnazione del finanziamento per il triennio 1 luglio 2017 – 30 giugno 2020
Circolare 04/08/17	Circolare del Ministero degli Interni del 4/8/2017 relativa a "Conversione posti da Centri di accoglienza Straordinaria a SPRAR - Disposizioni operative".

Parte 2 /

Il fenomeno dei richiedenti protezione internazionale in Italia

A cura di Cittalia.

Gli sbarchi

181.436
gli sbarchi sulle coste italiane nel 2016

Circa il **70%**
dei migranti sbarcati in Italia nel 2016 arrivano come primo approdo in Sicilia

83.752
i migranti che dall'inizio dell'anno fino al 30 giugno 2017 sono sbarcati in Italia

Principali Paesi di partenza
Libia
Egitto
Turchia

Principali Paesi di origine
Nigeria
Eritrea
Guinea

Porti maggiormente interessati dagli sbarchi nel 2016
Augusta
Pozzallo
Catania

Oltre
28.200
i minori stranieri sbarcati in Italia nel 2016 di cui il 92% da soli

Principali Paesi di origine
Eritrea
Nigeria
Gambia

Oltre **11.400**
i minori stranieri non accompagnati sbarcati nel primo semestre 2017 circa il 15% degli sbarcati complessivi

178.415
migranti salvati in mare nel 2016 nelle operazioni di SAR (Search And Rescue) di cui:
117.731
da forze militari o di polizia
60.684
da soggetti privati (navi mercantili e ONG)

36.424
migranti salvati in mare fino ad aprile 2017 nelle operazioni di SAR (Search And Rescue) di cui:
18.080
da forze militari o di polizia
18.344
da soggetti privati (navi mercantili e ONG)

Le domande di protezione internazionale

123.600
le domande di protezione internazionale presentate in Italia nel 2016
Oltre il 47% in più delle domande presentate nel 2015

Principali Paesi di origine dei richiedenti protezione internazionale
Nigeria
Pakistan
Gambia

Oltre **77.400**
le domande di protezione internazionale presentate nel primo semestre del 2017. Il 44% in più rispetto allo stesso periodo del 2016

Oltre
91.000
le istanze complessivamente esaminate dalle Commissioni territoriali nel 2016

Oltre il **40%**
con esito positivo. In linea con il 2015

Oltre **14%**
lo status di protezione sussidiaria

Oltre **5%**
lo status di rifugiato

Circa **21%**
proposte di rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari

Oltre il **56%**
i dinieghi. Nel 2015 erano il 50%

41.400 circa
le domande esaminate nel 2017. Oltre il 53% delle domande presentate

Oltre **43%**
con esito positivo

9%
lo status di rifugiato

Oltre **24%**
proposte di rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari

Circa **10%**
lo status di protezione sussidiaria

Circa **52%**
i dinieghi

Circa **6.000**
minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo nel 2016

Principali Paesi di origine di MSNARA
Gambia
Nigeria
Senegal

4.500
minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo nel primo semestre 2017. Oltre l'87% in più rispetto allo stesso periodo del 2016

Le strutture governative e il sistema di accoglienza e assistenza

Oltre
188.000
i migranti presenti nelle strutture di accoglienza (CAS, hotspot, centri di prima accoglienza, SPRAR) al 31 dicembre 2016

Le regioni con il numero più alto di presenze nelle strutture di accoglienza
Lombardia
Lazio
Sicilia

Oltre
205.000
i migranti presenti nelle strutture di accoglienza (CAS, Centri Prima Accoglienza, SPRAR) al 15 luglio 2017

Le regioni con il numero più alto di presenze nelle strutture di accoglienza
Lombardia
Campania
Lazio

1.1 L'arrivo di migranti via mare e le domande di protezione internazionale

Nel corso del 2016 sono stati 551.371 i migranti che hanno attraversato irregolarmente le **frontiere esterne dell'Europa**, un numero significativamente più basso rispetto al 2015 quando sono stati registrati ben 1.822.33 ingressi. Sulla base delle rilevazioni condotte da IOM e Frontex[1], le principali rotte verso l'Europa, nel 2016 e nel primo semestre 2017, sono concentrate in buona parte nel Mediterraneo, con l'avvertenza che l'assenza di canali di ingresso sicuri e legali, che l'Unione europea e gli Stati membri faticano ad istituire, spinge coloro che fuggono dal proprio paese di origine a percorrere rotte sempre più rischiose. Di seguito sono descritte le principali rotte di ingresso in Europa e viene evidenziato, in particolare, il numero di migranti che le hanno utilizzate, le nazionalità prevalenti, i paesi attraversati.

Mediterraneo Centrale. Nel 2016 è tornata ad essere la rotta più usata per entrare in Europa, in particolare a partire dal mese di marzo, a seguito dell'accordo tra l'Unione Europea e la Turchia. Il Mediterraneo centrale rappresenta, ad oggi, la rotta più rischiosa: sono stati infatti oltre 5.000 i morti nel Mediterraneo durante il 2016, di cui 4.500 lungo questa rotta. È questa una via storica, ma mentre in passato aveva luoghi di partenza multipli in Africa Settentrionale, negli ultimi anni le partenze sono concentrate soprattutto nel nord della Libia, ed è prevalentemente l'Italia la destinazione degli sbarchi. La rete di trafficanti umani che qui si è saldamente radicata, in particolare dopo la caduta di Gheddafi, fa arrivare in Libia le persone in fuga da numerosi Paesi africani ma anche da alcuni asiatici e del Medio Oriente tanto che, secondo Frontex, nel 2016 hanno attraversato questa rotta ben 181.459 persone in fuga, in prevalenza nigeriani (37.554), eritrei (20.721) e guineani (13.550). In maggioranza sono uomini anche se si è registrato un aumento di donne, in particolare nigeriane mentre molti sono i minori stranieri (25.846), quasi tutti non accompagnati e nella stragrande maggioranza di origine africana[2]. Questa via ha continuato a essere la più seguita anche nel primo semestre del 2017; tra gennaio e giugno ci sono stati 85.063 sbarchi, in prevalenza di nigeriani (12.926), seguiti da un gruppo di persone non identificate (8.596) e bengalesi (7.899).

1 Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (IOM), 2017: http://missingmigrants.iom.int/

Frontex, Risk analysis for 2017, Febbraio 2017, p.16: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf

Frontex,Trends and routes, 2017: http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/

2 Ministero dell'Interno, http://www.libertacivili-immigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31_dicembre_2016.pdf

Mediterraneo Orientale. Nel corso del 2016 ha rappresentato la seconda rotta d'ingresso in Europa, dopo essere stata la principale nel 2015, insieme alla rotta Balcanica. I numeri nel 2016 sono drasticamente diminuiti a seguito dell'accordo tra l' UE e la Turchia siglato a marzo e dalla cui entrata in vigore tutti coloro che hanno tentato di attraversare questa rotta sono rimasti bloccati in Grecia o fatti tornare in Turchia. Sono 182.277 i migranti che nel 2016 hanno percorso questa via, la maggioranza dei quali l'hanno percorsa nei primi tre mesi dell'anno; in seguito, i numeri si sono fortemente ridotti e sono stati prevalentemente siriani (84.585), afghani (43.120) e iracheni (27.978) ad aver seguito questa via per entrare in Europa. Nel 2017, tra gennaio e giugno, gli ingressi irregolari sono stati solo 13.060, in maggioranza siriani (4.600), pakistani (1.478) e iracheni (516).

Rotta Balcanica. È la via di terra che attraversa la Grecia verso altri Paesi dell'Unione europea, passando attraverso la Macedonia, l'Ungheria o la Serbia. A seguito dell'accordo UE-Turchia, lungo questa rotta si è registrata una drastica riduzione, passando dai più di 700.000 attraversamenti irregolari del 2015 ai poco più di 130.261 nel corso del 2016; così, se i passaggi irregolari mensili rilevati nel mese di gennaio 2016 sono ancora intorno ai 60.000, nel mese di settembre ammontano a poco più di 2.000. Oltre agli accordi del 2016, sul minore utilizzo di questa via ha influito anche una legge ungherese, in vigore da giugno 2016, che ha bloccato e riportato i potenziali richiedenti asilo in una zona di confine, dove sono stati tenuti anche sino a 30 giorni durante i quali potevano avanzare una formale domanda d'asilo, oppure fare ritorno in Serbia. Nel 2016, tra coloro che hanno usato più frequentemente questa rotta risulta un gruppo di persone non identificate (102.430), a cui seguono gli afghani (10.620) e i pakistani (5.583). Nel 2017, fino al 30 giugno, gli ingressi irregolari attraverso la rotta balcanica sono stati 5.551, prevalentemente pakistani (1.663), afghani (1.482) e iracheni (741).

Via Circolare dall'Albania e dalla Grecia. Nel 2016, i migranti che hanno utilizzato questa rotta per entrare in Europa sono stati 5.121, di cui la grande maggioranza albanesi (4.996 lavoratori che l'hanno usata per entrare ed uscire tra i due Paesi in base appunto ai lavori stagionali disponibili). Mentre nel 2017, da gennaio a maggio, sono state 2.723 le persone che hanno seguito questa via, ancora in grande maggioranza albanesi (2.641).

Mediterraneo Occidentale. È la rotta che va dall'Africa Settentrionale, in particolare dal Marocco, alla Spagna; nel corso del 2016 è stata percorsa da 10.231 persone (di cui 2.184 in uscita dalla Guinea, 1.760 dall'Algeria e 1.646 dalla Costa d'Avorio). Nel 2017, fino al mese di maggio, è stata invece attraversata da 6.410 persone, in principal modo ivoriani (1.197), guineani (1.058) e gambiani (733).

Dall'Africa Occidentale al Mediterraneo. È probabilmente la rotta meno percorsa; infatti, nel 2016, solo 671 persone sono arrivate in Europa utilizzando questa via. Per anni è stata la tradizionale rotta usata dalle persone in fuga da Senegal, Mauritania e Marocco ma da quando la Spagna ha siglato con questi Paesi un accordo su controllo delle migrazioni e rimpatrio, i numeri degli attraversamenti sono diminuiti sensibilmente e sono ora in maggioranza ivoriani (194), guineani (174) e marocchini (94) ad averla seguita. Nel 2017, fine a maggio è stata attraversata da 113 persone, in prevalenza marocchine (46), guineane (37) e ivoriane (17).

Rotta Artica. Nel 2016 nasce una nuova rotta, al confine tra la Russia, la Finlandia e la Norvegia, con il passaggio di 1.349 persone. Di queste, la maggioranza sono migranti in fuga da Vietnam (399), Afghanistan (161) e Ucraina (138).

1.1.1 Gli sbarchi sulle coste italiane

Nel 2016 il numero di migranti sbarcati sulle coste italiane ha raggiunto la quota di **181.436** (il 18% in più rispetto ai 153.842 dell'anno precedente), il valore più alto di sbarchi avvenuti sul territorio nazionale nell'ultimo ventennio. Di questi, il 71% è costituito da uomini, il 13% da donne e il 16% da minori. L'analisi della serie storica mostra che negli ultimi 18 anni sono stati registrati valori consistenti negli arrivi in corrispondenza degli anni 1999 (a seguito della guerra in Kosovo), 2008 e 2011 (per gli eventi che hanno dato vita alla cosiddetta Primavera Araba). In seguito, l'andamento è divenuto più irregolare, con sensibili incrementi e altrettante riduzioni, come riflesso del manifestarsi e riacutizzarsi di conflitti vecchi e nuovi in numerosi territori del Nord Africa e del vicino Medio Oriente per poi toccare il picco di 170 mila nel 2014 e, dopo una lieve contrazione, di 180 mila nel 2016.

Il trend di crescita rilevato nel 2016 sembra consolidarsi nel primo semestre 2017, quando il numero di sbarchi segna la quota 83.752, pari al 19,3% in più rispetto allo stesso periodo del 2016. Da rilevare un aumento dell'incidenza dei maschi (che rappresentano il 74% contro il 70% del primo semestre 2016) a scapito di donne e minori (pari rispettivamente all'11% e 15%).

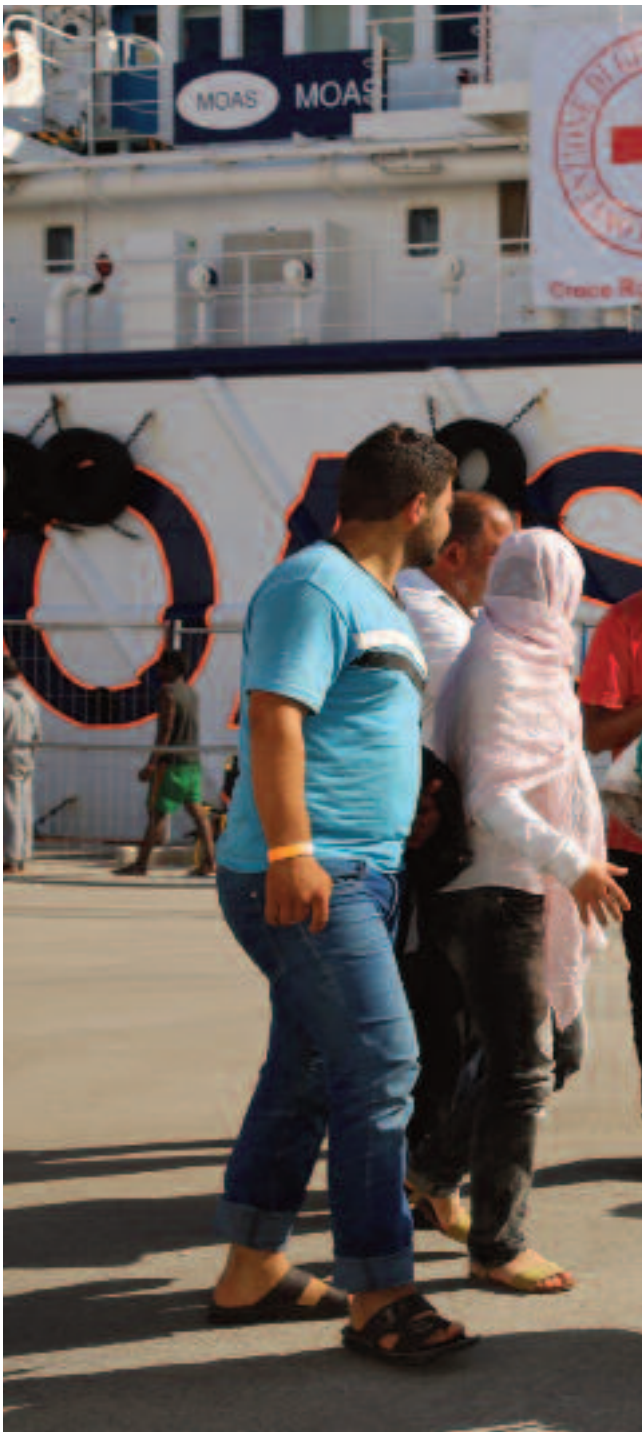


Figura 1.1

Migranti sbarcati sulle coste italiane. Anni 1999- 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

UNHCR/FRANCESCO MALAVOLTA

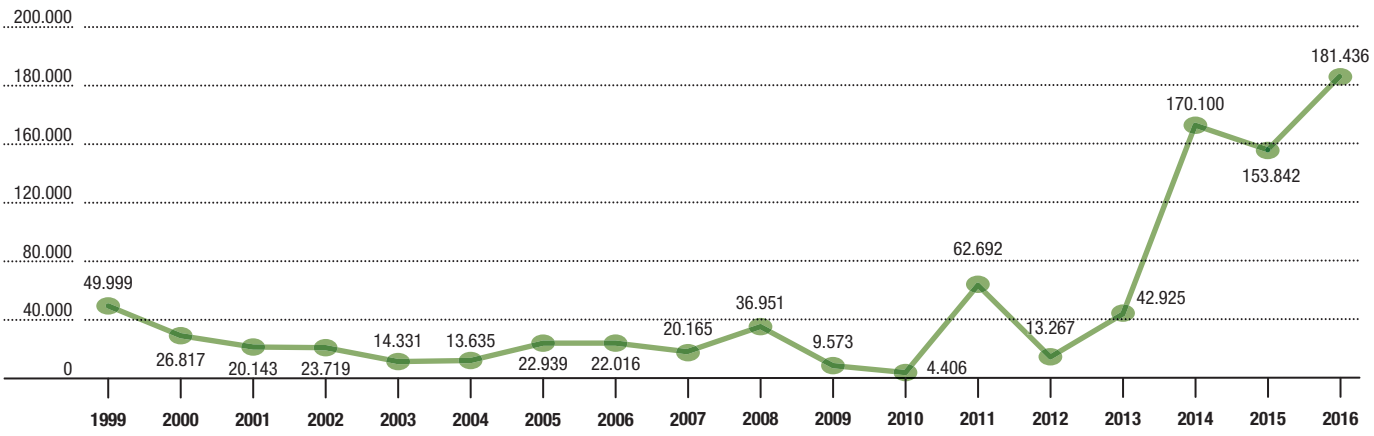


Figura 1.2

Confronto migranti sbarcati. Primi 6 mesi 2016 e 2017.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

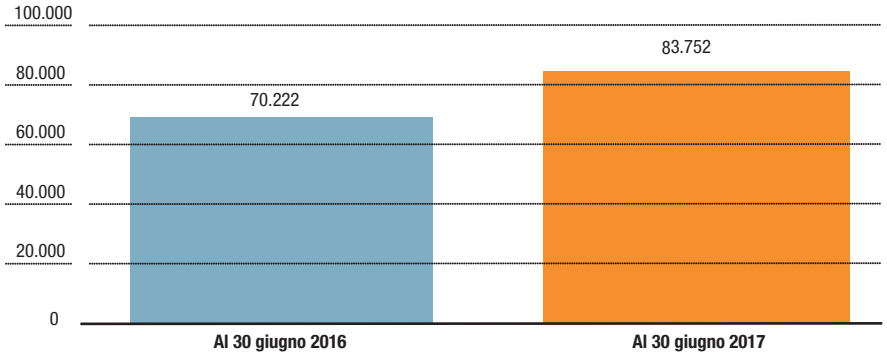
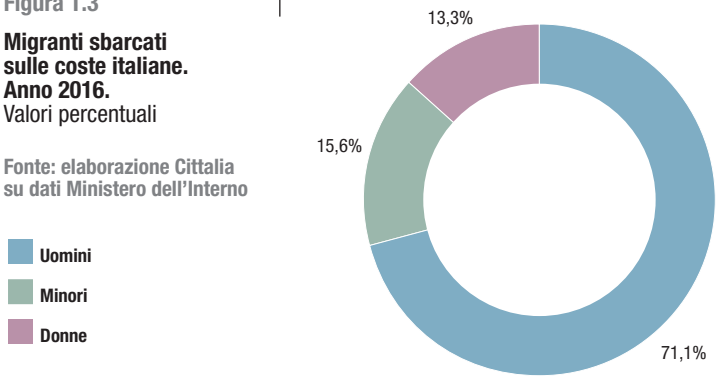


Figura 1.3

Migranti sbarcati sulle coste italiane. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno



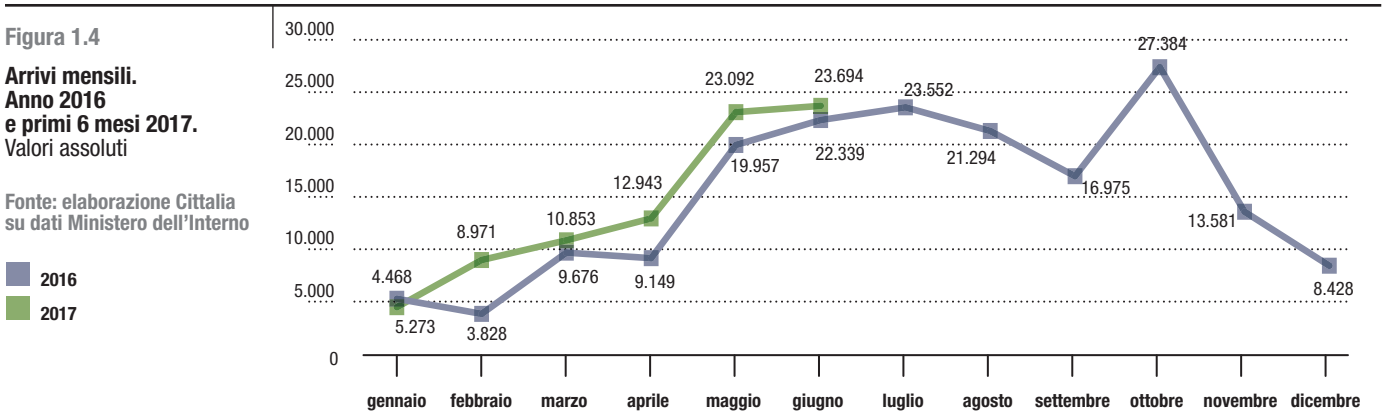
Confronto arrivi mensili

Analizzando l'andamento mensile degli sbarchi registrati nel 2016, si evince un intensificarsi degli arrivi nel periodo estivo maggio-agosto (con oltre 20mila sbarchi al mese), fenomeno consueto legato alle migliori condizioni meteorologiche che favoriscono le partenze. Il picco maggiore si ha tuttavia nel mese di ottobre (27.384 sbarchi), a cui segue una drastica contrazione fino a toccare gli 8.428 sbarchi del mese di dicembre.

Figura 1.4

Arrivi mensili. Anno 2016 e primi 6 mesi 2017.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno



I primi sei mesi del 2017 mostrano, ad eccezione di gennaio, un sensibile incremento mensile rispetto a ciascun mese dell'anno precedente. Il flusso degli sbarchi evidenzia un incremento costante, fino ad arrivare ai quasi 24.000 del mese di giugno.

Gli sbarchi nelle regioni

Per la sua collocazione geografica rispetto alla rotta del Mediterraneo centrale, anche nel 2016, come negli anni precedenti a partire dal 2011, la Sicilia rappresenta la regione in cui avviene il numero maggiore di sbarchi (circa 123.000 pari al 68% del totale e con un incremento del 18,6% rispetto all'anno precedente). Seguono, seppure con numeri di gran lunga inferiori, la Calabria (30.610 migranti sbarcati, pari al 17%) e la Puglia (10.807, pari al 6%). Le altre due principali regioni di approdo, ovvero la Sardegna e la Campania (con rispettivamente 7.540 e 4.402 sbarchi) mostrano un significativo incremento rispetto all'anno precedente (+45% per la prima e +121% per la seconda) che tuttavia non significa necessariamente un cambiamento nelle rotte di navigazione poiché spesso le imbarcazioni vengono "traghettate" dalle navi che le intercettano verso i porti che in quel momento hanno disponibilità di attracco.

Località	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sicilia	57.181	8.488	37.886	120.239	103.693	122.962
Calabria	1.944	2.056	3.980	22.673	28.973	30.610
Puglia	3.325	2.719	1.030	17.565	9.160	10.807
Sardegna	207	4	29	166	5.209	7.540
Campania	0	0	0	9.351	1.994	4.402
Friuli-Venezia Giulia	35	0	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	106	0	0
Altri	0	0	0	0	4.813	5.115
Totale	**62.692**	**13.267**	**42.925**	**170.100**	**153.842**	**181.436**

Tabella 1.1

Sbarchi nelle regioni italiane. Anni 2011-2016.
Valori assoluti

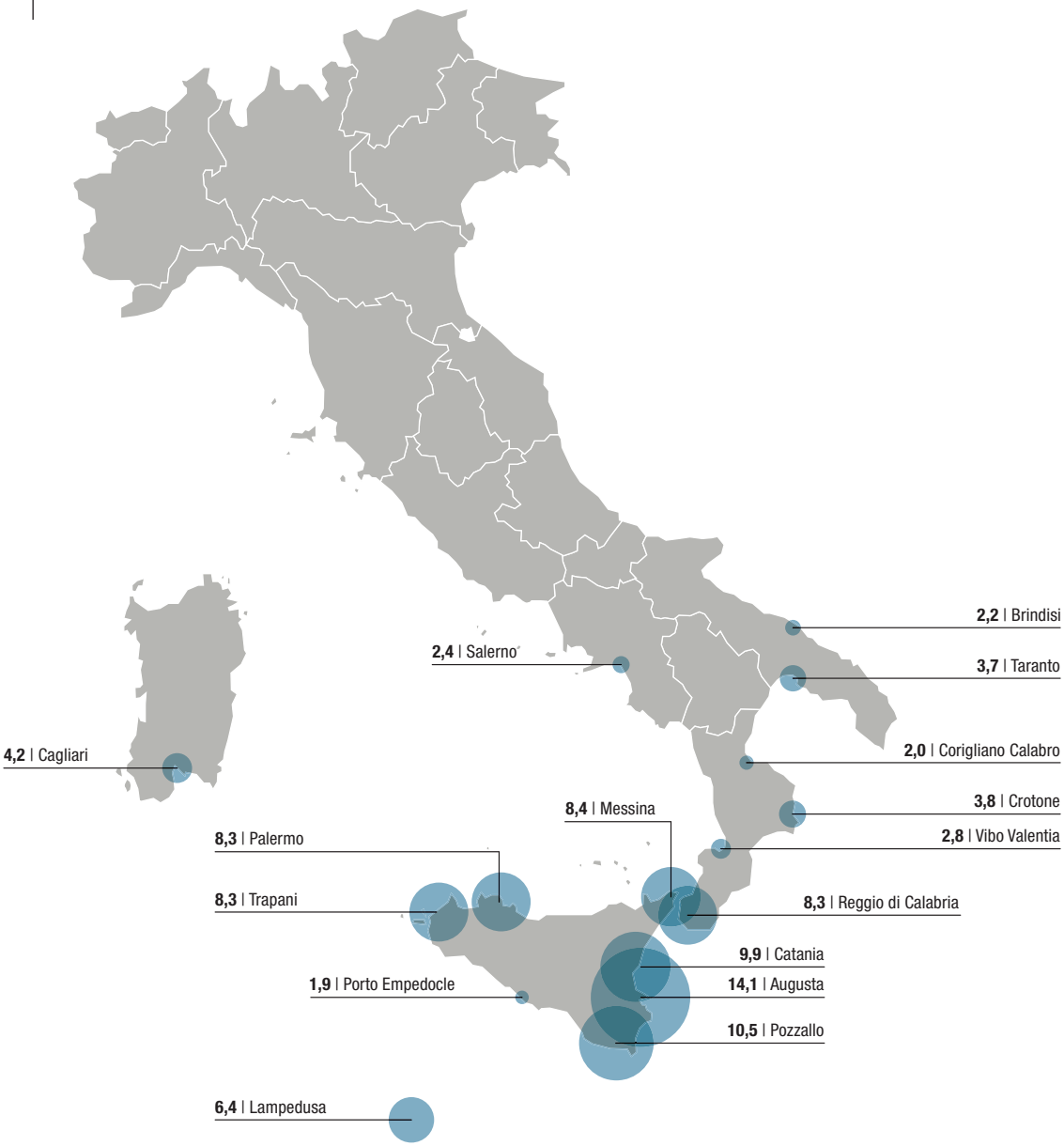
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Passando ad esaminare i porti maggiormente interessati dagli sbarchi, nel 2016 il numero maggiore di migranti risulta essere sbarcato nel porto di Augusta (14,1%) e, a seguire, in quello di Pozzallo (10,5%), Catania (9,9%), Messina (8,4%), Palermo, Trapani e Reggio Calabria (ciascuno l'8,3%). Lampedusa perde la sua centralità (anche simbolica) di principale porta d'Europa con il 6,4% di arrivi registrati mentre gli altri luoghi di approdo si mantengono al di sotto della quota del 4%. Si ricorda che i quattro hotspot operativi in Italia sono situati a Lampedusa, Taranto, Trapani e Pozzallo.

Figura 1.5

Porti maggiormente interessati dagli sbarchi. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno



Nel primo semestre 2017 Augusta rimane il primo porto di sbarco (14%), seguito da Catania (12%), Pozzallo (8,9%) e Reggio Calabria (7,6%).

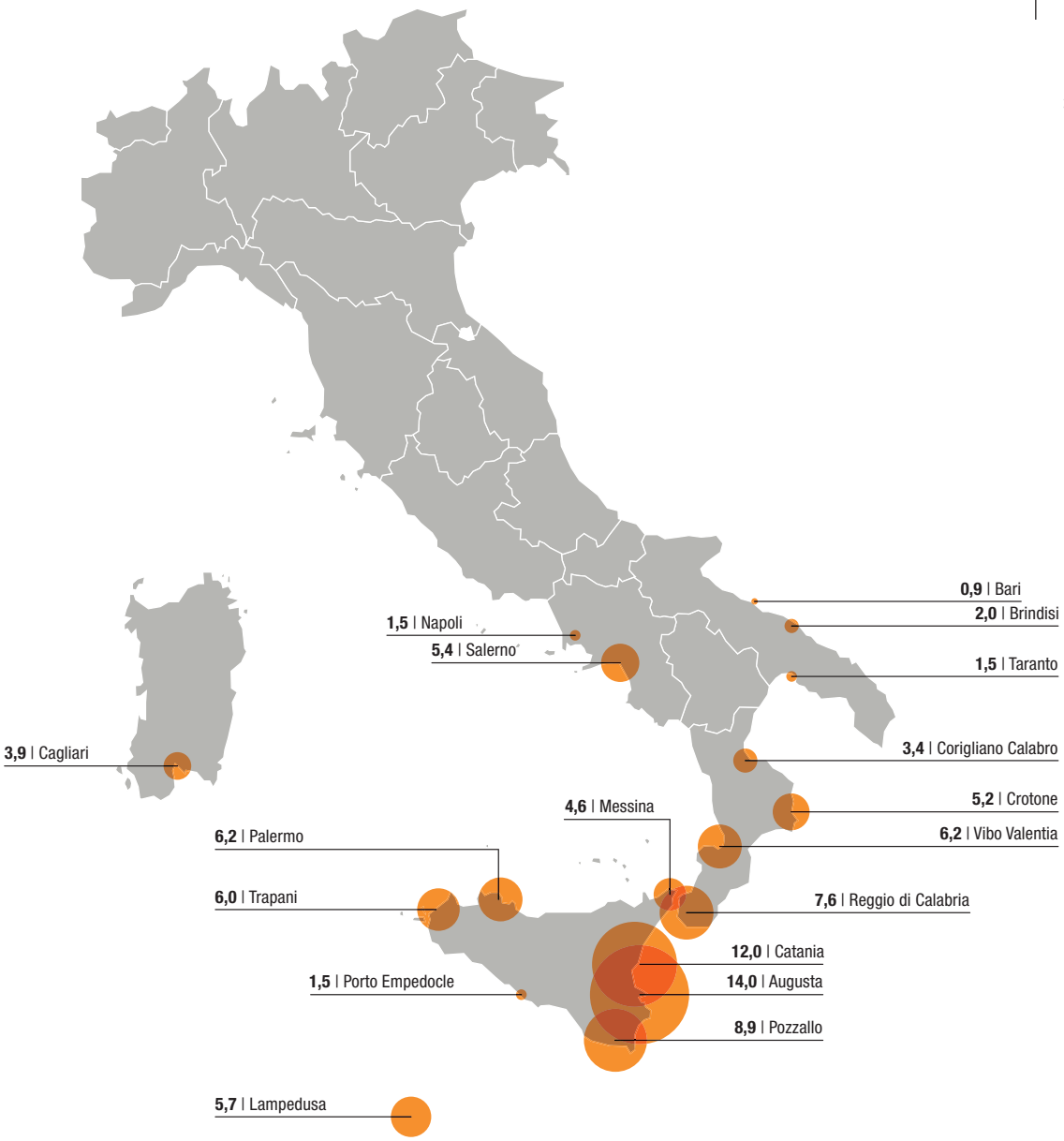


Figura 1.6

Porti maggiormente interessati dagli sbarchi. Anno 2017.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

I Paesi di partenza e le nazionalità dei migranti

Nel 2016, come nell'anno precedente, la quasi totalità dei migranti giunti via mare sulle coste italiane (90%) è salpata dalle coste libiche; la quota rimanente è invece partita dall'Egitto (7%) e dalla Turchia (2,1%). Relativamente ai principali paesi di provenienza, il 20,7% dei migranti sbarcati è originario della Nigeria (37.551, in forte aumento rispetto al 2015), l'11,4% dell'Eritrea (20.718) e il 7,4% della Guinea (13.342). Seguono i migranti originari di Costa d'Avorio (12.396 pari al 6,8%), Gambia (11.929, il 6,6%), Senegal (10.327, il 5,7%), Mali (10.010, il 5,5%) e, al di sotto delle 10mila unità, Sudan, Bangladesh e Somalia. Da segnalare inoltre che mentre nel 2015 siriani e marocchini rientravano tra le prime 10 nazionalità (rispettivamente in 6ª e 10ª posizione), nel 2016 i siriani figurano in 21ª posizione (1.200 migranti sbarcati pari allo 0,7%) e i marocchini in 12ª (4.554, 2,5%).

Tabella 1.2

Paesi di partenza dei migranti. Anni 2012 - 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

PAESE DI PARTENZA	2012		2013		2014		2015		2016	
	eventi	sbarcati	eventi	sbarcati	eventi	sbarcati	eventi	sbarcati	eventi	sbarcati
Algeria	1	4	2	24	15	155	30	321	81	1.168
Egitto	19	1.401	80	9.215	59	15.283	43	11.114	46	12.766
Grecia	89	2.782	59	1.892	52	1.480	30	940	13	399
Libia	51	5.087	230	27.314	826	141.484	884	138.422	1.303	162.258
Marocco	0	0	0	7	0	0	0	0	0	0
Montenegro	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0
Siriana, Rep. Araba	0	0	13	1.480	1	61	0	0	0	0
Tunisia	112	2.294	68	908	102	1.297	55	569	78	999
Turchia	26	1.699	29	2.077	56	10.340	25	2.471	59	3.846
Albania	0	0	0	0	0	0	1	5	0	0
Totale	**298**	**13.267**	**483**	**42.925**	**1.111**	**170.100**	**1.068**	**153.842**	**1.580**	**181.436**

Tabella 1.3

Prime dieci cittadinanze dei migranti. Anni 2012-2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

* il dato potrebbe ricomprendere migranti per i quali sono ancora in corso le attività di identificazione

Cittadinanze 2012		Cittadinanze 2013		Cittadinanze 2014		Cittadinanze 2015		Cittadinanze 2016	
Tunisia	2.268	Siriana, Rep. Araba	11.307	Siriana, Rep. Araba	42.323	Eritrea	39.162	Nigeria	37.551
Somalia	2.179	Eritrea	9.834	Eritrea	3.4329	Nigeria	22.237	Eritrea	20.718
Afghanistan	1.739	Somalia	3.263	Mali	9.908	Somalia	12.433	Guinea	13.342
Eritrea	1.612	Egitto	2.728	Nigeria	9.000	Sudan	8.932	Costa d'Avorio	12.396
Pakistan	1.247	Nigeria	2.680	Gambia	8.691	Gambia	8.454	Gambia	11.929
Egitto	1.223	Gambia	2.619	Palestina	6.082	Siriana, Rep. Araba	7.448	Senegal	10.327
Bangladesh	622	Pakistan	1.753	Somalia	5.756	Senegal	5.981	Mali	10.010
Siriana, Rep. Araba	582	Mali	1.674	Senegal	4.933	Mali	5.826	Sudan	9.327
Nigeria	358	Senegal	1.314	Bangladesh	4.386	Bangladesh	5.040	Bangladesh	8.131
Gambia	348	Tunisia	833	Egitto	4.095	Marocco	4.647	Somalia	7.281
Altre*	1.089	Altre*	4.920	Altre*	40.597	Altre*	33.682	Altre*	40.424
Totale	**13.267**	**Totale**	**42.925**	**Totale**	**170.100**	**Totale**	**153.842**	**Totale**	**181.436**

Tabella 1.3 bis

Prime dieci cittadinanze dei migranti sbarcati. Uomini, donne e minori. Primi 6 mesi 2017.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

* Il dato potrebbe ricomprendere migranti per i quali sono ancora in corso le attività di identificazione

Cittadinanze	Uomini	Donne	Minori	Totale
Nigeria	8.950	4.168	1.000	**14.118**
Bangladesh	6.933	27	1.281	**8.241**
Guinea	5.968	243	1.548	**7.759**
Costa d'Avorio	5.005	1.030	1.319	**7.354**
Gambia	3.592	90	1.238	**4.920**
Senegal	4.180	47	607	**4.834**
Mali	3.965	144	680	**4.789**
Eritrea	2.734	887	915	**4.536**
Marocco	3.506	305	271	**4.082**
Sudan	3.641	49	289	**3.979**
Altre cittadinanze*	13.826	2.223	3.091	**19.140**
Totale	**62.300**	**9.213**	**12.239**	**83.752**

Nel primo semestre 2017
la Nigeria si conferma come primo Paese di origine dei migranti sbarcati (14.118, il 16,9%) seguita a larga distanza da Bangladesh (8.241, il 9,8%) e Guinea (7.759, il 9,3%).

Rispetto al primo semestre del 2016
i guineani e ivoriani risultano in netta crescita (rispettivamente, +47,6% e +37%) mentre diminuiscono drasticamente gli egiziani (-84,2%), i somali (-49,8%) e gli eritrei (-49,7%).

Tabella 1.4

Confronto prime dieci cittadinanze migranti sbarcati in Italia. Anni 2016 - 2017 (fino al 30 giugno).
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Cittadinanze	Sbarcati (dal 01.01.2016 al 30.06.2016)	Sbarcati (dal 01.01.2017 al 30.06.2017)	Diff. % 2016-2017
Nigeria	11.892	14.118	18,7
Eritrea	9.016	4.536	-49,7
Gambia	5.769	4.920	-14,7
Costa d'Avorio	5.367	7.354	37,0
Guinea	5.255	7.759	47,6
Sudan	5.057	3.979	-21,3
Somalia	4.190	2.103	-49,8
Senegal	4.142	4.834	16,7
Mali	4.030	4.789	18,8
Egitto	2.629	415	-84,2
Altre cittadinanze	12.875	28.945	124,8
Totale	**70.222**	**83.752**	**19,3**

I salvataggi in mare

Nel 2016, il totale dei soggetti privati interessati da operazioni di SAR (navi mercantili e ONG) ha tratto in salvo 60.684 migranti (il 34,2% del totale dei salvataggi effettuali, pari a 178.415); da gennaio ad aprile 2017 i migranti salvati sono stati 18.344 (il 50,3% del totale, pari a 36.424).

		Persone salvate (percentuale sul totale dei salvataggi)				
Forza militare o di Polizia	**Assetti generalmente impiegati nell'area***	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017 (gen-apr)**
Guardia Costiera italiana**	6 unità navali (2 di altura e 4 a medio raggio) e 1 o 2 velivoli***	20.452	38.047	41.341	38.875	10.673
		-54,89%	-22,86%	-27,14%	-20,11%	-29,30%
Arma dei Carabinieri**	N/A	33	26	1	174	-
		-0,09%	-0,01%	0%	-0,10%	
Polizia di Stato	N/A	109	-	-	-	-
		-0,29%				
Marina Militare	4 mezzi navali e 5 aerei in ambito «Mare sicuro»	6.183	82.952	29.178	36.084	1.364
		-16,59%	-49,86%	-19,15%	-20,23%	-3,74%
FRONTEX (escluse le unità italiane)	11 mezzi navali e 5 aerei (comprese le unità italiane)	363	978	15.428	13.616	2.726
		-0,98%	-0,59%	-10,13%	-7,63%	-7,48%
EUNAVFORMED	5 unita` navali e 6 mezzi aerei	-	-	23.885	22.885	3.141
				-15,69%	-12,82%	-8,62%
Navi militari estere		-	705	-	7.404	-
			-0,42%		-4,15%	
Totale militari		**31.045**	**124.309**	**116.122**	**117.731**	**18.080**
		-83,42%	**-74,70%**	**-76,23%**	**-65,99%**	**-49,62%**

Tabella 1.5

Migranti salvati in mare da forze militari o di polizia. Anni 2013 - 2017 (fino al 30 aprile).
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazioni Cittalia su dati della Guardia costiera italiana

* Trattandosi di dispositivi a rotazione, i dati sono indicativi
** Inclusi assetti co-finanziati da FRONTEX
*** Dato riferito al solo Mediterraneo centrale

		Persone salvate (percentuale sul totale dei salvataggi)				
Soggetti privati interessati da operazioni SAR	**Mezzi generalmente operanti nell'area**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017 (gen-apr)**
Navi mercantili	N/A	6.213	40.611	16.158	13.888	5.698
		-16,68%	-24,43%	-10,60%	-7,78%	-15,64%
ONG	Circa 9 unità	-	1.450	20.063	46.796	12.646
			-0,87%	-13,17%	-26,23%	-34,72%
Totale privati		**6.213**	**42.061**	**36.221**	**60.684**	**18.344**
		-16,68%	**-25,30%**	**-23,77%**	**-34,21%**	**-50,36%**

Tabella 1.6

Migranti salvati in mare da soggetti privati interessati da operazioni SAR. Anni 2013 - 2017 (fino al 30 aprile).
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazioni Cittalia su dati della Guardia costiera italiana

Rimpatri, fotosegnalamenti e ricollocazioni

In base ai dati forniti dal Ministero dell'Interno, nel 2016 a fronte dei 41.473 migranti rintracciati in posizione irregolare (contro i 34.107 dell'anno precedente), i provvedimenti di rimpatrio complessivamente adottati (suddivisi in respingimenti alla frontiera, respingimenti del Questore, espulsioni del Ministro e del Prefetto, espulsioni dell'Autorità giudiziaria, ottemperanti alla partenza volontaria, ottemperanti all'ordine del Questore, riammessi verso altro Stato membro) sono stati 18.664 (in aumento rispetto ai 15.979 del 2015), di cui 3.112 di espulsione con accompagnamento alla frontiera.
Rispetto alle richieste formulate dall'Italia di riammissione in Paesi terzi, queste sono state 2.629 (contro le 1.738 del 2015) mentre le richieste di Paesi terzi di riammissione in Italia ammontano a 23.234 (in diminuzione rispetto alle 26.023 del 2015). Da rilevare, inoltre, che i fotosegnalamenti per ingresso illegale risultano prevalenti su quelli per richiesta di asilo sia nel 2016, sia nel primo semestre del 2017 (168.891 contro 138.780 e 82.638 contro 79.676).
Un ultimo dato di grande interesse riguarda infine le ricollocazioni[18]. Al 30.12.2016 sono stati ricollocati solo 2.654 stranieri, di cui 2.451 adulti e 203 minori. Lo Stato membro che ne ha ricevuti di più è stato la Germania (455 persone), seguita da Olanda (380), Finlandia (359) e Svizzera (340). Risultavano tuttavia 1.394 richieste in attesa di approvazione da parte dello Stato membro, 1.122 approvate in attesa di trasferimento e 1.990 in lavorazione.

Tabella 1.7

Stranieri rintracciati in posizione irregolare. Anni 2015 e 2016.
Valori assoluti

Fonte: Ministero dell'Interno Dipartimento della Pubblica Sicurezza Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere

* le statistiche sono da considerare dal 1° gennaio di ogni anno.

	Situazione dall'01.01.2015* al 31.12.2015	Situazione dall'01.01.2016* al 31.12.2016
Stranieri rintracciati in posizione irregolare	**34.107**	**41.473**
di cui:		
Stranieri effettivamente allontanati	15.979	18.664
Respinti alla frontiera	8.736	10.218
Richieste dell'Italia di riammissione in Paesi Terzi (riammissioni attive accolte)	1.738	2.629
Richieste di Paesi Terzi di riammissione in Italia (riammissioni passive accolte)	26.023	23.234
Rimpatriati	**5.505**	**5.817**
di cui:		
Espulsi con accompagnamento alla frontiera	2.529	3.112
Espulsi su conforme provvedimento dell'A.G.	1.159	793
Respinti dai Questori	1.345	1.528
Ottemperanti:		
all'ordine del Questore	176	291
alla partenza volontaria	296	93
Stranieri non rimpatriati	**18.128**	**22.809**
Non ottemperanti:		
all'ordine del Questore	17.164	21.819
all'intimazione	921	942
all'ordine del Questore e denunciati con sanzione pecunaria	43	48

18 Per gli accordi di relocation si rimanda al capitolo 2.

Tabella 1.8

Stranieri fotosegnalati dalla polizia scientifica per ingresso illegale e asilo politico. Anni 2015-2016 e 2017 (al 4 luglio).
Valori assoluti

Anni	Totale fotosegnalamenti per ingresso illegale	Totale fotosegnalamenti per asilo politico
2015	57.985	94.029
2016	168.891	138.780
2017	82.638	79.676

Tabella 1.9

Stranieri ricollocati. Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: Ministero dell'Interno Dipartimento della Pubblica Sicurezza Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere

	Al 30.12.2016						
	Totali (C3/TC)	SM	Adulti/ pratiche	Minori	Totale Adulti	Totale Minori	Totale Persone
Ricollocati	2.451	FINLANDIA	333	26	2.451	203	2.654
		SVEZIA	33	6			
		FRANCIA	246	36			
		GERMANIA	443	12			
		SPAGNA	63	0			
		BELGIO	29	0			
		PORTOGALLO	255	16			
		MALTA	44	2			
		PAESI BASSI	346	34			
		LETTONIA	8	0			
		SVIZZERA	300	40			
		CIPRO	9	1			
		SLOVENIA	23	0			
		LUSSEMBURGO	49	12			
		NORVEGIA	219	17			
		CROAZIA	9	0			
		ROMANIA	42	1			
Richieste inviate in attesa di approvazione da parte dello Stato membro individuato	1.275	BELGIO	7	0	1.275	119	1.394
		PORTOGALLO	47	0			
		PAESI BASSI	6	0			
		SVIZZERA	276	34			
		NORVEGIA	9	0			
		GERMANIA	876	61			
		FRANCIA	25	23			
		CIPRO	25	1			
		FINLANDIA	4	0			
Richieste approvate in attesa di trasferimento	1.069	FINLANDIA	140	5	1.069	53	1.122
		SLOVENIA	1	0			
		LETTONIA	15	0			
		ROMANIA	81	0			
		NORVEGIANO	171	16			
		PAESI BASSI	36	9			
		CYPRO	4	0			
		PORTOGALLO	6	0			
		SPAGNA	83	2			
		GERMANIA	439	16			
		FRANCIA	1	2			
		BELGIO	90	3			
		MALTA	1	0			
		SVIZZERA	1	0			
Rigettate	12		12		12		12
In lavorazione	1.858	Doc. verificati	764	19	1.858	132	1.990
		Doc. mancanti	936	101			
		Pronte da inviare	158	12			
Irreperibili	227		227	12	227	12	239
Da escludere da Relocation	76	Rinunciatari/ Comp.ITA/DUB	76	11	76	11	87
Totale persone coinvolte nel programma	**6.968**		**6.968**	**530**	**6.968**	**530**	**7.498**

1.1.2 Le domande di protezione internazionale presentate in italia

Nel 2016 sono state presentate complessivamente 123.600 domande di protezione internazionale, con un aumento del +47% rispetto alle 83.970 del 2015. Nella stragrande maggioranza dei casi il richiedente è originario del continente africano (in oltre 7 casi su 10) e di sesso maschile (85%), seppur si sia registrato un sensibile aumento di domande presentate da donne (passando dall'11,5% del 2015 al 15% del 2016) .

Con riferimento all'età, la fascia prevalente è quella che va dai 18-34 anni (80,2%) seguita da quella 35-64 anni (10,4%).

Con riferimento alla provenienza, i primi cinque paesi di origine dei richiedenti asilo sono Nigeria (27.289), Pakistan (13.510), Gambia (9.040), Senegal (7.723) e Costa d'Avorio (7.419), che nel complesso corrispondono ad oltre il 50% del totale, seguiti da Eritrea, Bangladesh, Mali, Guinea e Ghana. In termini assoluti, tutte le prime 10 nazionalità hanno subito un incremento nel numero di istanze inoltrate rispetto al 2015; in termini relativi, però è l'Eritrea a mostrare l'aumento maggiore (+841%).

Figura 1.7

Richiedenti protezione internazionale per fasce d'età. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

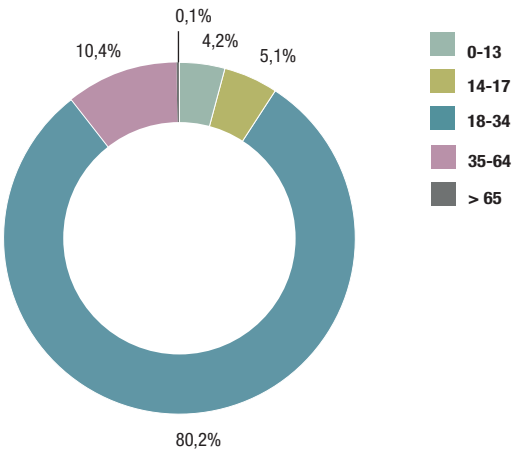


Figura 1.8

I primi dieci Paesi di origine dei richiedenti protezione internazionale. Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

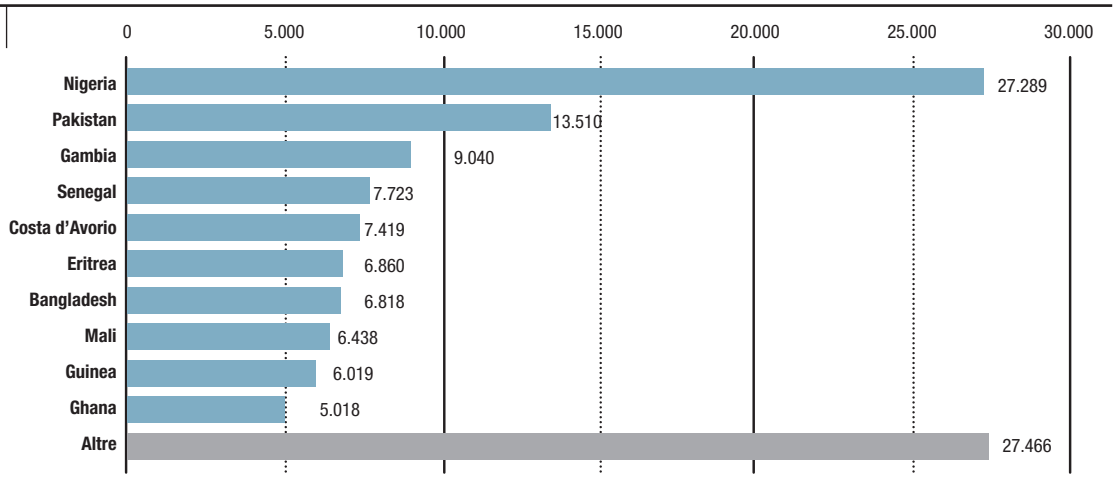
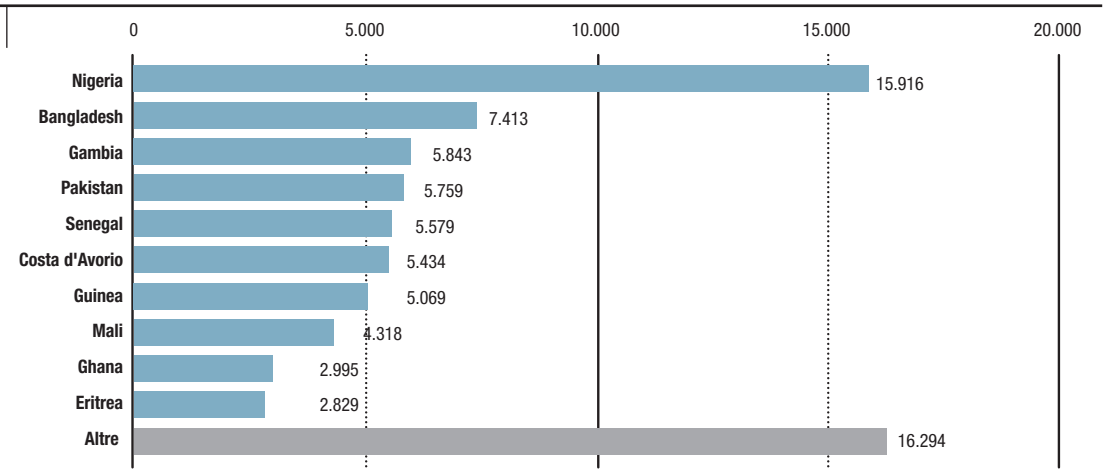


Figura 1.9

I primi dieci Paesi di origine dei richiedenti protezione internazionale. Anno 2017 (fino al 7 luglio).
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale



Nel primo semestre 2017
le domande di protezione internazionale complessivamente presentate sono state 77.449 (il 44% in più rispetto al primo semestre 2016), confermando le stesse caratteristiche di genere ed età evidenziate nel 2016.
La componente nigeriana continua ad essere quella più numerosa (15.916), seguita da Bangladesh (7.413) e Gambia (5.843).

Analizzando congiuntamente l'andamento delle domande presentate alle Commissioni territoriali nell'arco temporale 1999- 2016 e quello relativo agli sbarchi sulle coste italiane (già commentato sopra) emerge innanzitutto che il numero di domande presentate risulta sempre inferiore al numero di sbarchi ad eccezione degli anni 2009, 2010 e 2012. La forbice si allarga in misura considerevole negli anni in cui è più sostenuto il flusso degli arrivi in coincidenza con le maggiori emergenze umanitarie (1999: Kosovo; 2011: Primavere Arabe; 2014: emergenze umanitarie e guerre interne nei paesi del Nord Africa e del vicino Oriente) per poi tornare a ridursi nel 2016: in quest'ultimo anno, infatti, circa 7 migranti su 10 giunti in Italia hanno presentato domanda di asilo, quando nel 2015 erano poco più di 5 su 10. Un segmento significativo di "potenziali richiedenti" non presenta dunque domanda di protezione. Per far luce su tale circostanza è necessario prendere in considerazione la nazionalità dei richiedenti. Per la maggior parte degli immigrati provenienti dalla Siria o dal Corno d'Africa (Eritrea, Somalia, Etiopia, allargando il discorso fino all'attiguo Sudan) il nostro paese è il primo approdo verso una migrazione finale in altri paesi europei. Difatti, dei circa 94mila eritrei sbarcati sul territorio nazionale durante il triennio 2014-2016 poco più di 8.000 hanno presentato istanza di protezione; stesso discorso per i somali (3.900 richieste a fronte di 25mila sbarchi) per i siriani (solo il 5% rispetto a un totale di oltre 52mila arrivi) e per i sudanesi (848 su 21mila). Anche nel solo anno 2016 la sproporzione tra numero di richiedenti e sbarcati per queste nazionalità è stridente. Di converso, i migranti provenienti dai paesi dell'Africa centro-occidentale, nonostante gli alti tassi di diniego, presentano un rapporto tra "sbarcati" e richiedenti asilo più prossimo alla parità e verosimilmente è in questo territorio che vogliono anche fermarsi. Quanto illustrato consente di affermare che l'ipotesi sostenuta da alcuni secondo la quale lo scarto tra sbarcati e domande di asilo rappresenti un indicatore della presenza di una consistente percentuale di "non aventi diritto" alla protezione internazionale (i cosiddetti "migranti economici" tout court), sembra non corrispondere ad una lettura puntuale e oggettiva dei dati né alla previsione normativa. Innanzitutto, in base alla legge vigente, chiunque ha il diritto di presentare l'istanza e solo gli organi deputati (amministrativi e giudiziari) hanno la competenza a valutarla nel merito. Secondariamente, seppure i "tassi di applicazione della domanda" di alcune nazionalità che entrano in misura massiccia via mare risultano del tutto esigui, sono proprio queste nazionalità (ovvero gli eritrei, i siriani, i somali e sudanesi) che generalmente hanno – come anche i dati a livello europeo dimostrano – maggiori credenziali di riconoscimento di protezione internazionale.

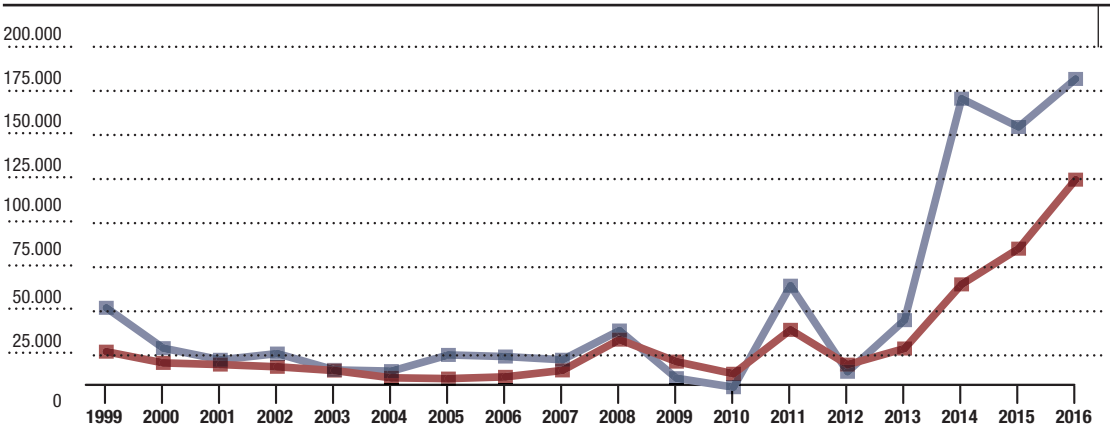


Figura 1.10

Confronto andamento domande protezione internazionale presentate alle Commissioni territoriali e sbarchi. Anni 1999-2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale per il diritto di asilo e del Ministero dell'Interno

Figura 1.11

Confronto tra domande di protezione internazionale presentate alle Commissioni territoriali e sbarcati per le prime 10 cittadinanze. Anni 2014-2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale per il diritto di asilo e del Ministero dell'Interno

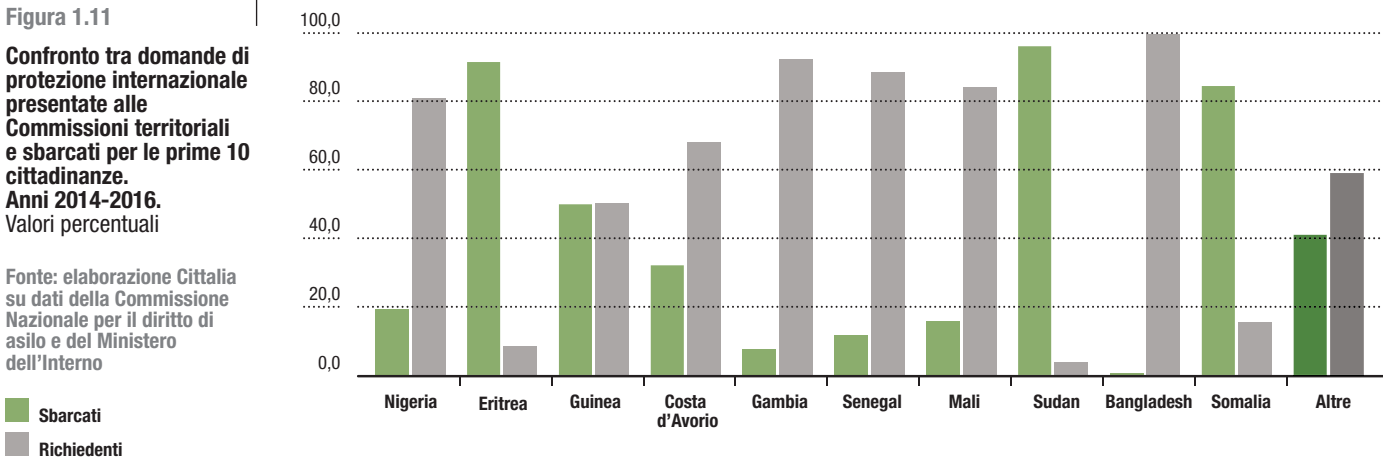
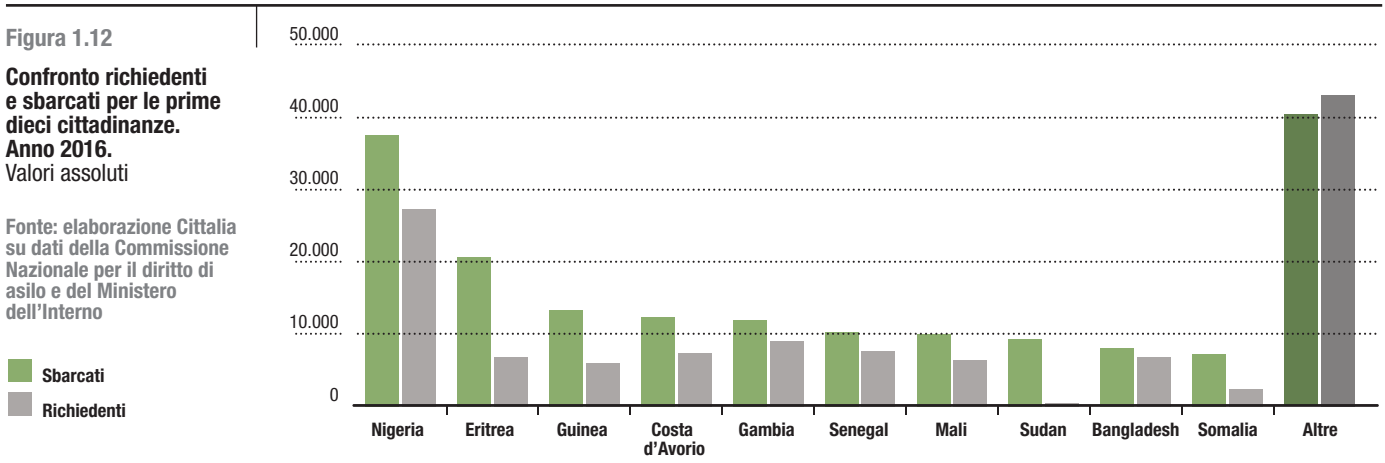


Figura 1.12

Confronto richiedenti e sbarcati per le prime dieci cittadinanze. Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale per il diritto di asilo e del Ministero dell'Interno

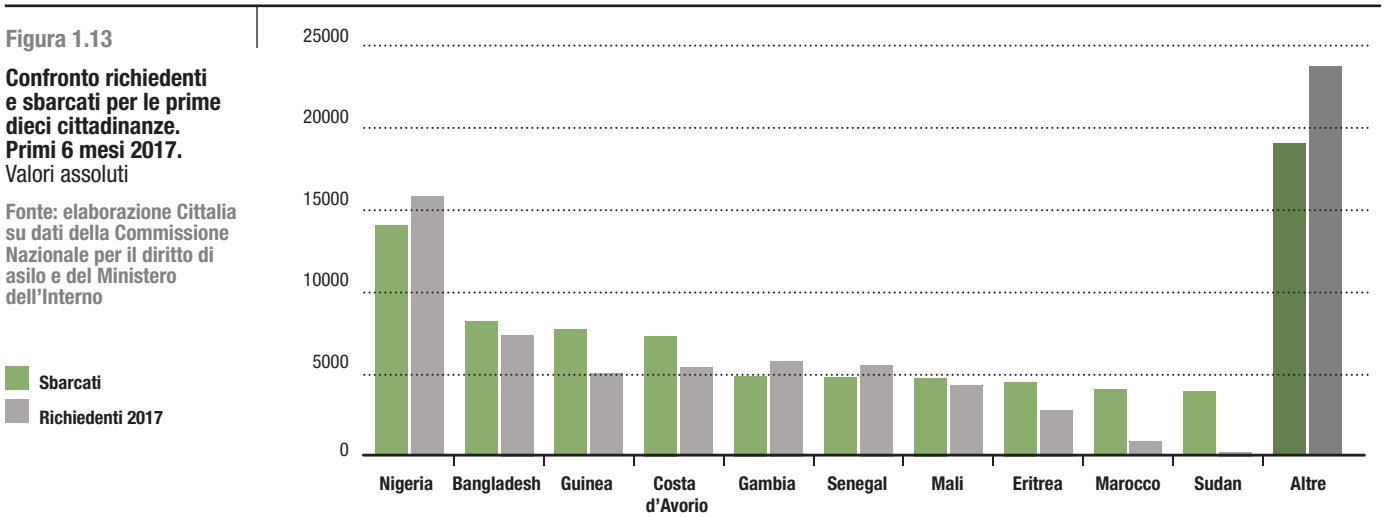


Nel primo semestre del 2017 lo scarto (positivo) tra numero di sbarchi e numero di domande di asilo presentate appare di nuovo significativo per alcune nazionalità (in particolare, Sudan, Marocco e Guinea). All'opposto, per i migranti nigeriani, gambiani e senegalesi si rileva un numero di richiedenti superiore a quello degli arrivi registrati. Da segnalare che Pakistan e Ghana, pur rientrando tra le prime dieci nazionalità di richiedenti asilo, non figurano tra le prime dieci di migranti sbarcati sulle coste italiane.

Figura 1.13

Confronto richiedenti e sbarcati per le prime dieci cittadinanze. Primi 6 mesi 2017.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale per il diritto di asilo e del Ministero dell'Interno



Focus / Paese

Pakistan: terra di tensione e conflitti irrisolti

Popolazione	**193.2 milioni**	Fonte: UNDP
Superficie	**796.095 km²**	Fonte UNDATA 2016
Aspettativa di vita alla nascita	**65 anni**	Fonte: UNDP
Rifugiati all'estero	**105.426 rifugiati e 67.748 richiedenti asilo alla fine del 2016**	Fonte: UNHCR, *Global Trends* 2016

Il Pakistan (o Repubblica Islamica del Pakistan) è uno stato asiatico - confinante con India, Afghanistan, Iran e Cina - nato il 14 agosto 1947, dalla scissione con l'India di cui aveva fatto fino ad allora parte (quest'anno si celebra il 70esimo compleanno del Paese).

Pakistan: la storia recente

Il Pakistan è una repubblica federale in cui i due maggiori partiti politici sono il Partito del Popolo Pakistano (PPP) e la Lega Musulmana Pakistana (Pml-N). La storia politica del Pakistan è intessuta di feroci dittature militari, durate fino alla fine degli anni '90 del 1900 e che hanno lasciato la pesante eredità di un sistema afflitto da una cronica indeterminatezza fra la sfera militare e politica. Nel 2013, per la prima volta nella storia del Paese, si è assistito allo storico passaggio di potere fra due governi civili democraticamente eletti: l'uscente Zardari, esponente del PPP, ha lasciato il posto a Nawaz Sharif, leader del Plm-N. Ma ancora una volta la corruzione dilagante ha inficiato la capacità dei governi pakistani di riuscire a concludere i propri mandati: il 28 luglio 2017 Sharif è stato rimosso dal suo incarico dalla Corte Suprema Pakistana a causa del suo presunto coinvolgimento in riciclaggio di denaro tramite società offshore. Le elezioni del 2013 avevano fatto intravedere la possibilità che il Paese si potesse avviare sui binari del consolidamento democratico ma a causa di una serie di fattori irrisolti come la coabitazione di potere civile e potere militare, la debolezza dei partiti pakistani e la corruzione dilagante sembra che questo passaggio sia ancora molto lontano. Non bisogna nemmeno dimenticare che la società pakistana è attraversata da profondi conflitti etnico-religiosi e vive costantemente sotto la minaccia terroristica interna. La popolazione pakistana è suddivisa in molteplici gruppi etnici afferenti a differenti professioni religiose. La grande maggioranza dei pakistani è musulmana, circa il 95% (il Pakistan è il secondo paese musulmano più popoloso del mondo), ma dietro questa apparente omogeneità la popolazione musulmana è divisa fra sunniti (75%) e sciiti (25%) e questa divisione è fonte di tensioni e violenze.

Terra di tensioni e conflitti irrisolti

In Pakistan non mancano situazioni di conflitto aperto, come ad esempio la zona del Kashmir e le aree tribali di amministrazione federale FATA.
Il territorio del Kashmir, uno dei più militarizzati al mondo, è conteso da India (per il controllo dell'accesso alle pianure indiane dall'Himalaya e dal Karakorum) e Pakistan (per la volontà di unire sotto la sua bandiera tutti i musulmani del sub-contimente) fin dall'anno dell'indipendenza dei due paesi, nel 1947. Sistematiche sono le accuse che Islamabad muove a Nuova Delhi e viceversa. Questo atteggiamento ha alimentato negli anni la rivalità e il reciproco sospetto tra i due paesi che non sono riusciti finora a formulare accordi nella gestione della frontiera comune.
Le aree tribali invece sono governate a livello nominale dal governo pakistano ma in realtà sono controllate dalle tribù Pashtun, fieramente indipendenti, che le abitano. Parte del territorio delle aree tribali risulta perciò assolutamente impenetrabile dall'esterno. Nel 1893 l'impero britannico stabilì la linea di confine fra il Pakistan e l'Afghanistan tagliando di fatto in due i territori abitati dall'etnia Pashtun e lasciando uno strettissimo collegamento fra i due paesi. Questa divisione ha portato le sue conseguenze fino a oggi con lo scoppio di conflitti interni, soprattutto nel distretto del Waziristan, dove trovano rifugio molti Talebani in fuga dall'Afghanistan invaso dalle forze statunitensi. Infatti il Pakistan, sulla spinta delle pressioni americane che pretendono più controllo della zona, ha cercato di limitare l'autonomia delle popolazioni e ha inasprito la repressione contro i guerriglieri waziri.

Profughi, sfollati, rifugiati

Il Pakistan è stato per lungo tempo il primo Paese al mondo per numero di rifugiati accolti (nel 2016 era il secondo): praticamente tutti afghani in fuga da un Paese instabile e scosso da pesanti conflitti. Gli afghani sono quindi diventati una presenza decennale in Pakistan e le date dei loro arrivi raccontano le varie fasi della violenza in Afghanistan. Dal 2015 è cominciata però una campagna di espulsione che nel corso del 2017 è arrivata a espellere 600mila persone, obbligandole a ritornare in un paese – l'Afghanistan, che molti non vedono da quarant'anni o non hanno mai visto – per nulla pacificato. Il fatto già grave di per sé, lo è ancora di più dal momento che tra questi 600mila ci sarebbero 365mila persone con lo status di rifugiato: «La più ampia campagna di espulsione di rifugiati – dice Hrw – degli ultimi anni».
Il Pakistan inoltre registra ogni anno un numero molto alto di partenze e di conseguenti richieste di asilo nei paesi più industrializzati. Dal 2011 questo dato è rimasto pressoché costante.
A cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga.

Focus / Paese

Bangladesh un Paese a rischio

Popolazione	162,9 milioni	Fonte: UNDP
Superficie	147,570 km²	Fonte UNDATA 2016
Percentuale delle spose bambine	18% entro i 15 anni e 50% entro i 18 anni	UNICEF 2016
Rifugiati all'estero	13.847 rifugiati e 25.931 richiedenti asilo alla fine del 2016	Fonte: UNHCR, *Global Trends* 2016

Il Bangladesh è uno stato asiatico confinante per la quasi totalità del suo territorio con l'India, a eccezione di un piccolo tratto confinante con il Myanmar. Secondo molti osservatori internazionali oggi il Bangladesh vive una situazione di estrema precarietà politica, segnata da violente tensioni sociali e brutali attentati terroristici. In Bangladesh sono infatti aumentati esponenzialmente gli attentati di matrice islamica, come ad esempio la strage di Dacca di luglio 2016, che è l'evento che ha avuto la maggior rilevanza internazionale a causa delle nazionalità delle vittime.

Bangladesh: nascita di una nazione e politica recente

Con l'indipendenza dell'India e la costituzione del Pakistan nel 1947, la regione del Bengala viene divisa in due parti: quella occidentale, induista, sotto il governo indiano, e quella orientale, musulmana, annessa al Pakistan, nonostante i 1600 km di territorio indiano a separare le due regioni. Si trattava dell'odierno Bangladesh chiamato a quel tempo Pakistan Orientale. Sebbene si presentino subito molti problemi di ordine politico, socioeconomico ed etnico, i primi forti attriti tra Pakistan e la provincia orientale vengono alla luce nel 1952, in seguito alla nascita del Movimento per la lingua bangladese. Da questo movimento, nasce nel 1966, la Lega Awami (Lega Popolare Bangladese) che si batte per ottenere riconoscimenti culturali e politici della popolazione bangladese, ignorati dal governo centrale. Proprio nel '66 l'insoddisfazione popolare raggiunge livelli critici poiché, dopo aver negato l'autonomia, le autorità pakistane arrestano il leader della Lega Awami, Mujibur Rahman, il quale viene rilasciato nel '69 al termine di una rivolta popolare. Nel marzo del 1971 Mujibur è arrestato una seconda volta e subito dopo, da parte del Pakistan ha inizio l'operazione militare Searchlight, atta ad annientare ogni nucleo sospetto di resistenza bangladese. Ne consegue una guerra civile che dura nove mesi, dopo i quali l'esercito pakistano si arrende e nel dicembre del '71 il Pakistan orientale diventa lo stato indipendente del Bangladesh. Dopo l'indipendenza si instaura una democrazia parlamentare ma la situazione politica non riesce a mantenersi stabile; s'innescano una serie di di colpi di stato fino al 1990, anno in cui il Bangladesh diventa una democrazia parlamentare. Nel 1991 sale al potere la prima donna Primo Ministro della storia del Bangladesh, Khaleda Zia, rappresentante del Partito nazionalista (BNP). Nel '96 vince le elezioni un'altra donna, Sheikh Hasina, a capo della Lega Awami, il partito di cui il padre Mujibur fu fondatore. Negli ultimi 20 anni queste due donne si sono alternate al potere, rispettivamente a capo del BNP e della Lega Awami, senza riuscire a far fronte agli innumerevoli problemi di povertà della popolazione, ai disastri ambientali e alle carestie. Sheikh Hasina è tutt'ora al potere, dichiarata vincitrice delle elezioni nel gennaio 2014; elezioni boicottate dal partito di opposizione, il Partito nazionalista del Bangladesh, e dai suoi alleati.

I diritti umani

In Bangladesh la condizione della popolazione per quanto riguarda i diritti umani è estremamente critica. Nel Paese vige la pena di morte, e nonostante l'ultima esecuzione ufficiale risalga al 2013, sono diverse le morti che si possono imputare a esecuzioni extragiudiziali, soprattutto eseguite dal Battaglione d'intervento rapido (RAB). Persiste inoltre il grave problema della tortura nei confronti dei detenuti nelle carceri, da parte sia delle autorità giudiziarie che militari e, le sparizioni forzate, proseguono a un ritmo allarmante: l'Ngo Odhikar ha riferito di almeno 90 persone arrestate dalle forze di sicurezza nel 2016 di cui non si è saputo più nulla. Nel mirino di queste azioni vi sono quasi sempre i sostenitori dei partiti di opposizione. Nel Paese anche il diritto alla libertà d'espressione è stato fortemente limitato poiché il governo sta applicando leggi repressive e perseguitando con azioni penali chi lo critica. Mahbub Leelen, fondatore della casa editrice Shuddhashar, ha dichiarato: "Oggi il Bangladesh è davvero una terra del terrore per scrittori e liberi pensatori".

Profughi, sfollati, rifugiati

Il Bangladesh è storicamente uno dei Paesi asiatici scelti dalla minoranza musulmana dei Rohingya, perseguitata in Myanmar. I primi arrivi dei rifugiati e dei richiedenti asilo rohingya in Bangladesh risalgono all'inizio degli anni Settanta però dal 1992 il governo del Bangladesh rifiuta di concedere loro l'asilo politico. Di conseguenza, solo 33.000 sono ufficialmente accolti in campi profughi mentre si stima che i rohingya che vivono irregolarmente nel Paese, senza protezione legale e privi di documenti vadano dalle 300.000 alle 500.000 persone.
Il Bangladesh è uno dei Paesi al mondo più a rischio, in potenza e in atto, per i cambiamenti climatici e proprio per questo è tra i massimi produttori di eco-profughi. Secondo le stime Thomson Reuters Foundation entro il 2040 saranno dieci milioni gli sfollati interni al Paese, costretti a lasciare le proprie terre a causa di inondazioni e cicloni tropicali.
A cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga.

1.1.3 Le decisioni delle Commissioni territoriali relative alle domande di protezione internazionale

Nel 2016 le istanze complessivamente esaminate dalle Commissioni territoriali sono state 91.102. Per 17.681 domande esaminate è stata riconosciuta una forma di protezione internazionale (19,4%, in linea con il 2015) ossia lo status di rifugiato nel 5,3% dei casi (4.808) e la protezione sussidiaria nel 14,1% dei casi (12.873). Tenendo conto anche dei permessi di soggiorno concessi per motivi umanitari (18.979 pari al 20,8%), l'esito positivo delle domande è stato del 40,2%, in lieve diminuzione rispetto al 41,5% dell'anno precedente. La restante parte è invece rappresentata dai dinieghi (51.170 pari al 56,2%) e dalle domande presentate da persone risultate poi irreperibili (3,4%).

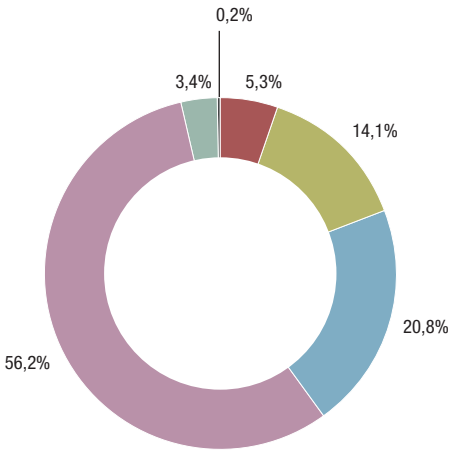


Figura 1.14

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

Nel primo semestre del 2017 le domande complessivamente esaminate ammontano a 41.379; circa 4,3 su 10 hanno avuto esito positivo (status di rifugiato: 9%; protezione sussidiaria: 9,8%; permesso per motivi umanitari: 24,5%), per il 51,7% l'esame si è concluso con un diniego e il 4,9% riguarda invece richiedenti irreperibili.

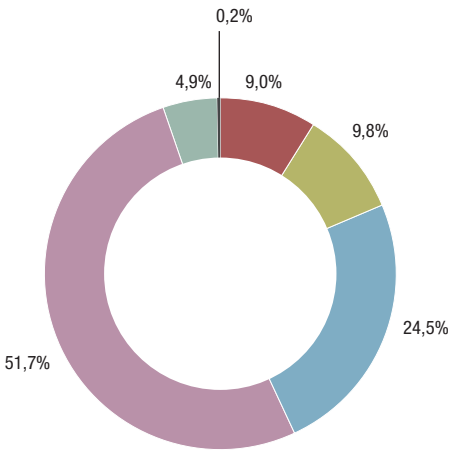


Figura 1.15

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate. Anno 2017 (fino al 7 luglio).
Valori percentuali

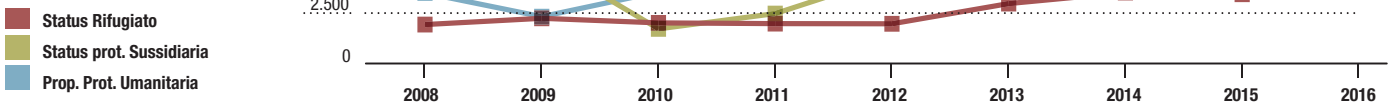
Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

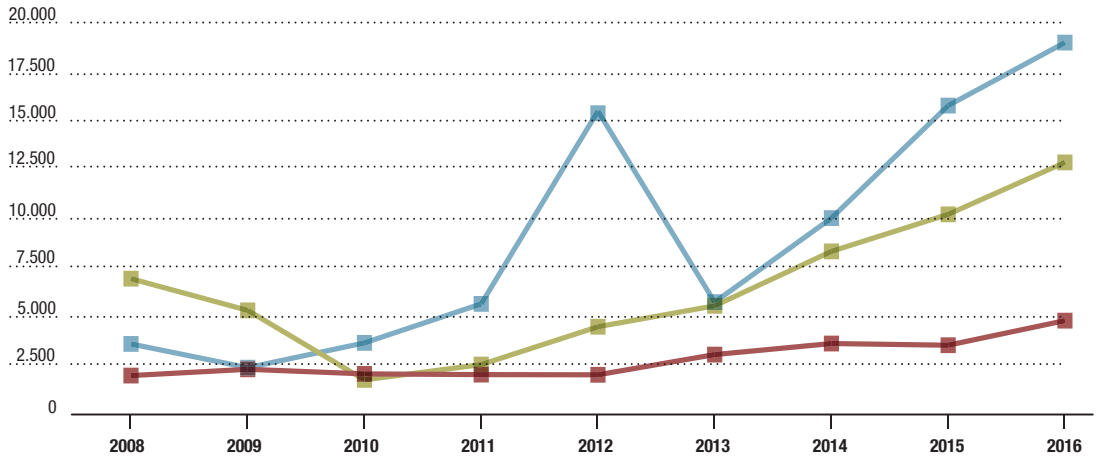
In termini assoluti, l'analisi diacronica degli esiti delle decisioni relative al periodo 2008-2016 evidenzia innanzitutto un forte incremento di permessi umanitari nel 2012 (pari a 15.486) durante la fase "Emergenza Nord Africa" e, dopo una significativa flessione, un ulteriore aumento nel 2015 (15.768) e nel 2016 (18.979). La protezione sussidiaria ha avuto un andamento decrescente fino al 2010 (quando ha toccato il valore minimo di 1.789) per poi aumentare costantemente fino al picco del 2016 (12.873). La concessione dello status di rifugiato ha seguito invece un trend sostanzialmente stabile intorno ai 2.000 permessi all'anno fino al 2012 e poi crescente fino a raggiungere il valore massimo di 4.808 nel 2016.

Figura 1.16

Andamento riconoscimenti di una forma di protezione. Anni 2008-2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale



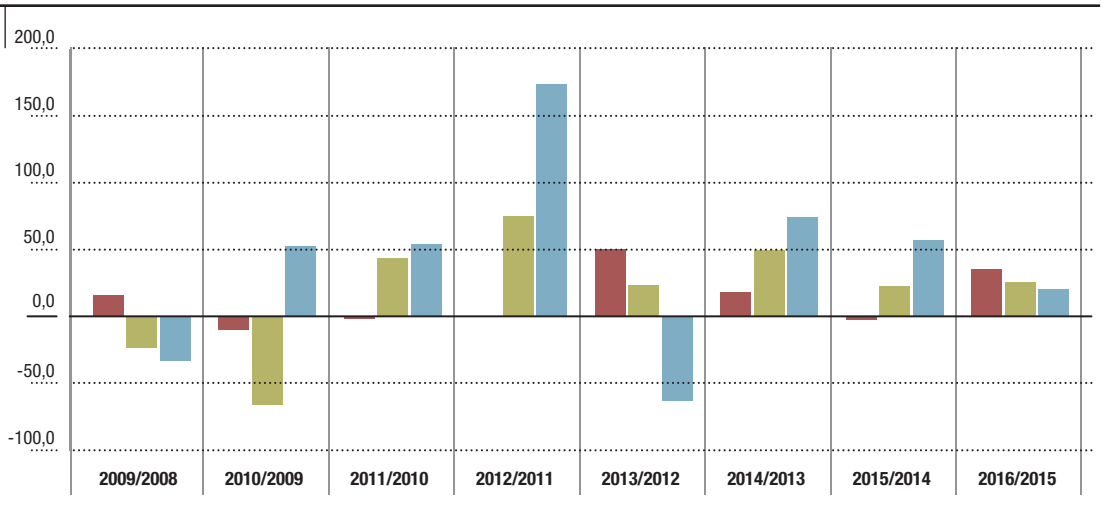


La rappresentazione grafica delle variazioni percentuali annue (calcolate sulla base dell'anno precedente) consente di focalizzare ancora meglio l'andamento delle decisioni positive delle Commissioni territoriali nel periodo 2008-2016. Nello specifico, il riconoscimento della protezione umanitaria ha fatto registrare un incremento percentuale annuo in tutti gli anni considerati (ad eccezione del 2009 e 2013 in cui si è avuta una diminuzione del 33,4% e 62,9% dei permessi accordati) ma la crescita più consistente si è avuta proprio in corrispondenza del 2012 (+173,5% rispetto all'anno precedente). Anche per la protezione sussidiaria si rileva un incremento in tutti gli anni di riferimento (in particolare del 75% nel 2012), tranne che negli anni 2009 e 2010. La concessione dello status di rifugiato ha fatto registrare invece l'aumento più significativo nel 2013 (+50,3%) e nel 2016 (+35%).

Figura 1.17

Variazione percentuale su base annua dei riconoscimenti. Anni 2008-2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale



Sull'altro versante, l'andamento dei dinieghi nel medesimo arco temporale mostra un significativo decremento in corrispondenza del 2012 (quando raggiunge il valore minimo di 17,5%) e un progressiva crescita fino a raggiungere la quota di 56,2% nel 2016. L'analisi delle variazioni percentuali su base annua evidenzia chiaramente il marcato aumento di decisioni negative degli ultimi due anni, sia rispetto all'anno precedente sia rispetto al 2008, con particolare riferimento al 2015, anno che segna un incremento di dinieghi rispetto all'anno precedente pari al 181%.

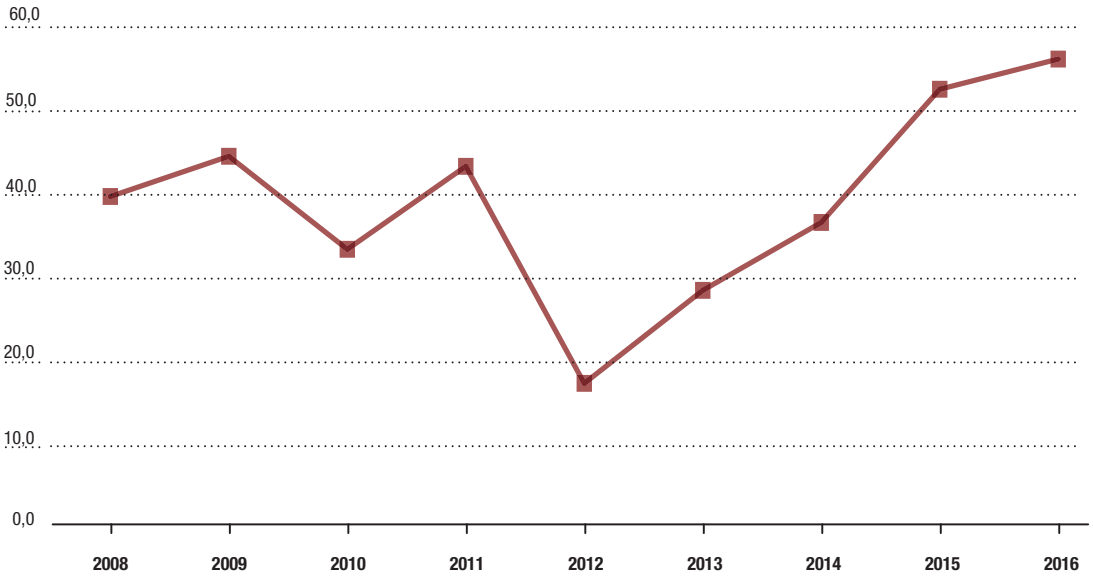


Figura 1.18

Dinieghi su domande esaminate annualmente. Anni 2008-2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

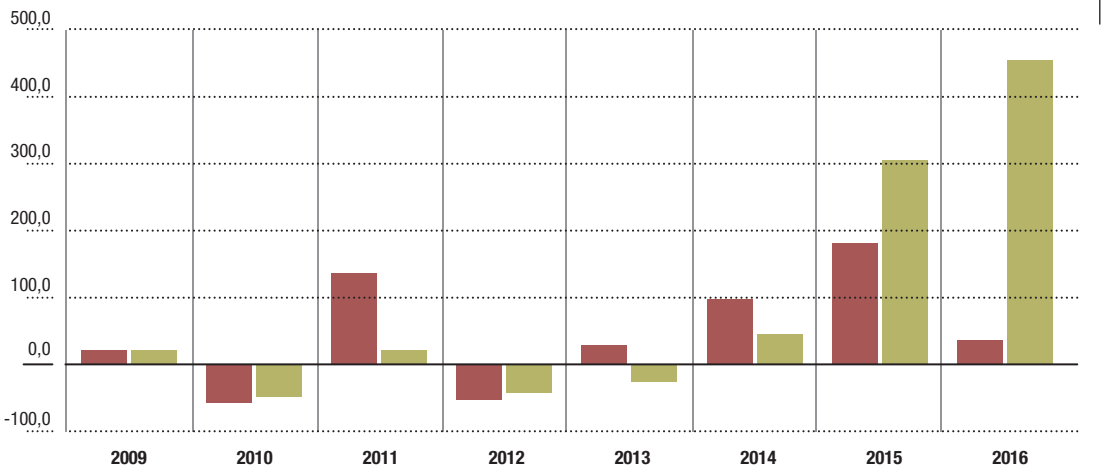


Figura 1.19

Variazione dei dinieghi. Su base annua e su base 2008. Anni 2009-2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

Passando ad esaminare gli esiti in base al genere, nel 2016 le femmine hanno ottenuto il maggior numero di decisioni positive (58,5%) rispetto ai maschi (38,1%). Nello specifico, alle prime è stata riconosciuta prevalentemente la protezione umanitaria (nel 30,4% dei casi), seguita dallo status di rifugiato (15,8%) e dalla protezione sussidiaria (12,3%). Anche i maschi hanno ottenuto in maggior misura la protezione umanitaria (19,7%), ma al secondo posto figura la protezione sussidiaria (14,3%) mentre lo status di rifugiato è stato concesso solo ad una quota minore di richiedenti (4,1%). Specularmente, rispetto ai dinieghi, sono circa 6 su 10 le domande presentate da richiedenti di sesso maschile che sono rigettate dalle competenti Commissioni territoriali, quota nettamente inferiore se riferita alle femmine: sono poco più di 3 su 10 le diniegate.

Anche nel primo semestre 2017, sono soprattutto le richiedenti di sesso femminile ad ottenere una decisione positiva. Nello specifico, ad esse è stata accordata la protezione umanitaria nel 29,4% dei casi (contro il 23,7% dei maschi), lo status di rifugiato nel 26,7% (contro il 6,3%) e la protezione sussidiaria nell'8,2% (contro il 10%).

Figura 1.20

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate. Distribuzione per sesso. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

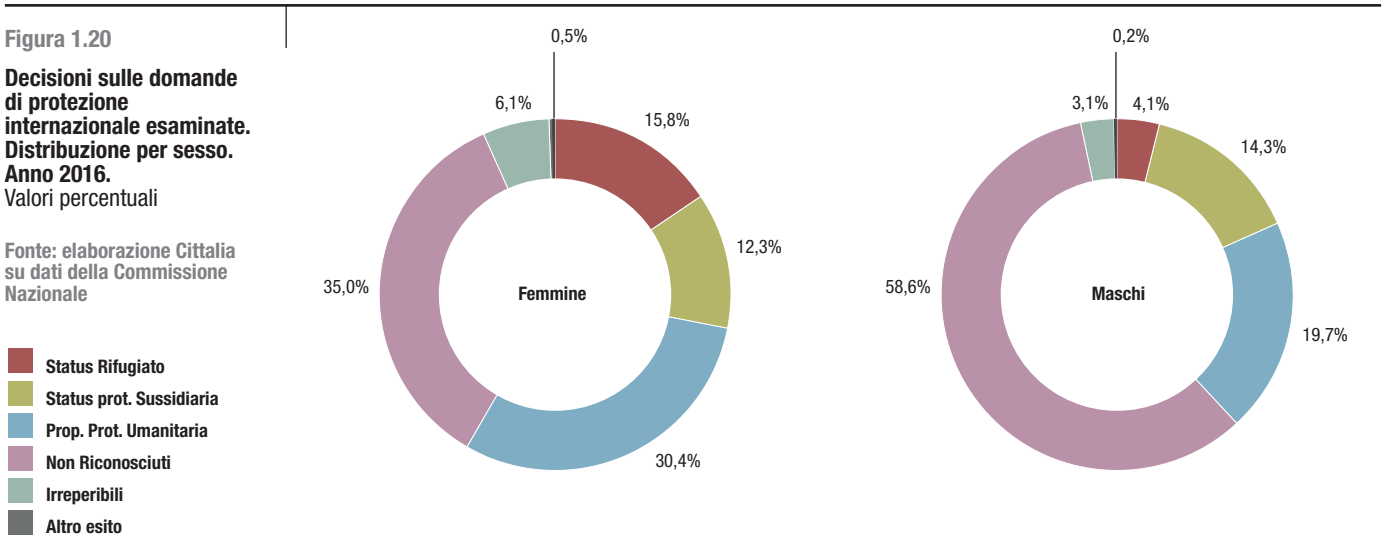
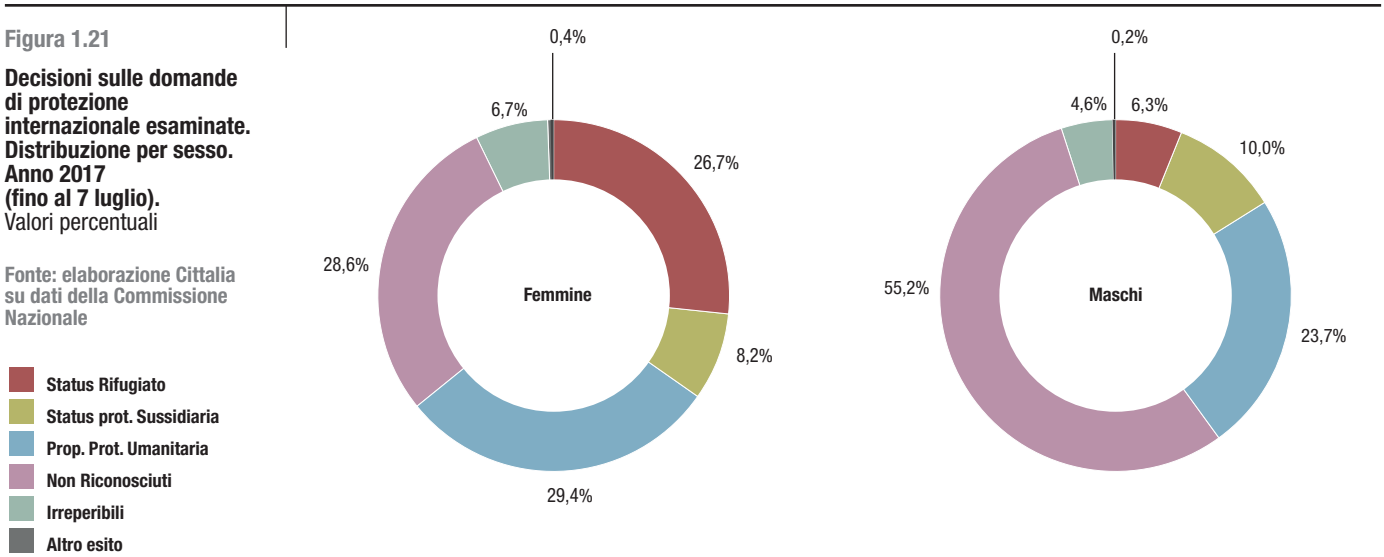


Figura 1.21

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate. Distribuzione per sesso. Anno 2017 (fino al 7 luglio).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale



Dalla distribuzione delle decisioni per fasce d'età emerge che sono circa 8 su 10 i minori fino a 17 anni e poco più di 8 su 10 gli anziani con più di 64 anni a cui alla propria domanda di protezione corrisponde un esito positivo. Nettamente più basse le percentuali di riconoscimenti positivi delle due fasce intermedie 18-34 e 35-64 anni (rispettivamente 36,6% e 47,6%). Nello specifico, ai minori viene riconosciuta la percentuale più alta di protezione umanitaria (40,5% e 59%), la protezione sussidiaria è riconosciuta in misura maggiore ai richiedenti appartenenti alla fascia con oltre 64 anni (37,8%), mentre lo status di rifugiato è riconosciuto in prevalenza ai minori di 13 anni (27,3%). Sono infine le fasce d'età tra i 18-34 e 35-64 anni che presentano le percentuali più elevate di dinieghi (rispettivamente 59,7 e 48,9%).

I dati relativi al primo semestre 2017 confermano il maggior numero di esiti positivi riconosciuti ai minorenni e agli ultra sessantacinquenni e una maggiore presenza di diniegati nelle fasce intermedie.

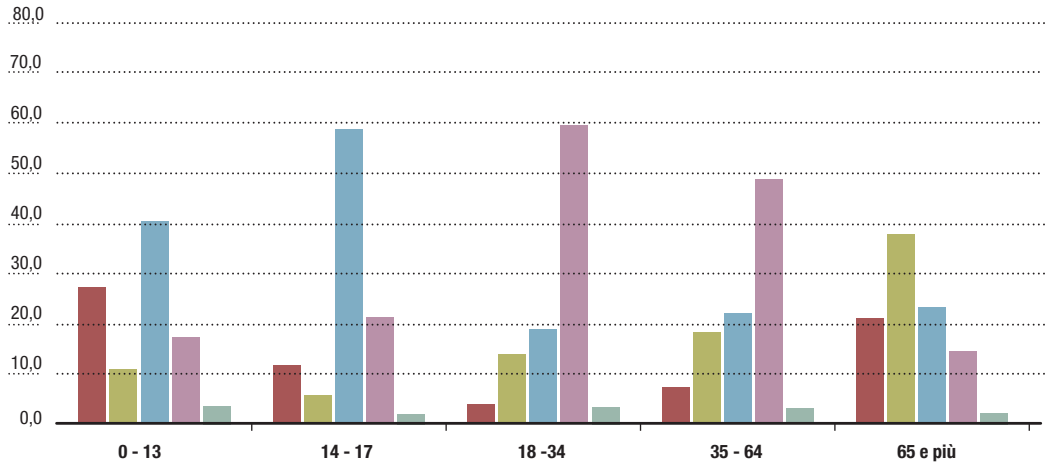


Figura 1.22

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate. Distribuzione per fasce d'età. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

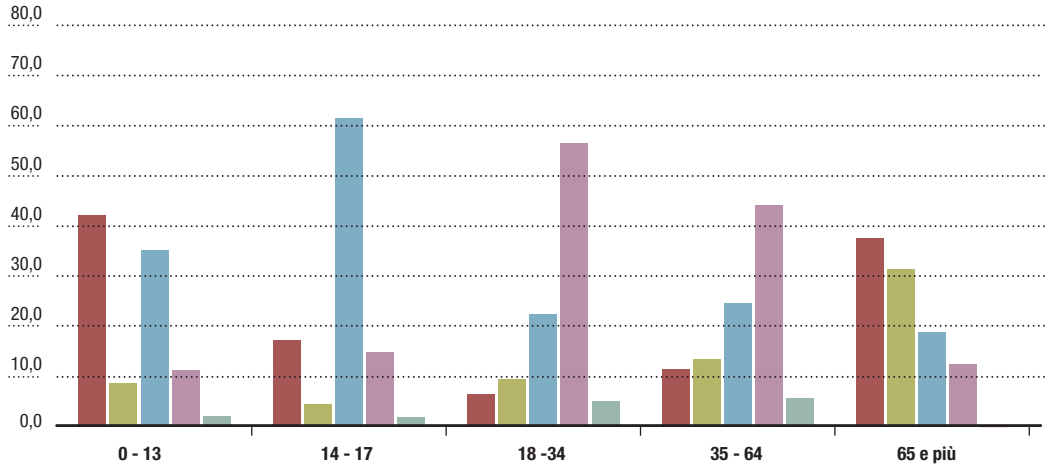


Figura 1.23

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate. Distribuzione per fasce d'età. Anno 2017 (fino al 7 luglio).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

*compresi negativo, assente, inammissibilità

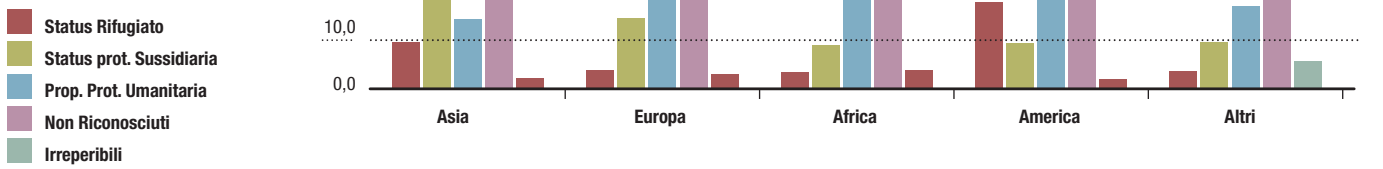
Da uno sguardo complessivo agli esiti delle domande per area geografica si rileva innanzitutto che i richiedenti africani sono diniegati in 6 casi su 10 e nel 22,2% dei casi ricevono protezione umanitaria; per quelli di origine europea e americana prevale la protezione umanitaria (40,5% e 38,1%) e secondariamente il respingimento della domanda (37,1% e 33,2%) mentre i richiedenti di origine asiatica ricevono soprattutto il diniego (47,3%) e la protezione sussidiaria (26,7%).

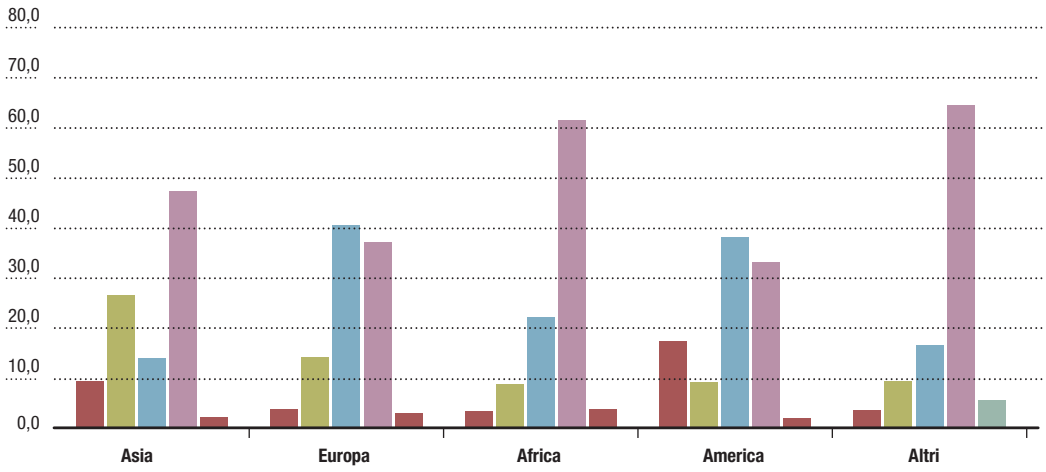
Come per il 2016, anche nel primo semestre 2017, ai migranti originari di America ed Europa nella maggioranza dei casi viene accordato un esito positivo mentre sono circa 6 su 10 le domande diniegate ai migranti provenienti dal continente africano.

Figura 1.24

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate. Distribuzione per area geografica. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale





Prendendo in esame le prime dieci nazionalità, si osserva che in termini relativi la quota maggiore di esiti positivi riguarda gli eritrei (77,2%) e, in misura minore, i maliani (46,2%) mentre i tassi più elevati di non riconoscimento si riscontrano tra i bengalesi (71,7%), senegalesi (71,4%) nigeriani (70,5%) e guineani (66%).

Nel primo semestre 2017 il quadro rimane sostanzialmente invariato per ciò che concerne la distribuzione dei tassi di diniego e dei permessi per motivi umanitari; tra le prime dieci nazionalità compare però l'Afghanistan al posto dell'Eritrea e sono proprio i richiedenti afghani ad aver ricevuto maggiormente la protezione sussidiaria (74,1%) e lo status di rifugiato (15,9%).

Entrano nel dettaglio delle forme di protezione accordate, lo status di rifugiato è prevalente tra gli eritrei (35,8%) mentre tutte le altre nazionalità presentano percentuali esigue; la protezione sussidiaria è sovrarappresentata di nuovo tra i richiedenti provenienti dall'Eritrea (38,5%) nonché, con incidenza minore, tra quelli originari del Mali (22%) e del Pakistan (19%) mentre il permesso per motivi umanitari prevale tra i ghanesi (30,4%), gambiani (27,7%), guineani (25,9%) e, in egual misura, tra gli ivoriani, bengalesi e maliani (23%).

Analizzando i dati sugli esiti delle domande di

Tabella 1.10

Incidenza esiti su domande esaminate per prime 10 cittadinanze dei richiedenti asilo. Anno 2016.
Valori percentuali

Paesi	Totale esiti positivi	Esiti positivi: Status rifugiato	Esiti positivi: Status Protezione Sussidiaria	Esiti positivi: Proposta Protezione Umanitaria	Non riconosciuti*	Irreperibili	Altro esito**
Nigeria	25,5	2,8	5,1	17,5	70,5	4,1	0,0
Pakistan	37,4	4,0	19,0	14,4	60,1	2,1	0,3
Gambia	33,1	2,6	2,8	27,7	63,9	3,0	0,0
Senegal	26,2	1,2	3,2	21,9	71,4	2,3	0,0
Costa D'Avorio	32,1	2,9	5,5	23,6	62,4	5,5	0,0
Eritrea	77,2	35,8	38,5	2,8	4,5	8,5	9,7
Bangladesh	26,4	1,6	1,1	23,6	71,7	1,9	0,0
Mali	46,2	0,9	22,0	23,3	51,1	2,8	0,0
Guinea	29,6	1,6	2,1	25,9	66,0	4,5	0,0
Ghana	33,1	1,4	1,3	30,4	63,3	3,5	0,1
Altre***	56,3	16,5	18,8	21,1	38,0	5,1	0,5
Totale	**40,2**	**5,3**	**14,1**	**20,8**	**56,2**	**3,4**	**0,2**

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

* compresi negativo assente, inammissibilità

** compresi rinuncia, ecc.

*** Altre: Apolidi - Cittadinanza Sconosciuta, ecc.

Tabella 1.11

Incidenza esiti su domande esaminate per prime 10 cittadinanze dei richiedenti asilo. Anno 2017 (fino al 7 luglio).
Valori percentuali

Paesi	Totale esiti positivi	Esiti positivi: Status rifugiato	Esiti positivi: Status Protezione Sussidiaria	Esiti positivi: Proposta Protezione Umanitaria	Non riconosciuti*	Irreperibili	Altro esito**
Nigeria	27,0	4,3	2,1	20,5	69,3	3,7	0,1
Pakistan	32,9	4,3	12,7	15,9	59,8	6,7	0,6
Gambia	40,6	2,3	1,0	37,3	57,3	2,2	0,0
Senegal	28,5	1,6	0,8	26,0	68,7	2,8	0,0
Bangladesh	34,9	1,8	0,5	32,6	61,6	3,4	0,0
Mali	44,6	1,6	13,5	29,5	52,0	3,3	0,0
Costa d' Avorio	35,3	4,6	2,5	28,2	55,3	9,4	0,0
Ghana	38,6	1,0	1,1	36,5	58,9	2,5	0,0
Guinea	33,3	1,5	1,5	30,3	60,5	6,1	0,0
Afghanistan	91,9	15,9	74,1	1,8	3,1	4,6	0,5
Altre***	68,3	26,8	18,5	23,0	24,7	6,6	0,5
Totale	**43,2**	**9,0**	**9,8**	**24,5**	**51,7**	**4,9**	**0,2**

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

* compresi negativo assente, inammissibilità

** compresi rinuncia, ecc.

*** Altre: Apolidi - Cittadinanza Sconosciuta, ecc.

protezione disaggregati per Commissione territoriale (e sezioni distaccate) relativi al 2016 emerge un quadro estremamente eterogeneo. Innanzitutto, le Commissioni che hanno emesso parere positivo riconoscendo almeno una forma di protezione internazionale (status di rifugiato, protezione sussidiaria o permesso di soggiorno per motivi umanitari) in misura nettamente superiore rispetto alla media nazionale (pari a 40,2%) sono state Caserta 1 (94,9% di esiti positivi), Gorizia (71,7%), Palermo (67,4%), Siracusa 1/Caltanissetta (64,6%), Roma (63,5%), Siracusa2/Ragusa (53,2%), Trapani (52,3%), Catania/Enna (50,9%), Bologna (50,7%).
Relativamente ai dinieghi, si riscontrano i più alti tassi di non riconoscimento presso le Commissioni territoriali di Brescia/Bergamo (86,9%), Bari1 (83,3%), Firenze/Perugia (83,1%), Roma/Frosinone (76,5%), Trapani1 (75%), Torino/Novara (74,8%), Caserta (74,3%), Milano/Monza (72,7%), Firenze (70.9%), Catania (70,5%), Brescia e Roma2 (70,4%), contro una media nazionale pari a circa 6 domande respinte su 10.
Scendendo nel dettaglio delle decisioni positive, si rileva che le Commissioni territoriali che hanno conferito in misura maggiore lo status di rifugiato sono Brescia/Bergamo (34,7% sul totale degli esiti positivi), Milano/Monza (31,4%), Firenze/Livorno (28,7%), Roma (28%), Torino 1 (27,4%), Verona/Vicenza (26,4%), Torino/No-

vara (26%). La protezione sussidiaria è stata invece in prevalenza riconosciuta dalle Commissioni di Gorizia (85,7%), Siracusa (80,8%), Crotone (58,3%), Siracusa 1/Caltanissetta (51,4%), Caserta (50,4%). Il permesso per motivi umanitari, infine, è stato proposto con maggior frequenza dalle Commissioni territoriali di Trapani 1 (100%), Caserta 1 (99,8%), Palermo (84,7%), Catania/Enna (76,9%), Bologna/Forlì (76,3%).

Nel primo semestre 2017 sono le Commissioni territoriali di Torino1, Caserta1 e Palermo ad aver espresso in misura maggiore parere positivo, per oltre 7 su 10 domande esaminate (contro una media di poco più di 4 su 10).

I dinieghi sono stati emessi prevalentemente dalle Commissioni di Firenze/Perugia e Bari1 per oltre 8 casi su 10 (contro una media di poco più di 5 dinieghi su 10).

Considerando le singole forme di protezione, le Commissioni di Roma e Firenze/Perugia hanno concesso in misura maggiore lo status di rifugiato; quelle di Gorizia, Siracusa, Bari, Salerno/Campobasso e Siracusa1/Caltanissetta la protezione sussidiaria e tutte le rimanenti Commissioni la protezione umanitaria.

Tabella 1.12

Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e relative sezioni per competenza territoriale

Sedi Commissioni	Competenza territoriale della sede	Sedi sezioni	Competenza territoriale della sezione
ANCONA	Regioni Marche, Abruzzo	ANCONA	
BARI	Province Bari, Matera	BARI	
BOLOGNA	Regione Emilia Romagna	FORLÌ	Bologna, Ferrara, Modena, Parma, Piacenza, Reggio Emilia
			Forlì-Cesena, Ravenna, Rimini
BRESCIA	Province Brescia, Bergamo, Cremona, Mantova	BERGAMO	Brescia, Cremona, Mantova
			Bergamo
CAGLIARI	Regione Sardegna		
CASERTA	Province Caserta, Avellino, Benevento	CASERTA	
CATANIA	Province Catania, Enna	CATANIA	Catania
		ENNA	Enna
CROTONE	Regione Calabria	CROTONE	Province Crotone, Catanzaro
		REGGIO CALABRIA	Reggio Calabria, Cosenza, Vibo Valentia
FIRENZE	Regioni Toscana, Umbria	PERUGIA	Firenze, Grosseto, Lucca, Pistoia, Prato, Siena
		LIVORNO	Regione Umbria e Provincia Arezzo
			Livorno, Massa, Pisa
FOGGIA	Province Foggia, Barletta-Andria-Trani		
GORIZIA	Regione Friuli-Venezia Giulia		
LECCE	Province Lecce, Brindisi, Taranto		
MILANO	Province Milano, Como, Lecco, Lodi, Monza-Brianza, Pavia, Sondrio, Varese	MILANO	Milano, Lodi, Pavia, Sondrio, Varese
		MONZA-BRIANZA	Monza-Brianza, Como, Lecco
PALERMO	Province Palermo, Messina		
ROMA	Regione Lazio	ROMA I	Roma, Rieti, Viterbo
		ROMA II	Roma, Rieti, Viterbo
		ROMA III	Roma, Rieti, Viterbo
		FROSINONE	Frosinone, Latina
SALERNO	Province: Salerno, Napoli +	CAMPOBASSO	Salerno, Napoli e Potenza
	Provincia Potenza + Regione Molise		Regione Molise
SIRACUSA	Province Siracusa, Caltanissetta, Ragusa	CALTANISSETTA	Siracusa, Caltanissetta
		RAGUSA	Ragusa
TORINO	Regioni Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta	TORINO	Torino, Asti, Cuneo e Regione Valle d'Aosta
		GENOVA	Regione Liguria e Provincia Alessandria
		NOVARA	Novara, Biella, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli
TRAPANI	Province Trapani, Agrigento	TRAPANI	Trapani
		AGRIGENTO	Agrigento
VERONA	Regioni Veneto, Trentino-Alto Adige	PADOVA	Verona e Regione Trentino Alto Adige
			Padova, Venezia
		TREVISO	
		VICENZA	Treviso, Belluno, Vicenza, Rovigo

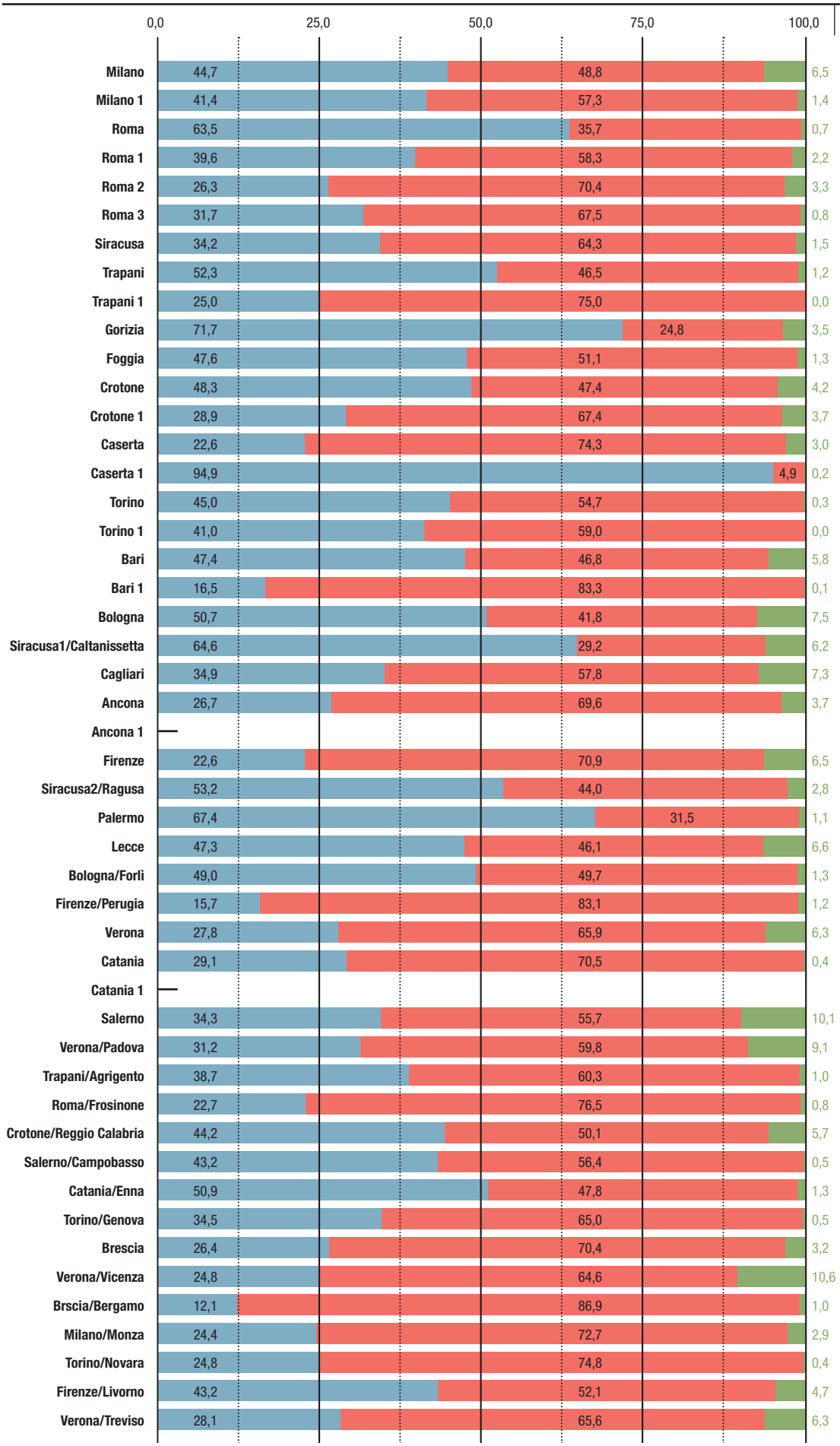


Figura 1.25

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate per Commissione territoriale. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

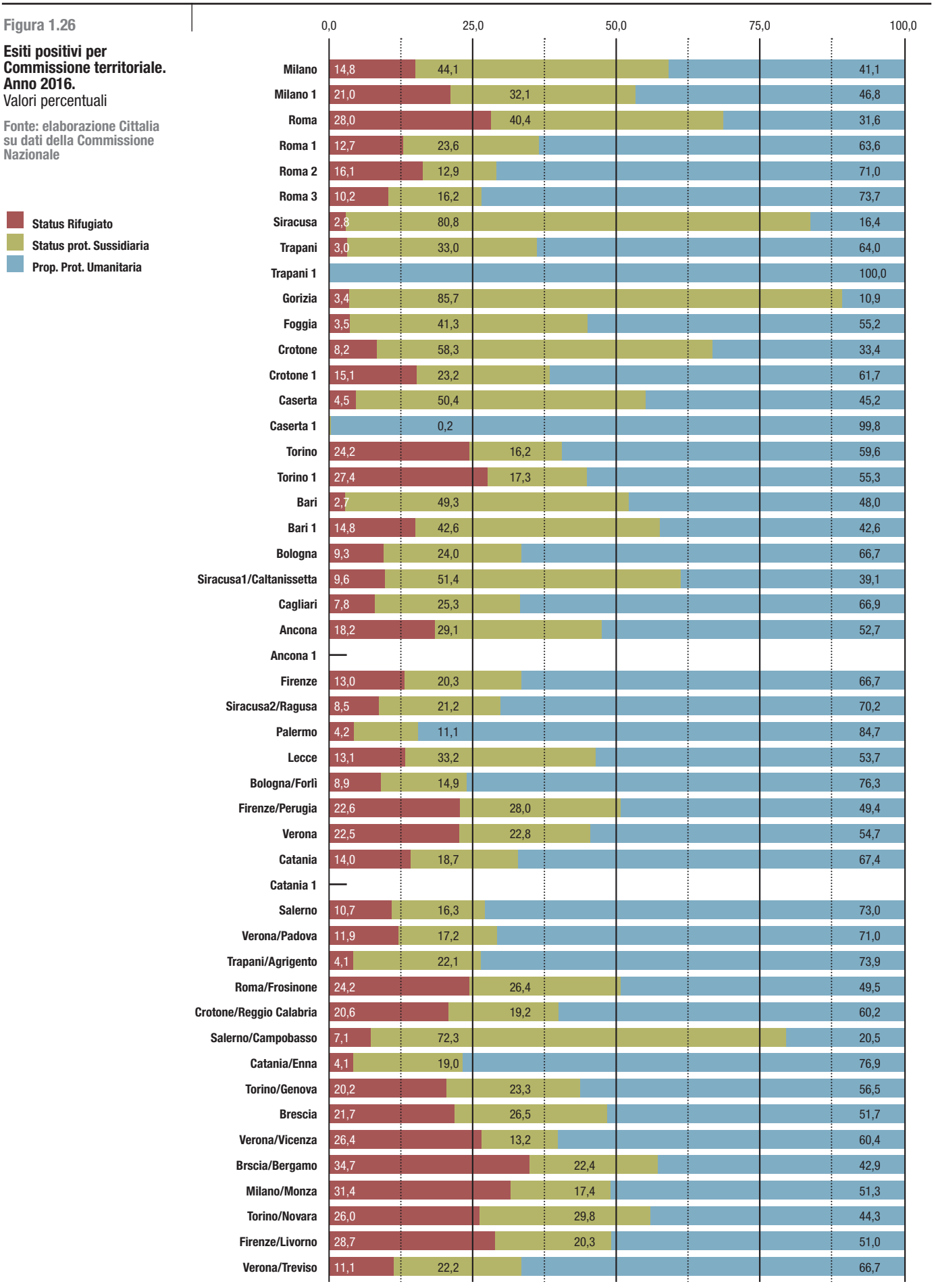
Esiti positivi
Non riconosciuti
Altri esiti*

* Compresi gli irreperibili

Figura 1.26

Esiti positivi per Commissione territoriale. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale



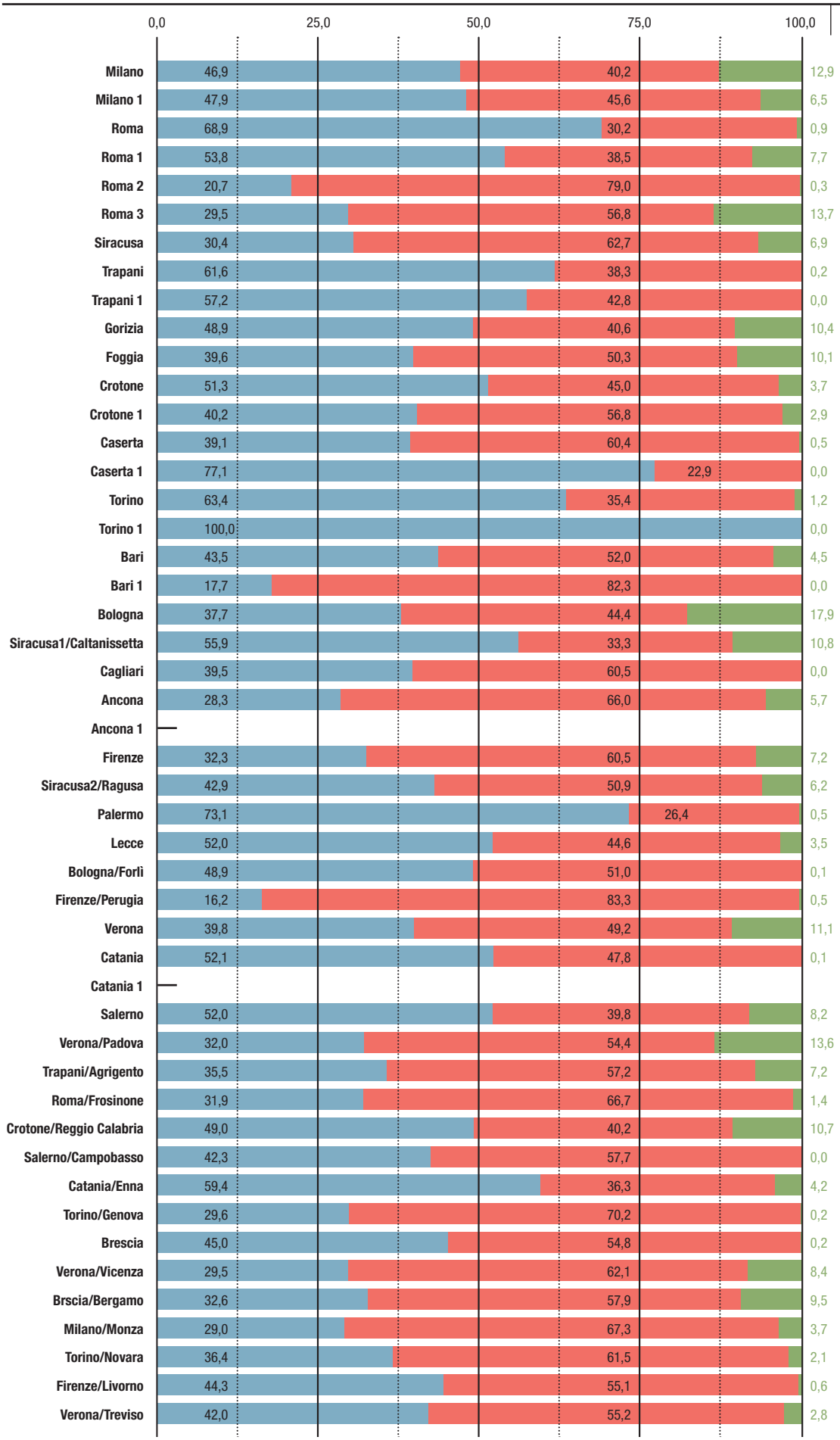


Figura 1.27

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate per Commissione territoriale. Anno 2017 (fino al 7 luglio).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

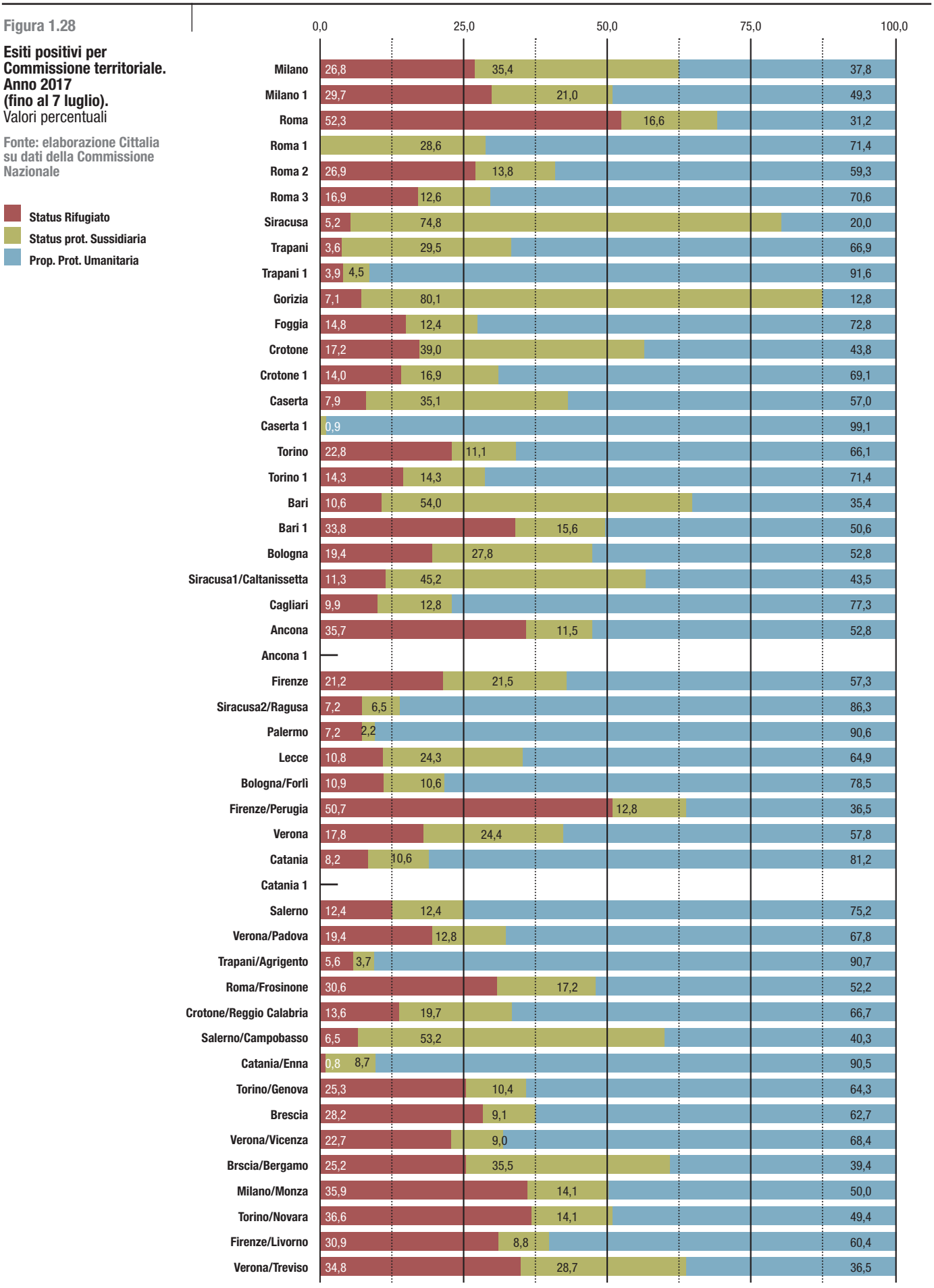
Esiti positivi
Non riconosciuti
Altri esiti*

* Compresi gli irreperibili

Figura 1.28

Esiti positivi per Commissione territoriale. Anno 2017 (fino al 7 luglio).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale



Un ultimo dato interessante relativo alle Commissioni territoriali riguarda le richieste depositate e quelle pendenti. Nel 2016 è presso la Commissione territoriale di Milano che è stato depositato il numero più elevato di richieste di asilo (9.274 pari al 7,5%), in diminuzione rispetto all'anno precedente (erano il 10%). A quella di Milano seguono le Commissioni di Bologna e Roma (entrambe 5,6%) e Torino (5%).

Nel 2017 la Commissione di Milano continua a mantenere il primato del numero di domande presentate (8,4%), a cui segue però Salerno (5,7%) e di nuovo Bologna (5,3%) e Roma (5,1%).

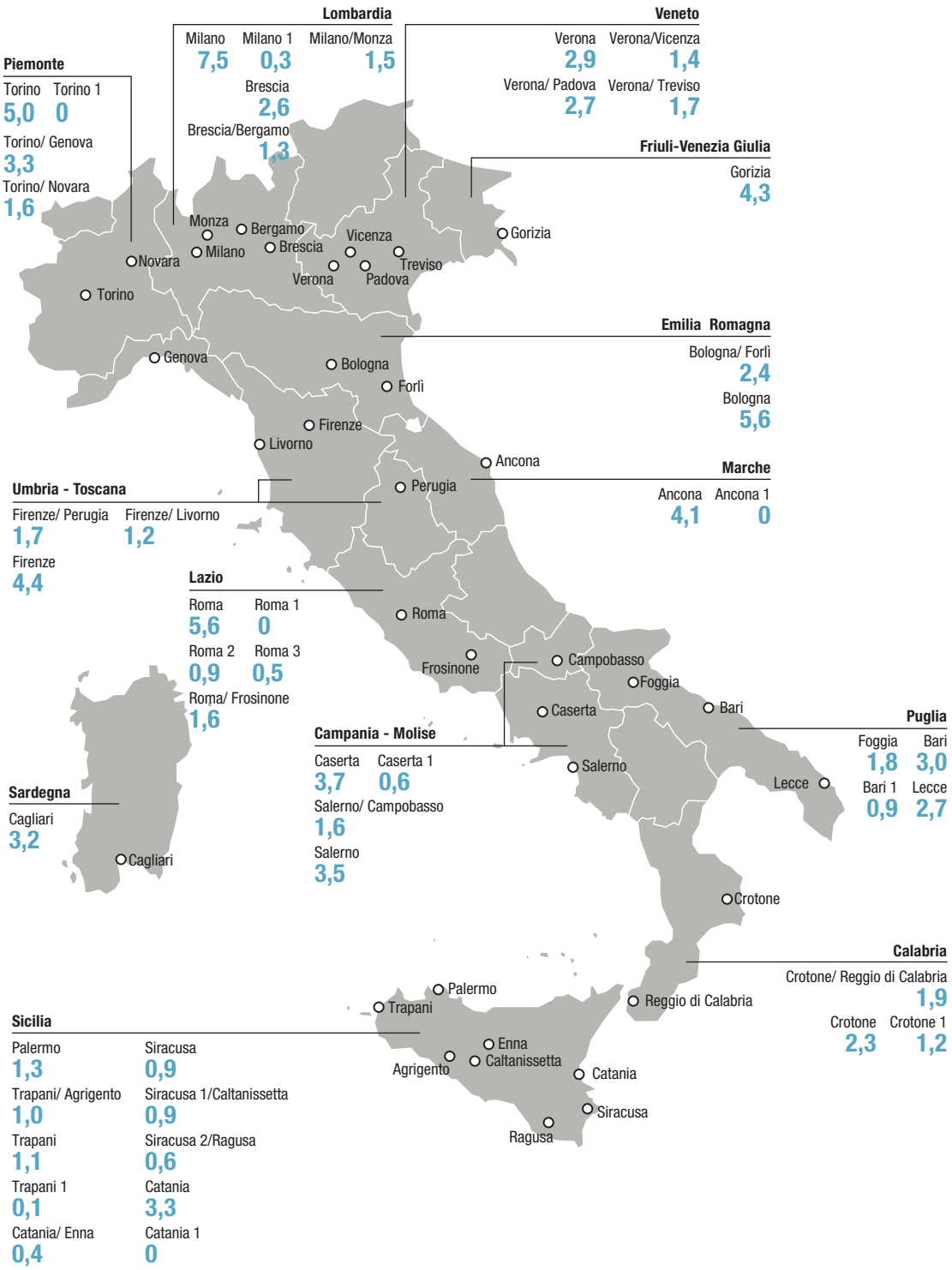


Figura 1.29

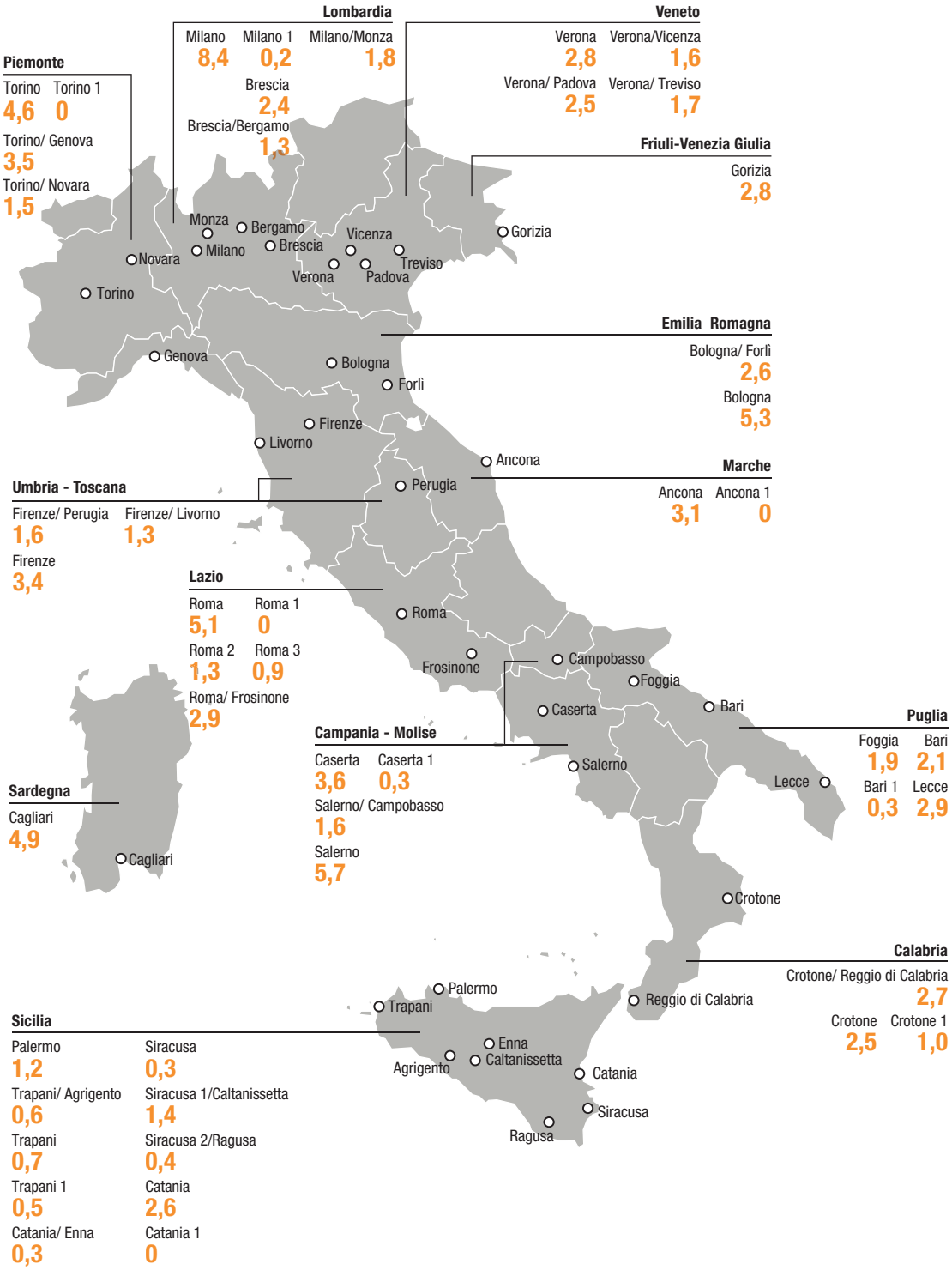
Richieste di protezione internazionale per Commissione territoriale. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

Figura 1.30

Richieste di asilo per Commissione territoriale. Anno 2017 (fino al 7 luglio).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale



Nel 2016 le pratiche pendenti, ovvero quelle richieste ancora da istruire a cui non è stata ancora notificata la data della convocazione, ammontano in totale a 105.744 (circa 40.000 in più rispetto all'anno precedente). A livello territoriale sono le Commissioni di Milano (9,8% sul totale nazionale), Torino (7,2%), Bologna (6,9%), Firenze e Torino/Genova (entrambe 5,6%) ad avere il maggior numero di pratiche pendenti.
L'incidenza delle convocazioni notificate (comprendenti i richiedenti già auditi e coloro che devono ancora esserlo) ma per le quali è ancora atteso l'esito della Commissione sul totale delle richieste pendenti per ciascuna Commissione risulta invece più elevata presso le Commissioni di Roma 2 (86,1%), Crotone 1 (72,7%) e Palermo (52,1%), contro una media nazionale pari al 14,4% (in netta diminuzione rispetto al 20,6% del 2015). Al contrario, le Commissioni che presentano il rapporto più basso sono quelle di Verona/Treviso (1,5%), Verona (4,3%), Trapani/Agrigento (4,7%), Bologna (4,8%), Gorizia e Cagliari (4,9%).

Nel primo semestre 2017 le pratiche pendenti risultano essere in totale 140.550. Come rilevato per il 2016, le Commissioni con il numero più elevato di pratiche pendenti sono Milano (10,3%), Bologna (6,9%) e Torino (6,7%).

La media dell'incidenza delle convocazioni notificate sul totale delle richieste pendenti scende al 13,5%.

Commissioni con il rapporto più alto:
Roma2 (81,2%)
Siracusa (59,3%)
Crotone1 (58,6%)
Roma1 (56,5%)

Quelle con il rapporto più basso:
Trapani/Agrigento (2%)
Brescia/Bergamo (2,2%)
e Cagliari (3,2%).

Tabella 1.13

Richiedenti, pendenti e incidenza delle convocazioni sulle richieste pendenti. Anno 2016.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

*Convocazioni notificate in attesa di esito in Commissione (comprende le persone ancora da audire e quelle già sentite).

	Anno 2016			
Cc.Tt. e sezioni in sede distaccata	Richiedenti asilo al 30.12.2016	Totale Pendenti al 30.12.2016	Pendenti %	Incidenza delle convocazioni notificate sul totale delle richieste pendenti per Commissione* %
Milano	9.274	10.402	9,8	10,6
Milano 1	356	334	0,3	40,1
Roma	6.888	4.962	4,7	42,5
Roma 1	27	15	0,0	33,3
Roma 2	1.058	912	0,9	86,1
Roma 3	596	939	0,9	35,9
Siracusa	1.149	275	0,3	43,6
Trapani	1.336	570	0,5	18,1
Trapani 1	171	141	0,1	39,7
Gorizia	5.309	4.661	4,4	4,9
Foggia	2.285	1.042	1,0	25,9
Crotone	2.798	1.119	1,1	24,3
Crotone 1	1.525	428	0,4	72,7
Caserta	4.602	4.054	3,8	9,9
Caserta 1	699	228	0,2	37,3
Torino	6.160	7.564	7,2	13,0
Torino 1	24	3	0,0	0,0
Bari	3.686	2.506	2,4	18,7
Bari 1	1.085	15	0,0	6,7
Bologna	6.876	7.250	6,9	4,8
Siracusa1/Caltanissetta	1.103	1.046	1,0	11,8
Cagliari	3.995	2.140	2,0	4,9
Ancona	5.083	4.645	4,4	18,6
Ancona 1	0	0	0,0	0,0
Firenze	5.458	5.903	5,6	12,3
Siracusa2/Ragusa	757	520	0,5	29,4
Palermo	1.650	934	0,9	52,1
Lecce	3.278	2.421	2,3	7,7
Bologna/Forlì	2.911	1.522	1,4	15,0
Firenze/Perugia	2.140	1.107	1,0	13,5
Verona	3.628	3.497	3,3	4,3
Catania	4.137	2.237	2,1	10,0
Catania 1	0	0	0,0	0,0
Salerno	4.289	3.953	3,7	8,9
Verona/Padova	3.319	2.907	2,7	14,5
Trapani/Agrigento	1.186	1.338	1,3	4,7
Roma/Frosinone	1.927	1.171	1,1	6,6
Crotone/Reggio Calabria	2.317	1.299	1,2	16,7
Salerno/Campobasso	1.968	1.660	1,6	39,3
Catania/Enna	499	408	0,4	44,4
Torino/Genova	4.120	5.876	5,6	5,4
Brescia	3.222	2.043	1,9	8,4
Verona/Vicenza	1.705	1.472	1,4	17,3
Brescia/Bergamo	1.558	1.964	1,9	7,2
Milano/Monza	1.839	2.626	2,5	5,3
Torino/Novara	1.986	2.025	1,9	26,5
Firenze/Livorno	1.461	1.250	1,2	11,9
Verona/Treviso	2.160	2.360	2,2	1,5
Totale	**123.600**	**105.744**	**100,0**	**14,4**

Tabella 1.14

Richiedenti, pendenti e incidenza delle convocazioni sulle richieste pendenti. Anno 2017 (fino al 7 luglio).
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

*Convocazioni notificate in attesa di esito in Commissione (comprende le persone ancora da audire e quelle già sentite).

	Anno 2017			
Cc.Tt. e sezioni in sede distaccata	Richiedenti asilo (dal 01.01.2017 al 07.07.2017)	Totale Pendenti (al 07.07.2017)	Pendenti %	Incidenza delle convocazioni notificate sul totale delle richieste pendenti per Commissione* %
Milano	6.491	14.513	10,3	7,3
Milano 1	132	368	0,3	37,8
Roma	3.971	6.188	4,4	47,1
Roma 1	17	23	0,0	56,5
Roma 2	974	1.322	0,9	81,2
Roma 3	706	1.305	0,9	33,6
Siracusa	195	189	0,1	59,3
Trapani	546	497	0,4	34,0
Trapani 1	357	262	0,2	46,2
Gorizia	2.160	5.232	3,7	7,6
Foggia	1.488	1.707	1,2	27,8
Crotone	1.903	1.744	1,2	21,7
Crotone 1	790	538	0,4	58,6
Caserta	2.764	5.417	3,9	20,7
Caserta 1	199	244	0,2	24,6
Torino	3.546	9.388	6,7	8,6
Torino 1	0	0	0,0	-
Bari	1.600	2.731	1,9	14,1
Bari 1	240	23	0,0	4,3
Bologna	4.131	9.676	6,9	4,2
Siracusa1/Caltanissetta	1.060	1.296	0,9	6,2
Cagliari	3.822	4.361	3,1	3,2
Ancona	2.366	4.758	3,4	19,5
Ancona 1	0	1	0,0	-
Firenze	2.644	7.180	5,1	12,6
Siracusa2/Ragusa	281	452	0,3	37,4
Palermo	939	1107	0,8	39,3
Lecce	2.209	3.549	2,5	16,3
Bologna/Forlì	2.039	2.179	1,6	6,8
Firenze/Perugia	1.226	1.385	1,0	10,3
Verona	2.197	4.360	3,1	4,4
Catania	2.031	2.994	2,1	7,6
Catania 1	0	0	0,0	-
Salerno	4.439	7.329	5,2	8,6
Verona/Padova	1.973	3.505	2,5	12,0
Trapani/Agrigento	428	1.545	1,1	2,0
Roma/Frosinone	2.282	2.801	2,0	6,3
Crotone/Reggio Calabria	2.129	2.597	1,8	27,3
Salerno/Campobasso	1.228	2.322	1,7	27,3
Catania/Enna	247	401	0,3	48,9
Torino/Genova	2.719	7.765	5,5	3,4
Brescia	1.881	2.747	2,0	4,5
Verona/Vicenza	1.213	1.807	1,3	19,6
Brescia/Bergamo	1.004	2.455	1,7	2,2
Milano/Monza	1.376	3.398	2,4	11,2
Torino/Novara	1.191	2.161	1,5	15,3
Firenze/Livorno	1.000	1.598	1,1	11,3
Verona/Treviso	1.315	3.130	2,2	4,4
Totale	**77.449**	**140.550**	**100,0**	**13,5**

Focus /

I minori stranieri non accompagnati in Italia

Nel complesso, i minori sbarcati sulle coste italiane nel 2016 sono stati 28.223 (il 15,6% del totale dei migranti sbarcati), in forte aumento rispetto ai 16.478 dell'anno precedente (+10,7%). La quasi totalità dei minori sono arrivati da soli (25.846 pari al 92%) e la restante parte in compagnia di almeno un adulto (2.377 pari all'8%). Rispetto al 2015, i minori stranieri arrivati da soli sono aumentati del 109%.

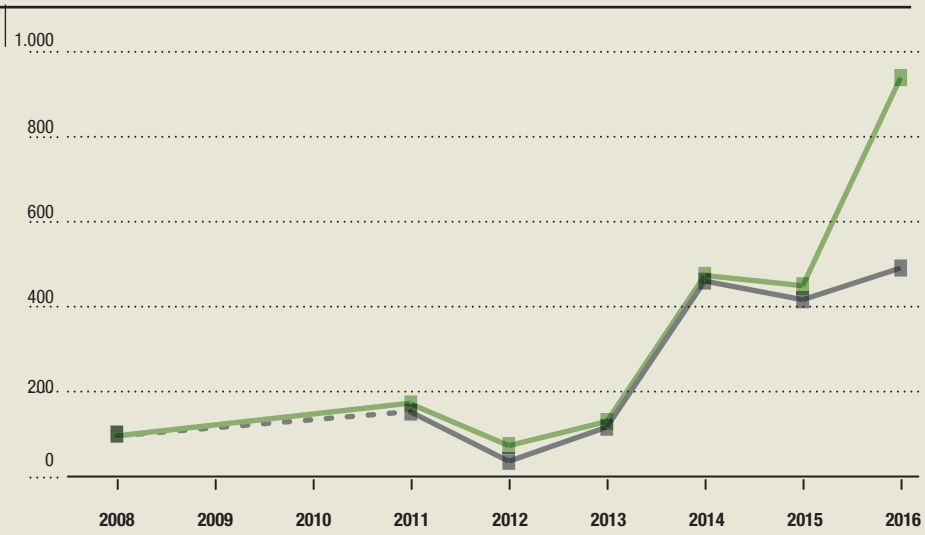
Confrontando i numeri indice[19] relativi al totale dei migranti sbarcati nell'arco temporale 2008-2016 e al totale dei minori stranieri non accompagnati si evince che a partire dal 2011 i MSNA sono aumentati in misura superiore rispetto ai primi. Nel 2016, in particolare, il valore indice registrato per i minori risulta essere quasi doppio rispetto a quello del totale dei migranti sbarcati (939,5 contro 491).

19 L'utilizzo dei numeri indice permette di annullare l'effetto dell'ordine di grandezza di due valori e così restituire una informazione il più possibile oggettiva pur confrontando ordini di grandezza diversi. Gli indici sono calcolati in relazione al valore iniziale rilevato nel 2008.

Tabella 1.31

Confronto tra flusso totale di migranti e MSNA sbarcati. Anni 2008- 2016.
Numeri indice
(anno 2008=100)

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno



Nel primo semestre 2017, sono sbarcati sulle coste italiane 12.239 minori (circa il 4% in più rispetto allo stesso periodo dello scorso anno). Si conferma la netta prevalenza di minori soli (93,2%) rispetto a quelli accompagnati (diminuiti del 27,7% rispetto al primo semestre 2016).

Prendendo in esame i Paesi di origine, come per il 2015, sono in prevalenza i giovani eritrei a giungere sulle coste italiane (4.387), seguiti da nigeriani (3.365), gambiani (3.319), egiziani (2.585) e guineani (2.527). Da evidenziare l'assenza di minori siriani tra le prime 10 nazionalità di minori sbarcati in Italia mentre nel 2015 erano collocati in seconda posizione (con 2.072 arrivi).

L'incidenza maggiore di MSNA sul totale dei minori riguarda Senegal e Gambia (oltre il 98%), seguiti da Mali, Egitto e Guinea. Al contrario, i minori giunti in compagnia di almeno un adulto sono in prevalenza eritrei e somali (rispettivamente il 12,7% e 12,4%).

Tabella 1.15

Prime dieci cittadinanze e tipologia di minori sbarcati nel 2016.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Cittadinanze	Minori accompagnati	Minori non accompagnati	Minori accompagnati	Minori non accompagnati	Totale	
	V.A.	V.A.	%	%	V.A.	%
Eritrea	555	3.832	12,7	87,3	4.387	15,5
Nigeria	325	3.040	9,7	90,3	3.365	11,9
Gambia	62	3.257	1,9	98,1	3.319	11,8
Egitto	118	2.467	4,6	95,4	2.585	9,2
Guinea	121	2.406	4,8	95,2	2.527	9,0
Costa d'Avorio	173	1.729	9,1	90,9	1.902	6,7
Somalia	225	1.584	12,4	87,6	1.809	6,4
Mali	51	1.390	3,5	96,5	1.441	5,1
Senegal	18	1.179	1,5	98,5	1197	4,2
Bangladesh	72	1.053	6,4	93,6	1.125	4,0
Altre cittadinanze	657	3.909	14,4	85,6	4.566	16,2
Totale	**2377**	**25.846**	**8,4**	**91,6**	**28.223**	**100,0**

Nel primo semestre 2017 i principali Paesi di origine dei minori sbarcati sono la Guinea (12,6%), la Costa d'Avorio (10,8%) e il Bangladesh (10,5%).
L'incidenza maggiore di MSNA sul totale dei minori riguarda gambiani e senegalesi (oltre 98%) mentre i minori sbarcati insieme ad almeno un adulto sono soprattutto siriani (37,2%).

Focus /

I minori stranieri non accompagnati in Italia

Tabella 1.16

Prime dieci citadinanze di minori sbarcati, accompagnati e non accompagnati. Anno 2017 (al 30 giugno).
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

	2017					
Cittadinanze	Minori accompagnati	Minori non accompagnati	Minori accompagnati	Minori non accompagnati	Totale	Totale
	V.A.	V.A.	%	%	V.A.	%
Guinea	44	1.504	2,8	97,2	1.548	12,6
Costa d'Avorio	85	1.234	6,4	93,6	1.319	10,8
Bangladesh	30	1.251	2,3	97,7	1.281	10,5
Gambia	19	1.219	1,5	98,5	1.238	10,1
Nigeria	67	933	6,7	93,3	1.000	8,2
Eritrea	55	860	6,0	94,0	915	7,5
Mali	29	651	4,3	95,7	680	5,6
Siria	232	391	37,2	62,8	623	5,1
Somalia	29	586	4,7	95,3	615	5,0
Senegal	11	596	1,8	98,2	607	5,0
Altre cittadinanze	232	2.181	9,6	90,4	2413	19,7
Totale	**833**	**11.406**	**6,8**	**93,2**	**12.239**	**100,0**

Infine, rapportando il numero di MSNA al totale dei migranti sbarcati per ciascuna nazionalità si rileva un'incidenza molto elevata di MSNA tra gli egiziani (quasi 6 su 10 sono MSNA). La seconda nazionalità che presenta valori alti di MSNA tra gli sbarcati è quella gambiana (27,3%), seguita da quella somala (21,8%), eritrea e guineana (18,5%). Sono al contrario i minori sudanesi a mostrare l'incidenza minore sul totale degli sbarchi registrati (4,7%).

Nel primo semestre 2017 l'incidenza maggiore dei minori soli sul totale degli sbarchi è ascrivibile ai somali (27,9%), seguiti da gambiani (24,8%) e siriani (24,4%)

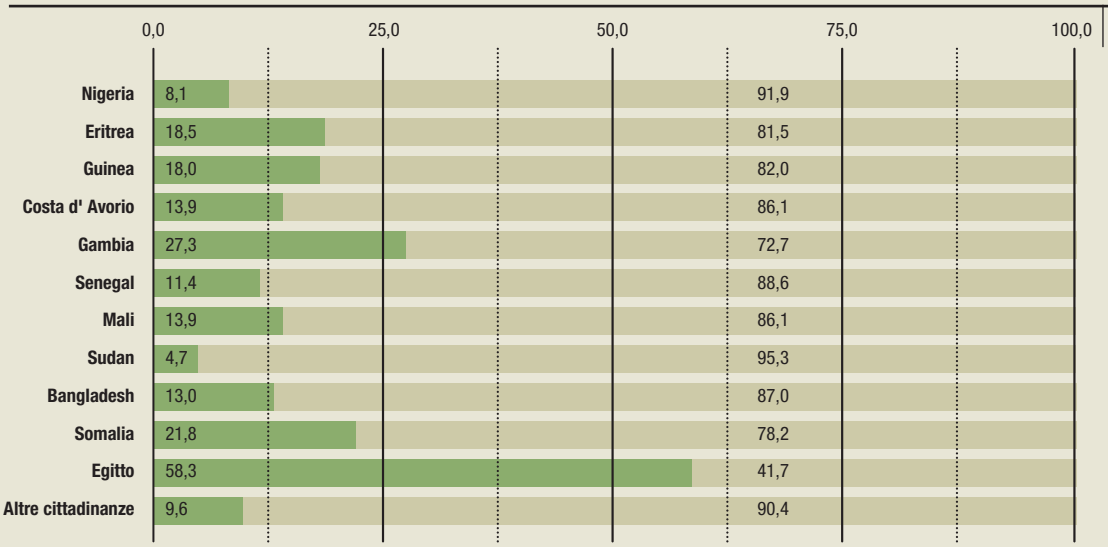


Figura 1.32

MSNA e migranti adulti sbarcati per cittadinanza. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Migranti sbarcati
MSNA sbarcati

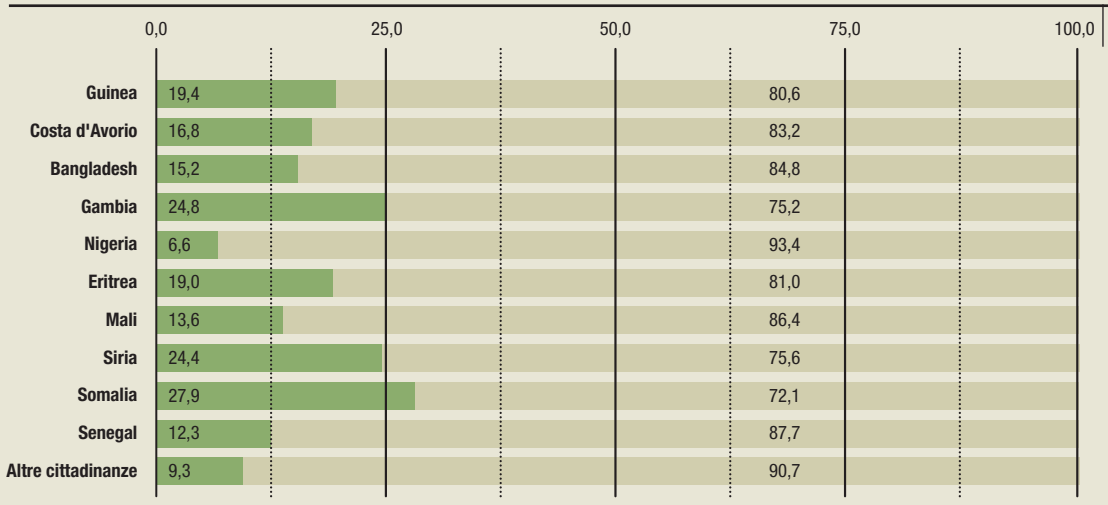


Figura 1.33

MSNA e migranti adulti sbarcati per cittadinanza. Anno 2017 (fino al 30 giugno).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Migranti sbarcati
MSNA sbarcati

1.1.4 Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo

Nel 2016 i minori stranieri non accompagnati che hanno presentato domanda di protezione internazionale (MSNARA) sono stati 5.930 (pari al 5% del totale dei richiedenti e al 20% circa dei minori sbarcati). La stragrande maggioranza dei MSNARA proviene dal continente africano (88,4%), è di sesso maschile (95,1%) e rientra nella fascia d'età 14-17 anni (99%).
Il trend delle richieste di asilo presentate nel periodo 2008-2016 mostra nettamente due fasi: la prima fino al 2013 è caratterizzata da un andamento di crescita costante ed equilibrato con numeri che non superano le 1.000 domande presentate; la seconda vede, a partire dal 2014, un forte e progressivo aumento di richieste fino a raggiungere il valore massimo di quasi 6.000 nel 2016.
Così come riscontrato nell'anno precedente, nel 2016 la nazionalità prevalente dei MSNARA è quella gambiana (con 1.697 domande presentate pari al 29% del totale), seguita a larga distanza da quella nigeriana (758, il 12,7%) e senegalese (540, il 9,1%).

Tabella 1.34

Domande presentate dei Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MSNARA). Anni 2008-2016
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

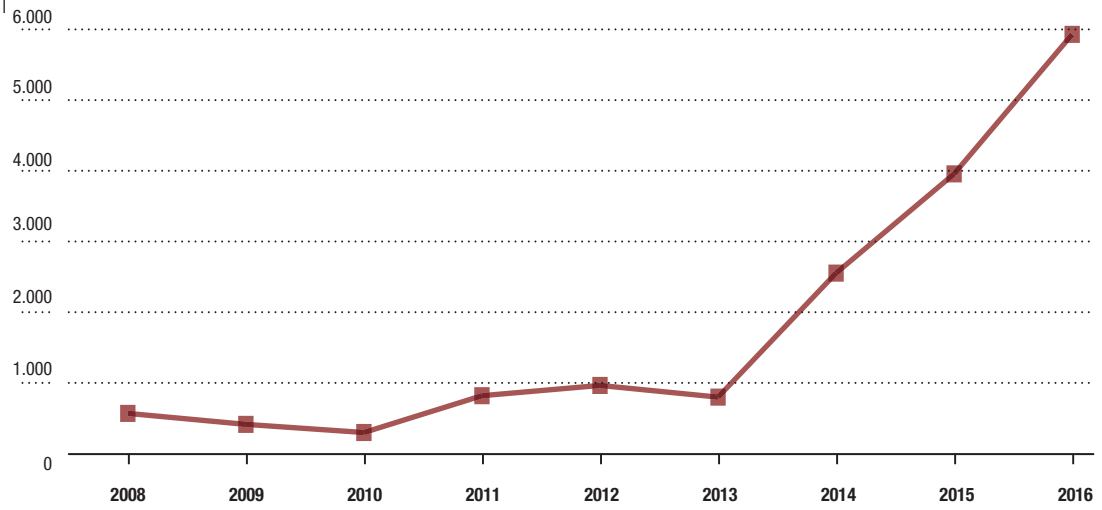
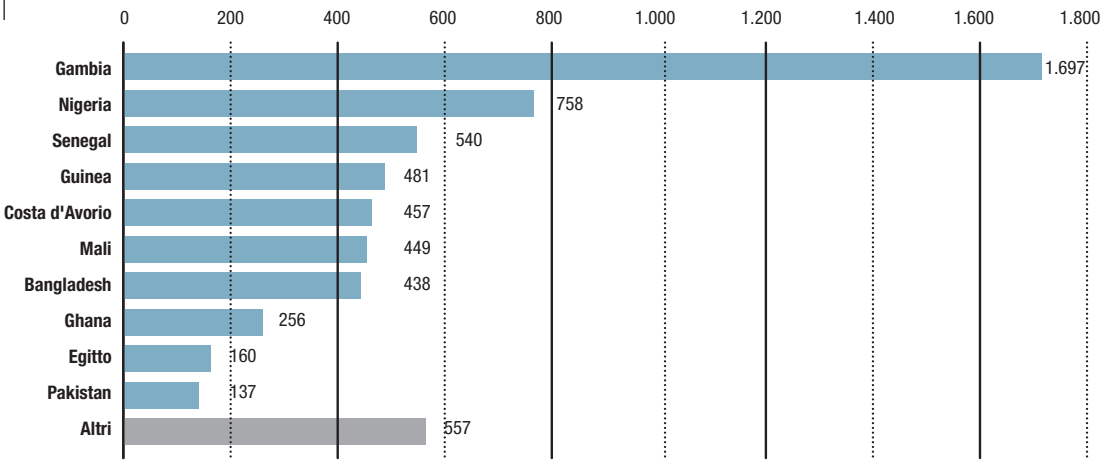


Tabella 1.35

MSNARA per le prime dieci cittadinanze. Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno



Nel primo semestre 2017, le domande di protezione internazionale presentate da MSNA raggiungono quota 4.500.

I richiedenti provengono, per la stragrande maggioranza, dal continente africano (84%), sono di sesso maschile (93%) e hanno un'età compresa tra 14-17 anni (99%).

I primi due paesi d'origine si confermano essere il Gambia (23,8%) e la Nigeria (14,1%), seguiti da Bangladesh, Guinea e Senegal.

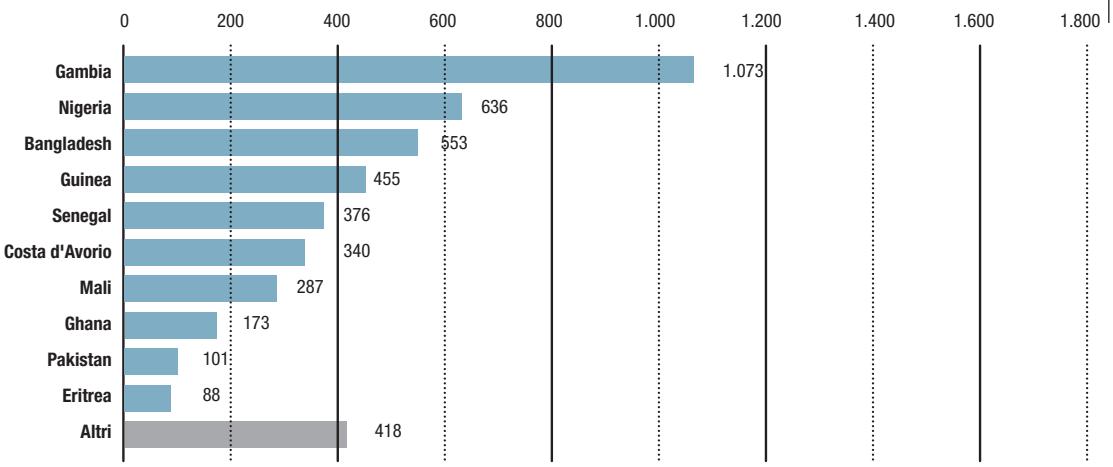


Tabella 1.36

MSNARA per le prime dieci cittadinanze. Anno 2017 (fino al 7 luglio).
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

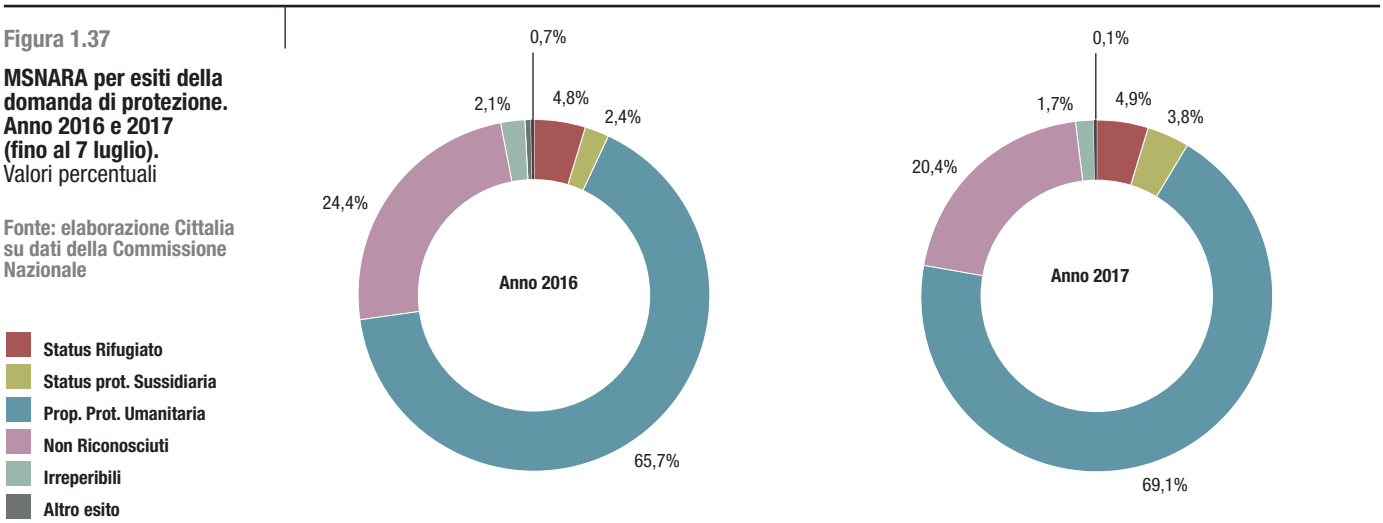
Con riferimento ai 1.383 esiti delle richieste di asilo presentate dai minori stranieri non accompagnati, nella maggioranza dei casi è stata concessa la protezione umanitaria (65,7%), seppur in misura minore rispetto all'81,2% del 2015. Risultano molto più residuali, invece, le altre forme di protezione: lo status di rifugiato è stato accordato al 4,8% delle richieste e la protezione sussidiaria al 2,4%. Un dato da sottolineare riguarda poi il significativo aumento dei dinieghi, passati dall'8,2% del 2015 al 24,4% del 2016 mentre gli irreperibili calano di un punto percentuale (2% nel 2016).

Nel primo semestre 2017, gli esiti delle richieste di asilo dei MSNA ammontano a 3.149; di queste la maggior parte (69,1%) ha ottenuto la proposta di protezione umanitaria, il 4,9% lo status di rifugiato e il 3,8% la protezione sussidiaria mentre i diniegati costituiscono il 20,4%.

Figura 1.37

MSNARA per esiti della domanda di protezione. Anno 2016 e 2017 (fino al 7 luglio).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale



Prendendo in considerazione la variabile genere, se le minori hanno ottenuto in maggior misura lo status di rifugiato (46,3%), ai maschi è stata accordata prevalentemente la protezione umanitaria (67,3%). Inoltre, sono sempre i maschi a presentare la percentuale più alta di dinieghi (24,8%) mentre le femmine si rendono in misura maggiore irreperibili (5,6%). Esaminando poi la distribuzione degli esiti delle decisioni per fasce d'età, emerge che se i minori tra i 14 e i 17 anni (1.329 casi) hanno ottenuto prevalentemente la protezione umanitaria (68,1%), tra i minori fino ai 13 anni di età prevalgono gli irreperibili (complessivamente 54 minori pari al 44,4%) e i diniegati (29,6%).

Nel primo semestre 2017 la protezione umanitaria rappresenta la forma prevalente di protezione sia per i maschi (70%) che per le femmine (43,5%); a quest'ultime viene poi riconosciuto in misura nettamente maggiore lo status di rifugiato (38,3% contro il 3,6% dei maschi) mentre i diniegati continuano ad essere sovrarappresentati tra i maschi. Rispetto all'età, si conferma un maggiore riconoscimento della protezione umanitaria ai minori tra i 14 e i 17 anni (72,4%) mentre i minori di 13 anni ottengono più frequentemente sia lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria (17,4% per entrambe le fattispecie) sia il diniego (26,1%).

Incrociando gli esiti delle Commissioni con le prime 10 nazionalità di MSNARA, si rileva innanzitutto che nel 2016 sono i minori egiziani ad aver ottenuto il maggior numero di decisioni positive (riconoscimento dello status di rifugiato, della protezione sussidiaria e della protezione umanitaria) (85,5%), seguiti dai pakistani (80%), guineani (76,8%) e maliani (75,5%). Scendendo nel dettaglio delle forme di protezione, lo status di rifugiato è stato riconosciuto in prevalenza ai minori pakistani (20%) e, in minor misura, nigeriani (8,9%), ivoriani (4,8%) ed egiziani (4,2%). Agli stessi pakistani è stata riconosciuta maggiormente la protezione sussidiaria (4%). Per quanto riguarda la protezione umanitaria, questa è stata concessa principalmente a minori egiziani (79,2%), guineani (76,8%) e maliani (72,6%) mentre tra i diniegati sono sovrarappresentati i senegalesi (31,2%), ghanesi (29,5%), gambiani e bengalesi (29%).

Nel 2017 il numero maggiore di esiti positivi è stato riconosciuto ai minori pakistani (84,6%) e gambiani (80,8%).

Lo status di rifugiato è stato rilasciato prevalentemente ai minori nigeriani (10,4%), la protezione sussidiaria ai maliani (11,8%), la protezione umanitaria ai gambiani (77,2%).

I minori diniegati sono soprattutto bengalesi (30,3%) e ivoriani (29,8%).

Cittadinanza	Status Rifugiato	Status Prot. Sussidiaria	Proposta Prot. Umanitaria	Totale esiti positivi	Non Riconosciuti	Irreperibili	Altro esito
Gambia	1,2	0,5	67,8	69,5	29,0	1,2	0,2
Senegal	0,6	0,6	67,5	68,7	31,2	0,0	0,0
Mali	0,7	2,2	72,6	75,5	23,0	1,5	0,0
Costa d'Avorio	4,8	0,0	69,0	73,8	19,8	6,3	0,0
Nigeria	8,9	1,6	60,2	70,7	26,8	2,4	0,0
Guinea	0,0	0,0	76,8	76,8	19,6	3,6	0,0
Ghana	3,3	0,0	65,6	68,9	29,5	0,0	1,6
Egitto	4,2	2,1	79,2	85,5	12,5	2,1	0,0
Bangladesh	0,0	0,0	71,0	71,0	29,0	0,0	0,0
Pakistan	20,0	4,0	56,0	80,0	20,0	0,0	0,0
Altre	20,9	14,6	42,4	77,9	13,3	3,8	5,1
Totale	**4,8**	**2,4**	**65,7**	**72,9**	**24,4**	**2,1**	**0,7**

Tabella 1.17

MSNARA per esiti di domanda di protezione internazionale e prime 10 cittadinanze. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale per il diritto di asilo

Cittadinanza	Status Rifugiato	Status Prot. Sussidiaria	Proposta Prot. Umanitaria	Totale esiti positivi	Non Riconosciuti	Irreperibili	Altro esito
Gambia	2,9	0,7	77,2	80,8	18,7	0,6	0,0
Nigeria	10,4	0,8	68,5	79,7	19,3	0,8	0,3
Senegal	3,0	0,3	74,5	77,8	21,2	1,0	0,0
Bangladesh	1,5	0,4	67,5	69,4	30,3	0,4	0,0
Mali	0,8	11,8	66,5	79,1	20,1	0,8	0,0
Guinea	2,4	1,2	74,3	77,9	18,1	4,0	0,0
Costa d'Avorio	2,0	1,6	62,9	66,5	29,8	3,7	0,0
Ghana	2,0	0,0	70,2	72,2	26,5	1,3	0,0
Pakistan	3,6	6,0	75,0	84,5	14,3	1,2	0,0
Egitto	4,5	0,0	74,2	78,8	12,1	9,1	0,0
Altre	20,0	24,9	38,1	83,0	11,3	4,5	1,1
Totale	**4,9**	**3,8**	**69,1**	**77,7**	**20,4**	**1,7**	**0,1**

Tabella 1.18

MSNARA per esiti di domanda di protezione internazionale e prime 10 cittadinanze. Anno 2017 (fino al 7 luglio).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Con riferimento alla distribuzione delle richieste di protezione internazionale tra le diverse Commissioni territoriali, anche nel 2016, come nell'anno precedente, è presso la Commissione di Palermo che si registra la maggiore concentrazione di domande presentate da minori (816 pari al 13,8%), seguita dalle Commissioni di Lecce (442, il 7,5%) e Trapani (365, il 6,2%). La Commissione di Palermo risulta essere al primo posto anche per numero di domande esaminate (185, il 13,5%) e domande pendenti (436 su 3.812 complessive, l'11,4%). Nel primo caso è seguita dalle Commissioni di Trapani (151 esaminate, il 10,9%), Trapani/Agrigento (99, il 7,2%) e Catania (93, il 6,7%), nel secondo da quelle di Lecce (309 pendenti, l' 8,1%) e Trapani/Agrigento (218, il 5,7%).

Nel primo semestre del 2017 la Commissione Territoriale di Palermo si riconferma come la prima Commissione per numero di domande presentate (10,2%) e domande esaminate (12,8%). Delle 5.378 domande pendenti, la quota maggiore è invece detenuta dalla Commissione di Crotone/Reggio Calabria (9,7%).

Infine, rispetto agli esiti delle decisioni assunte da ciascuna Commissione Territoriale, l'analisi dei dati mostra che lo status di rifugiato è stato maggiormente riconosciuto dalle Commissioni di Torino (43%), Firenze/Livorno (33,3%), Gorizia (28,6%) e Verona (27,3%) e la protezione sussidiaria da quelle di Milano1 (25%), Firenze (22,2%), Bologna/Forlì (15,4%) e Gorizia (14,3%). Rispetto alla protezione per motivi umanitari, le Commissioni di Foggia, Siracusa1/Caltanissetta, Catania/Enna, Verona/Vicenza, Brescia/Bergamo e Verona/Treviso hanno rilasciato nella totalità dei casi esaminati questo tipo di protezione, seguite dalle Commissioni di Palermo (90,8%) e Lecce (89,2%). Relativamente ai dinieghi, si rileva che la Commissione di Milano/Monza ha rigettato il 100% delle domande di protezione esaminate; seguono Siracusa (circa il 70%), Trapani1 (60%), Milano e Bari (entrambe il 58,8%) e Trapani/Agrigento (58,6%). Sono inoltre le Commissioni di Roma2 e Firenze a far registrare il maggior numero di richiedenti irreperibili (rispettivamente 18,2% e 11,1%).

Nel primo semestre del 2017, lo status di rifugiato è stato riconosciuto in maggior misura dalla Commissione territoriale di Roma (26,3%), la protezione sussidiaria da quella di Gorizia (28,3%) e la protezione umanitaria da quella di Catania/Enna (96,5%). Relativamente ai dinieghi, le Commissioni di Firenze/Perugia, Siracusa e Bari1 mostrano l'incidenza più alta di non riconoscimenti con oltre 6 domande respinte su 10.

Tabella 1.19

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate per Commissione territoriale. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

Cc.Tt. e sezioni in sede distaccata	Anno 2016					
	Status Rifugiato	Status Prot. Sussidiaria	Prop. Protezione Umanitaria	Non Riconosciuti *	Irreperibili	Altro esito**
Milano	0,0	5,9	23,5	58,8	5,9	5,9
Milano 1	0,0	25,0	50,0	25,0	0,0	0,0
Roma	12,5	12,5	62,5	12,5	0,0	0,0
Roma 1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Roma 2	0,0	9,1	63,6	9,1	18,2	0,0
Roma 3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Siracusa	3,0	1,5	26,9	67,2	0,0	1,5
Trapani	1,3	0,7	56,3	41,7	0,0	0,0
Trapani 1	0,0	0,0	40,0	60,0	0,0	0,0
Gorizia	28,6	14,3	57,1	0,0	0,0	0,0
Foggia	0,0	0,0	100	0,0	0,0	0,0
Crotone	0,0	0,0	70,0	24,0	6,0	0,0
Crotone 1	7,7	0,0	59,0	25,6	7,7	0,0
Caserta	0,0	3,6	67,9	25,0	0,0	3,6
Torino	42,9	4,8	47,6	4,8	0,0	0,0
Torino 1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bari	0,0	0,0	41,2	58,8	0,0	0,0
Bari 1	7,4	3,7	37,0	51,9	0,0	0,0
Bologna	16,7	0,0	64,3	11,9	4,8	2,4
Siracusa1/Caltanissetta	0,0	0,0	100	0,0	0,0	0,0
Cagliari	4,3	6,4	36,2	48,9	4,3	0,0
Ancona	5,6	0,0	77,8	11,1	5,6	0,0
Ancona 1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Firenze	0,0	22,2	44,4	22,2	11,1	0,0
Siracusa2/Ragusa	3,0	6,1	78,8	6,1	3,0	3,0
Palermo	2,7	1,1	90,8	1,6	3,2	0,5
Lecce	1,4	2,7	89,2	1,4	4,1	1,4
Bologna/Forlì	7,7	15,4	69,2	7,7	0,0	0,0
Firenze/Perugia	8,3	0,0	66,7	25,0	0,0	0,0
Verona	27,3	4,5	59,1	4,5	4,5	0,0
Catania	1,1	0,0	72,0	26,9	0,0	0,0
Catania 1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Salerno	0,0	0,0	86,1	8,3	0,0	5,6
Verona/Padova	22,2	11,1	66,7	0,0	0,0	0,0
Trapani/Agrigento	0,0	2,0	38,4	58,6	0,0	1,0
Roma/Frosinone	0,0	6,3	75,0	18,8	0,0	0,0
Crotone/Reggio Calabria	11,3	1,9	75,5	5,7	5,7	0,0
Salerno/Campobasso	5,3	10,5	68,4	15,8	0,0	0,0
Catania/Enna	0,0	0,0	100	0,0	0,0	0,0
Torino/Genova	11,9	2,4	64,3	21,4	0,0	0,0
Brescia	20	0,0	70,0	10,0	0,0	0,0
Verona/Vicenza	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Brscia/Bergamo	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Milano/Monza	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0
Torino/Novara	8,3	0,0	58,3	33,3	0,0	0,0
Firenze/Livorno	33,3	0,0	66,7	0,0	0,0	0,0
Verona/Treviso	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Totale	**4,8**	**2,4**	**65,7**	**24,4**	**2,1**	**0,7**

* (compresi negativo assente, inammissibilità)

** (compresi rinuncia ecc.)

Tabella 1.20

Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate per Commissione territoriale. Anno 2017 (fino al 7 luglio).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale

* (compresi negativo assente, inammissibilità)

** (compresi rinuncia ecc.)

	Anno 2017					
CC.TT e Sezioni in Sede distaccata	Status Rifugiato	Status Prot. Sussidiaria	Prop. Protezione Umanitaria	Non Riconosciuti *	Irreperibili	Altro esito**
Milano	9,7	12,9	41,9	35,5	0,0	0,0
Milano 1	10,5	5,3	36,8	42,1	5,3	0,0
Roma	26,3	5,3	42,1	15,8	0,0	10,5
Roma 1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Roma 2	0,0	12,5	62,5	25,0	0,0	0,0
Roma 3	0,0	0,0	75,0	25,0	0,0	0,0
Siracusa	9,5	7,9	22,2	60,3	0,0	0,0
Trapani	2,2	4,5	69,7	23,6	0,0	0,0
Trapani 1	1,6	1,6	73,6	23,3	0,0	0,0
Gorizia	3,8	28,3	58,5	7,5	1,9	0,0
Foggia	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Crotone	2,4	0,0	0,0	13,1	2,4	0,0
Crotone 1	7,7	1,5	80,0	10,8	0,0	0,0
Caserta	4,7	9,3	67,4	18,6	0,0	0,0
Torino	12,8	5,1	78,2	3,8	0,0	0,0
Torino 1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bari	13,0	7,4	53,7	25,9	0,0	0,0
Bari 1	11,4	2,9	25,7	60,0	0,0	0,0
Bologna	6,5	11,8	79,6	2,2	0,0	0,0
Siracusa1/Caltanissetta	0,0	5,0	80,0	15,0	0,0	0,0
Cagliari	1,1	4,9	39,9	54,1	0,0	0,0
Ancona	7,6	1,9	45,7	41,0	3,8	0,0
Ancona 1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Firenze	11,3	18,9	56,6	11,3	1,9	0,0
Siracusa2/Ragusa	0,0	0,0	74,5	17,9	7,5	0,0
Palermo	0,5	0,7	91,8	6,7	0,0	0,2
Lecce	3,5	1,0	88,4	3,0	4,0	0,0
Bologna/Forlì	6,6	0,0	80,3	13,1	0,0	0,0
Firenze/Perugia	17,9	0,0	21,4	60,7	0,0	0,0
Verona	3,1	6,3	75,0	12,5	3,1	0,0
Catania	3,3	4,9	85,9	6,0	0,0	0,0
Catania 1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Salerno	2,1	6,4	80,9	4,3	6,4	0,0
Verona/Padova	5,6	2,8	63,4	19,7	8,5	0,0
Trapani/Agrigento	0,0	1,3	33,8	54,5	10,4	0,0
Roma/Frosinone	0,0	3,4	62,1	34,5	0,0	0,0
Crotone/Reggio Calabria	5,0	1,7	81,7	5,0	6,7	0,0
Salerno/Campobasso	7,0	7,0	81,4	4,7	0,0	0,0
Catania/Enna	0,0	1,2	96,5	2,4	0,0	0,0
Torino/Genova	5,8	1,0	58,7	34,6	0,0	0,0
Brescia	9,4	0,0	75,0	15,6	0,0	0,0
Verona/Vicenza	5,3	0,0	63,2	21,1	10,5	0,0
Brescia/Bergamo	4,8	0,0	23,8	47,6	23,8	0,0
Milano/Monza	13,8	0,0	31,0	51,7	0,0	3,4
Torino/Novara	16,8	5,0	50,5	27,7	0,0	0,0
Firenze/Livorno	0,0	0,0	90,9	9,1	0,0	0,0
Verona/Treviso	18,2	9,1	36,4	36,4	0,0	0,0
Totale	**4,9**	**3,8**	**69,1**	**20,4**	**1,7**	**0,1**

1.2 Le strutture governative e il sistema di accoglienza e assistenza per migranti

In Italia, al 31 dicembre 2016, i migranti presenti nelle diverse strutture che costituiscono il sistema di accoglienza (centri di accoglienza straordinaria, hotspot, centri di prima accoglienza, SPRAR)[20] risultano essere **188.084** (il 64% di presenze in più rispetto a quelle registrate nello stesso periodo del 2015). Nel dettaglio, nei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) gli immigrati accolti ed assistiti sono 137.218 (pari al 73% del totale, con un incremento di +79% rispetto al 2015), negli hotspot 820 (pari allo 0,4%)[21], nei centri di prima accoglienza 14.694 (il 7,8%) e nei centri afferenti alla rete dello SPRAR, tra accolti e transitati da un progetto all'altro, 35.352 (pari al 18,7% contro i 30.345 nel 2015, con un incremento del 16,5%).
Negli ultimi cinque anni, in termini assoluti, il numero dei migranti presenti nelle strutture di accoglienza è cresciuto costantemente, dapprima in maniera più contenuta, passando dalle 16.844 presenze del 2012 alle 22.118 del 2013, poi in maniera più sostenuta, passando da 68.927 presenze nel 2014 a 114.422 nel 2015, fino ad arrivare al picco massimo di 188.084 presenze nel 2016. Nel quinquennio considerato l'incremento è stato del +1.017%. Rispetto alle tipologie di strutture, dal 2014 al 2016, le presenze nei CAS sono aumentate del 286,5%, passando dalle 35.499 del 2014 alle 137.218 del 2016; incremento parimenti elevato, anche se in forma più contenuta, è quello che riguarda gli accolti nei centri SPRAR (48,3%) che passano dalle 23.836 permanenze del 2014 alle 35.352 del 2016.

20 Per un approfondimento si rimanda, in questo stesso capitolo, alla parte sul sistema di accoglienza in Italia.

21 L'istituzione degli hot spot è entrata a regime nel 2016, per questo motivo non è possibile fare confronti con l'anno precedente.

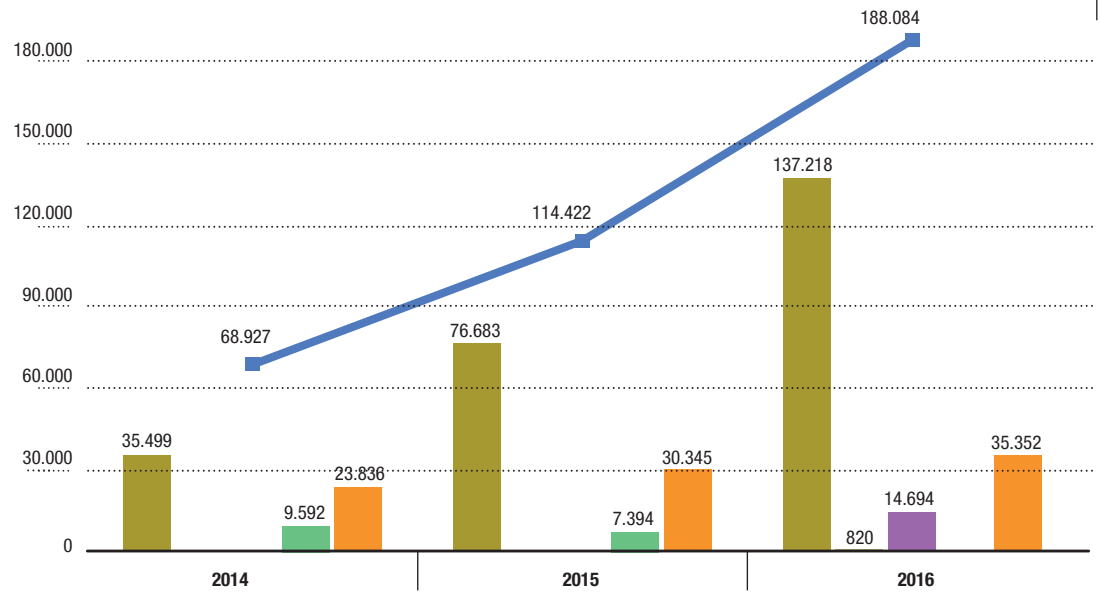


Figura 1.38

Presenze migranti nelle strutture di accoglienza. Anni 2014 - 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

- Presenze nei CAS
- Presenze negli hot spot
- Presenze nei centri di prima accoglienza
- Presenze nelle strutture temporanee CARA/CDA/CPSA
- Accolti nei Centri SPRAR
- Totale immigrati presenti/accolti sul territorio nazionale

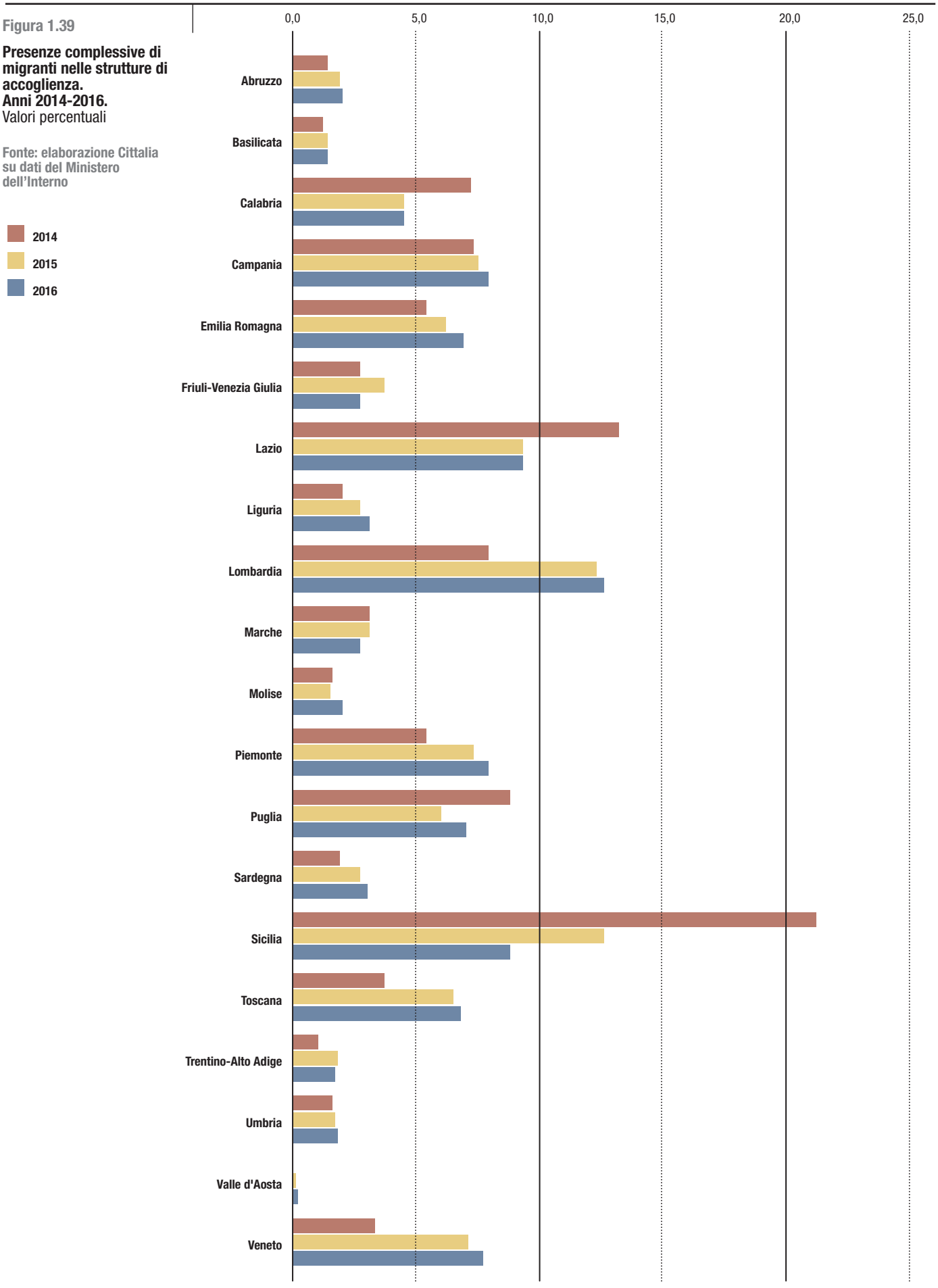
La presenza dei richiedenti protezione internazionale nelle regioni

Uno dei temi attualmente più dibattuti riguarda la distribuzione dei migranti accolti a livello regionale. Complessivamente, nel 2016 la maggior parte di migranti risulta ospitata nelle strutture di accoglienza della Lombardia (23.707 persone pari al 12,6%), a cui seguono quelle di Lazio (17.464, il 9,3%), Sicilia (16.555, l'8,8%), Piemonte (14.911, il 7,9%), Campania (14.789, il 7,9%) e Veneto (14.433, il 7,7%). Tra il 2014 e il 2016 il numero degli accolti nelle diverse strutture ha fatto registrare gli incrementi maggiori in Veneto (+533,9% di presenze), Toscana (+395,5%) e Trentino-Alto Adige (+364,1%). Vale la pena osservare che se in Lombardia la quota di presenze è passata dal 7,9% del 2014 al 12,6% del 2016, in Lazio, Puglia e ancora di più in Sicilia l'andamento è stato decrescente (rispettivamente dal 13,2% al 9,3%; dall'8,8% al 7%; dal 21,2% all'8,8% per i medesimi anni di riferimento).

Figura 1.39

Presenze complessive di migranti nelle strutture di accoglienza. Anni 2014-2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno



Analizzando l'evoluzione delle presenze regionali di migranti negli ultimi tre anni per tipologie di strutture di accoglienza, emerge in primo luogo un aumento significativo della quota di accolti nei centri di accoglienza straordinaria (intorno ai tre punti percentuali) in alcune regioni, quali la Lombardia (dal 12,2% del 2014 al 15,7% del 2016, l'incidenza in assoluto più elevata), il Piemonte (dal 6,6% al 9,5%) e la Toscana (dal 5,3% all'8,5%) mentre in Sicilia la quota nei CAS è crollata (dal 15,3% al 3,3%). Con riferimento alle altre tipologie di centri di primo livello, la Sicilia possiede tuttavia la percentuale più alta di migranti nei centri di prima accoglienza (30,8% nel 2016, seguita dalla Puglia con il 22,2% e dal Veneto con il 20,9%) oltre che ovviamente negli hotspot (71,2%), dei quali tre su quattro sono appunto stati attivati in tale regione. Relativamente agli accolti nei centri SPRAR, nello stesso arco di tempo considerato Lazio e Sicilia si alternano nel primato regionale di permanenze di migranti nei rispettivi centri territoriali (19%), seguite a più larga distanza da Calabria (10%) e Puglia (9,7%). Tuttavia, mentre in Sicilia l'incidenza annuale mostra un sostanziale equilibrio in ciascuno dei tre anni, in Lazio si rileva un sensibile decremento.

Tabella 1.21

Presenze di migranti nelle diverse tipologie di strutture di accoglienza. Anni 2014-2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno.

Regione	CAS			CARA/CDA/CPSA		CENTRI PRIMA ACCOGLIENZA
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Abruzzo	1,8	2,4	2,6	-	-	-
Basilicata	1,3	1,3	1,5	-	-	-
Calabria	4,7	1,9	2,7	12,9	13,6	8,3
Campania	10,4	9,0	9,5	-	-	-
Emilia Romagna	7,4	7,4	7,6	-	-	4,2
Friuli-Venezia Giulia	3,3	4,0	2,4	2,1	5,4	7,9
Lazio	7,9	4,0	7,2	9,1	10,5	5,7
Liguria	2,7	3,4	3,8	-	-	-
Lombardia	12,2	16,3	15,7	-	-	-
Marche	3,5	3,4	2,9	0,9	1,2	-
Molise	2,0	1,5	2,1	-	-	-
Piemonte	6,6	9,1	9,5	-	-	-
Puglia	4,4	2,9	4,6	25,3	23,5	22,2
Sardegna	2,5	3,7	4,0	3,1	-	-
Sicilia	15,3	6,5	3,3	46,5	45,8	30,8
Toscana	5,3	8,7	8,5	-	-	-
Trentino-Alto Adige	1,3	2,4	2,2	-	-	-
Umbria	1,9	1,9	2,1	-	-	-
Valle d'Aosta	0,2	0,2	0,2	-	-	-
Veneto	5,1	9,9	7,7	-	-	20,9
TOTALI	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

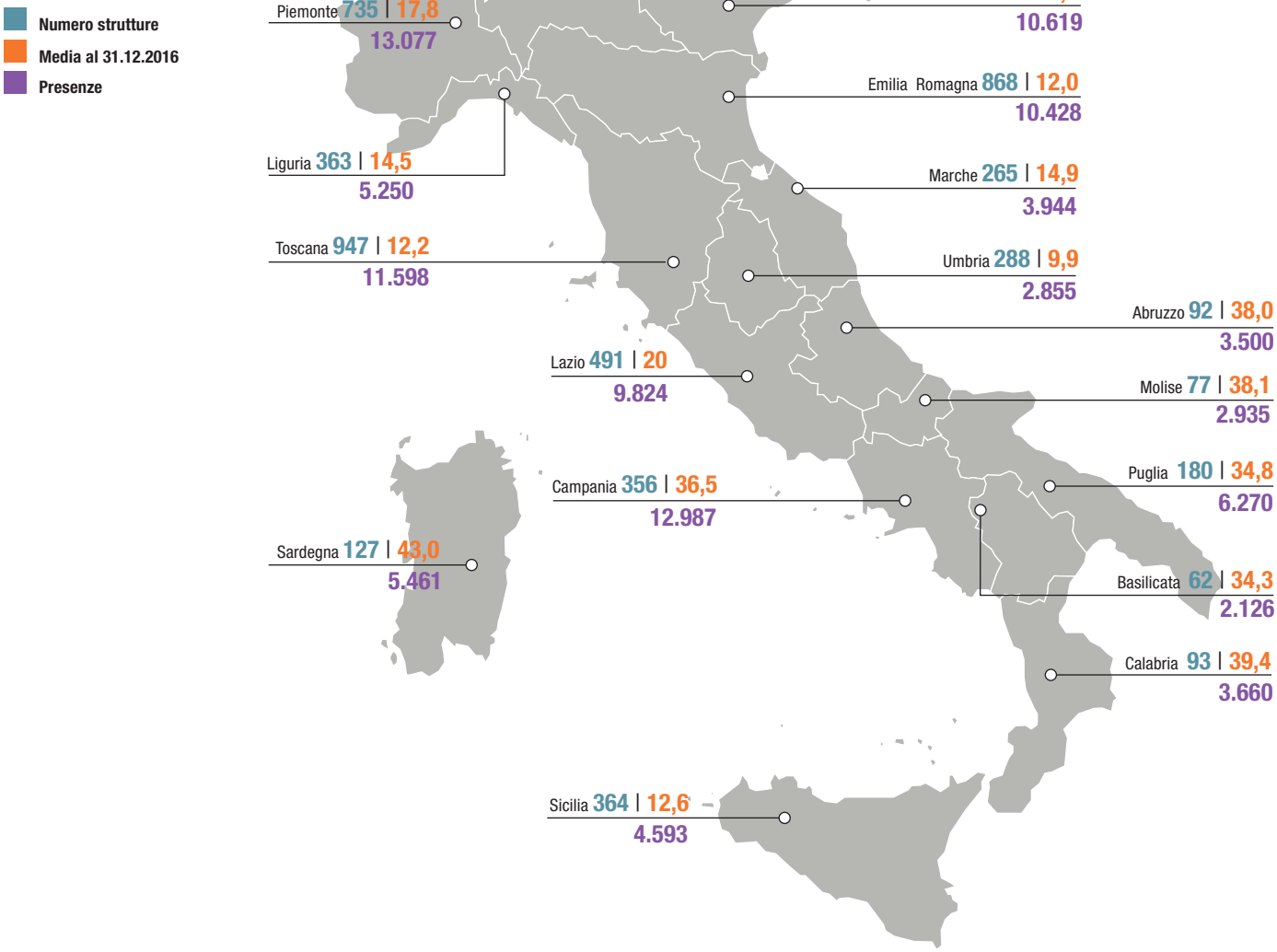
Regione	HOT SPOT	SPRAR			TOTALE		
	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Abruzzo	-	1,2	1,1	0,8	1,4	1,9	2,0
Basilicata	-	1,6	2,0	1,7	1,2	1,4	1,4
Calabria	-	8,4	8,9	10,0	7,2	4,5	4,5
Campania	-	5,6	5,6	5,1	7,3	7,5	7,9
Emilia Romagna	-	4,4	4,5	5,4	5,4	6,2	6,9
Friuli-Venezia Giulia	-	2,0	2,4	1,8	2,7	3,7	2,7
Lazio	-	22,6	22,4	19,3	13,2	9,3	9,3
Liguria	-	1,8	1,6	1,9	2	2,7	3,1
Lombardia	-	4,8	5,0	6,2	7,9	12,3	12,6
Marche	-	3,3	2,9	3,1	3,1	3,1	2,7
Molise	-	1,7	1,8	2,2	1,6	1,5	2,0
Piemonte	-	5,9	4,7	5,2	5,4	7,3	7,9
Puglia	28,8	8,8	9,4	9,7	8,8	6,0	7,0
Sardegna	-	0,5	0,6	0,7	1,9	2,7	3,0
Sicilia	71,2	19,7	20,1	19,4	21,2	12,6	8,8
Toscana	-	2,9	2,7	3,4	3,7	6,5	6,8
Trentino-Alto Adige	-	0,9	0,8	0,6	1,0	1,8	1,7
Umbria	-	1,7	1,6	1,5	1,6	1,7	1,8
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	0,1	0,2
Veneto	-	2,0	1,7	2,1	3,3	7,1	7,7
TOTALI	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Focalizzando ancora l'attenzione sui CAS, al 31 dicembre 2016 per i 137.218 migranti accolti risultano operative 7.566 strutture, distribuite principalmente in Lombardia (1.201), Toscana (947), Emilia Romagna (868), Piemonte (735) e Veneto (598). Si osservi che, a fronte di una media nazionale di 18 presenze per struttura, è la Sardegna la regione con il numero maggiore di presenze medie per struttura (pari a 43 nelle 127 strutture dislocate nell'isola), seguita da Calabria (39,4), Molise (38,1), Abruzzo (38), Campania (36,5), Puglia (34,8) e Basilicata (34,3) mentre le regioni che presentano i valori più bassi sono l'Umbria (9,9), il Friuli Venezia Giulia (11,2), l'Emilia Romagna (12), la Toscana (12,2), la Valle d'Aosta (12,5) e la Sicilia (12,6).

Figura 1.40

CAS – Presenze medie per struttura e Regione. Anno 2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno



Regione	Presenze nei CAS		Presenze negli hot spot		Presenze nei centri di prima accoglienza		Presenze nei Centri SPRAR		Totale immigrati presenti sul territorio regionale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Lombardia	21.511	15,7	-	-	-	-	2.196	6,2	23.707	12,6
Lazio	9.824	7,2	-	-	831	5,7	6.809	19,3	17.464	9,3
Veneto	10.619	7,7	-	-	3.070	20,9	744	2,1	14.433	7,7
Piemonte	13.077	9,5	-	-	-	-	1.834	5,2	14.911	7,9
Campania	12.987	9,5	-	-	-	-	1.802	5,1	14.789	7,9
Sicilia	4.593	3,3	584	71,2	4.525	30,8	6.853	19,4	16.555	8,8
Toscana	11.598	8,5	-	-	-	-	1.207	3,4	12.805	6,8
Emilia Romagna	10.428	7,6	-	-	623	4,2	1.893	5,4	12.944	6,9
Puglia	6.270	4,6	236	28,8	3.268	22,2	3.437	9,7	13.211	7,0
Calabria	3.660	2,7	-	-	1.217	8,3	3.530	10	8.407	4,5
Liguria	5.250	3,8	-	-	-	-	662	1,9	5.912	3,1
Sardegna	5.461	4,0	-	-	-	-	255	0,7	5.716	3,0
Friuli-Venezia Giulia	3.334	2,4	-	-	1.160	7,9	637	1,8	5.131	2,7
Marche	3.944	2,9	-	-	-	-	1.095	3,1	5.039	2,7
Abruzzo	3.500	2,6	-	-	-	-	266	0,8	3.766	2,0
Molise	2.935	2,1	-	-	-	-	763	2,2	3.698	2,0
Umbria	2.855	2,1	-	-	-	-	547	1,5	3.402	1,8
Basilicata	2.126	1,5	-	-	-	-	596	1,7	2.722	1,4
Trentino-Alto Adige	2.958	2,2	-	-	-	-	226	0,6	3.184	1,7
Valle d'Aosta	288	0,2	-		-	-			288	0,2
Totale	**137.218**	**100,0**	**820**	**100,0**	**14.694**	**100,0**	**35.352**	**100,0**	**188.084**	**100,0**

Tabella 1.22

Presenze complessive di migranti nelle strutture di accoglienza, per Regione. Anno 2016.
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno

Un ulteriore dato che si ritiene utile presentare è quello relativo alle presenze di richiedenti asilo e rifugiati nelle strutture di accoglienza rapportato alla popolazione residente al 31 dicembre 2016. A fronte di una media nazionale pari a 3,1 migranti ogni 1000 abitanti (salita di un punto rispetto al 2015), il Molise risulta essere la regione con il rapporto più alto tra presenze di migranti accolti e cittadini residenti (11,9 migranti ogni 1000 residenti), seguito a larga distanza da Basilicata (4,7), Calabria (4,3), Friuli-Venezia Giulia (4,2), Umbria e Liguria (3,8), Piemonte, Toscana e Sardegna (3,4), Sicilia e Marche (3,3), Puglia (3,2). Le altre regioni si mantengono tutte al di sotto della media nazionale. Rispetto alle singole tipologie di strutture, in Molise tale rapporto risulta più elevato sia per i CAS (9,4 ogni 1000 abitanti) sia per gli SPRAR (2,4 ogni 1000) mentre Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Puglia presentano una maggiore incidenza rispetto ai centri di prima accoglienza.

Tabella 1.23

Presenze di richiedenti asilo e rifugiati nelle strutture di accoglienza ogni 1.000 abitanti, per Regione. Anno 2016

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno.

Regione	Presenze nei CAS	Presenze negli hot spot	Presenze nei centri di prima accoglienza	Presenze nei Centri SPRAR	Totale immigrati presenti sul territorio regionale
	Per 1.000 ab.	Per 1.000 ab.	Per 1.000 ab.	Per 1.000 ab.	Per 1.000 ab.
Piemonte	3,0	-	-	0,4	3,4
Valle d'Aosta	2,3	-	-	-	2,3
Lombardia	2,1	-		0,2	2,4
Trentino-Alto Adige	2,8	-	-	0,2	3,0
Veneto	2,2	-	0,6	0,2	2,9
Friuli-Venezia Giulia	2,7	-	0,9	0,5	4,2
Liguria	3,3	-	-	0,4	3,8
Emilia Romagna	2,3	-	0,1	0,4	2,9
Toscana	3,1	-	-	0,3	3,4
Umbria	3,2	-	-	0,6	3,8
Marche	2,6	-	-	0,7	3,3
Lazio	1,7	-	0,1	1,2	3,0
Abruzzo	2,6	-	-	0,2	2,8
Molise	9,4	-	-	2,4	11,9
Campania	2,2	-	-	0,3	2,5
Puglia	1,5	0,1	0,8	0,8	3,2
Basilicata	3,7	-	-	1,0	4,7
Calabria	1,9	-	0,6	1,8	4,3
Sicilia	0,9	0,1	0,9	1,4	3,3
Sardegna	3,3	-	-	0,2	3,4
Totale	**2,3**	**0**	**0,2**	**0,6**	**3,1**

L'accoglienza nel 2017

Sotto una pressione migratoria crescente, alla data del 15 luglio 2017, il sistema italiano ha messo complessivamente a disposizione 205.003 posti di accoglienza. La maggior parte di questi è concentrata in Lombardia (13,2%), Campania (9,3%), Lazio (8,7%), Emilia-Romagna (8%), Piemonte e Veneto (entrambe 7,3%) e Puglia (7%). Se i posti CAS sono distribuiti prevalentemente in Lombardia (15,8%), Campania (10,4%), Piemonte (8,5%) e Emilia-Romagna (8,1%), i posti afferenti alla rete SPRAR sono presenti soprattutto in Sicilia (15,1%), Lazio (13,8%), Calabria (11,3%) e Puglia (9,4%). Rispetto alla prima accoglienza, nelle prime tre regioni, ossia Sicilia (32,9%), Puglia (22,9%) e Veneto (18,2%) si concentrano tre quarti delle disponibilità.

Tabella 1.24

Posti nelle diverse tipologie di strutture di accoglienza, per Regione. Anno 2017 (15 luglio). Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno

Regione	SPRAR		CAS		CPA		TOTALE	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Piemonte	1.437	4,6	13.439	8,5	-	-	14.876	7,3
Valle d'Aosta	25	0,1	313	0,2	-	-	338	0,2
Lombardia	1.980	6,3	25.017	15,8	-	-	26.997	13,2
Trentino-Alto Adige	155	0,5	3.481	2,2	-	-	3.636	1,8
Veneto	693	2,2	11.604	7,3	2.747	18,2	15.044	7,3
Friuli-Venezia Giulia	388	1,2	3.781	2,4	1.087	7,2	5.256	2,6
Liguria	687	2,2	6.041	3,8	-	-	6.728	3,3
Emilia Romagna	2.681	8,6	12.920	8,1	763	5,1	16.364	8,0
Toscana	1.277	4,1	12.506	7,9	-	-	13.783	6,7
Umbria	454	1,4	3.056	1,9	-	-	3.510	1,7
Marche	1.179	3,8	4.520	2,8	-	-	5.699	2,8
Lazio	4.334	13,8	12.441	7,8	963	6,4	17.738	8,7
Abruzzo	642	2,1	3.864	2,4	-	-	4.506	2,2
Molise	652	2,1	2.979	1,9	-	-	3.631	1,8
Campania	2.654	8,5	16.429	10,4	-	-	19.083	9,3
Puglia	2.949	9,4	8.042	5,1	3.461	22,9	14.452	7,0
Basilicata	590	1,9	2.320	1,5	-	-	2.910	1,4
Calabria	3.525	11,3	4.367	2,8	1.105	7,3	8.997	4,4
Sicilia	4.734	15,1	5.043	3,2	4.957	32,9	14.734	7,2
Sardegna	277	0,9	6.444	4,1	-	-	6.721	3,3
Italia	**31.313**	**100**	**158.607**	**100**	**15.083**	**100**	**205.003**	**100**

È interessante osservare che, nel complesso, il sistema di accoglienza comprende il 40,5% dei Comuni italiani (3.231 su 7.978), un terzo dei quali situato in Lombardia (20,3%) e Piemonte (10,8%). L'incidenza più elevata tra Comuni coinvolti nell'accoglienza e Comuni esistenti nella regione riguarda tuttavia la Toscana (sul totale dei comuni toscani ben l'83% accoglie richiedenti asilo) e l'Emilia Romagna (78,1%) mentre i valori più bassi sono relativi a Sardegna (17,8%), Abruzzo (19,3%) e Valle D'Aosta (20,3%).

Tabella 1.25

Comuni con posti di accoglienza per Regione. Anno 2017 (15 luglio).
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno

Regione	Comuni con posti		Comuni totali		Incidenza
	v.a.	%	v.a.	%	%
Piemonte	348	10,8	1.202	15,1	29,0
Valle d'Aosta	15	0,5	74	0,9	20,3
Lombardia	657	20,3	1.523	19,1	43,1
Trentino-Alto Adige	76	2,4	293	3,7	25,9
Veneto	277	8,6	575	7,2	48,2
Friuli-Venezia Giulia	94	2,9	216	2,7	43,5
Liguria	99	3,1	235	2,9	42,1
Emilia Romagna	260	8,0	333	4,2	78,1
Toscana	229	7,1	276	3,5	83,0
Umbria	51	1,6	92	1,2	55,4
Marche	107	3,3	229	2,9	46,7
Lazio	141	4,4	378	4,7	37,3
Abruzzo	59	1,8	305	3,8	19,3
Molise	58	1,8	136	1,7	42,6
Campania	231	7,1	550	6,9	42,0
Puglia	136	4,2	258	3,2	52,7
Basilicata	54	1,7	131	1,6	41,2
Calabria	146	4,5	405	5,1	36,0
Sicilia	126	3,9	390	4,9	32,3
Sardegna	67	2,1	377	4,7	17,8
Italia	**3.231**	**100,0**	**7.978**	**100,0**	**40,5**

Altro dato rilevante per comprendere meglio la geografia dell'accoglienza in Italia riguarda l'ampiezza dei Comuni ospitanti in termini demografici. Da una lettura verticale del dato, del totale dei comuni che offrono posti a richiedenti asilo e titolari di protezione (3.231, il 40,5%), quelli con meno di 5.000 abitanti sono la maggior parte (50,2%, rappresentando tuttavia circa il 70% del totale dei comuni italiani) mentre quelli appartenenti alla fascia appena superiore (5.001 – 15.000 abitanti) offrono poco più di 3 posti su 10 (30,7%). Dalla lettura orizzontale del dato, che permette di esaminare l'incidenza dell'accoglienza, rapportando per ogni singola fascia demografica il numero di comuni che offrono posti di accoglienza al totale dei comuni appartenenti a quella stessa fascia, tutti i comuni più grandi (oltre i 100.000 abitanti) accolgono richiedenti asilo e titolari di protezione e sono la stragrande maggioranza i comuni medi e medio-grandi che offrono accoglienza (circa il 93% di quelli tra i 50.001 e 100.000 e oltre l'80% di quelli tra 15.001 e 50.000). I comuni più piccoli e medio-piccoli sono invece quelli meno coinvolti da interventi di accoglienza in proporzione al loro numero. Sono infatti circa 6 su 10 i comuni medio-piccoli (500.1 – 15.000) che accolgono sul proprio territorio richiedenti e rifugiati (circa il 60%) e circa 3 su 10 quelli più piccoli (con meno di 5.000 abitanti).

Fasce demografiche	Comuni con posti		Comuni totali		Incidenza
	v.a.	%	v.a.	%	%
0-5.000	1.622	50,2	5.561	69,7	29,2
5.001-15.000	991	30,7	1.675	21,0	59,2
15.001-50.000	481	14,9	598	7,5	80,4
50.001-100.000	91	2,8	98	1,2	92,9
100.001-250.000	34	1,1	34	0,4	100,0
250.001+	12	0,4	12	0,2	100,0
Italia	**3.231**	**100,0**	**7.978**	**100,0**	**40,5**

Tabella 1.26

Comuni con posti di accoglienza per fasce demografiche. Anno 2017 (15 luglio).
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno

Infine, la distribuzione dei posti nelle varie tipologie di struttura per grandezza demografica del Comune definisce un panorama molto variegato: guardando i risultati più marcati, nei Comuni con più di 250.000 abitanti prevalgono i posti SPRAR (20,8% contro 8,7% dei CAS e 17,3% dei CPA), in quelli con popolazione tra 50.000 e 100.000 i posti dei CPA (21,3% contro 11,6 degli SPRAR e 11,3% del CAS), in quelli nella fascia 5.000-15.000 sempre i CPA (28,5% contro 17,8% degli SPRAR e 21,3% dei CAS) e, infine, in quelli più piccoli con meno di 5.000 abitanti sono distribuiti in maggior misura posti SPRAR e CAS rispetto ai CPA (23% per entrambi contro 15,5%).

Fasce demografiche	SPRAR		CAS		CPA		TOTALE	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
0-5.000	7.369	23,5	37.385	23,6	2.333	15,5	47.087	23,0
5.001-15.000	5.571	17,8	33.734	21,3	4.305	28,5	43.610	21,3
15.001-50.000	6.480	20,7	35.174	22,2	828	5,5	42.482	20,7
50.001-100.000	3.646	11,6	17.942	11,3	3.219	21,3	24.807	12,1
100.001-250.000	1.720	5,5	20.595	13,0	1.787	11,8	24.102	11,8
250.001+	6.527	20,8	13.777	8,7	2.611	17,3	22.915	11,2
Italia	**31.313**	**100,0**	**158.607**	**100,0**	**15.083**	**100,0**	**205.003**	**100,0**

Tabella 1.27

Posti di accoglienza nelle diverse tipologie di strutture per fasce demografiche. Anno 2017 (15 luglio).
Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno

Focus /

L'accoglienza nella rete diocesiana

L'impegno della Chiesa Italiana a favore dei richiedenti la protezione internazionale ha assunto nel tempo un peso sempre maggiore sia in termini di persone che di diocesi coinvolte, ma anche in riferimento alla qualità dell'accoglienza. Col trascorrere degli anni, infatti, il numero delle realtà che hanno deciso di impegnarsi in questo ambito sono aumentate in tutto il paese.

Da Nord a Sud ormai si contano centinaia di progetti promossi dalle diocesi che si stanno misurando con il difficile compito di garantire a decine di migliaia di beneficiari non solo ospitalità ma soprattutto percorsi di integrazione. Non di rado si tratta di esperienze connotate da elementi di innovatività che hanno permesso di sperimentare percorsi nuovi, a partire dal coinvolgimento diffuso delle comunità cristiane sul territorio. Attraverso le parrocchie, le famiglie e i volontari, le diocesi si sono aperte all'accoglienza, dando in questo modo testimonianza di carità, talvolta in modi del tutto inaspettati. Evidentemente questo sforzo viene portato avanti in un clima di reciproca collaborazione con le istituzioni locali e nazionali deputate all'organizzazione del sistema di protezione ed accoglienza. Per questo motivo la rete ecclesiale oggi è parte integrante del sistema SPRAR nonché un pezzo significativo del sistema emergenziale che fa perno sui cosiddetti Centri di accoglienza straordinaria. In Italia, solamente in pochi altri ambiti, la funzione di sussidiarietà del terzo settore è così presente e diffusa. Si tratta di un modello che, pur presentandosi fragile e con numerosi limiti, tuttavia mostra delle grandi potenzialità, a partire dalla sua capacità di mettere in collegamento i vari attori, dalle istituzioni nazionali fino ai piccoli centri di accoglienza presenti sul territorio. Non vanno però taciute le difficoltà che il sistema di accoglienza nel suo complesso si trova a dover affrontare, ormai da troppo tempo. La mancanza cronica di posti ha indotto in molti casi ad abbassare vistosamente la qualità dell'accoglienza che, sovente è stata affidata a soggetti improvvisati. Così come l'incapacità di programmare per tempo le azio-

UNHCR/MARCO ROTUNNO

ni a sostegno e supporto di coloro che arrivano in Italia, ha generato vistose falle nel sistema di protezione. Peraltro il numero di persone arrivate nel nostro paese nei primi sette mesi del 2017 è sostanzialmente sovrapponibile a quello registrato in Germania, ma l'impatto sui due sistemi di accoglienza e protezione è stato decisamente diverso. Ormai legare queste disfunzioni esclusivamente alla mancanza di risorse, rischia di diventare un alibi insostenibile in quanto i fondi destinati ci sono. Il vero tema è quello di complicate scelte che vengono fatte per calcoli elettorali che vedono ancora molti territori "non accoglienti". Recentemente si è assistito a casi in cui i primi cittadini di alcuni Comuni hanno addirittura minacciato di multare chi avesse ospitato dei profughi. Insomma, spesso sentiamo invocare solidarietà con riferimento all'Europa da parte di coloro che, quella solidarietà, non vogliono sperimentarla a casa propria. È un paradosso che cela, però, il volto di una società smarrita di fronte a degli eventi che appaiono tanto grandi, quanto ingovernabili.
È in questo contesto che si inserisce il ruolo dalla Chiesa Italiana che opera non solo per accogliere e integrare ma per mediare tra le numerose istanze e paure che attraversano la nostra società davanti alla sfida dell'immigrazione.

I monitoraggi promossi della CEI

Per il secondo anno consecutivo, a fine 2016, la CEI ha promosso un monitoraggio sulle accoglienze attive nelle diocesi italiane, concluso fra marzo e aprile 2017. La rilevazione mirava a registrare sia il numero di diocesi coinvolte, sia la tipologia dell'accoglienza attivata, con l'indicazione delle realtà ospitanti (cooperative, fondazioni, consorzi collegati funzionalmente alla diocesi) e delle persone beneficiarie.
Le diocesi coinvolte nell'accoglienza sono risultate 139 su un totale nazionale di 220 (63,2%) e hanno accolto oltre 23.300 richiedenti asilo/titolari di una forma di protezione, un valore pressoché identico a quello emerso nel monitoraggio dell'anno precedente (2015-16), in cui si riscontrarono poco più di 22.500 accoglienze. Pur se in entrambi gli anni si è trattato comunque di dati di flusso e non di stock (per cui la situazione è quella fotografata nel momento della restituzione della scheda di monitoraggio e non quella complessiva annuale), tuttavia un risultato sembra consolidare l'attendibilità dell'altro.

Le forme di accoglienza

Il questionario mirava a rilevare non solo il numero delle accoglienze attivate nelle diocesi, ma anche a fare emergere le differenti modalità sperimentate.
Su tutte prevale l'accoglienza nei CAS (60,7%), seguita dallo Sprar (16,4%). Seguono poi due tipologie di accoglienza: nelle parrocchie e in strutture ecclesiali (appartamenti, canoniche, ovvero altri locali messi a disposizione da congregazioni, da istituti della diocesi) che unitamente considerate, in realtà superano lo stesso Sprar.
Infine, una quota dell'1,6% del totale è rappresentata dall'accoglienza nelle famiglie: 383 persone a febbraio 2017. Il dato è da leggere, anche se non in via esclusiva, come frutto di una iniziativa lanciata dalla CEI attraverso Caritas Italiana, tra il 2016 e il 2017: il progetto di accoglienza in famiglia "Protetto. Rifugiato a casa mia".

L'accoglienza
nella rete diocesiana

Tabella 1.28

Persone accolte nelle tipologie di accoglienza attivate dalle Diocesi.
Valori assoluti e percentuali

Tipologie di accoglienza attivate nelle Diocesi	Persone accolte	% su totale
CAS	14.124	60,4
SPRAR	3.834	16,4
PARROCCHIA	2.889	12,4
STRUTTURE ECCLESIALI	2.135	9,1
FAMIGLIA	383	1,6
TOT. ACCOGLIENZE	23.365	100
N. Diocesi coinvolte	139	-
Italia	**3.231**	**100**

Il progetto **Protetto. Rifugiato a casa mia** consiste nella sperimentazione di nuove forme di accoglienza e integrazione di cittadini stranieri all'interno di nuclei familiari o in strutture parrocchiali o diocesane in cui sia garantito un continuo tutoraggio e accompagnamento della persona accolta da parte delle famiglie tutor. Il progetto si configura come un'iniziativa nazionale finalizzata a mettere a punto un modello di accoglienza e integrazione con una duplice finalità: da un lato creare delle migliori condizioni di integrazione dei cittadini stranieri e dall'altro coinvolgere e sensibilizzare le comunità all'accoglienza di persone in difficoltà con l'obiettivo di accompagnarle durante un più specifico percorso di autonomia. Il nucleo del progetto consisteva nel recuperare il valore della gratuità dell'accoglienza, assegnando centralità alla famiglia concepita come luogo fisico e insieme sistema di relazioni in grado di supportare il processo di inclusione sociale e socio-lavorativa dei migranti nella comunità di riferimento. Il progetto si inserisce in un filone di analoghe progettazioni nate da varie realtà impegnate nell'accoglienza dei migranti/richiedenti asilo/rifugiati, ma è contraddistinta da alcuni elementi come: la gratuità dell'esperienza, per cui il contributo economico messo a disposizione dalla CEI era quasi puramente simbolico e consistente in un bonus "integrazione"

Le diocesi coinvolte nel progetto sono state complessivamente 76 (35% delle diocesi italiane) e ha permesso di dare accoglienza a 551 persone, che sono state ospitate e accompagnate nel loro percorso di integrazione prevalentemente nelle parrocchie (41,2% dei casi), poi in appartamenti, messi a disposizione da famiglie, dalla Caritas diocesana, da privati citta-

Tabella 1.29

Diocesi coinvolte e attive, tipologie di accoglienza e usciti dall'accoglienza, per aree geografiche.
Valori assoluti

	Diocesi coinvolte	Diocesi attive a feb. 2017	Tot beneficiari	Accoglienza in famiglia	Accoglienza in Parrocchia	Accoglienza in Istituto
NORD	24	22	228	61	105	18
CENTRO	22	21	133	33	58	22
SUD E ISOLE	30	23	190	23	64	20
TOTALE	**76**	**66**	**551**	**117**	**227**	**60**

dini (25% dei casi), ovvero ospitati direttamente in coabitazione con famiglie (21,3% dei casi). A febbraio 2017, data del monitoraggio, si stava lavorando al perfezionamento dei percorsi di autonomia dei beneficiari ancora in accoglienza, mentre circa la metà erano già usciti con soluzioni di integrazione.

Dal confronto fra i dati sulle accoglienze in famiglia emerse dal Monitoraggio CEI e quelli relativi al progetto "Protetto. Rifugiato a casa mia", si può desumere che vi siano state diocesi che abbiano comunque dato vita a forme di accoglienza anche "spontanea" in famiglia, al di là dell'adesione al progetto "Protetto. Rifugiato a casa mia".

L'appello del Papa dell'ottobre 2015 ha infatti prodotto nelle diocesi un impulso positivo a sperimentarsi nella sfida dell'accoglienza. Anche quelle di loro che erano da decenni impegnate nella gestione di servizi in favore di migranti e rifugiati hanno comunque sperimentato forme e modalità operative diverse e innovative coinvolgendo la comunità, incontrando e sensibilizzando le stesse parrocchie della diocesi, nonché le congregazioni e gli istituti religiosi, o almeno quelli di loro che negli anni erano rimasti *a latere,* ridiscutendo ed elaborando nuovi strumenti operativi.

Una quota significativa di accoglienze (23%) è rappresentato da modalità nelle quali le diocesi si sono aperte a sperimentazioni sganciate dai circuiti istituzionali, coinvolgendo parrocchie, famiglie, istituti religiosi o semplicemente mettendo a disposizione locali, appartamenti, personale, volontari, per attivazione di forme di ospitalità ed accompagnamento delle persone.

Talvolta queste modalità hanno garantito l'avvio di alcune esperienze locali che poi hanno iniziato ad avviare le procedure per partecipare ai bandi per la gestione dei CAS o per la progettualità SPRAR.

Accoglienza in Appartamento	Beneficiari usciti dall'accoglienza a feb. 2017
39	101
20	62
82	120
141	**283**

I territori maggiormente coinvolti

Una premessa metodologica per la lettura dei dati: le regioni ecclesiali e quelle civili seguono una differente ripartizione territoriale, tale per cui le prime sono 16, in virtù dell'accorpamento del Piemonte con la Valle d'Aosta; dell'Abruzzo con il Molise e del Veneto con il Friuli V.G. e il Trentino A.A, che formano insieme la regione Triveneto.

Ciò chiarito, dalla rilevazione basata sul monitoraggio risulta che le regioni più coinvolte sono: la Lombardia (con oltre 5.500 accoglienze), il Triveneto (circa 2.700), la Sicilia (2.000). Una serie di regioni si attesta poi fra le 2.000 e le 1.000 accoglienze, come il Piemonte, la Campania, la Toscana, la Puglia, L'Emilia Romagna.

Lazio, Calabria, Liguria, Abruzzo-Molise, Sardegna si collocano fra le 1.000 e le 500 persone; da ultime 3 regioni sotto le 500 unità.

Se si confrontano le percentuali della distribuzione territoriale dei migranti in accoglienza nel circuito diocesano con quelle del Cruscotto statistico giornaliero del Ministero dell'interno al 31.01.2017, emergono alcune interessanti differenze: la Lombardia, ad esempio, nelle accoglienze del circuito istituzionale rappresenta il 13% sul totale, mentre tra quelle diocesane raggiunge un valore doppio, il 26,3%.

Leggermente più elevato nelle accoglienze diocesane anche il peso della Sicilia (9% contro l'8% della quota cui si attesta nel circuito istituzionale). Altre regioni invece, nel circuito diocesano hanno un peso inferiore a quello che si registra nelle accoglienze istituzionali, come l'Emilia Romagna (4,9% contro il 7%); il Lazio (4,5% contro l'8%), la Puglia (5,4% contro il 7%), le Marche (1,5% contro il 3%).

A livello diocesano, le realtà più coinvolte sono Bergamo (con circa 2.200 accoglienze, pari a circa il 10% del totale nazionale), seguita da Milano (oltre 1.600, pari al 7%), segue la diocesi di Teggiano – Policastro (SA), con quasi 1.000 persone (il 4%), e subito dopo Firenze e Cremona (entrambe fra le 550 e le 580 persone).

Entrando nel dettaglio delle modalità dell'accoglienza, emerge che un CAS ogni 3 del circuito diocesano si trova in Lombardia; 1 ogni 7 in Triveneto; seguono il Piemonte (7%), la Toscana, la Campania e l'Emilia Romagna (6,5%). Si può pertanto affermare che la gestione dei CAS è prevalentemente concentrata nel Nord (che da solo raggiunge il 54,4%). La modalità SPRAR sembra invece attestare un maggiore coinvolgimento fra le realtà del Sud e delle isole. Le oltre 3.700 persone in accoglienza Sprar gestita dalle diocesi, si trovano soprattutto in Sicilia, Campania e Calabria, che da sole assommano il 49% degli Sprar diocesani.

Entrando invece nel vivo delle accoglienze non afferenti al sistema istituzionale, ed in particolare di quelle attivate nelle parrocchie, la distribuzione territoriale evidenzia nuovamente una netta prevalenza della Lombardia, in cui è localizzato ben il 43% delle parrocchie che hanno accolto

L'accoglienza
nella rete diocesiana

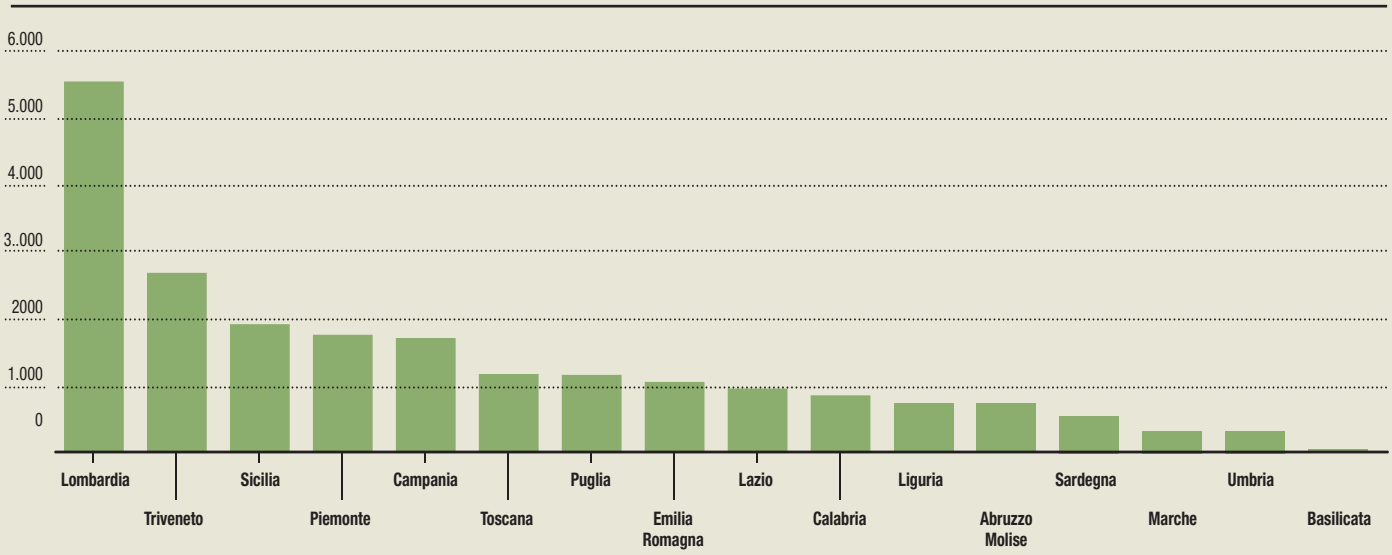


Figura 1.41

Migranti accolti nelle diocesi, per Regione.
Valori assoluti

(con la diocesi di Milano che da sola costituisce il 18% a livello nazionale) e del Triveneto (16,2%).
Come anticipato, oltre le accoglienze in parrocchia, sono state registrate modalità e sperimentazioni ulteriori, che hanno riguardato la messa a disposizione di appartamenti da parte della diocesi, il coinvolgimento di istituti e congregazioni religiose. A tale riguardo è interessante notare una più attenuata polarizzazione e una maggiore diffusione territoriale: le accoglienze al di fuori di circuiti CAS, Sprar, Parrocchie, sono avvenute per il 16,5% in Lombardia, per il 14% in Piemonte, per il 12% in Sicilia e in Puglia, 10% in Liguria e Lazio.

Dal monitoraggio si rileva inoltre che le strutture complessivamente messe a disposizione dalle diocesi per l'accoglienza sono state 1.755, con una media nazionale di 13 persone accolte a struttura (da intendere riferita al complesso delle modalità di accoglienza sopra riportate, compresa l'ospitalità nelle famiglie).
Anche in tal caso si registrano poi scostamenti territoriali più o meno significativi, ma che non superano in alcuna diocesi il rapporto di 50 a 1, neanche in caso di accoglienze particolarmente numerose. Per entrare più nel dettaglio, le regioni che superano il rapporto medio nazionale sono per lo più situate nel Sud – Isole, come l'Abruzzo (27,4 persone accolte per struttura), la Sicilia (22,7), la Campania (17,7), la Sardegna (16,8); in linea con il valore medio nazionale la Lombardia (con una media di 13 persone a struttura) e al di sotto le 3 regioni Veneto, FVG e Trentino A.A. (10 persone a struttura). Anche le regioni del Centro riportano un valore medio di area più basso di quello nazionale, di poco superiore a 11 persone a struttura.
Quello che emerge focalizzando l'analisi a livello diocesi è poi che anche diocesi con un numero piuttosto significativo di persone in accoglienza rivelano un rapporto virtuoso con il numero di strutture messe a disposizione: è il caso Roma (6,4 persone a struttura pur con un totale di oltre 480 persone accolte dalla diocesi), e di altre diocesi come Como, Lodi, Mes-

sina, Arezzo, Agrigento, Foligno (tutte intorno a 5-7 persone a struttura). Nella fascia 10-11 persone a struttura rientrano poi diocesi come Milano (che comunque ha all'attivo oltre 1600 accoglienze) Caserta, Frosinone, (entrambe con una media di 11 persone a struttura con oltre 200 persone in accoglienza ognuna).
Analizzando la situazione delle diocesi con i numeri più elevati, si attesta comunque una capacità di evitare il rischio di eccessiva concentrazione: la stessa Bergamo, che accoglie oltre 2.200 persone, la maggior parte delle quali in centri CAS, riesce a non superare la media di 25 persone a struttura; Firenze si mantiene nella fascia di 20 persone; Cagliari (17 persone a struttura su un totale di 400 accoglienze).

..altre esperienze:

Fra le altre esperienze al di fuori del circuito istituzionale, ma portate avanti dalle diocesi in via autonoma, anche con fondi propri o messi a disposizione dalla Conferenza Episcopale Italiana, va segnalata quella della diocesi di Manfredonia, che sta ospitando 6 nuclei familiari con un programma di **reinsediamento** di 50 cittadini siriani presenti nei campi profughi in Giordania, sostenuto dalla CEI. Si tratta di individui con gravi patologie mediche, già riconosciuti come rifugiati dall'UNHCR, che non riuscivano ad essere trasferiti dalla Giordania proprio per la difficoltà di reperire disponibilità all'accoglienza di casi che richiedevano e richiedono un'assistenza sanitaria continuativa e dunque onerosa, non solo economicamente.
La Conferenza Episcopale italiana ha firmato a gennaio 2017, insieme alla Comunità di Sant'Egidio, un Protocollo con i Ministeri degli Esteri e dell'Interno per l'attivazione di un **corridoio umanitario** dall'Etiopia di 500 profughi presenti nei vari del paese. Caritas Italiana e la Comunità di Sant'Egidio hanno svolto diverse missioni in Etiopia al fine di pianificare le modalità operative e attivare i contatti con le Organizzazioni internazionali e le realtà ecclesiali coinvolte nell'attuazione del programma.
Per quanto riguarda invece l'accoglienza dei beneficiari, da predisporre in Italia, attraverso il coinvolgimento delle diocesi, l'intenzione è comunque quella di attivare le accoglienze secondo la modalità già sperimentata con il progetto "Protetto. Rifugiato a casa mia".
Oltre alle tipologie di accoglienza sopra descritte, altre ne sono state avviate, che riguardano tipologie di destinatari in specifiche situazioni, a cominciare dai migranti che vengono salvati in mare. A tale riguardo si segnala l'iniziativa **Warm up**, consistente nella distribuzione di kit di abbigliamento e biancheria da distribuire nell'immediatezza del salvataggio (**Warm Up kits**), in quei frangenti in cui le persone che vengono recuperate in mare non di rado si presentano in condizioni difficili: oltre ad essere spaventate, infatti, sono spesso bagnate e a rischio di ipotermia. Nel biennio 2016-2017 sono stati dunque realizzati oltre 10.000 kit, che sono stati distribuiti sia dai vari attori coinvolti nelle operazioni di salvataggio in mare, dalla Marina Militare, alla Guardia Costiera, alle ONG, come il Moas. Parte dei kit sono stati messi a disposizione anche delle Caritas diocesane presenti sui luoghi di sbarco e già coinvolte in attività di assistenza durante le relative operazioni, consistenti non solo nella fornitura di cibi, bevande e beni di prima necessità, ma anche **in attività di supporto sanitario o collaterali alla gestione di strutture temporanee**, nelle quali le persone vengono trattenute il tempo necessario per il successivo trasporto nei centri di accoglienza.

L'accoglienza in frontiera

Analoga situazione e impegno si verifica in diversi luoghi di frontiera non marittima ma terrestre, in cui si formano concentrazioni piuttosto numerose di migranti che tentino di attraversare la frontiera italiana per raggiungere destinazioni europee. A Como, Ventimiglia, Bolzano e nel confine orientale (Gorizia, Udine, Trieste) i casi più significativi. Tutte queste realtà sono state variamente sollecitate dal fenomeno: a **Ventimiglia**, la Parrocchia di S. Antonio insieme alla Caritas diocesane si sono da subito mobilitate per mettere a disposizione dei migranti in transito beni di prima necessità e accogliere persone con specifiche esigenze;
A **Como** è stata strutturata una rete di interventi per fare fronte al bisogno di accoglienza fra cui il nuovo dormitorio per senza dimora e migranti rimasti fuori dal sistema dell'accoglienza. La struttura offre ospitalità per 6 mesi a migranti che hanno ottenuto il permesso di soggiorno e che hanno di fronte un cammino di inserimento sociale, ovvero il raggiungimento di autonomia alloggiativa e lavorativa.
Nel territorio ci sono inoltre due centri che funzionano da *hub*, da luoghi di primissima accoglienza in vista del successivo trasferimento delle persone nei Cas della provincia: uno è gestito logisticamente dalla CRI (224 persone presenti ad inizio settembre), ma la Caritas diocesana insieme ad una cooperativa collegata effettua la distribuzione dei pasti, nonché la mediazione culturale, l'orientamento legale, e il supporto nella procedura amministrativa sottesa alla domanda di protezione internazionale.
L'altro centro, che può accogliere 50 persone, è gestito direttamente dalla Caritas e funziona da HUB solo nei mesi estivi (aprile – fine novembre), accogliendo i

L'accoglienza nella rete diocesiana

migranti inviati dalla prefettura per un tempo limitato (circa due settimane), prima del successivo trasferimento nei CAS della provincia, eseguito di comune accordo fra Prefettura ed Ente gestore, dopo una valutazione delle condizioni soggettive della persona da trasferire, il suo grado di consapevolezza e di preparazione al trasferimento in un CAS, scelto anche questo, ove possibile, tenendo conto di eventuali particolari esigenze della persona. L'HUB in questione, in inverno, non cessa di fungere da luogo di accoglienza: diventa infatti dormitorio per coloro che altrimenti rimarrebbero in strada.
In città ci sono inoltre due strutture che accolgono 40 minori non accompagnati in transito. In generale per i transitanti (all'inizio di settembre 2017 si trattava ancora di circa 150 persone) sono stati messi a disposizione sia dei luoghi di accoglienza in parrocchia (a Rebbio, ad esempio, ovvero in un'altra struttura dei padri comboniani con una capienza di 20 posti) sia sono stati organizzati servizi suppletivi come mense ad hoc o rafforzati i servizi preesistenti sulla base della maggiorata utenza.
Nel confine orientale, a **Gorizia**, ma anche a Udine e Trieste si registra una situazione parzialmente difforme da Ventimiglia (in cui i migranti sono quasi esclusivamente in transito verso un altro paese europeo), perché si tratta di:

- richiedenti protezione internazionale che intendono presentare domanda in Italia e rimanervi, ma la tempistica per la formalizzazione dell'istanza è lunga e laddove non siano disponibili posti in accoglienza, occorre comunque prevedere e avviare percorsi di tutela a supporto della richiesta d'asilo e di inclusione sociale;
- titolari di protezione internazionale cd. "di ritorno", ovvero persone che sono in possesso di un titolo di soggiorno scaduto e che nel frattempo si erano mossi verso altri Stati d'Europa senza potervi regolarizzare la loro posizione; per cui fanno ritorno in Friuli Venezia Giulia per rinnovare il titolo di soggiorno, ma sono senza alcun sostegno;
- i richiedenti c.d. "open asilo". La definizione, presa dai migranti stessi (soprattutto di alcune nazionalità, il Pakistan fra tutte) è una pratica che si riferisce a chi aspetta la verbalizzazione della domanda e poi lascia il paese (tornando in Pakistan o recandosi altrove) per poi tornare in Italia per sostenere il colloquio in commissione. Questo tipo di pratica rappresenta una difficoltà non solo nei centri di accoglienza per il grosso turn over che produce, che rende difficili tutta una serie di azioni (a cominciare dall'organizzazione delle classi nei corsi d'italiano) e che ha pesanti ricadute anche sul territorio: quando rientrano in Italia per il colloquio in commissione, questi richiedenti hanno ovviamente perso il diritto all'accoglienza, finendo così per rinfoltire le fila delle persone che dormono all'addiaccio.

A fronte di questa composita situazione, gli interventi che le Caritas realizzano su tutto il territorio sono sia quelli generici, destinati a tutte le persone in difficoltà, come vitto, beni di prima necessità, alloggio (nei limiti delle capacità strutturali); sia quelli più articolati, come l'attivazione di strutture di pronta accoglienza su convenzione con la Prefettura per accogliere i richiedenti asilo in attesa di formalizzazione della domanda.
Questo è il caso, ad esempio, di Gorizia che ha attivato così 30 posti.
Le Caritas delle diocesi coinvolte garantiscono inoltre, con risorse proprie e personale specializzato (non dunque tramite volontari, data la estrema specificità degli interventi) percorsi di tutela legale e sanitaria per quei beneficiari che sono senza accoglienza.
Inoltre, sul territorio della diocesi di Gorizia insiste il CARA di Gradisca d'Isonzo. A fronte del fatto che il centro è quasi sempre in condizione di sovraffollamento, la Caritas di Gorizia gestisce da diversi anni, in convenzione con il comune di Gradisca d'Isonzo il centro diurno per gli ospiti del CARA avviando una serie di iniziative (dall'orto sociale, al laboratorio teatrale, al laboratorio di conversazione italiano-inglese "*Conversescion*", in cui stranieri e residenti si incontrano i pomeriggi presso la biblioteca comunale per discutere su vari temi migliorando l'apprendimento delle rispettive lingue, ai laboratori d'arte "*Colours*".*
Va inoltre segnalato un progetto svolto in sinergia con le istituzioni, ma frutto di una sperimentazione innovativa: dal 2010 gli enti gestori SPRAR del FVG (di cui la prevalenza è composta da Caritas) hanno posto in essere il progetto "Crocicchio" finanziato dalla Regione FVG. L'evoluzione di questo progetto è stata negli anni notevole: al fine di supportare il territorio di Gorizia nella presa in carico dei richiedenti protezione internazionale la prima annualità prevedeva l'istituzione di luoghi (punti) di accesso rivolti a quei richiedenti asilo privi di accoglienza, in cui potessero trovare tutela ed orientamento legale, sanitario e sociale, oltre che il soddisfacimento delle esigenze di base. La regione FVG per questo mise a disposizione un budget di 40mila euro ricavato da avanzi

* (cfr. per ulteriori informazioni il sito http://www.regione.fvg.it/rafvg /export/sites/default/RAFVG/cultura-sport/immigrazione/FOGLIA1/allegati/PROGETTO_COLOURS_2015_-_PRIMA_EDIZIONE.pdf., http://www.regione.fvg.it/rafvg/export/sites/default/RAFVG/cultura-sport/immigrazione/FOGLIA1/allegati/PROGETTO_COLOURS_2015_-_SECONDA_EDIZIONE.pdf).

di bilancio, come fondo emergenza", utilizzabile per l'acquisto di generi di prima necessità, ma anche il pagamento del bollettino per il rilascio del permesso di soggiorno. Il progetto Crocicchio negli anni è cresciuto, consolidando la rete di collaborazione tra gli enti gestori SPRAR e gli uffici della regione FVG. Il progetto è passato così, già nella sua seconda edizione, ad essere azione ufficiale incardinata nel piano immigrazione regionale. Sono cambiate anche le azioni: dalla mera gestione dei "punti di accesso", si è passati allo svolgimento di interventi volti ad uniformare le prassi talvolta contraddittorie di questure, prefetture, anagrafi, uffici sanitari, agenzie delle entrate, oltre che all'attività di formazione sul tema per la pubblica amministrazione. Parallelamente anche l'investimento di risorse da parte della regione è aumentato: a riprova concreta dell'utilità e dell'importanza del lavoro di rete e sinergia che il progetto riesce a svolgere sul territorio.

L'accoglienza di vittime di tratta e di minori

Nel circuito diocesano vi sono ulteriori forme di accoglienza collegate alle specifiche situazioni dei beneficiari, che talvolta sommano alla condizione di richiedente asilo quella di particolari vulnerabilità, come la minore età, la condizione di presunta o accertata vittima di tratta o di grave sfruttamento, una vulnerabilità sanitaria.

Anche in tali situazioni occorre distinguere fra un intervento diocesano a supporto delle istituzioni, in cui l'accoglienza è all'interno di convenzioni con soggetti pubblici locali o nazionali (o sovranazionali, nel caso di cofinanziamenti europei) e quanto viene invece svolto con risorse e modalità messe a disposizione unicamente dalla diocesi e dagli organismi religiosi. È in tal senso paradigmatico l'impegno in favore delle vittime di tratta. Accanto al sistema nazionale di azioni a tutela della vittima, finanziate attraverso un bando pubblico del Dipartimento delle Pari opportunità, sono state avviate o proseguite una serie di esperienze e di progetti nati e gestiti da realtà ecclesiali, che hanno consentito di rispondere ad una richiesta di interventi superiore a quella a cui il governo è in grado di dare una risposta.

Peraltro, la possibilità di avviare delle sperimentazioni al di fuori dal circuito istituzionale, se da un lato rischia di creare "meno sistema", dall'altro conserva una dose di sperimentabilità, di adattabilità ai cambiamenti del fenomeno e delle situazioni con le quali si ha a che fare, in diversi casi consentendo di apportare miglioramenti.

Nel caso delle donne vittime di tratta, sempre più, nell'ultimo decennio, è divenuto evidente come una notevole parte di esse giungesse sul nostro territorio attraverso i flussi via mare, mescolandosi così ai richiedenti protezione internazionale e finendo per trovare accoglienza nel circuito dell'asilo. Nel tempo si è osservato che l'accoglienza in centri con ampia libertà di movimento nell'entrata e uscita facilitava lo sfruttamento della donna all'esterno del centro e che la coabitazione con i richiedenti asilo non facilitava né l'emersione della storia individuale della vittima, né l'applicazione di una serie di misure dissuasive e anche interdittive (come le restrizioni sull'uso del cellulare) che nei centri per richiedenti asilo non vengono applicate, ma nelle strutture per vittime di tratta sono invece essenziali per la messa in sicurezza della vittima.

Non essendo tuttavia sempre possibile spostare la persona all'interno del sistema antitratta, per una grave carenza di posti, è stato necessario sperimentare interventi diversi e forme di accoglienza miste, coinvolgendo operatori con specifica competenza nell'ambito della tratta. Questo ha implicato anche il coinvolgimento e la ricerca della reperibilità di posti in accoglienza in strutture o istituti religiosi, che all'occorrenza hanno messo a disposizioni soluzioni alloggiative per le persone che dovevano essere allontanate dai loro sfruttatori e messe in condizione di ripensare un percorso di vita diverso. Effettuato il trasferimento in un luogo più sicuro, la presa in carico della persona è continuata con il coinvolgimento di personale specializzato sulla base di percorsi di presa in carico concordati e rimodulati.

Analogamente per i minori, l'esigenza di reperire sistemazioni alloggiative, in un quadro di sistema piuttosto confuso e che ha fatto molta fatica ad essere avviato, sui territori ha determinato la messa a disposizione sia di centri all'interno del sistema istituzionale che creati ad hoc sulla base dell'esigenza contingente. Lo sforzo ovviamente è quello di mantenere il livello qualitativo delle prassi di intervento elevato, ma con il realismo di dover dare molte volte risposte ad un bisogno essenziale, non procrastinabile.

A cura di Caritas Italiana

L'accoglienza nella rete dello SPRAR nel 2016

652 PROGETTI

508 PER CATEGORIE ORDINARIE

99 PER MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

45 PER PERSONE CON DISAGIO MENTALE O DISABILITÀ

26.012 POSTI DI ACCOGLIENZA

23.399 PER CATEGORIE ORDINARIE

2.039 PER MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

574 PER PERSONE CON DISAGIO MENTALE O DISABILITÀ

555 ENTI LOCALI TITOLARI DI PROGETTO

491 COMUNI

27 PROVINCE

13 UNIONI DI COMUNI

24 AMBITI TERRITORIALI E SOCIALI, CONSORZI INTERCOMUNALI, SOCIETÀ DELLA SALUTE, COMUNITÀ MONTANE

34.528 ACCOLTI NEL 2016

CIRCA **1.000** GLI ENTI LOCALI COMPLESSIVAMENTE COINVOLTI NELL'ACCOGLIENZA

L'accoglienza nella rete dello SPRAR nel 2017

25.743
POSTI DI ACCOGLIENZA

23.144
PER CATEGORIE ORDINARIE

1.892
PER MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

707
PER PERSONE CON DISAGIO MENTALE O DISABILITÀ

27.776
ACCOLTI NEI PRIMI 6 MESI DEL 2017

24.142
NEI PROGETTI ORDINARI

2.140
NEI PROGETTI PER MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

766
NEI PROGETTI RESETTLEMENT

515
NEI PROGETTI DEDICATI A MIGRANTI DISABILI E CON DISAGIO MENTALE

162
NEI PROGETTI ISAF

51
NEI PROGETTI FAMI

1.3 La rete dello SPRAR: il quadro dell'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati

UNHCR/CARLOTTA SAMI

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati e i recenti sviluppi dell'accoglienza

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), in quanto sistema nazionale di seconda accoglienza, è composto da una rete strutturale di Enti locali che, accedendo al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA) nei limiti delle risorse disponibili, realizzano progetti di accoglienza integrata destinati a richiedenti protezione internazionale, rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e umanitaria, e minori stranieri non accompagnati interagendo e cooperando insieme a numerose realtà del terzo settore presenti sul territorio. Nel corso degli anni lo SPRAR ha conosciuto numerosi ampliamenti come conseguenza della situazione geopolitica principalmente del Medio Oriente e del continente africano e, quindi, dei flussi provenienti da tali aree e diretti verso l'Italia e l'Europa. Ampliamenti realizzati grazie a finanziamenti straordinari stanziati dal Ministero dell'Interno o messi a disposizione attraverso progettazioni mirate (ad esempio le risorse Otto per Mille). Nel luglio 2016 sono stati attivati 179 nuovi progetti e 4.147 posti sono stati finanziati per il biennio 2016/2017, che si sono aggiunti ai 21.865 posti finanziati nel triennio 2014.

1.3.1 L'accoglienza nei progetti territoriali nel 2016

Nel 2016 i progetti finanziati dal FNPSA, che costituiscono la rete strutturale dello SPRAR, sono stati complessivamente 652, di cui 508 destinati all'accoglienza di richiedenti e titolari di protezione internazionale appartenenti alle categorie ordinarie, 99 destinati a minori stranieri non accompagnati e 45 a persone con disagio mentale e disabilità fisica. Complessivamente, i progetti finanziati dal FNPSA hanno reso disponibili 26.012 posti in accoglienza, di cui 23.399 destinati alle categorie ordinarie, 2.039 all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e 574 per persone con disagio mentale e disabilità fisica. Gli enti locali titolari di progetto sono stati 555, di cui 491 Comuni, 27 Province, 13 Unioni di Comuni e 24 altri enti (Ambiti territoriali e sociali, Consorzi intercomunali, Società della salute, Comunità montane), ma gli enti locali complessivamente coinvolti nell'accoglienza SPRAR sono stati circa 1.000.
A fronte dei 26.012 posti attivati, i beneficiari inseriti nello SPRAR sono stati 34.039 con un incremento di 4.341 ospiti rispetto all'anno precedente. Oltre agli accolti nei posti finanziati FNPSA (33.873), ulteriori beneficiari sono stati accolti sia su posti Resettlement (467) che sul programma ISAF (188). Infatti, con riferimento al primo, nell'ambito di un più ampio programma comune di Resettlement dell'Unione Europea, l'Italia si è impegnata ad accogliere entro il secondo semestre del 2017 un numero pari a 1.989 persone, in prevalenza cittadini siriani attualmente residenti in Libano e in minor parte cittadini eritrei residenti in Sudan. Il progetto, finanziato dal FAMI - Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione, prevede l'inserimento delle persone individuate presso gli enti locali aderenti allo SPRAR.Rispetto al secondo programma, in applicazione a quanto disposto dal Decreto Legge 1 agosto 2014 n. 109 convertito, con modificazioni, dalla legge 1 ottobre 2014, n. 141, è stato previsto fin dal 2015 l'inserimento in accoglienza presso gli enti locali aderenti allo SPRAR dei cittadini afghani che hanno prestato collaborazione con carattere di continuità a favore del contingente militare italiano nell'ambito della missione ISAF[22].
L'analisi longitudinale dei posti messi a disposizione dai progetti territoriali dal 2013 al 2016 e il corrispondente numero di accolti mostra il consistente ampliamento di posti a partire dal 2013, fino ad arrivare ai 26.012 del 2016. Dal confronto con il numero di accolti si evince un sostanziale equilibrio nello scarto tra posti e accolti fino al 2014, mentre nel 2015 e 2016 al numero di posti corrisponde un numero nettamente superiore di accolti nello stesso periodo. Ciò evidenzia un sistema di turn-over degli accolti molto più rapido che non in passato. Ovvero, i beneficiari restano in accoglienza nei centri SPRAR per un periodo più breve, dando così la possibilità a più persone di usufruire dei servizi erogati dai progetti.

22 La forza di intervento internazionale denominata "International Security Assistance Force" aveva il compito di garantire un ambiente sicuro a tutela dell'Autorità provvisoria afghana insediatasi a Kabul il 22 dicembre 2001 a seguito della Risoluzione n. 1386 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 20 dicembre 2001. Iniziata come Missione Multinazionale, dall'agosto 2003 il contingente è stato a guida NATO.

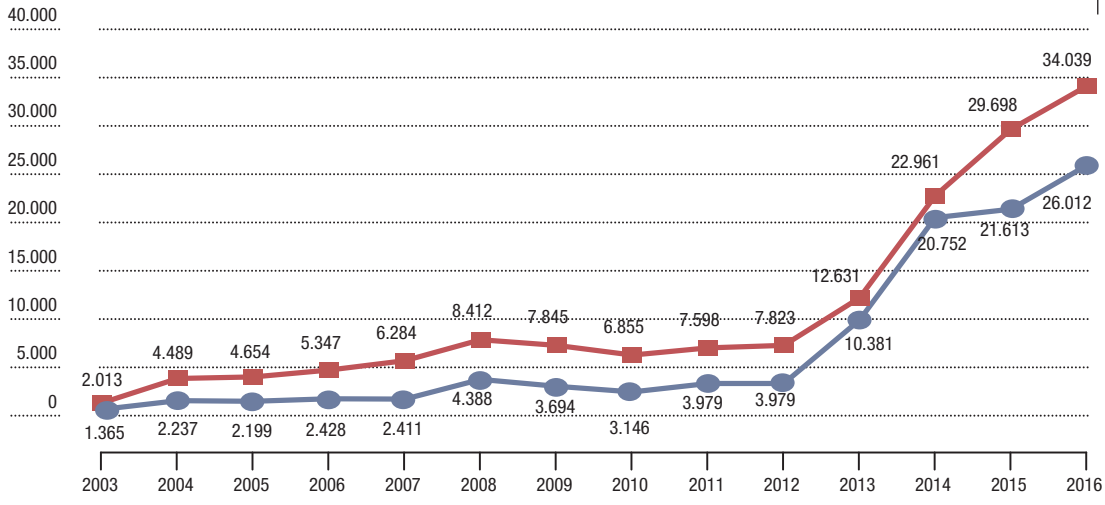


Figura 1.41

Posti messi a disposizione dalla rete SPRAR e numero di accolti.
Anni 2003-2016.
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Banca dati Servizio Centrale dello SPRAR

Da tenere in considerazione che 489 beneficiari sono transitati in più progetti SPRAR di categorie e tipologie differenti, e pertanto censiti come beneficiari da tutti i progetti che li hanno presi in carico. In particolare, si tratta di minori stranieri non accompagnati che al compimento della maggiore età sono transitati in progetti per adulti, oppure casi di beneficiari trasferiti da un progetto all'altro a seguito della chiusura del progetto in cui erano inizialmente in accoglienza. Ne consegue che il numero complessivo degli accolti nei progetti SPRAR è pari a 34.528 beneficiari, di cui 30.533 nei progetti ordinari (pari all'88,4% del totale), 442 nei progetti per disabili e disagio mentale (1,3%), 2.898 in quelli per minori stranieri non accompagnati (8,4%), 467 su posti Resettlement (1,4%) e 188 sul programma ISAF (0,5%).
Di conseguenza, benché il numero effettivo degli accolti sia 34.039, nei grafici che illustrano il dato relativo alla presenza degli accolti nei progetti su base regionale, questo è comprensivo anche dei beneficiari transitati in più progetti (34.528). In linea con gli anni precedenti, la maggior parte delle presenze dei beneficiari si registra in Sicilia e Lazio (oltre il 19% in entrambi i casi sul totale delle presenze in Italia), seppur con un lieve decremento rispetto al 2015 (in Lazio si rilevava il 22,4% di presenze e in Sicilia il 20,1%).

Figura 1.43

Accolti nella rete SPRAR. Anno 2016.
Valori percentuali

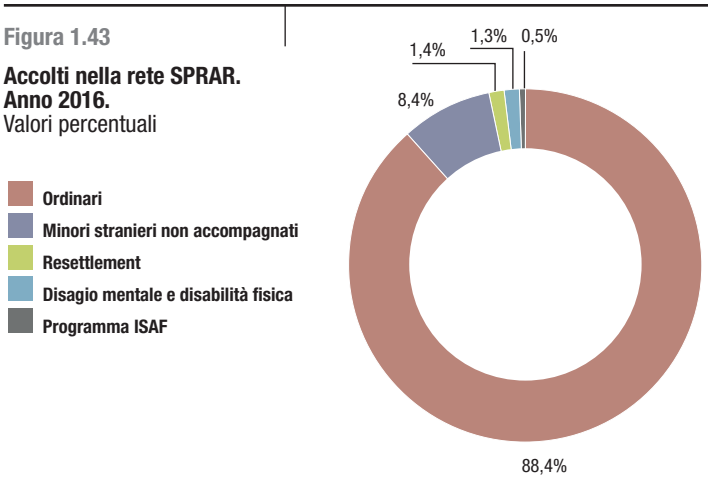
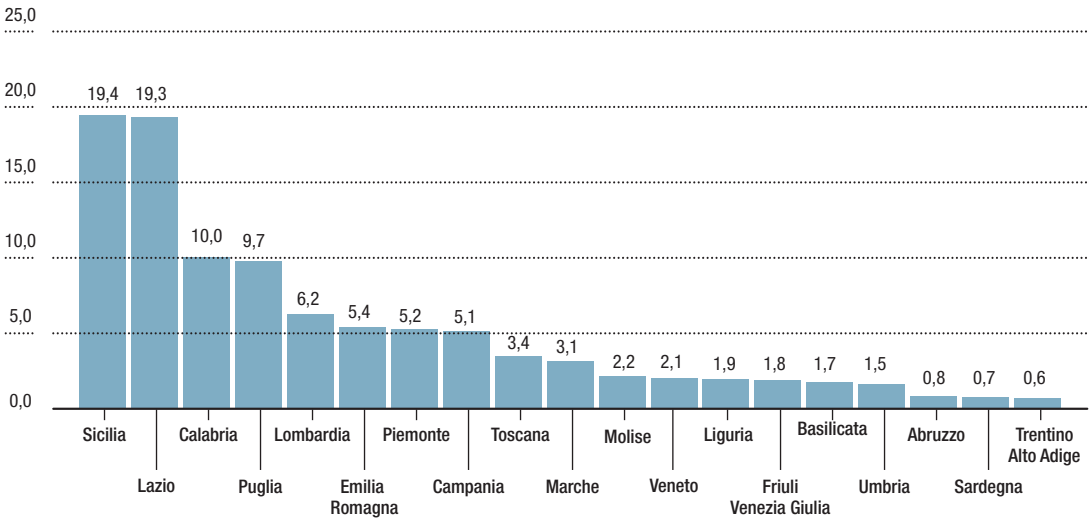


Figura 1.44

Accolti nella rete SPRAR per Regione. Incidenza sul totale Nazionale. Anno 2016.
Valori percentuali



I titoli di soggiorno dei beneficiari

Nel 2016, il 47,3% degli accolti è richiedente protezione internazionale (in diminuzione rispetto all'anno precedente quando erano il 58%), il 28,3% è invece titolare di protezione umanitaria (contro il 19% del 2015), il 14,8% di protezione sussidiaria e il 9,6% ha ottenuto lo status di rifugiato (per le ultime due forme di protezione non si sono registrate differenze significative rispetto all'anno precedente). Questi dati mostrano un grande cambiamento relativamente ai permessi di soggiorno dei beneficiari della rete SPRAR: se nel 2015 gli accolti sono stati prevalentemente richiedenti protezione internazionale, nel 2016 sono i titolari di una forma di protezione o di un permesso per motivi umanitari a rappresentare la maggioranza con il 53% degli accolti. Il dato è indubbiamente strettamente connesso alla circolare del Ministero dell'Interno del 5 maggio 2016 che stabilisce la procedura di ingresso dai Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) gestiti dalle Prefetture nei progetti SPRAR, privilegiando l'inserimento di coloro che hanno ottenuto una forma di protezione o abbiano un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

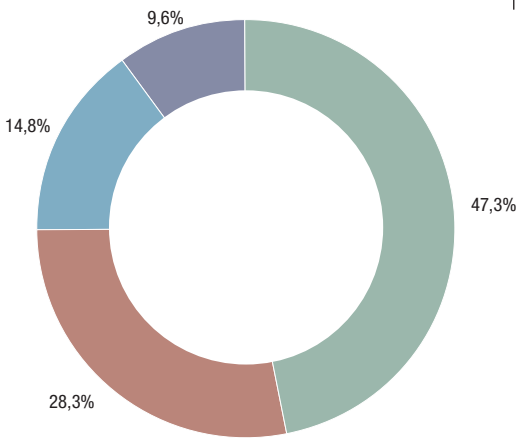


Figura 1.45

Beneficiari dei progetti per tipologie di permesso di soggiorno. Anno 2016.
Valori percentuali

Le nazionalità

I paesi di provenienza dei 34.039 beneficiari accolti nel 2016 sono in totale ottantasei con prevalenza di quelli africani ed asiatici. Tra le 10 nazionalità più rappresentate riscontriamo una tendenziale conferma rispetto al quadro dell'anno precedente, seppure con alcune differenze, legate tuttavia principalmente alla posizione occupata: al primo posto ritroviamo la Nigeria con il 16,4% (+1,2 punti rispetto al 2015), al secondo posto il Gambia (con il 12,9%, nel 2015 era in terza posizione con il 12,2% di presenze registrate) e al terzo posto il Pakistan con l'11,7% (circa un punto percentuale in meno rispetto al 2015 quando occupava il secondo posto). Nel 2016, tra le prime 10 nazionalità presenti, a differenza del 2015, figura la Costa d'Avorio (con il 3,4%) mentre non è presente l'Eritrea (nel 2015 in 8ª posizione con il 3%).

Figura 1.46

Beneficiari complessivi per cittadinanze più rappresentate. Anno 2016.
Valori percentuali

Relativamente all'incidenza dei minori nelle prime dieci nazionalità dei beneficiari complessivi, nel 2016, come nel 2015, in cima alla classifica troviamo la Nigeria con il 16,9% dei minori accolti rispetto ai 5.599 beneficiari nigeriani presenti nel Sistema (con circa 4 punti percentuali in più rispetto all'anno precedente) mentre il secondo posto è occupato dalla Costa d'Avorio (11,5%), posizione che nel 2015 spettava invece all'Eritrea (con l'8,5%).

L'appartenenza di genere

Analizzando la distribuzione in base al genere e alla nazionalità si può notare, in linea con gli anni precedenti, il carattere quasi esclusivamente maschile dei migranti accolti (86,6% contro 13,4% relativo alle femmine). In particolare, i beneficiari accolti nello SPRAR provenienti da Gambia, Bangladesh, Senegal e Mali sono per la quasi totalità uomini (oltre il 98%). Tra le prime dieci nazionalità, le uniche che presentano una componente femminile di rilievo sono la Nigeria (il 32,5% sono donne) e la Somalia (25%), a cui segue la Costa d'Avorio (13,6%), mentre le restanti sette nazionalità presentano un'incidenza femminile al di sotto del 7,2%.

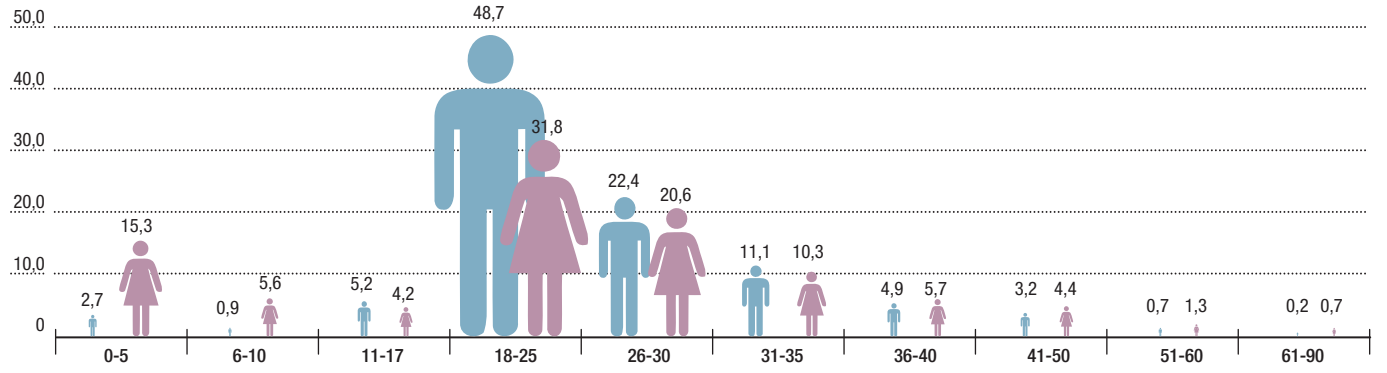
Le fasce d'età

Per quanto riguarda l'età dei beneficiari la componente maggiormente rappresentata è quella della fascia d'età che va dai 18 ai 25 anni (46,5%); diminuisce quella immediatamente successiva, che comprende le persone fra i 26 e i 30 anni che si attesta al 22,1%, in lieve flessione rispetto al 2015. La somma di queste due fasce di età rappresenta il 68,6% del totale degli accolti. Si rileva poi un leggero aumento di persone rientranti nella fascia di età più giovane: quella compresa fra 0 e 5 anni si attesta al 4,4% contro il 3,4% del 2015 e quella fra 6 e 10 anni all'1,6%, in lieve crescita rispetto all'1% del 2015, ascrivibile all'aumento della presenza di nuclei familiari e monoparentali tra i beneficiari del sistema. Il confronto con il panorama degli anni precedenti denota come la componente più giovane sia in costante aumento.

Figura 1.47

Beneficiari per fasce d'età e sesso.
Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale



Singoli e nuclei familiari tra i beneficiari complessivi

Nel guardare i dati sulla composizione familiare dei beneficiari dello SPRAR si rileva che nel 2016 sono state 28.735 le persone accolte singolarmente (84,4%), mentre 5.307 fanno parte di un nucleo familiare (15,6%). Il dato registra un aumento della percentuale dei nuclei familiari di oltre due punti rispetto a quello dell'anno precedente, aumento che è in stretta correlazione con il programma di Resettlement che ha riguardato prevalentemente l'accoglienza di nuclei familiari nello SPRAR (93,4%).

Le Strutture abitative dedicate all'accoglienza dei beneficiari

Le strutture rese disponibili dai progetti territoriali per l'accoglienza dei beneficiari mantengono anche nel 2016 quelle caratteristiche che contraddistinguono un sistema mirato alla singola persona e alla sua specificità, adattandosi, pertanto, alle varie tipologie di accoglienza: nuclei familiari o singoli, uomini o donne, donne con minori, minori non accompagnati o persone che presentano specifiche situazioni di vulnerabilità. Sono infatti caratterizzate dalla possibilità di ospitare un numero contenuto di persone, oltre che dalla collocazione all'interno del centro abitato o comunque in una zona limitrofa e tendenzialmente ben collegata dal servizio di mezzi pubblici. Le abitazioni reperite sul territorio sono in parte di proprietà dell'ente locale e in altri casi prese in locazione, attraverso una ricerca nel mercato immobiliare privato.
Complessivamente, le strutture attive nel 2016 sono state 3.457 (912 in più rispetto al 2015), ospitando, in media, oltre 9 beneficiari ciascuna. Gli alloggi sono rappresentati principalmente da tre tipologie di strutture: gli appartamenti sono 2.873 (83,3% del totale delle strutture, sono aumentati di un punto percentuale rispetto al 2015); i centri collettivi sono 357 (10,3%, sono al contrario diminuiti di due punti percentuali rispetto al 2015) e le comunità alloggio, sono 227 (6,6%, un punto percentuale in più sull'anno precedente).

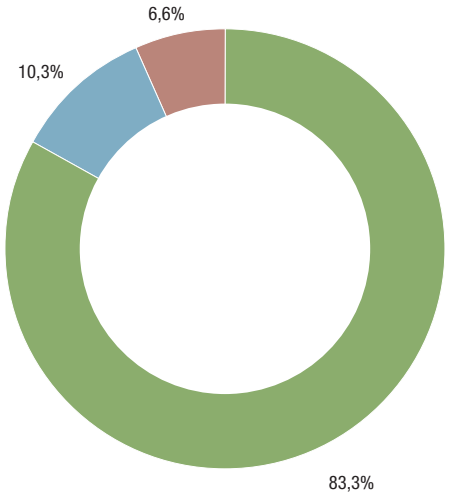


Figura 1.48

Tipologie di strutture dedicate all'accoglienza dei beneficiari. Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale

Motivi di uscita dall'accoglienza

Nel corso dell'anno sono uscite dall'accoglienza complessivamente 12.171 persone di cui: il 41,3% risulta aver concluso il proprio percorso di integrazione (inserimento socio-economico); il 29,5% ha abbandonato volontariamente l'accoglienza prima della scadenza dei termini; il 25,6% ha visto scaduti i termini dell'accoglienza ma ha acquisito gli strumenti utili all'integrazione; il 3,5% è stato allontanato per decisione del progetto; lo 0,2% ha scelto l'opzione del rimpatrio volontario e assistito. Dal confronto con gli anni precedenti si registra un aumento della percentuale degli usciti per integrazione: nel 2013 era pari al 36% del totale degli usciti, nel 2014 al 31,9%, nel 2015 al 29,5%.

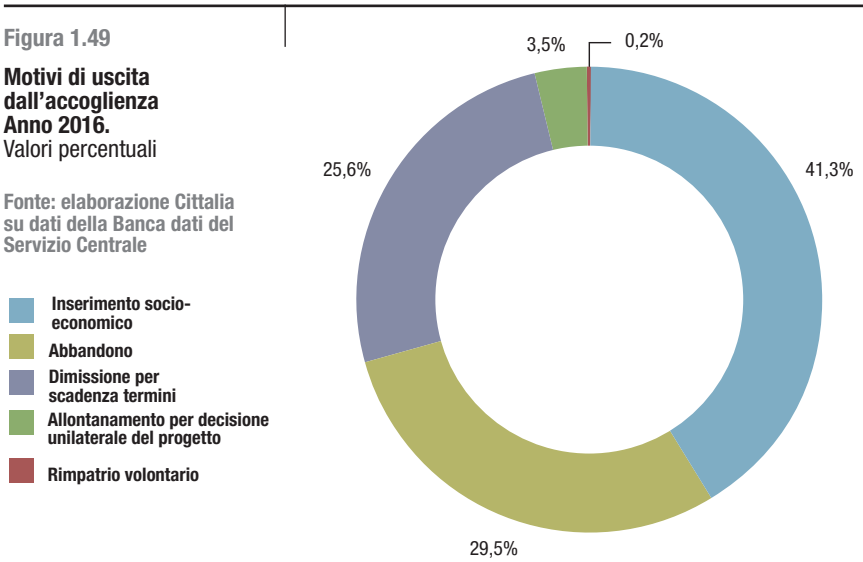
I Servizi erogati ai beneficiari accolti nello SPRAR

Per il 2016 i progetti SPRAR hanno erogato complessivamente 282.207 servizi. Relativamente alle diverse categorie dei servizi, fortemente richiesta nel 2016 è stata l'assistenza sanitaria (20,9%) seguita dalla mediazione culturale (17%): entrambi i dati sono in linea con l'anno precedente.
Disaggregando il dato sulla base dello status dei beneficiari, oltre un terzo dei servizi (il 38% contro il 50% del 2015) è stato erogato a richiedenti asilo, in particolare per quanto riguarda le prestazioni più caratteristiche delle prime fasi di presa in carico (orientamento e informazione legale); il 33,8% a titolari di protezione umanitaria (erano il 14,5% nel 2015), il 16,9% a titolari di protezione sussidiaria (contro il 25,1% del 2015) e l'11,3% a rifugiati.

Figura 1.49

Motivi di uscita dall'accoglienza Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale



I minori Stranieri non accompagnati (MSNA) nella rete SPRAR: i posti di accoglienza e gli accolti

Nel corso del 2016 il Servizio Centrale ha potuto contare su una maggiore disponibilità di posti grazie alla graduale attivazione di 35 nuovi progetti che hanno portato il numero complessivo di progetti a 99 nonché all'ampliamento dei posti dedicati sia ai minori che ai neomaggiorenni stranieri non accompagnati. Tale incremento ha consentito una maggiore adeguatezza degli interventi soprattutto nella delicata fase del passaggio alla maggiore età. Si è assistito dunque ad un notevole incremento delle disponibilità di accoglienza nel corso degli ultimi due anni: si è passati dai 977 posti per MSNA nel 2015 ai 2.039 nel 2016, rendendo possibile l'accoglienza complessiva di 2.898 minori stranieri non accompagnati (contro i 1.640 dell'anno precedente).

In particolare, nel corso dell'anno in risposta alle richieste pervenute al Servizio Centrale sono stati predisposti nuovi inserimenti per circa 1.880 MSNA, di cui 959 provenienti dai centri di primissima accoglienza finanziati con fondi FAMI, 278 sono stati inseriti su segnalazioni di enti locali, associazioni del terzo settore e comunità di accoglienza per minori presenti su tutto il territorio nazionale, 168 dalle Prefetture, mentre 471 sono state le autorizzazioni da parte del Servizio Centrale alle richieste di auto-inserimento (modelli C) inviate dai progetti della rete per l'accoglienza di MSNA rintracciati sul proprio territorio.

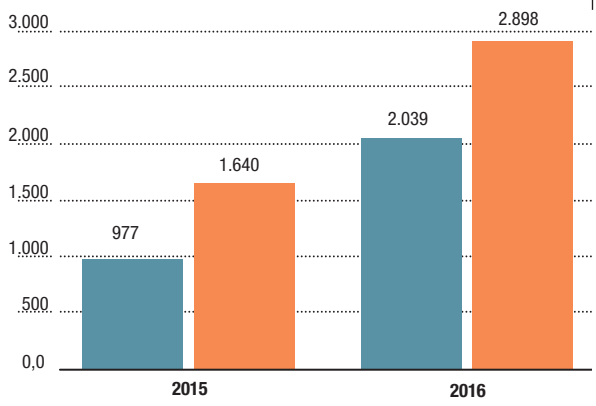


Figura 1.50

I posti di accoglienza e i MSNA accolti. Anni 2015 e 2016.
Valori assoluti

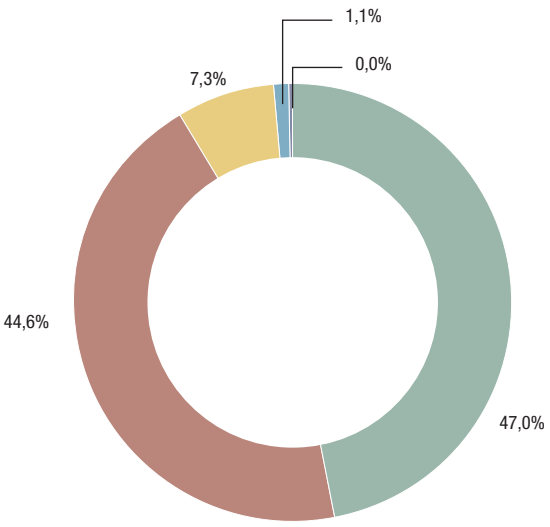
Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale

Analizzando le nazionalità più rappresentate tra i minori accolti nel 2016, il primato dei gambiani (26,1%) rimane invariato rispetto all'anno precedente, seppur in diminuzione rispetto al 35,5% registrato nel 2015. Il Gambia è seguito dall'Egitto passato dalla quinta alla seconda posizione con l'11,5% (contro il 5,5% del 2015). Rispetto al genere, rimane costante la presenza pressoché assoluta di minori di sesso maschile, pari al 97,1% degli accolti. È interessante evidenziare tuttavia un incremento di MSNA di sesso femminile provenienti dalla Nigeria, che si conferma la nazionalità predominante anche tra le adulte.
Un dato molto significativo riguarda l'età dei MSNA che accedono alle misure di accoglienza all'interno della rete SPRAR. Il flusso migratorio dei minori stranieri non accompagnati appare prevalentemente composto da ragazzi prossimi al compimento della maggiore età, andamento che si è mantenuto costante negli ultimi anni. I neo maggiorenni al momento della rilevazione sono infatti circa il 47% del totale dei minori accolti (seppur in diminuzione rispetto all'anno precedente quando erano il 53%); il 44,6% dei minori è invece compreso nella fascia d'età tra i 16 e i 17 anni; il 7,3% tra i 14 e i 15 anni mentre i più piccoli, tra 0 e 13 anni, sono poco più dell'1%.

Figura 1.51

Fasce d'età dei MSNA accolti.
Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale



I permessi di soggiorno dei MSNA accolti

La tipologia di permesso di soggiorno in possesso dei MSNA accolti nello SPRAR nella maggior parte dei casi è per richiedente protezione internazionale (46,8%), a testimonianza del veloce inserimento all'interno dei progetti della rete SPRAR poco dopo l'arrivo sul territorio italiano, dopo un iniziale passaggio nei centri di primissima accoglienza. Questo dato, accanto alla possibilità per i minori di permanere in accoglienza fino a sei mesi dopo il raggiungimento della maggiore età, ha fatto sì che i loro percorsi di accoglienza siano stati mediamente lunghi, fino al possesso di un titolo di soggiorno valido ed una piena autonomia.
I MSNA a cui è stata riconosciuta la protezione umanitaria sono quasi il 25%, mentre i sussidiari sono il 4,5% e i rifugiati il 2,4%. È interessante evidenziare inoltre l'incremento dei beneficiari titolari di permesso di soggiorno per minore età, che rappresentano il 21,4% sul totale degli accolti: ricordiamo infatti che, con l'entrata in vigore della Legge n. 190/2014, confermata poi dalla Legge 47/2017, tutti i MSNA, anche non richiedenti protezione internazionale, possono accedere, nei limiti delle risorse e dei posti disponibili, ai servizi di accoglienza finanziati con il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.
In base a ciò il Servizio Centrale nel corso del 2016 ha potuto predisporre l'inserimento di un cospicuo numero di minori stranieri non accompagnati non richiedenti protezione internazionale nei progetti della rete SPRAR. In questo modo lo SPRAR si consolida quale potenziale sistema unico di accoglienza in grado di prendere in carico e tutelare i minori superando le distinzioni tra i minori stranieri non accompagnati e i minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale.

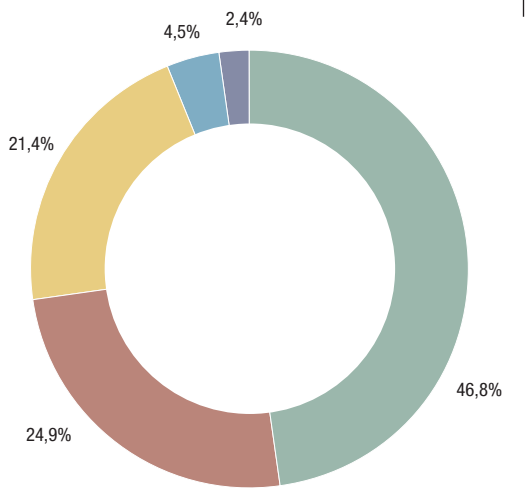


Figura 1.52

Tipologia dei permessi di soggiorno dei MSNA accolti.
Anno 2016.
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale

1.3.2 L'accoglienza nella rete SPRAR nel primo semestre del 2017

Complessivamente, i progetti finanziati dal FNPSA hanno reso disponibili 25.743 posti di accoglienza[2], di cui 23.144 destinati alle categorie ordinarie, 1.892 all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e 707 a persone con disagio mentale e disabilità fisica. I posti strutturalmente finanziati da bando sono stati 20.697[3], a cui si sono sommati 4.077 posti aggiuntivi attivati nel luglio 2016[4] e altri 969 relativi ai nuovi progetti 2017-2019 attivati da febbraio 2017.
Nei primi sei mesi del 2017 è dunque proseguito il processo di ampliamento straordinario promosso dal Ministero dell'Interno; tale processo, in ragione di afflussi migratori ormai strutturali e della conseguente necessaria riorganizzazione del sistema di accoglienza e della rete dello SPRAR, delinea uno scenario decisamente in fieri. Pertanto, i dati qui illustrati, essendo relativi non all'intera annualità bensì a un periodo parziale, sono da considerarsi come anticipazioni provvisorie di un quadro che potrà essere valutato solo al termine dell'anno in corso.
Considerando la distribuzione dei posti per regione, l'incidenza maggiore viene rilevata in Sicilia (17,6%), Lazio (16,1%), Calabria (11,5%) e Puglia (10%); passando ad esaminare i posti per categorie di progetto, i posti per ordinari sono distribuiti prevalentemente in Lazio (17,5%) e Sicilia (16,2%), quelli per beneficiari con patologie legate al disagio mentale ed alla disabilità in Sicilia (39,5%) e Puglia (20,1%), mentre i posti dedicati ai MSNA sono collocati in misura maggiore in Sicilia (27,6%), Emilia Romagna (14,4%), Puglia (11,6%) e Calabria (10%).

7 I dati presentati sono aggiornati al 30 giugno 2017.

8 POSTI BANDO 2014-16 Prosecuzione 2017-2019 DM 10.08.2016

9 POSTI BANDO BIENNIO 2016-17 attivi dal 01/07/2016

Nord

Tabella 1.30

Posti di accoglienza complessivi della rete SPRAR. Anno 2017 (al 30 giugno).
Valori assoluti

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
PIEMONTE	ALESSANDRIA	ALICE BEL COLLE	21
		ALESSANDRIA	25
		ALESSANDRIA PROVINCIA	118
	ASTI	ASTI	44
		CHIUSANO D'ASTI	39
		C.I.S.A. ASTI SUD	25
		UNIONE COMUNI COMUNITA' COLLINARE ALTO ASTIGIANO	25
	BIELLA	BIELLA - CONSORZIO INTERCOMUNALE SERV.SOCIO ASS.	36
		TRIVERO	12
		VALLE MOSSO	13
	CUNEO	CUNEO, FOSSANO, SAVIGLIANO, BRA, ALBA	58
	NOVARA	NOVARA	15
	TORINO	AVIGLIANA	21
		BORGIALLO	25
		CONSORZIO INTERCOMUNALE DI SERVIZI CIDIS	35
		C.I.S.S.A. DI CIRIE'	30
		C.I.S.S. PINEROLO	20
		CHIESANUOVA	25
		CHIVASSO	21
		COLLERETTO CASTELNUOVO	15
		GRUGLIASCO	10
		IVREA	29
		MONCALIERI	10
		SETTIMO TORINESE	100
		TORINO	526
		TORRE PELLICE	26
	VERBANO CUSIO OSSOLA	C.I.S.S. OSSOLA	10
		TOTALE	1.334

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
LIGURIA	GENOVA	GENOVA	272
		UNIONE COMUNI VALLE STURA E	36
	IMPERIA	IMPERIA	29
	LA SPEZIA	LA SPEZIA	40
	SAVONA	ALBISOLA SUPERIORE	38
		FINALE LIGURE	25
		SAVONA	10
		STELLA	23
		SAVONA PROVINCIA	49
		TOTALE	522

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
LOMBARDIA	BERGAMO	BERGAMO	38
		CONSORZIO SERVIZI VAL CAVALLINA	28
		LEVATE	37
	BRESCIA	BRENO	51
		BRESCIA	60
		BRESCIA PROVINCIA	33
		CALVISANO	10
		CASTEGNATO	10
		CELLATICA	51
		COLLEBEATO, FLERO	20
		COMUNITA' MONTANA VALLE TROMPIA	15
		PALAZZOLO SULL'OGLIO	15
		PASSIRANO, ISEO	15
	CREMONA	CREMONA	80
	LECCO	COMUNITA MONTANA VALVASSINA, VALVARRONE, ESINO, RIV	25
		LECCO	15
	LODI	AZIENDA SPECIALE CONSORTILE DEL LODIGIANO PER I SERVIZI ALLA PERSONA	17
		LODI	35
		SAN MARTINO IN STRADA	6
	MANTOVA	CONSORZIO PROGETTO SOLIDARIETA	39
	MILANO	A.S.C.COMUNI INSIEME PER LO SVILUPPO SOCIALE	16
		CESANO BOSCONE	24
		GORGONZOLA	10
		LEGNANO	15
		LOCATE DI TRIULZI	15
		MELZO	18
		MILANO	452
		PIEVE EMANUELE	12
		RHO	66
		ROZZANO	32
		SAN DONATO MILANESE	21
		TREZZANO SUL NAVIGLIO	20
	MONZA BRIANZA	DESIO	45
		MONZA	45
		OFFERTASOCIALE A.S.C (AZIENDA SPECIALE CONSORTILE)	10
	PAVIA	PAVIA	48
	SONDRIO	SONDRIO PROVINCIA	21
		TIRANO	24
	VARESE	CARONNO PERTUSELLA	35
		MALNATE	26
		VARESE	25
		TOTALE	1.580

Nord

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	BOLOGNA	345
		NUOVO CIRCONDARIO IMOLESE	30
	FERRARA	ARGENTA	18
		CENTO	14
		FERRARA	128
	FORLI-CESENA	FORLI'	58
		UNIONE COMUNI VALLE DEL SAVIO - CESENA	23
	MODENA	MODENA	75
		UNIONE TERRE D'ARGINE	100
	PARMA	BERCETO	22
		FIDENZA	75
		PARMA	88
		UNIONE DEI COMUNI VALLI TARO E CENI	21
	PIACENZA	PIACENZA	21
	RAVENNA	UNIONE ROMAGNA FAENTINA	9
		RAVENNA	84
	REGGIO EMILA	GUASTALLA	10
		REGGIO NELL'EMILIA	65
	RIMINI	RIMINI	58
		RICCIONE	24
		UNIONE COMUNI VALMARECCHIA	20
	RAVENNA	UNIONE DEI COMUNI DELLA BASSA	9
		TOTALE	1.297

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
VENETO	PADOVA	CADONEGHE IN ASS. CON VIGONZA	25
		ESTE	30
		PADOVA	36
		PIAZZOLA SUL BRENTA	21
		PIOVE DI SACCO, PONTE SAN NICOLO', BAGNOLI DI SOPRA, RUBANO	50
	ROVIGO	OCCHIOBELLO	10
		ROVIGO	25
	VENEZIA	MIRANO	21
		SAN DONA' DI PIAVE	55
		SPINEA	15
		VENEZIA	106
		PROVINCIA AUTONOMA	63
	VICENZA	VICENZA	60
		SANTORSO	72
	TREVISO	ASOLO	15
		TREVISO	50
		TOTALE	654

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
TRENTINO ALTO ADIGE	TRENTO	TRENTO PROVINCIA	149
		TOTALE	149

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
FRIULI VENEZIA GIULIA	GORIZIA	GORIZIA PROVINCIA	47
		MONFALCONE	20
	PORDENONE	CODROIPO	23
		PORDENONE	45
		SACILE	28
	TRIESTE	TRIESTE	114
		SGONICO - ZGONIK	20
	UDINE	CIVIDALE DEL FRIULI	40
		UDINE	61
		TOTALE	398

Centro

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
TOSCANA	AREZZO	AREZZO PROVINCIA	55
	FIRENZE	DICOMANO	25
		FIRENZE	172
		PONTASSIEVE	30
		SOCIETA' DELLA SALUTE DI FIRENZE	131
		UNIONE MONTANA DEI COMUNI DEL MUGELLO	113
	LIVORNO	LIVORNO	21
		ROSIGNANO MARITTIMO	26
	LUCCA	CAPANNORI	46
		FABBRICHE DI VERGEMOLI	14
		LUCCA PROVINCIA	37
	MASSA CARRARA	MASSA	20
		SOCIETA' SALUTE LUNIGIANA	31
	PISA	SOCIETA' DELLA SALUTE VALDARNO INFERIORE	21
		SOCIETA' SALUTE PISANA	46
		UNIONE COMUNI VALDERA	32
	PISTOIA	MARLIANA	25
		PISTOIA	67
		SOCIETA' DELLA SALUTE VALDINIEVOLE	30
	PRATO	PRATO	80
	SIENA	SIENA PROVINCIA	21
		TOTALE	1.043

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
UMBRIA	PERUGIA	CASTEL RITALDI	10
		FOLIGNO	39
		GUBBIO	40
		MARSCIANO	32
		MASSA MARTANA	10
		PANICALE	9
		PERUGIA	65
		SPOLETO	35
	TERNI	NARNI	105
		MONTEFRANCO	10
		TERNI	89
		TOTALE	444

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
MARCHE	ANCONA	ANCONA	71
		OSIMO	15
		SENIGALLIA	75
		JESI ASP AMBITO 9	100
	ASCOLI PICENO	FOLIGNANO	25
		RIPATRANSONE	30
	FERMO	FALERONE	20
		FERMO	32
		MAGLIANO DI TENNA	20
		PORTO SAN GIORGIO	25
		SERVIGLIANO	31
		PORTO SANT'ELPIDIO	37
	MACERATA	GROTTAMMARE	31
		MACERATA	110
		COMUNITA' MONTANA MONTI AZZURRI	25
		RECANATI	20
	PESARO-URBINO	PESARO	50
		PESARO-URBINO PROVINCIA	70
		TOTALE	787

Centro/Sud

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
LAZIO	FROSINONE	AQUINO	50
		ARCE	50
		ATINA	40
		CASSINO	50
		FERENTINO	58
		FROSINONE	42
		SAN GIORGIO A LIRI	43
		SORA	50
	LATINA	FORMIA	25
		ITRI	25
		LATINA	81
		MINTURNO	25
		MONTE SAN BIAGIO	37
		NORMA	16
		PRIVERNO	30
		ROCCAGORGA	40
		SEZZE	50
		SONNINO	25
	RIETI	CANTALICE	47
		CITTAREALE	21
		FARA IN SABINA	21
		RIETI	49
		UNIONE COMUNI ALTA SABINA	42
		UNIONE COMUNI BASSA SABINA	24
	ROMA	COLLEFERRO	25
		FIUMICINO	21
		MONTEROTONDO	55
		ROMA	2.836
		SANTA MARINELLA	46
		TOLFA	20
		VELLETRI	50
	VITERBO	ACQUAPENDENTE	21
		BASSANO ROMANO	21
		CELLENO	35
		CORCHIANO	21
		VALLERANO	15
		VITERBO	43
		TOTALE	4.150

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
ABRUZZO	CHIETI	FOSSACESIA	25
		PALMOLI	25
	L'AQUILA	L'AQUILA	36
		PIZZOLI	15
	PESCARA	PESCARA	35
	TERAMO	ROSETO DEGLI ABRUZZI	50
		TERAMO	100
		TOTALE	286

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
MOLISE	CAMPOBASSO	CAMPOBASSO	18
		CASACALENDA	21
		GAMBATESA	30
		GUGLIONESI	21
		JELSI	20
		LARINO	40
		MONTECILFONE	31
		PORTOCANNONE	26
		SANT'ELIA A PIANISI	26
		TERMOLI	76
		SANTA CROCE DI MAGLIANO	20
		CAMPOBASSO PROVINCIA	84
	ISERNIA	AGNONE	50
		CERRO AL VOLTURNO	18
		SANT'AGAPITO	45
		TOTALE	526

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
BASILICATA	MATERA	GORGOGLIONE	15
		GROTTOLE	21
		MATERA	58
		NOVA SIRI	50
		SALANDRA	10
	POTENZA	CASTELSARACENO	24
		FARDELLA	30
		LATRONICO	30
		MURO LUCANO	55
		PATERNO	15
		PIETRAGALLA	20
		RIONERO IN VULTURE	10
		SAN CHIRICO RAPARO	12
		SAN FELE	15
		SAN SEVERINO LUCANO	30
		SENISE	25
		POTENZA PROVINCIA	130
		TOTALE	550

Sud

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
CAMPANIA	AVELLINO	BISACCIA	40
		CHIANCHE	25
		CONZA DELLA CAMPANIA	42
		PETRURO IRPINO	20
		ROCCABASCERANA	30
		SANT'ANDREA DI CONZA	28
		SANT'ANGELO DEI LOMBARDI	65
		TORRIONI	15
	BENEVENTO	BENEVENTO	45
		FRAGNETO MONFORTE	14
		GINESTRA DEGLI SCHIAVONI	15
		SANTA CROCE DEL SANNIO	22
		SOLOPACA	50
		VITULANO	24
	CASERTA	CAPUA	31
		CASALUCE	25
		GRICIGNANO DI AVERSA	65
		PORTICO DI CASERTA	25
		ROCCA D'EVANDRO	36
		SANTA MARIA CAPUA VETERE	35
		SESSA AURUNCA	21
		SUCCIVO	42
		CASERTA	200
	NAPOLI	CASORIA	84
		ERCOLANO	26
		MELITO DI NAPOLI	30
		NAPOLI	132
		NOLA	40
		PORTICI	26
		SAN GIORGIO A CREMANO	116
		SCISCIANO	44
	SALERNO	ATENA LUCANA	15
		CAGGIANO	21
		EBOLI	50
		OGLIASTRO CILENTO	12
		PADULA	50
		POLLA	35
		PONTECAGNANO FAIANO	50
		ROSCIGNO	30
		SALERNO	25
		SAN PIETRO AL TANAGRO	15
		SANTA MARINA	15
		TOTALE	1.731

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
PUGLIA	BARI	ADELFIA	35
		BARI	82
		BITONTO	86
		CASSANO DELLE MURGE	50
		CORATO	30
		GIOVINAZZO	15
		GRAVINA DI PUGLIA	52
		GRUMO APPULA	50
		MOLFETTA	25
		POLIGNANO A MARE	15
		PUTIGNANO	40
		SANNICANDRO DI BARI	50
		TORITTO	15
		VALENZANO	25
	BARLETTA-ANDRIA-TRANI	ANDRIA	22
		BARLETTA	21
		BARLETTA ANDRIA TRANI PROVINCIA	21
		SAN FERDINANDO DI PUGLIA	25
		TRANI E BISCEGLIE	50
	BRINDISI	AMBITO TERRITORIALE N.1 - BRINDISI	28
		CAROVIGNO	30
		FRANCAVILLA FONTANA	33
		LATIANO	9
		MESAGNE	44
		ORIA	6
		OSTUNI	21
		SAN PIETRO VERNOTICO	45
		TORRE SANTA SUSANNA	31
		VILLA CASTELLI	35
	FOGGIA	APRICENA	25
		BOVINO	25
		CANDELA	55
		CERIGNOLA	32
		FOGGIA	48
		ISCHITELLA	25
		LUCERA	20
		MANFREDONIA	28
		MONTELEONE DI PUGLIA	41
		STORNARA	33
		FOGGIA PROVINCIA	21
		ORSARA DI PUGLIA	15
		POGGIO IMPERIALE	20
		ROCCHETTA SANT'ANTONIO	20

SEGUE

Sud

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
PUGLIA	LECCE	ANDRANO	25
		ARNESANO	11
		AMBITO TERRITORIALE DI ZONA - CAMPI SALENTINA	85
		CAMPI SALENTINA	22
		CARMIANO	16
		CASTRIGNANO DEI GRECI	21
		GALATINA	84
		LECCE	12
		LEQUILE	25
		LEVERANO	40
		LIZZANELLO	25
		MURO LECCESE	32
		PARABITA	32
		PATU'	25
		SAN CASSIANO	10
		SOGLIANO CAVOUR	73
		TREPUZZI	60
		TRICASE	25
		UGGIANO LA CHIESA	25
		UNIONE COMUNI GRECIA SALENTINA	43
		UNIONE COMUNI TERRE ACAYA E ROCA	125
		UNIONE COMUNI UNION TRE	109
	TARANTO	CAROSINO	11
		MANDURIA	25
		MARTINA FRANCA	56
		MARUGGIO	25
		MASSAFRA	24
		PALAGIANO	52
		SAN MARZANO DI SAN GIUSEPPE	12
		TORRICELLA	21
		GROTTAGLIE	26
		TOTALE	2.576

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
CALABRIA	CATANZARO	AMATO	16
		BADOLATO	30
		CARLOPOLI	35
		CATANZARO	20
		CROPANI	15
		DECOLLATURA	22
		FALERNA	22
		GASPERINA	21
		GIRIFALCO	16
		LAMEZIA TERME	66
		MIGLIERINA	36
		SAN PIETRO APOSTOLO	32
		SANTA CATERINA DELLO IONIO	57
		SATRIANO	42
		SITTINGIANO	25
		UNIONE DEI COMUNI DI MONTE CONTESSA	20
	COSENZA	ACQUAFORMOSA	69
		ACRI	42
		BELSITO	25
		BOCCHIGLIERO	25
		CASSANO ALL'JONIO	29
		CASTROVILLARI	20
		CELICO	10
		CERCHIARA DI CALABRIA	30
		CERZETO	50
		CIVITA	19
		COLOSIMI	25
		CORIGLIANO CALABRO	30
		CROSIA	25
		CROPALATI	22
		MENDICINO	32
		MONTALTO UFFUGO	40
		PALUDI	15
		PEDACE	10
		PLATACI	37
		ROSETO CAPO SPULICO	25
		ROVITO	15
		SAN BASILE	31
		SAN BENEDETTO ULLANO	15
		SAN GIORGIO ALBANESE	25
		SAN SOSTI	22
		SCIGLIANO	25
		TREBISACCE	30
		COSENZA PROVINCIA	47
	CROTONE	CARFIZZI	40
		CERENZIA	20
		CROTONE	100
		PETILIA POLICASTRO	45
		ROCCABERNARDA	20
		SAN NICOLA DELL'ALTO	27
		SAVELLI	50
		CROTONE PROVINCIA	108
		CRUCOLI	10

SEGUE

Sud/Isole

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
CALABRIA	REGGIO CALABRIA	AFRICO	30
		ARDORE	25
		BAGALADI	15
		BENESTARE	28
		BIANCO	14
		BRANCALEONE	25
		CALANNA	15
		CAMINI	118
		CAMPO CALABRO	31
		CARDETO	25
		CAULONIA	75
		CINQUEFRONDI	15
		CONDOFURI	45
		COSOLETO	28
		FERRUZZANO	25
		GIOIOSA IONICA	75
		LAGANADI	28
		MELICUCCA'	21
		MONASTERACE	25
		MONTEBELLO JONICO	25
		REGGIO DI CALABRIA	33
		RIACE	165
		RIZZICONI	21
		SAN ROBERTO	19
		SANT'ALESSIO IN ASPROMONTE	35
		SANT'ILARIO DELLO IONIO	25
		STIGNANO	40
		VILLA SAN GIOVANNI	44
	VIBO VALENTIA	ARENA	80
		FABRIZIA	18
		FILADELFIA	25
		MILETO	24
		SAN GREGORIO D'IPPONA	30
		VIBO VALENTIA	40
		TOTALE	2.972

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
SICILIA	AGRIGENTO	AGRIGENTO	190
		CAMMARATA	33
		CANICATTI'	40
		COMITINI	30
		LICATA	105
		MONTEVAGO	45
		RACALMUTO	60
		RAFFADALI	50
		RAVANUSA	20
		REALMONTE	30
		SAMBUCA DI SICILIA	45
		SANTA ELISABETTA	50
		SANTA MARGHERITA DI BELICE	30
		SANT'ANGELO DI MUXARO	31
		SCIACCA	20
	CALTANISSETTA	CALTANISSETTA	40
		GELA	50
		MAZZARINO	32
		RIESI	25
		SUTERA	50
		CALTANISSETTA PROVINCIA	64
	CATANIA	ACI SANT'ANTONIO	29
		ACIREALE	127
		BRONTE	113
		CALTAGIRONE	132
		CATANIA	179
		MIRABELLA IMBACCARI	44
		MASCALUCIA	33
		VIZZINI	344
	ENNA	AIDONE	60
		PIAZZA ARMERINA	50
		REGALBUTO	25
		VILLAROSA	25
	MESSINA	BARCELLONA POZZO DI GOTTO	49
		CAPO D'ORLANDO	36
		CASTROREALE	21
		FONDACHELLI FANTINA	20
		MESSINA	92
		MILAZZO	56
		MONTALBANO ELICONA	22
		PACE DEL MELE	9
		RODI' MILICI	30

SEGUE

Isole

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
SICILIA	PALERMO	BORGETTO	37
		CACCAMO	64
		CAMPOFIORITO	21
		PALAZZO ADRIANO	24
		PALERMO	142
		PIANA DEGLI ALBANESI	50
		ROCCAMENA	20
		SAN CIPIRELLO	25
		SAN GIUSEPPE JATO	20
		SANTA CRISTINA GELA	12
		SCIARA	14
		TERMINI IMERESE	30
		TRABIA	9
	RAGUSA	CHIARAMONTE GULFI	50
		COMISO	70
		ISPICA	47
		POZZALLO	21
		RAGUSA	72
		VITTORIA	111
		RAGUSA PROVINCIA	51
	SIRACUSA	AVOLA	40
		CANICATTINI BAGNI	45
		FLORIDIA	35
		FRANCOFONTE	88
		PACHINO	71
		SIRACUSA	39
		SOLARINO	90
		SIRACUSA PROVINCIA	80
	TRAPANI	ALCAMO	90
		CAMPOBELLO DI MAZARA	10
		CASTELLAMMARE DEL GOLFO	34
		CASTELVETRANO	56
		MARSALA	183
		MAZARA DEL VALLO	50
		PETROSINO	9
		SALEMI	12
		TRAPANI	100
		VALDERICE	60
		TRAPANI PROVINCIA	18
		TOTALE	4.536

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI SPRAR
SARDEGNA	CAGLIARI	CAPOTERRA	25
		QUARTU SANT'ELENA	28
		VILLASIMIUS	25
		CAGLIARI PROVINCIA	35
		UTA	20
	CARBONIA IGLESIAS	IGLESIAS	20
	MEDIO CAMPIDANO	SAN GAVINO MONREALE	10
	SASSARI	ALGHERO	20
		PORTO TORRES	25
		TOTALE	208

Nord

Tabella 1.31

Posti di accoglienza della rete SPRAR per categorie di progetto. Anno 2017 (al 30 giugno).
Valori assoluti

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
PIEMONTE	ALESSANDRIA	ALICE BEL COLLE		21		
		ALESSANDRIA		25		
		ALESSANDRIA PROVINCIA		102		16
	ASTI	ASTI		44		
		CHIUSANO D'ASTI		39		
		C.I.S.A. ASTI SUD		25		
		UNIONE COMUNI COMUNITA' COLLINARE ALTO ASTIGIANO		25		
	BIELLA	BIELLA - CONSORZIO INTERCOMUNALE SERV.SOCIO ASS.		36		
		TRIVERO		12		
		VALLE MOSSO		13		
	CUNEO	CUNEO, FOSSANO, SAVIGLIANO, BRA, ALBA		58		
	NOVARA	NOVARA		15		
	TORINO	AVIGLIANA		21		
		BORGIALLO		25		
		CONSORZIO INTERCOMUNALE DI SERVIZI CIDIS		35		
		C.I.S.S.A. DI CIRIE'		30		
		C.I.S.S. PINEROLO		20		
	VERBANO CUSIO OSSOLA	C.I.S.S. OSSOLA		10		
	TORINO	CHIESANUOVA		25		
		CHIVASSO		21		
		COLLERETTO CASTELNUOVO		15		
		GRUGLIASCO		10		
		IVREA		29		
		MONCALIERI		10		
		SETTIMO TORINESE		100		
		TORINO		460	6	60
		TORRE PELLICE		26		
		TOTALE	1.334	1.252	6	76

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
LIGURIA	GENOVA	GENOVA		215		57
		UNIONE COMUNI VALLE STURA E LEIRA		36		
	IMPERIA	IMPERIA		29		
	LA SPEZIA	LA SPEZIA		40		
	SAVONA	ALBISOLA SUPERIORE		38		
		FINALE LIGURE		25		
		SAVONA		10		
		STELLA		23		
		SAVONA PROVINCIA		49		
		TOTALE	522	465		57

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
LOMBARDIA	BERGAMO	BERGAMO		38		
		CONSORZIO SERVIZI VAL CAVALLINA		28		
		LEVATE		37		
	BRESCIA	BRENO		46	5	
		BRESCIA		60		
		BRESCIA PROVINCIA		33		
		CALVISANO		10		
		CASTEGNATO		10		
		CELLATICA		51		
		COLLEBEATO, FLERO		20		
		COMUNITA' MONTANA VALLE TROMPIA		15		
		PALAZZOLO SULL'OGLIO		15		
		PASSIRANO, ISEO		15		
	CREMONA	CREMONA		47		33
	LECCO	COMUNITA MONTANA VALVASSINA, VALVARRONE, ESINO, RIV		25		
		LECCO		15		
	LODI	AZIENDA SPECIALE CONSORTILE DEL LODIGIANO PER I SERVIZI ALLA PERSONA				17
		LODI		35		
		SAN MARTINO IN STRADA				6
	MANTOVA	CONSORZIO PROGETTO SOLIDARIETA		39		
	MILANO	A.S.C.COMUNI INSIEME PER LO SVILUPPO SOCIALE		16		
		CESANO BOSCONE		24		
		GORGONZOLA		10		
		LEGNANO		15		
		LOCATE DI TRIULZI		15		
		MELZO		18		
		MILANO		414	8	30
		PIEVE EMANUELE		12		
		RHO		66		
		ROZZANO		32		
		SAN DONATO MILANESE		21		
		TREZZANO SUL NAVIGLIO				20
	MONZA BRIANZA	DESIO		45		
		MONZA		36		9
		OFFERTASOCIALE A.S.C (AZIENDA SPECIALE CONSORTILE)		10		
	PAVIA	PAVIA)		48		
	SONDRIO	SONDRIO PROVINCIA		21		
		TIRANO		24		
	VARESE	CARONNO PERTUSELLA		35		
		MALNATE		26		
		VARESE		25		
		TOTALE	1.580	1.452	13	115

Nord

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	BOLOGNA		193		152
		NUOVO CIRCONDARIO IMOLESE		30		
	FERRARA	ARGENTA		18		
		CENTO		14		
		FERRARA		84	8	36
	FORLI-CESENA	FORLI'		38		20
		UNIONE COMUNI VALLE DEL SAVIO - CESENA		23		
	MODENA	MODENA		65		10
		UNIONE TERRE D'ARGINE (EX MODENA PROVINCIA)		100		
	PARMA	BERCETO		22		
		FIDENZA		70	5	
		PARMA		76		12
		UNIONE DEI COMUNI VALLI TARO E CENI		21		
	PIACENZA	PIACENZA		21		
	RAVENNA	UNIONE ROMAGNA FAENTINA (EX FAENZA)				9
		RAVENNA		78		6
	REGGIO EMILA	GUASTALLA		10		
		REGGIO NELL'EMILIA		48		17
	RIMINI	RIMINI		40		18
		RICCIONE (EX RIMINI PROVINCIA)		24		
		UNIONE COMUNI VALMARECCHIA		20		
	RAVENNA	UNIONE DEI COMUNI DELLA BASSA ROMAGNA				9
		TOTALE	1.297	995	13	289

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
TRENTINO ALTO ADIGE	TRENTO	TRENTO PROVINCIA		132		17
		TOTALE	149	132		17

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
VENETO	PADOVA	CADONEGHE IN ASS. CON VIGONZA		25		
		ESTE		30		
		PADOVA		36		
		PIAZZOLA SUL BRENTA		21		
		PIOVE DI SACCO, PONTE SAN NICOLO', BAGNOLI DI SOPRA, RUBANO (ATS COSTITUENDA)		50		
	ROVIGO	OCCHIOBELLO		10		
		ROVIGO		25		
	VENEZIA	MIRANO		21		
		SAN DONA' DI PIAVE		55		
		SPINEA		15		
		VENEZIA		96		10
	VERONA	VERONA		42		21
	VICENZA	VICENZA		50		10
		SANTORSO		72		
	TREVISO	ASOLO		15		
		TREVISO		50		
		TOTALE	654	613		41

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
FRIULI VENEZIA GIULIA	GORIZIA	GORIZIA PROVINCIA		47		
		MONFALCONE AMBITO 2.2 BASSO ISONTINO		20		
	PORDENONE	CODROIPO		23		
		PORDENONE		45		
		SACILE - AMBITO DISTRETTUALE 6.1		28		
	TRIESTE	TRIESTE		114		
		SGONICO - ZGONIK			20	
	UDINE	CIVIDALE DEL FRIULI		40		
		UDINE		52		9
		UDINE				
		TOTALE	398	369	20	9

Centro

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
TOSCANA	AREZZO	AREZZO PROVINCIA		55		
	FIRENZE	DICOMANO		25		
		FIRENZE		89	8	75
		PONTASSIEVE		30		
		SOCIETA' DELLA SALUTE DI FIRENZE		117	14	
		UNIONE MONTANA DEI COMUNI DEL MUGELLO (ASSORBE POSTI DI BORGO SAN LORENZO)		93	20	
	LIVORNO	LIVORNO		21		
		ROSIGNANO MARITTIMO		26		
	LUCCA	CAPANNORI		46		
		FABBRICHE DI VERGEMOLI		14		
		LUCCA PROVINCIA		37		
	MASSA CARRARA	MASSA		20		
		SOCIETA' SALUTE LUNIGIANA		31		
	PISA	SOCIETA' DELLA SALUTE VALDARNO INFERIORE		21		
		SOCIETA' SALUTE PISANA		36	10	
		UNIONE COMUNI VALDERA		32		
	PISTOIA	MARLIANA		25		
		PISTOIA		67		
		SOCIETA' DELLA SALUTE VALDINIEVOLE		30		
	PRATO	PRATO		80		
	SIENA	SIENA PROVINCIA		21		
		TOTALE	1043	916	52	75

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
MARCHE	ANCONA	ANCONA		56		15
		ANCONA				
		OSIMO		15		
		SENIGALLIA		55		
		SENIGALLIA CAPOFILA AMBITO TERRITORIALE SOCIALE 8		20		
		JESI ASP AMBITO 9		100		
	ASCOLI PICENO	FOLIGNANO		25		
		RIPATRANSONE		30		
	FERMO	FALERONE		20		
		FERMO		32		
		MAGLIANO DI TENNA		20		
		PORTO SAN GIORGIO		20	5	
		SERVIGLIANO		31		
		PORTO SANT'ELPIDIO		37		
	MACERATA	GROTTAMMARE		31		
		MACERATA		110		
		COMUNITA' MONTANA MONTI AZZURRI		25		
		RECANATI		20		
	PESARO-URBINO	PESARO		50		
		PESARO-URBINO PROVINCIA		52	8	10
		TOTALE	787	749	13	25

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
UMBRIA	PERUGIA	CASTEL RITALDI		10		
		FOLIGNO		39		
		GUBBIO		40		
		MARSCIANO		32		
		MASSA MARTANA		10		
		PANICALE				9
		PERUGIA		65		
		SPOLETO		35		
	TERNI	NARNI		89	6	10
		MONTEFRANCO		10		
		TERNI		70	5	14
		TOTALE	444	400	11	33

Centro/Sud

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
LAZIO	FROSINONE	AQUINO		50		
		ARCE		50		
		ATINA		40		
		CASSINO		50		
		FERENTINO		58		
		FROSINONE		42		
		SAN GIORGIO A LIRI		43		
		SORA		50		
	LATINA	FORMIA		25		
		ITRI		25		
		LATINA		81		
		MINTURNO		25		
		MONTE SAN BIAGIO		37		
		NORMA		16		
		PRIVERNO		30		
		ROCCAGORGA		40		
		SEZZE		50		
		SONNINO		25		
	RIETI	CANTALICE		42	5	
		CITTAREALE		21		
		FARA IN SABINA		21		
		RIETI		32		17
		UNIONE COMUNI ALTA SABINA		42		
		UNIONE COMUNI BASSA SABINA		24		
	ROMA	COLLEFERRO		25		
		FIUMICINO		21		
		MONTEROTONDO		40	15	
		ROMA		2768	6	62
		SANTA MARINELLA		46		
		TOLFA		20		
		VELLETRI		50		
	VITERBO	ACQUAPENDENTE		21		
		BASSANO ROMANO		21		
		CELLENO		35		
		CORCHIANO		21		
		VALLERANO		15		
		VITERBO		43		
		TOTALE	4.150	4.045	26	79

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
ABRUZZO	CHIETI	FOSSACESIA		25		
		PALMOLI		25		
	L'AQUILA	L'AQUILA		36		
		PIZZOLI		15		
	PESCARA	PESCARA		35		
	TERAMO	ROSETO DEGLI ABRUZZI		50		
		TERAMO		100		
		TOTALE	286	286		

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
MOLISE	CAMPOBASSO	CAMPOBASSO		18		
		CASACALENDA				21
		GAMBATESA		30		
		GUGLIONESI		21		
		JELSI		20		
		LARINO		40		
		MONTECILFONE		31		
		PORTOCANNONE		26		
		SANT'ELIA A PIANISI		26		
		TERMOLI		76		
		SANTA CROCE DI MAGLIANO		20		
		CAMPOBASSO PROVINCIA		84		
	ISERNIA	AGNONE		50		
		CERRO AL VOLTURNO				18
		SANT'AGAPITO		45		
		TOTALE	526	487		39

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
BASILICATA	MATERA	GORGOGLIONE				15
		GROTTOLE		21		
		MATERA		58		
		NOVA SIRI		50		
		SALANDRA				10
	POTENZA	CASTELSARACENO		24		
		FARDELLA		30		
		LATRONICO		30		
		MURO LUCANO		55		
		PATERNO				15
		PIETRAGALLA		20		
		RIONERO IN VULTURE				10
		SAN CHIRICO RAPARO				12
		SAN FELE				15
		SAN SEVERINO LUCANO		30		
		SENISE		25		
		POTENZA PROVINCIA		120		10
		TOTALE	550	463		87

Sud

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
CAMPANIA	AVELLINO	BISACCIA		40		
		CHIANCHE		25		
		CONZA DELLA CAMPANIA		42		
		PETRURO IRPINO		20		
		ROCCABASCERANA		30		
		SANT'ANDREA DI CONZA				28
		SANT'ANGELO DEI LOMBARDI		65		
		TORRIONI		15		
	BENEVENTO	BENEVENTO		30		15
		FRAGNETO MONFORTE				14
		GINESTRA DEGLI SCHIAVONI		15		
		SANTA CROCE DEL SANNIO				22
		SOLOPACA		50		
		VITULANO		24		
	CASERTA	CAPUA		31		
		CASALUCE		25		
		GRICIGNANO DI AVERSA		65		
		PORTICO DI CASERTA		25		
		ROCCA D'EVANDRO		36		
		SANTA MARIA CAPUA VETERE		35		
		SESSA AURUNCA		21		
		SUCCIVO		42		
		CASERTA (EX PROVINCIA DI CASERTA)		200		
	NAPOLI	CASORIA		84		
		ERCOLANO		26		
		MELITO DI NAPOLI		30		
		NAPOLI		132		
		NOLA		40		
		PORTICI		26		
		SAN GIORGIO A CREMANO		116		
		SCISCIANO		44		
	SALERNO	ATENA LUCANA		15		
		CAGGIANO		21		
		EBOLI		50		
		OGLIASTRO CILENTO		12		
		PADULA		50		
		POLLA		35		
		PONTECAGNANO FAIANO		50		
		ROSCIGNO		30		
		SALERNO		25		
		SAN PIETRO AL TANAGRO		15		
		SANTA MARINA		15		
		TOTALE	1731	1652		79

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
PUGLIA	BARI	ADELFIA		35		
		BARI		39		43
		BITONTO		86		
		CASSANO DELLE MURGE		50		
		CORATO		30		
		GIOVINAZZO		15		
		GRAVINA DI PUGLIA		52		
		GRUMO APPULA		50		
		MOLFETTA		25		
		POLIGNANO A MARE		15		
		PUTIGNANO		40		
		SANNICANDRO DI BARI		50		
		TORITTO		15		
		VALENZANO		25		
	BARLETTA-ANDRIA-TRANI	ANDRIA		22		
		BARLETTA		21		
		BARLETTA ANDRIA TRANI PROVINCIA		21		
		SAN FERDINANDO DI PUGLIA		25		
		TRANI E BISCEGLIE		50		
	BRINDISI	AMBITO TERRITORIALE N.1 - BRINDISI		28		
		CAROVIGNO		30		
		FRANCAVILLA FONTANA		33		
		LATIANO			9	
		MESAGNE		37		7
		ORIA				6
		OSTUNI		21		
		SAN PIETRO VERNOTICO		25		20
		TORRE SANTA SUSANNA		17		14
		VILLA CASTELLI		25		10
	FOGGIA	APRICENA			25	
		BOVINO		25		
		CANDELA		30	25	
		CERIGNOLA		22		10
		FOGGIA		48		
		ISCHITELLA		25		
		LUCERA		20		
		MANFREDONIA		28		
		MONTELEONE DI PUGLIA		25		16
		STORNARA		27		6
		FOGGIA PROVINCIA		21		
		ORSARA DI PUGLIA		15		
		POGGIO IMPERIALE		20		
		ROCCHETTA SANT'ANTONIO		20		

SEGUE

Sud

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
PUGLIA	LECCE	ANDRANO		15	10	
		ARNESANO			11	
		AMBITO TERRITORIALE DI ZONA - CAMPI SALENTINA		85		
		CAMPI SALENTINA				22
		CARMIANO				16
		CASTRIGNANO DEI GRECI		21		
		GALATINA		60		24
		LECCE			12	
		LEQUILE		25		
		LEVERANO		40		
		LIZZANELLO		25		
		MURO LECCESE		32		
		PARABITA		32		
		PATU'		25		
		SAN CASSIANO			10	
		SOGLIANO CAVOUR		73		
		TREPUZZI		60		
		TRICASE		25		
		UGGIANO LA CHIESA		25		
		UNIONE COMUNI GRECIA SALENTINA		43		
		UNIONE COMUNI TERRE ACAYA E ROCA		104	9	12
		UNIONE COMUNI UNION TRE		101	8	
	TARANTO	CAROSINO		11		
		MANDURIA		25		
		MARTINA FRANCA		56		
		MARUGGIO		25		
		MASSAFRA		24		
		PALAGIANO		52		
		SAN MARZANO DI SAN GIUSEPPE		12		
		TORRICELLA		21		
		GROTTAGLIE				26
		TOTALE	2.576	2.225	119	232

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
CALABRIA	CATANZARO	AMATO		16		
		BADOLATO		30		
		CARLOPOLI		25	10	
		CATANZARO				20
		CROPANI				15
		DECOLLATURA		22		
		FALERNA		22		
		GASPERINA		21		
		GIRIFALCO		16		
		LAMEZIA TERME		45		21
		MIGLIERINA		36		
		SAN PIETRO APOSTOLO				32
		SANTA CATERINA DELLO IONIO		57		
		SATRIANO		42		
		SITTINGIANO		25		
		UNIONE DEI COMUNI DI MONTE CONTESSA		20		
	COSENZA	ACQUAFORMOSA		57		12
		ACRI		30		12
		BELSITO		25		
		BOCCHIGLIERO		25		
		CASSANO ALL'JONIO		29		
		CASTROVILLARI		20		
		CELICO				10
		CERCHIARA DI CALABRIA		30		
		CERZETO		50		
		CIVITA		19		
		COLOSIMI		25		
		CORIGLIANO CALABRO		30		
		CROSIA		25		
		CROPALATI		22		
		MENDICINO		20		12
		MONTALTO UFFUGO		40		
		PALUDI		15		
		PEDACE				10
		PLATACI		37		
		ROSETO CAPO SPULICO		25		
		ROVITO		15		
		SAN BASILE		31		
		SAN BENEDETTO ULLANO		15		
		SAN GIORGIO ALBANESE		25		
		SAN SOSTI		22		
		SCIGLIANO		25		
		TREBISACCE		30		
		COSENZA PROVINCIA		47		
	CROTONE	CARFIZZI		40		
		CERENZIA		20		
		CROTONE		100		
		PETILIA POLICASTRO		45		
		ROCCABERNARDA		20		
		SAN NICOLA DELL'ALTO		27		
		SAVELLI		50		
		CROTONE PROVINCIA		100	8	
		CRUCOLI				10

SEGUE

Sud/Isole

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
CALABRIA	REGGIO CALABRIA	AFRICO		30		
		ARDORE		25		
		BAGALADI		15		
		BENESTARE				28
		BIANCO			14	
		BRANCALEONE		25		
		CALANNA		15		
		CAMINI		118		
		CAMPO CALABRO		17	14	
		CARDETO		25		
		CAULONIA		75		
		CINQUEFRONDI		15		
		CONDOFURI		45		
		COSOLETO		28		
		FERRUZZANO		25		
		GIOIOSA IONICA		75		
		LAGANADI		22	6	
		MELICUCCA'		21		
		MONASTERACE		25		
		MONTEBELLO JONICO		25		
		REGGIO DI CALABRIA		33		
		RIACE		165		
		RIZZICONI		21		
		SAN ROBERTO			19	
		SANT'ALESSIO IN ASPROMONTE		21	14	
		SANT'ILARIO DELLO IONIO		25		
		STIGNANO		40		
		VILLA SAN GIOVANNI		44		
		ARENA		80		
	VIBO VALENTIA	FABRIZIA				18
		FILADELFIA		25		
		MILETO		24		
		SAN GREGORIO D'IPPONA		30		
		VIBO VALENTIA		40		
		TOTALE	2.972	2.687	85	200

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
SICILIA	AGRIGENTO	AGRIGENTO		164	16	10
		CAMMARATA		21		12
		CANICATTI'		40		
		COMITINI		30		
		LICATA		105		
		MONTEVAGO		45		
		RACALMUTO		60		
		RAFFADALI		30		20
		RAVANUSA		20		
		REALMONTE		30		
		SAMBUCA DI SICILIA		45		
		SANTA ELISABETTA		50		
		SANTA MARGHERITA DI BELICE		30		
		SANT'ANGELO DI MUXARO		31		
		SCIACCA				20
	CALTANISSETTA	CALTANISSETTA		40		
		GELA		50		
		MAZZARINO				32
		RIESI		25		
		SUTERA		50		
		CALTANISSETTA PROVINCIA		50		14
		CALTANISSETTA PROVINCIA				
	CATANIA	ACI SANT'ANTONIO		29		
		ACIREALE		87		40
		BRONTE		113		
		CALTAGIRONE		65		67
		CATANIA		96		83
		MIRABELLA IMBACCARI		44		
		MASCALUCIA		21		12
		VIZZINI		312	13	19
	ENNA	AIDONE		60		
		PIAZZA ARMERINA		50		
		REGALBUTO		25		
		VILLAROSA		25		
	MESSINA	BARCELLONA POZZO DI GOTTO		49		
		CAPO D'ORLANDO		36		
		CASTROREALE		21		
		FONDACHELLI FANTINA		20		
		MESSINA		21	71	
		MILAZZO		47		9
		MONTALBANO ELICONA		22		
		PACE DEL MELE				9
		RODI' MILICI		30		

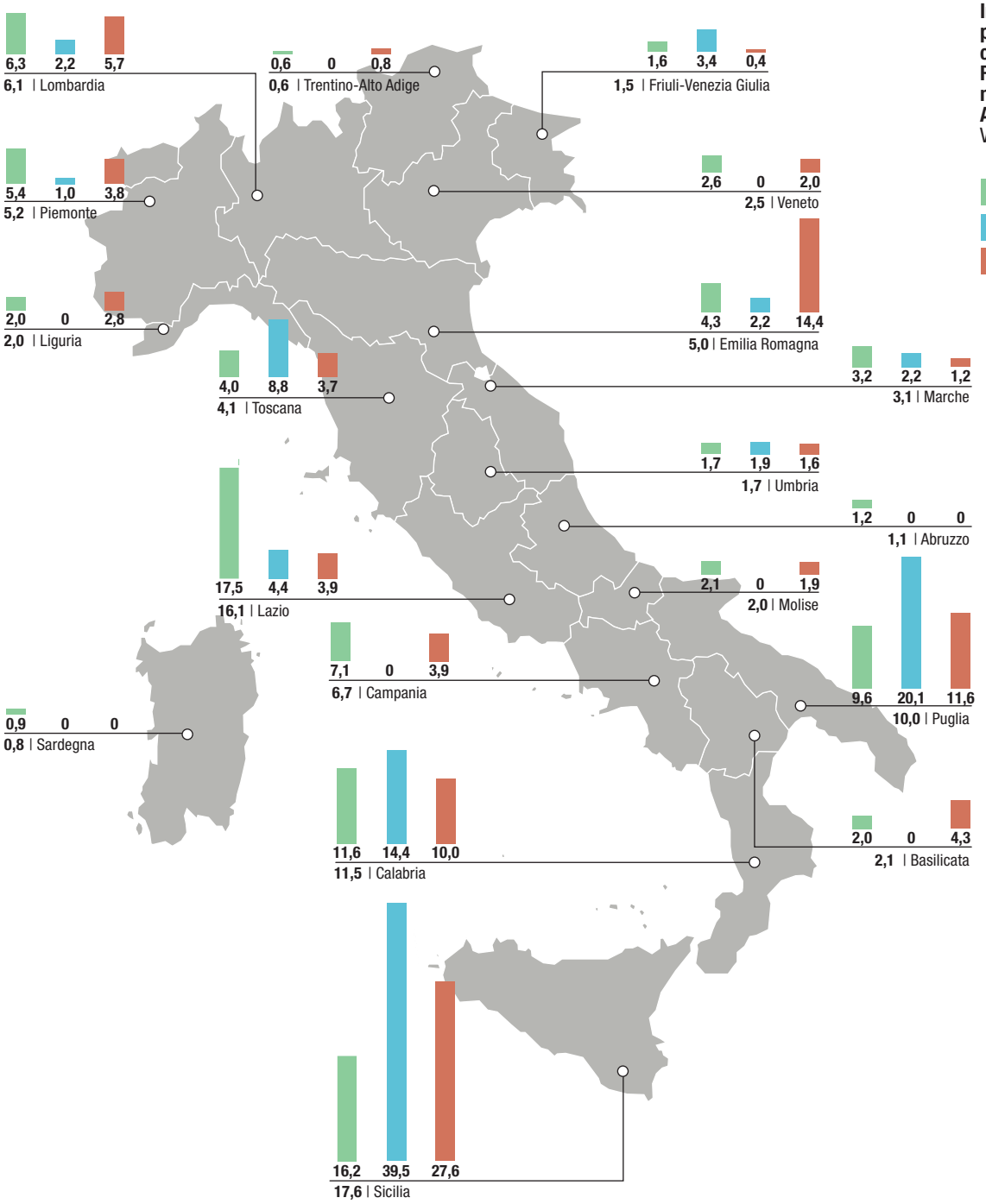
Isole

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
SICILIA	PALERMO	BORGETTO		37		
		CACCAMO		48	16	
		CAMPOFIORITO		21		
		PALAZZO ADRIANO		24		
		PALERMO		126	4	12
		PIANA DEGLI ALBANESI		50		
		ROCCAMENA		20		
		SAN CIPIRELLO		25		
		SAN GIUSEPPE JATO		20		
		SANTA CRISTINA GELA				12
		SCIARA		14		
		TERMINI IMERESE		30		
		TRABIA				9
	RAGUSA	CHIARAMONTE GULFI		50		
		COMISO		36		34
		ISPICA		30	17	
		POZZALLO		21		
		RAGUSA		54	18	
		VITTORIA		64	23	24
		RAGUSA PROVINCIA		21	30	
	SIRACUSA	AVOLA		40		
		CANICATTINI BAGNI			18	27
		FLORIDIA		35		
		FRANCOFONTE		88		
		PACHINO		45		26
		SIRACUSA		39		
		SOLARINO		90		
		SIRACUSA PROVINCIA		80		
	TRAPANI	ALCAMO		90		
		CAMPOBELLO DI MAZARA		10		
		CASTELLAMMARE DEL GOLFO		34		
		CASTELVETRANO		48	8	
		MARSALA		159		24
		MAZARA DEL VALLO		50		
		PETROSINO				9
		SALEMI				12
		TRAPANI		100		
		VALDERICE		60		
		TRAPANI PROVINCIA				18
		TOTALE	4.536	3.748	234	554

REGIONE	PROVINCIA	ENTE LOCALE	SPRAR	ORDINARI	DM/DISABILITÀ	MSNA
SARDEGNA	CAGLIARI	CAPOTERRA		25		
		QUARTU SANT'ELENA		28		
		VILLASIMIUS		25		
		CAGLIARI PROVINCIA		35		
		UTA		20		
	CARBONIA IGLESIAS	IGLESIAS		20		
	MEDIO CAMPIDANO	SAN GAVINO MONREALE		10		
	SASSARI	ALGHERO		20		
		PORTO TORRES		25		
		TOTALE	208	208		

Figura 1.53

Incidenza del numero di posti in accoglienza per categorie di progetto per Regione e incidenza totale nazionale.
Anno 2017 (al 30 giugno).
Valori percentuali



I beneficiari accolti nei progetti territoriali

Complessivamente sono stati accolti 27.776 beneficiari di cui 24.142 nei progetti ordinari (86,9%), 2.140 in quelli per minori stranieri non accompagnati (7,7%), 766 nei progetti Resettlement (2,8%), 515 nei progetti dedicati a migranti disabili e con disagio mentale (1,9%), 162 in quelli ISAF (0,6%) e 51 in quelli FAMI (0,2%).

Anche nel primo semestre del 2017, le prime cinque regioni per numero di beneficiari accolti sono Sicilia (17,7%), Lazio (14,8%), Calabria (10,6%), Puglia (9,5%) e Lombardia (6,9%). Dalla distribuzione regionale degli accolti in ciascuna categoria di progetto, le prime tre regioni con l'incidenza maggiore di beneficiari ordinari risultano essere la Sicilia (16,6%), il Lazio (16,3%) e la Calabria (10,4%); quelle che in misura maggiore accolgono i minori stranieri non accompagnati sono Sicilia (24,4%), Emilia Romagna (16,6%) e Puglia (10,8%); i beneficiari con disagio mentale e disabilità in oltre quattro casi su 10 sono accolti in progetti territoriali siciliani (43,3% degli accolti); per i progetti Resettlement è la Calabria ad avere il maggior numero di accolti (26,9%); Liguria (16,7%) ed Abruzzo (13%) accolgono il maggior numero di beneficiari nei progetti ISAF ed è infine la Sardegna ad accogliere circa la metà dei beneficiari presenti nei progetti FAMI (47,1%).

Figura 1.54

Accolti nella rete SPRAR. Anno 2017 (al 30 giugno).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale

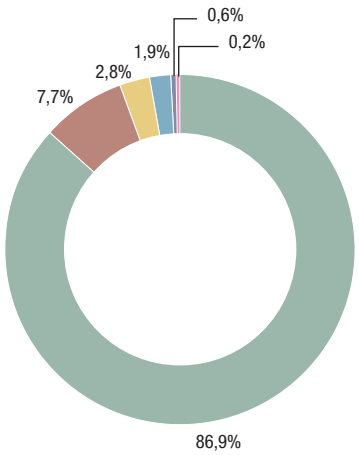


Figura 1.55

Accolti nella rete SPRAR per regione. Anno 2017 (al 30 giugno).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale

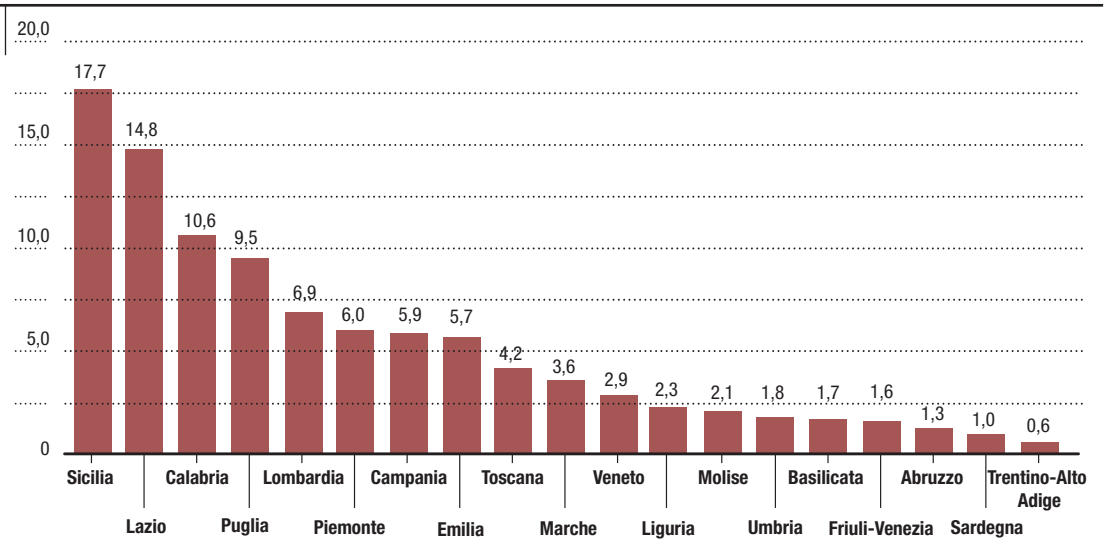
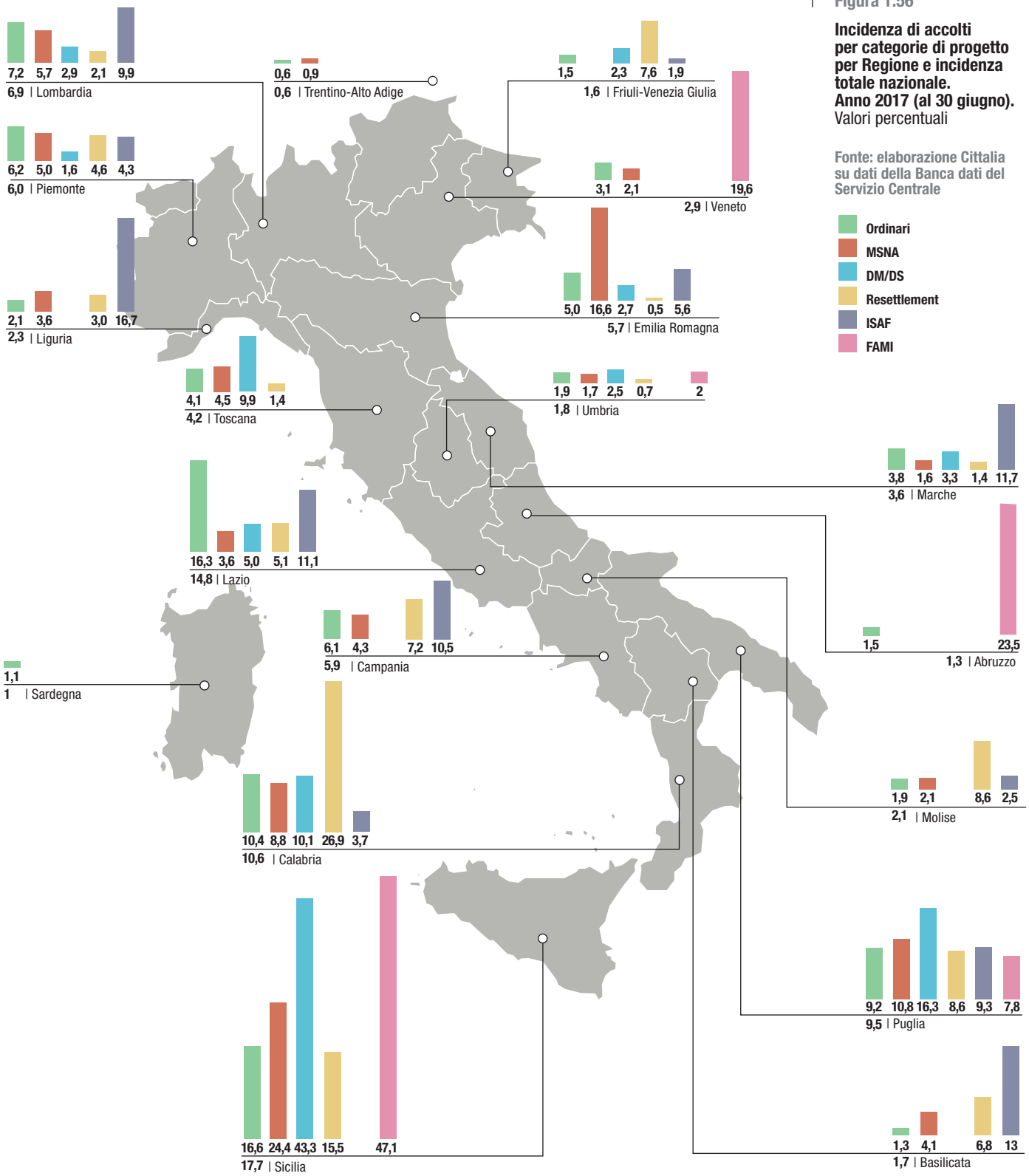


Figura 1.56

Incidenza di accolti per categorie di progetto per Regione e incidenza totale nazionale. Anno 2017 (al 30 giugno).
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale



Focus / Paese

Sudan il "partner" scomodo

Popolazione	40,2 milioni	Fonte: UNDP
Superficie	non definita per contese territoriali	
Aspettativa di vita alla nascita	63,7 anni	Fonte: UNDP
Rifugiati e sfollati interni	421.466 rifugiati e 2.225.557 sfollati interni alla fine del 2016	Fonte: UNHCR, *Global Trends* 2016
Rifugiati all'estero	650.640 rifugiati e 46.888 richiedenti asilo alla fine del 2016	Fonte: UNHCR, *Global Trends* 2016

Quello che fu lo Stato più grande dell'Africa (prima della separazione del Sud Sudan nel 2011) occupa la 165ª posizione su 188 Paesi nelle tabelle ONU sullo sviluppo umano. Sul presidente al-Bashir, ormai al potere da un quarto di secolo e rieletto nel 2015 in una consultazione boicottata dalla maggior parte dell'opposizione, continuano a pendere due mandati di arresto della Corte penale internazionale dell'Aja per accuse di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra in Darfur.

Disastri umanitari dentro e fuori confine

Il suo regime vede ancora incerta, all'inizio dell'autunno 2017, la definitiva abolizione delle sanzioni economiche decisa provvisoriamente dagli USA alla fine dell'amministrazione Obama. Nel marzo del 2016 ha sottoscritto un accordo proposto dall'Unione Africana (UA) per il Sudan per un processo di pace in Darfur, nel Nilo Blu e nel Kordofan del Sud (ad agosto l'accordo è stato sottoscritto anche da quattro gruppi d'opposizione; ne sono scaturiti due filoni di negoziati ad Addis Abeba che però si sono arenati dopo pochi giorni). E sempre nel 2016 Khartum ha accolto alcune raccomandazioni dell'ONU sui diritti umani. Ma nello stesso 2016 il conflitto civile nella regione occidentale del Darfur ha conosciuto, a 13 anni dal suo inizio, nuove atrocità: esistono gravi indizi sull'uso di armi chimiche contro civili da parte di forze governative nel corso di una trentina di attacchi nella zona del Jebel Marra; questi ordigni potrebbero aver causato la morte di 200-250 persone. Nonostante la presenza nella regione di una forza di pace mista ONU-UA e «malgrado una significativa riduzione del conflitto armato, i civili sono rimasti esposti a violenza e criminalità» (Hervé Ladsous, responsabile del settore *peacekeeping* ONU, al Consiglio di sicurezza nel gennaio 2017). Amnesty International ha denunciato la repressione di cui sono vittime gli studenti darfuriani negli atenei del Paese (10 mila gli arresti arbitrari e 13 gli uccisi dal 2003 all'inizio del '17).
Rimane conteso con il Sud Sudan il distretto di Abyei. Quanto al conflitto scoppiato nel 2011 negli Stati meridionali del Sud Kordofan e del Nilo Blu, malgrado la vigenza di un cessate il fuoco truppe governative hanno condotto nel 2016 sporadici raid aerei e di terra contro obiettivi civili. Nell'agosto 2017 ha dichiarato unilateralmente un cessate il fuoco di sei mesi la più potente organizzazione ribelle sudanese, il SPLM-North, che combatte il governo nel Nilo Blu e sui monti Nuba.
Alla fine del 2016 il Sudan accoglieva nei suoi confini circa 421 mila rifugiati, soprattutto dal Sud Sudan. Ma fra gennaio e agosto 2017 i nuovi rifugiati Sud sudanesi, dopo quattro anni di guerra civile e carestia in questo Paese appena nato, sono stati 170 mila. Nel '16 sono diminuiti gli sfollati interni, ma a fine anno erano ancora due milioni e 200 mila (fra le maggiori popolazioni sfollate a livello mondiale), soprattutto in Darfur. La Repubblica sudanese, intanto, rimane uno dei principali Paesi d'origine di rifugiati a livello globale (quinta posizione assoluta), con una tendenza al peggioramento rispetto al 2015: oltre 650 mila rifugiati all'estero a fine 2016 (anche se nell'anno si sono registrati 37 mila rientri dal Ciad), contro 627 mila a fine 2015. Ben 312 mila erano accolti nel solo Ciad e 241 mila, paradossalmente, nel disastrato Sud Sudan. Tutto questo significa che sono ben pochi, a confronto, i rifugiati sudanesi che riescono ad arrivare (e a ottenere) protezione in Europa. Per le presenze in Europa occidentale l'UNHCR cita in particolare il Regno Unito e la Francia, ma in entrambi i Paesi troviamo circa 7.000 persone.

Torino-Khartum, da oggi volo diretto…

Sulla rotta del Mediterraneo centrale i sudanesi soccorsi e sbarcati in Italia sono stati quasi 9.000 nel '15, poco più di 9.000 nel '16 e circa 3.400 nel primo semestre '17 (nel triennio questa nazionalità si colloca regolarmente fra le 10 più numerose). Pochi di loro hanno chiesto protezione nel nostro Paese, 503 nel '16, molti meno nell'anno precedente. Però in Commissione territoriale nel '15 (ultimo dato disponibile) hanno ottenuto una forma di protezione sei richiedenti asilo sudanesi su 10 (otto su 10 nel '14). All'inizio dell'agosto 2016 Roma e Khartum hanno sottoscritto un "memorandum d'intesa" su criminalità, flussi migratori e rimpatri e solo tre settimane più tardi, in virtù di questo accordo di polizia, su un volo diretto Torino-Khartum sono stati rimpatriati coattivamente 40 cittadini sudanesi, in parte darfuriani. Per le associazioni del Tavolo nazionale asilo il memorandum viola fra l'altro il diritto internazionale al *non-refoulement*. All'inizio del '17 cinque darfuriani coinvolti nell'episodio hanno presentato ricorso alla Corte europea dei diritti umani.
Il Sudan è "partner" nel contenimento dei flussi migratori non solo dell'Italia. È infatti uno dei 12 Paesi africani e mediorientali di partenza e transito in cui l'UE ha distaccato un "funzionario di collegamento per la migrazione" (sigla inglese EMLO) e fa parte dell'"Africa-Frontex Intelligence Community" per lo scambio di informazioni sulla sicurezza alle frontiere.

A cura di Fondazione Migrantes e Osservatorio Vie di Fuga.