

FIORALBA HOXHA



# I volti dell'accoglienza

*Diritto d'asilo e modelli virtuosi*



## QUADERNI DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE

In copertina:

*Dove vanno le nuvole*, murales, Riace (Reggio Calabria)

I VOLTI DELL'ACCOGLIENZA  
Diritto d'asilo e modelli virtuosi

La Regione Marche da sempre si dimostra una regione accogliente che cerca di conciliare lo sviluppo del proprio territorio alla piena realizzazione della persona umana e, confacendosi appieno all'ordinamento giuridico italiano che tutela e garantisce i diritti fondamentali non solo ai cittadini italiani ma anche agli stranieri, si impegna a garantire il godimento dei diritti civili e a rimuovere gli ostacoli che impediscano la piena realizzazione della persona sul territorio. Al fine di favorire la parità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini stranieri, la regione è impegnata a promuovere progetti finalizzati all'acquisizione di una maggior conoscenza riguardo al recente fenomeno migratorio da Stati non appartenenti all'Unione Europea.

In quest'ottica si colloca la pubblicazione nella collana dei "Quaderni" di questo lavoro che tenta di indagare il recente fenomeno migratorio, il sistema di accoglienza italiano e le buone pratiche da diffondere, partendo da tre aspetti fondamentali: l'aspetto storico, dal quale non si può prescindere per capire appieno l'evoluzione del fenomeno, l'aspetto giuridico che ci ricorda gli impegni presi dall'Italia a livello internazionale e l'aspetto empirico che ci dimostra che c'è ancora tanta strada da fare per garantire una accoglienza dignitosa ai richiedenti asilo presenti sull'intero territorio nazionale.

L'autrice conduce un'analisi del sistema di accoglienza italiano e ne mette in luce gli aspetti critici; quindi, cerca di puntare i riflettori su un caso, ancora troppo poco conosciuto in Italia che invece è valso ad un piccolo paese della Calabria ed al suo Sindaco plausi internazionali, premi e riconoscimenti, pellicole cinematografiche.

che (prime tra tutte “Il Volo” del famoso regista Wim Wenders), fino al più recente articolo della rivista americana *Fortune*, che, lo scorso anno, ha annoverato il sindaco Domenico Lucano tra i cinquanta miglior leader del mondo (unico italiano, tra Angela Merkel, Papa Francesco, Anug San Suu Kyi e tante altre personalità di fama internazionale). Riace è diventato un vero e proprio modello di accoglienza studiato in tutta Europa. Un piccolo borgo destinato a deperire a causa delle migrazioni economiche interne, è rinato grazie all’immigrazione, portando così numerosi benefici al territorio e alla comunità locale, tanto da spingere la Regione Calabria alla promozione di una legge che offriva ai comuni la possibilità di riqualificare i vecchi borghi accogliendo immigrati (legge 18/2009 della Regione Calabria).

Attualmente sono poco più di 4500 i migranti accolti nella nostra Regione, di cui la maggior parte in centri di accoglienza straordinari. Questo dato, unito agli stranieri regolarmente residenti sul nostro territorio, complessivamente 140.341 persone, rappresenta meno del 10% dell’intera popolazione residente; dato che di certo non rappresenta un’emergenza.

Riace ci insegna quindi che, anche dove i numeri sembrano preoccupanti, anche dove il numero di immigrati raggiunge quasi il 50% della popolazione residente, non è necessario correre ai ripari, bensì si può sfruttare al meglio la situazione per trarne innumerevoli benefici reciproci.

La volontà di pubblicare questo lavoro, nasce proprio dal desiderio di diffondere e condividere le buone pratiche presenti sul territorio nazionale, affinché non siano più pratiche straordinarie, ma comunemente diffuse per garantire un’integrazione efficace.

Antonio Mastrovincenzo  
*Presidente del Consiglio Regionale delle Marche*

Secondo i dati dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (United Nations High Commissioner for Refugees) tra il 1 gennaio e il 31 dicembre 2016 sono sbarcati in Europa circa 362 mila persone, di cui 181.405 in Italia. Si tratta di un dato inferiore del 64% rispetto a quello del 2015 che è stato un anno record: erano arrivate in Europa un milione di persone.

Diversamente dall'Europa, l'Italia ha visto nel 2016 un incremento di sbarchi sulle sue coste del 18% in più. Sbarcano soprattutto persone provenienti dai paesi africani, sono per la maggior parte uomini con una considerevole percentuale di minori stranieri non accompagnati e la gran parte degli sbarchi avviene in Sicilia. L'Italia, come ci ricorda il presente elaborato, è divenuta un paese d'immigrazione diversamente dal passato quando ad emigrare erano gli italiani.

Le cause evolvono e si ridefiniscono a seconda delle epoche ma resta un principio fondamentale: il diritto alla vita. In virtù di questo principio milioni di persone, ogni anno, scappano da guerre e situazioni di conflitto, dalle persecuzioni, dalla povertà estrema, dalle carestie, con la speranza di salvarsi o perlomeno di migliorare le proprie condizioni di vita. La drammaticità del fenomeno migratorio è confermata da un dato impressionante: solo nel 2016 sono morte nel Mediterraneo circa 5 mila persone cercando di raggiungere l'Europa.

In questo scenario, l'Italia sta acquisendo consapevolezza che il fenomeno è diventato strutturale e non riguarda soltanto episodi contingenti. Mentre diventa più chiaro ciò che sta succedendo, rimane aperta la questione dell'accoglienza, la grande sfida del no-

stro tempo. Il lungo iter legislativo per regolamentare in maniera organica il sistema d'accoglienza evidenzia diversi tentativi nati per risolvere un problema che è cresciuto a livello esponenziale.

Allo stesso tempo, esistono in Italia tante realtà virtuose che, grazie alla volontà dei singoli comuni e degli enti locali, hanno dato vita ad un sistema di accoglienza diffusa che ha prodotto grandi benefici, non solo alla popolazione immigrata ma anche alla popolazione residente. Esempio significativo è la piccola cittadina calabra di Riace soggetta fino agli anni Novanta, come tante altre realtà italiane, a un progressivo spopolamento a causa di migrazioni economiche interne. La situazione è cambiata dopo l'arrivo di un centinaio di migranti curdi giunti sulle sue coste nel 1998. Da allora la cittadina ha vissuto la sua rinascita economica e culturale grazie alla caparbia di un sindaco che ha creduto nella solidarietà e nell'accoglienza come valori assoluti.

Riace rappresenta un modello virtuoso di prima e seconda accoglienza: un piccolo comune nel quale l'economia locale ha subito un vero e proprio rilancio grazie ai progetti per l'accoglienza e l'integrazione.

Grazie a Riace e ad altri esempi virtuosi (una tra tutte, L'Africa Chiama Onlus, Organizzazione Non Governativa di Fano per la quale lavora Fioralba Hoxha, autrice di questa tesi), si stanno compiendo tanti passi in avanti.

La speranza è che con il via libera, lo scorso aprile, al cosiddetto "Decreto Minniti" da parte del Governo, il fenomeno migratorio possa diventare finalmente regolare e controllato e si possa garantire la totale sicurezza agli uomini, alle donne e ai bambini che arrivano nel nostro Paese.

Renato Claudio Minardi

*Vice Presidente del Consiglio Regionale delle Marche*



# INDICE

|                                                                                                                                                               |      |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----|
| Prefazione.....                                                                                                                                               | pag. | 15  |
| Introduzione .....                                                                                                                                            | pag. | 17  |
| 1. Quadro generale: definizioni e normative .....                                                                                                             | pag. | 20  |
| 1.1 <i>Diritto d'asilo, Rifugiati e Minori Stranieri Non Accompagnati: cenni storici, definizioni e normativa internazionale di riferimento</i> .....         | pag. | 20  |
| 1.2 <i>Normativa comunitaria</i> .....                                                                                                                        | pag. | 30  |
| 2. Caso italiano: evoluzione storica e normativa del diritto di asilo.....                                                                                    | pag. | 47  |
| 2.1 <i>Costituzione: Art. 10, comma 3</i> .....                                                                                                               | pag. | 47  |
| 2.2 <i>Flussi migratori verso l'Italia dal secondo dopoguerra agli anni '90</i> .....                                                                         | pag. | 51  |
| 2.3 <i>Legge Martelli 39/90</i> .....                                                                                                                         | pag. | 53  |
| 2.4 <i>I flussi migratori negli anni '90</i> .....                                                                                                            | pag. | 57  |
| 2.5 <i>Legge Turco-Napolitano 40/98</i> .....                                                                                                                 | pag. | 64  |
| 2.6 <i>Legge Bossi-Fini 189/2002</i> .....                                                                                                                    | pag. | 72  |
| 2.7 <i>I flussi migratori del XXI secolo e i relativi provvedimenti assunti</i> .....                                                                         | pag. | 79  |
| 2.8 <i>MSNA in Italia</i> .....                                                                                                                               | pag. | 89  |
| Tabelle e grafici riassuntivi.....                                                                                                                            | pag. | 94  |
| 3. Sistema di accoglienza e Progetto SPRAR.....                                                                                                               | pag. | 98  |
| 3.1 <i>Evoluzione storica del sistema di asilo nazionale: da Azione Comune alla nascita del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati</i> ..... | pag. | 98  |
| 3.2 <i>Procedura di richiesta asilo e protezione internazionale</i> .....                                                                                     | pag. | 105 |
| 3.3 <i>I centri d'accoglienza governativi</i> .....                                                                                                           | pag. | 111 |
| 3.4 <i>Procedura di accesso alla rete SPRAR</i> .....                                                                                                         | pag. | 116 |
| 3.5 <i>Obbiettivi e struttura del progetto SPRAR</i> .....                                                                                                    | pag. | 120 |
| 3.6 <i>I MSNA accolti nello SPRAR</i> .....                                                                                                                   | pag. | 131 |
| 3.7 <i>SPRAR oggi: dati regionali e beneficiari</i> .....                                                                                                     | pag. | 135 |
| Tabelle e grafici riassuntivi.....                                                                                                                            | pag. | 143 |

|                                                                                     |          |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 4. Limiti e prospettive: emergenzialità vs micro-accoglienza..                      | pag. 156 |
| 4.1 <i>Realtà dell'accoglienza italiana: emergenzialità e non-accoglienza</i> ..... | pag. 156 |
| 4.2 <i>Modello Riace: integrazione e sviluppo territoriale</i> .....                | pag. 161 |
| 4.3 <i>La legge 18/2009 della Regione Calabria</i> .....                            | pag. 169 |
| 4.4 <i>Riace oggi: il paradosso italiano</i> .....                                  | pag. 176 |
| 4.5 <i>Progetti rivolti alla tutela dei MSNA accolti: FARO</i>                      | pag. 177 |
| Conclusioni.....                                                                    | pag. 195 |
| Appendice .....                                                                     | pag. 203 |
| Bibliografia.....                                                                   | pag. 215 |
| Sitografia .....                                                                    | pag. 220 |

FIORALBA HOXHA

# I volti dell'accoglienza

## *Diritto d'asilo e modelli virtuosi*

Il presente lavoro è tratto dalla tesi di laurea in Ciclo del Progetto nella Cooperazione Allo Sviluppo dal titolo “Sistema d'accoglienza italiano: limiti e prospettive” presentata da Fioralba Hoxha

UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

SCUOLA DI SCIENZE POLITICHE

Corso di laurea magistrale in Cooperazione internazionale, tutela dei diritti umani e dei beni etno-culturali nel Mediterraneo e in Eurasia

ANNO ACCADEMICO 2013/2014

*A mio padre e a mia madre...  
nel cui abbraccio ho la fortuna  
di trovare sempre il mio rifugio.*

## Prefazione

In occasione della Settimana Africana Regionale, l'associazione L'Africa Chiama Onlus-Ong assegna ogni anno il premio "Ho l'Africa nel Cuore" a personaggi che hanno dedicato la propria vita o messo a disposizione la propria professionalità per l'Africa e per la promozione di una cultura volta all'accoglienza ed alla solidarietà. Nell'ambito della XIX edizione, che si è tenuta a Fano dal 8 al 15 ottobre 2016, il Premio, giunto alla X edizione, è stato consegnato al sindaco di Riace, Domenico Lucano.

Prima di esporre le motivazioni dell'assegnazione del Premio pare opportuno fare un breve riferimento al fenomeno migratorio, molto attuale. In questi tempi si parla spesso di muri e filo spinato per fermare e respingere milioni di profughi, soprattutto africani, che scappano da guerre causate spesso dalle potenze occidentali e da una miseria provocata dalle politiche economiche dei paesi più opulenti, che hanno interesse a mantenere l'Africa come bacino prezioso di materie prime.

Provare a migliorare il proprio destino è un diritto universale. Con quale diritto potremmo impedirlo a qualcuno che tenta di espatriare mettendo a rischio anche la vita? Di certo il problema migratorio è molto complesso ed anche il dibattito è altrettanto acceso, soprattutto per quanto riguarda l'accoglienza di migranti, profughi, richiedenti asilo e rifugiati, che noi preferiamo chiamare "persone" e basta.

Esistono, in verità, anche storie positive in diverse regioni italiane, come in Calabria, quella di Riace, famoso per i suoi bronzi,

che rappresentano fatti concreti di convivenza, buona accoglienza ed integrazione. Infatti il suo sindaco, detto Mimmo Lucano, ha saputo trasformare il piccolo comune calabrese in un modello di accoglienza. Una storia iniziata nel 1998, quando un barcone carico di duecento profughi curdi attraccò nel porto di questo paese di pescatori. Il sindaco di Riace ha visto nell'arrivo dei numerosi migranti un'opportunità storica per rivitalizzare anche economicamente il suo paese, che pareva destinato inesorabilmente a svuotarsi. Oggi Riace è rinato grazie ai migranti. In questi anni Mimmo o *Kurdu* (ora alla terza legislatura come sindaco) ha cambiato il volto di Riace, concedendo ospitalità a migliaia di richiedenti asilo, provenienti da venti nazioni diverse. Il Comune, vero modello di accoglienza, conta duemila abitanti, un quarto dei quali stranieri che hanno aperto numerose botteghe artigiane di ceramica e di tessuti. L'esperienza esemplare di Riace è stata oggetto in questi anni di film, cortometraggi, trasmissioni televisive, numerose pubblicazioni e molte tesi di laurea, fra le quali anche quella della giovane fanese Fioralba Hoxha, collaboratrice de *L'Africa Chiama*.

Esprimo il mio personale apprezzamento a Fioralba Hoxha, per aver scelto di affrontare nella stesura della sua tesi il tema dell'accoglienza dei migranti con un'intervista al sindaco di Riace, e soprattutto per la passione lodevole con cui si impegna quotidianamente nel mettere in atto azioni e strumenti di integrazione sociale dei migranti presenti sul nostro territorio. Il mio auspicio è che questa pubblicazione, resa possibile dal Consiglio Regionale delle Marche e dall'impegno del vice Presidente Renato Claudio Minardi, possa essere valido spunto di riflessione per tutti, in particolare per i giovani e allo stesso tempo costituire un modesto contributo per gli amministratori locali e gli operatori sociali.

Italo Nannini

*Presidente de L'Africa Chiama Onlus-Ong*

# Introduzione

*Amuri Amuri chi m'ha fattu fari  
M'ha fattu fari 'na granni pazzia [...]  
Amuri amuri a' sugnu carziratu  
A stu varcuni ca' di la spiranza,  
A sta spiranza unni m'abbrazzai.*

*Massimo Laguardia  
[Testo della canzone "Paccia d'amuri" tratta dalla colonna  
sonora del film "Nuovomondo" di Emanuele Crialese]*

«Chi me l'ha fatto fare, mi ha fatto fare una grande pazzia [...] qui sono carcerato nel barcone della speranza, a questa speranza alla quale m'abbraccio».

Versi di rimpianto per la decisione presa, di nostalgia per la terra abbandonata, di timore per il futuro incerto, versi di speranza a cui non si può che rimanere aggrappati per non cadere nello sconforto e continuare a credere di aver imboccato la strada giusta, strada che porta in un «nuovo mondo» dove potersi costruire una vita migliore.

Liberate da ogni connotazione linguistico- temporale, se ci dicessero che queste parole appartengano ad una canzone popolare cantata da giovani in fuga da guerre e persecuzioni, durante la traversata del Mediterraneo su barconi fatiscenti, non avremmo problemi a crederci. Ma questo non è possibile, la connotazione linguistica è chiara ed il rimando temporale lo è altrettanto; i versi richiamano nitidamente i decenni in cui a migrare erano gli italiani:

dal nord al sud, anno dopo anno migliaia di persone lasciavano la penisola, in cerca della stessa vita migliore, verso lo stesso «nuovo mondo» in cui potersi costruire un futuro.

È questo il punto di partenza da cui vuole prendere avvio quest'analisi: l'intrinseco legame tra la storia del mondo e la storia delle migrazioni, la ciclicità di queste ultime e l'irrefrenabilità del fenomeno migratorio, che accompagna e modella l'umanità dall'era dei tempi.

Partendo da questa concezione, è evidente l'importanza che assume il diritto d'asilo ma, per rifarci alle parole di uno dei più grandi filosofi di tutti i tempi, «non si tratta di filantropia ma di diritto e ospitalità significa quindi il diritto di uno straniero che arriva sul territorio altrui, di non essere trattato ostilmente, [si tratta] di un diritto di visita spettante a tutti gli uomini, [...] in virtù del diritto al possesso comune della superficie della terra, sulla quale, essendo sferica gli uomini non possono disperdersi all'infinito, ma devono da ultimo tollerarsi nel vicinato, nessuno avendo in origine maggior diritto di un altro a una porzione determinata della terra. Tratti inabitabili di questa superficie, il mare e i deserti di sabbia, impongono separazioni a questa comunità umana, ma la nave e il cammello rendono possibile che su questi territori di nessuno gli uomini reciprocamente si avvicinino»<sup>1</sup>.

Da questo presupposto, prende avvio il presente elaborato che tenta di indagare l'attuale sistema d'accoglienza italiano al fine di evidenziarne i limiti e proporre, sulla base dei modelli virtuosi, per lo più singoli progetti locali, valide alternative da applicare all'intero territorio nazionale.

Per far questo, non si può che partire dalla definizione di un quadro generale, all'interno del quale ricondurre l'esperienza italiana: iniziando con un rapido excursus storico che spieghi come il

---

1 Immanuel Kant commenta così il Terzo articolo definitivo per la pace perpetua che recita «Il *diritto cosmopolitico* dev'essere limitato alle condizioni dell'*ospitalità* universale» in Kant I., Per la pace perpetua. Un progetto filosofico, 1795.



concetto di asilo si sia evoluto, l'analisi procede con una disamina storico-normativa dei soggetti a cui il diritto stesso è rivolto - richiedenti asilo o protezione internazionale (con una particolare attenzione alla categoria dei Minori Stranieri Non Accompagnati) - in modo da comprendere la definizione e le caratteristiche delle figure in questione e di come queste siano riconosciute nel contesto internazionale. Dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948 e dalla Convenzione di Ginevra del 1951, principale riferimento a livello internazionale, in cui si ritrova la definizione di rifugiato ancora oggi riconosciuta, passando per i principali atti normativi europei, il lavoro si concentra sull'evoluzione legislativa italiana in materia di accoglienza, che a tutt'oggi manca ancora di una legge organica in materia. Prendendo le mosse dall'Art. 10 della Costituzione italiana, in vigore dal 1948, il lavoro procede analizzando l'evolversi della legislazione in relazione ai flussi migratori di cui l'Italia è stata soggetta, fino ad arrivare alla creazione del Piano Nazionale d'Accoglienza prima e al Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati poi. Dopo aver tracciato gli obbiettivi, le linee guida e la struttura generale dell'attuale sistema d'accoglienza italiano, l'elaborato si concentra sui limiti che si riscontrano nell'effettiva messa in pratica del sistema auspicato, ponendo soprattutto l'accento su uno degli aspetti più problematici, l'approccio emergenziale che ormai sembra all'ordine del giorno, anche quando di emergenze non si può parlare.

Nell'ottica di dover trovare un nuovo approccio strategico che permetta una gestione pianificata degli interventi, uniforme a livello nazionale, che eviti disparità relativamente a servizi e diritti garantiti, l'analisi si concentra su esempi positivi, messi in pratica a livello locale che hanno avuto riscontri favorevoli, non solo a livello nazionale ma anche internazionale. I casi in questione riguardano un progetto di micro-accoglienza locale (dove con micro s'intende l'autonomia con cui si è proceduto all'accoglienza, in un contesto comunale circoscritto, con linee guida e iniziative proprie,

non dettate dalla condotta nazionale), messo in piedi a Riace, piccolo comune della Calabria, dove la prima e la seconda accoglienza sono diventate un tutt'uno col conseguente processo di integrazione che ha portato benefici considerevoli, non solo ai beneficiari ma alla stessa popolazione locale che ha potuto sperimentare una ripresa economica e sociale, altrimenti difficilmente prevedibile. Il secondo caso portato ad esempio, riguarda invece la sfera della prima accoglienza, fase più delicata, soprattutto quando si ha a che fare con categorie vulnerabili come quella dei MSNA. Il progetto in questione, denominato FARO e realizzato in quattro fasi (dal 2011 al 2014), realizzato dall'associazione *Terre des hommes – Italia*, ha cercato di intervenire per fornire assistenza legale e psicologica/psicosociale ai giovani, nei primissimi giorni dopo lo sbarco, al fine di evitare disorientamento e l'aggravarsi di casi critici tra i membri di una categoria che per sua natura è più vulnerabili delle altre.

Detto questo, il lavoro si basa sull'auspicio che questi casi virtuosi, nella ricerca di un futuro piano d'azione relativo all'accoglienza, oltre al perseguimento di una legge organica in materia, vengano presi ad esempio per far sì che non rimangano casi isolati, ma diventino una buona prassi diffusa a livello nazionale.

## *1. Quadro generale: definizioni e normative*

### *1.1 Diritto d'asilo, Rifugiati e Minori Stranieri Non Accompagnati: cenni storici, definizioni e normativa internazionale di riferimento.*

Per capire appieno cos'è il diritto d'asilo, com'è progredito e com'è oggi applicato in Italia, non possiamo fare a meno di procedere attraverso un breve excursus storico che spieghi come questo concetto si sia evoluto dalle origini ad oggi. Analizzare l'odierno diritto d'asilo non può prescindere da un'precisa analisi storico-normativa del soggetto a cui è destinato, il rifugiato o richiedente protezione internazionale, in modo da comprendere la definizione

e le caratteristiche della figura in questione e di come questa è riconosciuto nel contesto internazionale. Allo stesso modo è necessario soffermarsi su un'altra figura controversa che crea non pochi problemi alla normativa nazionale e internazionale, quella dei Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA).

Il termine asilo, che affonda le sue radici già nelle società antiche e nelle popolazioni nomadi, deriva dal greco *ásylon* (particella privativa «a» accompagnata al verbo *syláo*, (ovvero catturare, devastare) letteralmente «dove non c'è diritto di cattura»<sup>2</sup> e si sviluppa sia nella civiltà greca che in quella romana come dovere di proteggere lo straniero in quanto, come scriveva anche Platone nel suo *Le leggi*, «isolato dai suoi compatrioti e dai suoi parenti»<sup>3</sup>. Nel corso degli anni il concetto di asilo ha assunto un grande rilievo anche come istituto religioso, promosso dalle grandi religioni monoteiste, seppur con qualche diversa accezione, nel precetto comune di aiuto e assistenza allo straniero.

È con la fine del Medioevo e la nascita degli stati assoluti che l'istituto dell'asilo verrà meno come concetto religioso, affermandosi sempre più come prerogativa statale in virtù dell'affermazione della sovranità territoriale. Con l'avvento dell'età moderna quindi l'asilo cambierà forma, abbandonando il significato di rifugio nei luoghi sacri per assumere il significato di accoglienza in uno stato diverso dal proprio. Nell'epoca in questione tale diritto era destinato, in via del tutto opposta alla concezione attuale, a coloro i quali avessero commesso crimini comuni, negandolo invece a chi fosse accusato di delitti politici proprio in difesa del principio di autorità assoluta della sovranità statale<sup>4</sup>. Bisognerà aspettare fino alla Rivoluzione francese perché quest'istituto cambi nuovamente sostanza, avvicini-

---

2 *Diritto d'asilo* in Enciclopedia Treccani; [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

3 Ferrari G., (2005), *L'asilo nel Diritto Internazionale*, UNHCR, [www.UNHCR.it](http://www.UNHCR.it), p. 1.

4 Ferrari G., (2005), *L'asilo nella storia*, UNHCR, [www.UNHCR.it](http://www.UNHCR.it), p. 1-2.

nandosi alla concezione che ne abbiamo noi oggi; infatti con l'avvento dell'Illuminismo e delle idee rivoluzionarie che si erigevano contro la tirannide a favore della libertà dei popoli, la nozione di rifugio tornerà ad essere prerogativa di chi combatteva il dispotismo a favore della libertà.

Durante l'età contemporanea l'asilo ha assunto due significati differenti, quello di asilo territoriale e quello di asilo diplomatico; nel primo caso s'intende «la protezione garantita da uno Stato nel proprio territorio ad uno straniero contro l'esercizio giurisdizionale dello Stato di origine, basato sul principio di non-respingimento, al fine di godere dei diritti internazionalmente riconosciuti»<sup>5</sup>; nel caso dell'asilo diplomatico siamo invece in presenza di uno Stato che esercita tale funzione sul territorio di un altro Stato, nelle sedi ad esso accordate (consolati e ambasciate).

È soprattutto tra '800 e '900 che gli Stati-nazione iniziano a fare i conti con un altro fenomeno, ovvero le migrazioni di intere popolazioni; il primo momento storico dell'età contemporanea a cui possiamo risalire è il Congresso di Vienna (indetto nel 1814, in conclusione delle guerre napoleoniche) e il conseguente periodo di Restaurazione che mise di nuovo al potere le monarchie detronizzate dai vari tentativi rivoluzionari. Le dure repressioni seguite a questo momento storico diedero vita a spostamenti di centinaia e migliaia di esuli e profughi in tutta Europa<sup>6</sup>.

Furono poi i due grandi conflitti mondiali ad esasperare la situazione di milioni di profughi in tutto il mondo (russi, armeni, greci, in aggiunta ai profughi creati dall'avvento delle dittature in Europa, ebrei in primis, ma anche spagnoli, portoghesi, austriaci ecc.). Data la gravità del fenomeno, questo frangente storico ha visto nascere i primi strumenti internazionali moderni relativi a profughi,

---

5 *Glossary of Migration* in Organizzazione Internazionale sulla Migrazione (OIM), [www.iom.int](http://www.iom.int), p.7.

6 Ferrari G., (2005), *L'asilo nella storia*, UNHCR, [www.UNHCR.it](http://www.UNHCR.it), p. 4.

non riconducibili all'asilo bensì al rilascio di documenti di viaggio che ne certificavano l'identità<sup>7</sup> o al riconoscimento dello status giuridico di rifugiato<sup>8</sup>.

Su quest'ondata di avvenimenti storici che destabilizzarono gli Stati e i popoli di tutto il mondo, le Nazioni Unite promossero la redazione della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, approvata e firmata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea Generale, sancendo all'Art.14 che «1. Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni. 2. Questo diritto non potrà essere invocato qualora l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite». Questo importante documento diventerà il punto di partenza del quadro normativo che regola la materia del diritto d'asilo, in quanto primo documento a sancire a livello mondiale i diritti fondamentali di cui è titolare, per la prima volta, l'essere umano.

Con lo stesso intento generale, e più nello specifico, quello di aiutare i cittadini europei esuli a causa della Seconda Guerra Mondiale, nel 1950, L'Assemblea Generale istituì l'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e l'anno seguente adottò a Ginevra la Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status dei rifugiati, base giuridica dell'assistenza e statuto guida dell'attività dell'UNHCR<sup>9</sup>.

È proprio nella Convenzione di Ginevra (composta da 7 capitoli per un totale di 46 articoli) che ritroviamo la definizione di ri-

---

7 Accordo del 5 luglio 1922: rilascio di certificati d'identità ai rifugiati russi; Piano del 1924: rilascio di certificati d'identità ai rifugiati armeni; Accordo del 12 maggio 1926: rilascio di certificati d'identità ai rifugiati russi e armeni.

8 Convenzione americana sul diritto d'asilo (L'Avana, 20 febbraio 1928); Accordo relativo al riconoscimento giuridico dei rifugiati russi e armeni (30 giugno 1928); Convenzione sullo status dei rifugiati (28 ottobre 1933); Convenzione americana sull'asilo politico (Montevideo, 26 dicembre 1933); Accordo provvisorio e Convenzione relativi allo status dei rifugiati della Germania (rispettivamente il 4 luglio 1936 e il 10 febbraio 1938).

9 The UN Refugee Agency, sezione Storia, [www.UNHCR.it](http://www.UNHCR.it).

fugiato tutt'oggi riconosciuta a livello internazionale. Nelle intenzioni dei contraenti vi era la volontà di riconoscere una definizione che avesse portata universale, applicabile a tutte le aree del mondo, che non fosse più vincolata all'appartenenza a determinate categorie, come etnia e razza, bensì legata al personale timore di persecuzione individuale; il risultato di questi propositi sancisce ai sensi dell'Art. 1(A) della Convenzione che sia da considerarsi rifugiato chiunque «nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi»<sup>10</sup>. La Convenzione pone l'attenzione anche sulla necessità di assicurare ai rifugiati diritti imprescindibili quali, la protezione legale, l'assistenza sociale, il diritto al lavoro e all'istruzione, la libertà di religione e di movimento, permettendo in questo modo il godimento dei diritti civili economici e sociali (Art. 16-28 della Convenzione).

La peculiarità della Convenzione di Ginevra è il fatto che essa non tratta in alcun modo la concessione dell'asilo da parte degli Stati; è pensabile che gli Stati contraenti lo offriranno a coloro i quali corrisponderanno alla definizione di rifugiato contenuta negli strumenti internazionali a loro disposizione, ma al di fuori del contesto di «fondato timore di persecuzione per per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per opinioni politiche», ogni Stato deciderà chi ammettere sul proprio territorio in maniera discrezionale, secondo i propri

---

10 Da notare che la Convenzione di Ginevra non contiene una definizione del termine "persecuzione". Secondo l'interpretazione dominante, si può dedurre che s'intenda per persecuzione ogni minaccia alla vita o alla libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza ad un determinato gruppo sociale.

criteri; la Convenzione, seppur esortativa, rispetta appieno la sovranità dei singoli Stati<sup>11</sup>.

Tuttavia gli Stati contraenti si impegnano al rispetto del principio di *non refoulement*, sancito dall'Art. 33 sul «Divieto d'espulsione e di rinvio al confine», della Convenzione del 1951 secondo il quale «1. Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche. 2. La presente disposizione non può tuttavia essere fatta valere da un rifugiato se per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese». Questa definizione è stata successivamente ampliata nella Convenzione contro la tortura del 1984 che stabilisce che «1. Nessuno Stato Parte espelle, respinge né estrada una persona verso un altro Stato qualora vi siano serie ragioni di credere che in tale Stato essa rischia di essere sottoposta a tortura. 2. Per determinare se tali ragioni esistono, le autorità competenti tengono conto di tutte le considerazioni pertinenti, compresa, se del caso, l'esistenza, nello Stato interessato, di un insieme di violazioni sistematiche, gravi, flagranti o massicce, dei diritti dell'uomo»<sup>12</sup>.

L'Art. 33 costituisce una delle disposizioni fondamentali della Convenzione alla quale non è possibile apporre riserva. Nonostante questo, il testo della Convenzione non chiarisce se il principio di *non refoulement* sia limitato ai rifugiati che già si trovano sul terri-

---

11 Pedrazzi M, (2006), *Il diritto d'asilo nel diritto internazionale agli albori del terzo millennio*, in Zagato L. (a cura di), *Verso una disciplina comune europea del diritto d'asilo*, CEDAM, p. 18-19.

12 *Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*, conclusa a New York il 10 dicembre 1984, Art. 3, Parte Prima.

torio dello Stato ospitante o se sia estendibile anche ai richiedenti asilo che si presentano alle frontiere. In definitiva, a tutt'oggi, non esiste trattato o convenzione giuridicamente vincolante che obblighi lo Stato a concedere asilo o ad accogliere i richiedenti alle frontiere<sup>13</sup>.

Rimane il fatto che la Convenzione di Ginevra ed il Protocollo addizionale del 1967, adottato con l'intento di risolvere le irregolarità della Convenzione<sup>14</sup>, costituiscono ancora oggi i pilastri normativi internazionali sui diritti dei rifugiati.

Tra gli altri atti internazionali che hanno applicato ed esteso la Convenzione del 1951 si annoverano la Convenzione dell'Organizzazione per l'Unità Africana (OUA, nata al fine di regolare la questione dei rifugiati in Africa) del 1969 che estende la definizione di rifugiato anche «ad ogni persona che a causa di aggressione esterna, occupazione, dominio straniero o gravi turbamenti dell'ordine pubblico in tutto o in una parte del Paese di origine o di cittadinanza, è obbligata ad abbandonare la propria residenza abituale per cercare rifugio in un altro luogo fuori del Paese di origine o di cittadinanza»<sup>15</sup> e la Dichiarazione di Cartagena del 1984,

---

13 Ferrari G., (2004), *La Convenzione sullo Status dei rifugiati. Aspetti storici*, Relazione tenuta presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", p. 9-11.

14 Adottato a New York il 31 gennaio 1967 ed entrato in vigore il 4 ottobre dello stesso anno, il Protocollo relativo allo Status di rifugiato, aveva lo scopo di rimediare alle due anomalie della Convenzione: a) la data del 1° gennaio 1951 come limite temporale degli eventi che potevano aver causato la richiesta di asilo; b) la limitazione geografica, prevista dalla Convenzione stessa, che offriva agli Stati contraenti la possibilità di limitare gli obblighi loro derivanti dalla Convenzione alle persone divenute rifugiate in seguito ad avvenimenti verificatisi in Europa soltanto e non altrove. Gli Stati aderenti, considerando che dopo l'approvazione della Convenzione sono apparse nuove categorie di rifugiati, le quali pertanto potevano essere escluse dalla Convenzione e l'opportunità di applicare il medesimo statuto a tutti i rifugiati compresi nella definizione espressa dalla Convenzione, senza tener conto della data limite del 1° gennaio 1951, hanno ritenuto necessario che gli Stati contraenti applicassero la Convenzione a tutti i rifugiati, senza limitazione geografica alcuna.

15 *Dichiarazione dell'Organizzazione dell'Unità Africana* (OUA) che regola gli aspetti



che ritiene il termine rifugiato da «estendersi alle persone fuggite dal loro paese perché la loro vita, la loro sicurezza e la loro libertà erano minacciate da una violenza generalizzata, un'aggressione straniera, conflitti interni, una violazione massiccia dei diritti dell'uomo o altre circostanze che abbiano gravemente turbato l'ordine pubblico»<sup>16</sup>.

Un ultimo importante documento incluso tra le fonti internazionali in materia d'asilo è la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), che non fa un riferimento diretto al principio di non respingimento o al diritto d'asilo ma stabilisce che gli stati contraenti hanno l'obbligo di riconoscere «ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti al Titolo Primo»<sup>17</sup> della suddetta Convenzione. È da notare che solo alcune disposizioni della CEDU menzionano specificatamente gli stranieri o circoscrivono determinati diritti a cittadini o residenti regolari, ma l'Art. 1 appena citato, contemplando la giurisdizione statale come mezzo per garantire agli individui ad essa sottoposti diritti e libertà, comprende automaticamente anche gli stranieri e richiedenti asilo.

Nel contesto della concessione di asilo e di trattamento dei richiedenti asilo e rifugiati, un'attenzione particolare va rivolta ai Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA).

Questa categoria complica ulteriormente l'analisi normativa in quanto si è di fronte a soggetti che racchiudono una duplice iden-

---

specifici dei rifugiati in Africa, Adottata dalla Conferenza dei Capi di Stato e di Governo dell'OUA riuniti ad Addis Abeba il 10 settembre 1969. Entrata in vigore il 20 giugno 1974, Art. 1.2.

16 *Dichiarazione di Cartagena sui Rifugiati*, Adottata dal Colloquio sulla protezione internazionale dei rifugiati in America Centrale, Messico e Panama: problemi giuridici ed umanitari, Cartagena de Indias, 19-22 novembre 1984, Art. 3.3.

17 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) Firmata a Roma il 4 novembre 1950, Testo coordinato con gli emendamenti di cui al Protocollo n. 11 firmato a Strasburgo l'11 maggio 1994, entrato in vigore il 01 novembre 1998.

tità: quella di stranieri e, al contempo, quella di minori. Essi quindi, rappresentano una particolare figura di migranti e come tali dovrebbero essere destinatari di una normativa specifica ad essi esclusivamente rivolta.

Prima di proseguire con l'analisi storico-normativa, è necessario definire cosa si intenda con la dicitura MSNA; per far questo si può far riferimento alla Direttiva Europea 2001/55/EC, che all'Art. 2 definisce i MSNA come: «i cittadini di paesi terzi o gli apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile per essi in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono lasciati senza accompagnamento una volta entrati nel territorio degli Stati membri»<sup>18</sup>.

Stabiliti i soggetti dell'analisi, per esaminare le politiche d'accoglienza a cui si è giunti e metterne in luce punti forti e fallaci, è necessaria anche in questo particolare caso, una breve panoramica storica che affonda le radici nella prima Dichiarazione dei diritti del fanciullo, siglata a Ginevra nel 1924 per opera delle Nazioni Unite, a seguito degli orrori della Prima Guerra Mondiale. In realtà il documento in questione si rifà ad uno scritto dell'anno precedente per opera di Eglantyne Jebb, fondatrice nel 1919 di *Save the Children*; ella scrisse la prima Carta dei Diritti del Bambino, elencandone quelli inviolabili e anticipando il concetto, rivoluzionario per l'epoca, che anche i bambini fossero titolari di diritti<sup>19</sup>.

Il documento, ripreso e sviluppato dalle Nazioni Unite, trova il suo fulcro nell'affermazione secondo cui «l'umanità deve offrire al

---

18 Direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001 *sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi*, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee 7 agosto 2001.

19 Save the Children, Sezione storia, in [www.savethechildren.it](http://www.savethechildren.it).

fanciullo quanto di meglio possiede [...] al di là di ogni considerazione di razza, nazionalità e credo»<sup>20</sup>. Questo primo abbozzo è stato poi ripreso dalla Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza del 1959, revisionata nella sua versione definitiva nel 1989 ed oggi ratificata da tutti i Paesi del mondo, ad eccezione degli Stati Uniti e della Somalia<sup>21</sup>; nonostante la ratifica, il documento non ha carattere vincolante a livello giuridico, ma impegna comunque i paesi membri al suo rispetto a livello etico e morale.

La Convenzione dell' 89 stabilisce in primis cosa si intende con minore, come rinvenibile all'Art.1, stabilendo che «s'intende per fanciullo ogni essere umano in età inferiore ai diciotto anni, a meno che secondo le leggi del suo Stato, sia divenuto prima maggiorenne» Il documento nel complesso è costituito da 54 articoli, divisi in tre sezioni concernenti rispettivamente: i diritti dei minori (Art.1-41); la creazione di un comitato internazionale allo scopo di verificare la costante implementazione della Convenzione da parte degli stati adempienti (Art. 42-45); l'osservanza burocratica per la ratifica, le riserve o la proposta di emendamenti del documento (Art. 46-52)<sup>22</sup>.

La straordinarietà di questa Convenzione è il successo che ha raccolto tra gli stati (è infatti il più ratificato a livello internazionale) e la sua completezza in materia di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia. I redattori sono riusciti infatti ad attribuire con un unico documento tutti i diritti civili, politici, economici, sociali e culturali, sino ad allora associabili a uomini e donne d'età adulta, conferendo al minore non solo lo status di oggetto di tutela e protezione bensì anche quello di soggetto di diritto.

---

20 Dichiarazione dei diritti del Fanciullo, (Dichiarazione di Ginevra, 1924), Lega delle Nazioni, Ginevra, Marzo 1924.

21 *La legislazione internazionale sui diritti dei minori*, Amnesty International, Sezione italiana, in [www.amensty.it](http://www.amensty.it)

22 *Ibidem*.

Definiti i soggetti dell'analisi, esaminate le basi storiche che hanno dato vita ai primi documenti utili in materia ed analizzati gli Atti internazionali di riferimento, sarà utile procedere con un'ulteriore disamina delle Convenzioni e degli Atti comunitari attuali.

### *1.2 Normativa comunitaria*

La fine della Seconda Guerra Mondiale ha spinto gli Stati Europei a escogitare politiche di armonizzazione economica per promuovere la ripresa; è così che sono nate le prime forme di associazionismo europee, la CECA<sup>23</sup> prima e CEE e EURATOM<sup>24</sup> successivamente. Lo scopo fondamentale era la creazione di un mercato unico europeo promosso attraverso la libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali. È questo il motivo per cui non era stata discussa alcuna competenza della Comunità in materia di diritto d'asilo, prerogativa lasciata alle singole entità statali.

È solo a partire dagli anni '80 che l'attenzione si è posta anche sulle politiche migratorie: lo spazio di libera circolazione posto in essere dagli Accordi di Schengen, sottoscritti nel 1985<sup>25</sup>, ha promosso l'abolizione delle frontiere tra gli stati membri dell'UE. La questione cruciale allora riguardava il diritto alla circolazione di cittadini di Stati terzi. Le linee politiche adottate in merito sono state tendenzialmente due: da un lato, limitazioni restrittive ai nuovi arrivi in termini di programmazione dei flussi migratori, regole e procedure per l'ingresso e per l'allontanamento dai territori de-

---

23 Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio: trattato firmato a Parigi il 18 aprile 1951 da Francia, Germania, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo.

24 Comunità Economica Europea e Comunità Europea dell'energia Atomica, trattati firmati a Roma il 25 marzo 1957, da Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo.

25 Gli accordi del 1985 vennero successivamente firmati, dando vita alla Convenzione Schengen applicativa dell'Accordo, il 19 giugno 1990 ; tale Convenzione non è analizzata in quanto ha cessato di essere valida al momento dell'entrata in vigore della Convenzione di Dublino, tra il '97 e il '98.

gli stati, incoraggiamento al rientro volontario nei paesi di origine; dall'altro, una propensione liberale nei confronti degli immigrati di lunga permanenza o di seconda generazione; anche quest'ultima però tendeva a privilegiare i cittadini degli stati membri ed escludere i cittadini stranieri degli Stati terzi. Nel dibattito tra queste due linee, il diritto d'asilo e la necessità di una sua disciplina comune, iniziò a giocare un ruolo di primo piano tra gli Stati europei. Una delle questioni principali riguardava i cosiddetti «rifugiati in orbita», ovvero i richiedenti asilo rimandati da uno Stato all'altro senza che nessuno di questi si assumesse la competenza ad accoglierli e garantire loro protezione<sup>26</sup>.

La soluzione giunse nel 1990, con la Convenzione di Dublino<sup>27</sup> con la quale vennero stabiliti i criteri al fine di determinare quale fosse lo stato competente ad esaminare la domanda di asilo presentata in uno stato dell'Unione e per ovviare al problema delle «richieste multiple» a più Stati membri contemporaneamente. La Convenzione stabilì in primis una comune terminologia di riferimento, come rinvenibile all'Art. 1 secondo cui: «ai fini della presente convenzione si intende per:

- Straniero: chi non è cittadino di uno Stato membro;
- Domanda di asilo: domanda con cui uno straniero chiede ad uno Stato membro la protezione della convenzione di Ginevra invocando la qualità di rifugiato ai sensi dell'Art. 1 della summenzionata convenzione, modificata dal protocollo di New York;

---

26 M.S. Olivieri (a cura di) (2005), *Rifugiati in Italia: la protezione negata. Primo rapporto sul diritto d'asilo Italia*, ICS, in [www.icsitalia.org](http://www.icsitalia.org), p.16.

27 Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990, «sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità Europee»; composta da 23 articoli; pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea, il 19 agosto 1997 (entrata in vigore il 1° settembre 1997 per Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna; il 1° ottobre 1997 per Svezia, Grecia ed Austria; il 1° gennaio 1998 per la Finlandia ).

- Richiedente l'asilo: straniero che ha presentato una domanda di asilo in merito alla quale non è ancora stata presa una decisione definitiva;
- Esame di una domanda di asilo: l'insieme dei provvedimenti relativi all'esame di una domanda di asilo, delle decisioni o delle sentenze ad essa afferenti, adottati dalle autorità competenti, ad eccezione delle procedure di determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda di asilo in virtù delle disposizioni della presente convenzione
- Titolo di soggiorno: qualsiasi autorizzazione rilasciata dalle autorità di uno Stato membro che autorizzi il soggiorno di uno straniero nel suo territorio, ad eccezione dei visti e delle autorizzazioni di soggiorno rilasciate durante l'istruzione di una domanda per ottenere un titolo di soggiorno o di una domanda di asilo;
- Visto d'entrata: autorizzazione o decisione di uno Stato membro per consentire il transito di uno straniero attraverso il suo territorio, sempre che siano soddisfatte le altre condizioni di ingresso;
- Visto di transito: autorizzazione o decisione di uno Stato membro per consentire il transito di uno straniero attraverso il suo territorio o nella zona di transito di un porto o di un aeroporto, sempre che siano soddisfatte le altre condizioni di transito»<sup>28</sup>;

Procedendo con l'analisi della convenzione, si nota che l'intera struttura decisa a Dublino è contenuta nell'Art.3 che stabilisce i criteri per l'identificazione dello Stato competente all'esame della domanda, contenuti negli Art. dal 4 all' 8 della Convenzione, se-

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 3.

condo i quali esso è lo Stato membro:

- che ha riconosciuto lo status di rifugiato ad un familiare del richiedente asilo;
- che ha rilasciato un titolo di soggiorno o visto, o quello che ha rilasciato il titolo di più lunga durata qualora il richiedente fosse in possesso di più permessi;
- di cui il richiedente asilo ha varcato la frontiera in modo irregolare, qualora quest'infrazione sia verificabile;
- responsabile del controllo dell'entrata del richiedente asilo nel territorio degli Stati membri, eccetto il caso in cui il richiedente non sia soggetto all'obbligo del visto né dello Stato di ingresso né in quello in cui presenta la domanda;
- cui la domanda d'asilo è stata presentata qualora nessuno dei criteri possa essere applicato<sup>29</sup>.

La Convenzione fornisce inoltre, indicazioni riguardo la procedura da seguire nel caso in cui ad uno Stato sia stata presentata domanda d'asilo ed esso reputi a sua volta responsabile un altro Stato membro (senza entrare nel merito, consultare Art. 11-13 della Convenzione di Dublino). Per concludere l'analisi di questo documento, è necessario metterne in luce i punti deboli riscontrati dalla disciplina, soprattutto nella durata e nella lunghezza della procedura di riconoscimento dello Stato competente e la difficoltà nel rintracciare prove adeguate per l'identificazione dello Stato responsabile dell'ingresso irregolare di un richiedente; motivi per cui è stato modificato nella formula generalmente ricordata (che verrà analizzata in seguito) come Dublino II.

Lo step successivo è rappresentato dal Trattato di Amsterdam<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 4-5.

<sup>30</sup> Firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1 maggio 1999.

che ha modificato il precedente costitutivo dell'Unione Europea, Trattato di Maastricht (1992) il cui Titolo VI creava il così detto «terzo pilastro», allora definito «Giustizia e Affari Interni» in cui era contenuta anche la politica sull'immigrazione, sull'asilo e sul diritto di attraversare le frontiere esterne. Il trattato si presentava però ancora limitato e poco vincolante. Il Trattato di Amsterdam, al Titolo IV dedicato a «Visti, asilo immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle Persone» (Art. 61-64), invece ha tentato un'armonizzazione delle politiche statali al fine di creare un diritto unico sull'asilo che includesse requisiti comuni minimi di accoglienza e procedure (Art. 63); questi andarono a costituire il «primo pilastro» dell'Unione Europea. Il grande risultato del Trattato fu il passaggio dal sistema intergovernativo all'applicazione del diritto comunitario sovranazionale<sup>31</sup>. Pochi giorni dopo, 15-16 ottobre 1999, il Consiglio d'Europa si riunì in un vertice a Tampere per avvalorare quanto deciso dal Trattato di Amsterdam sancendo come obbiettivo «una Unione Europea aperta e sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra sui rifugiati e gli altri rilevanti strumenti sui diritti umani, in grado di rispondere ai bisogni umanitari sulla base della solidarietà»<sup>32</sup> e ribadendo «l'importanza che l'Unione e gli Stati membri riconoscono al rispetto assoluto del diritto di chiedere asilo», specificando ancora la necessità «dell'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo [CEAS], basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra in ogni sua componente, garantendo in tal modo che nessuno venga esposto nuovamente alla persecuzione, ossia mantenendo il principio di *non refoulement*» e ancora che «nel lungo termine, si sarebbe dovuta realizzare una procedura comune in materia di asilo e creare uno sta-

---

31 M.S. Olivieri (a cura di) (2005), *Rifugiati in Italia: la protezione negata. Primo rapporto sul diritto d'asilo Italia*, ICS, in [www.icsitalia.org](http://www.icsitalia.org), p.17.

32 Consiglio Europeo di Tampere, 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della presidenza, *Verso un'unione di libertà, sicurezza e giustizia: i capisaldi di Tampere*, n°4.



tus uniforme per coloro che fossero riconosciuti come rifugiati»<sup>33</sup>.

Nel 2000 è stato ideato un nuovo Regolamento<sup>34</sup> che ha dato vita al cosiddetto Sistema EURODAC (*European Dactyloscopie*), ovvero un sistema per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo e di alcune categorie di immigrati clandestini, finalizzato ad un efficace applicazione della Convenzione di Dublino<sup>35</sup>. Grazie a questo sistema, i membri UE potevano identificare gli individui fermati per attraversamento irregolare delle frontiere, verificando inoltre se l'individuo in questione avesse già presentato domanda d'asilo in un altro Stato membro.

Nello stesso anno è stato istituito anche il Fondo Europeo per i Rifugiati (FER)<sup>36</sup> per il periodo 2001-2004, a garanzia dell'equa spartizione delle risorse destinate all'accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo, tra gli Stati membri (in seguito rinnovato per gli anni 2005-2010 e 2008-2013<sup>37</sup>).

---

33 *Ibidem*, n° 13.

34 Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino.

35 La struttura prevedeva un'unità centrale gestita dalla Commissione europea, una base centrale automatizzata di dati sulle impronte digitali, e i mezzi elettronici di trasmissione tra i paesi dell'UE e la base di dati centrale; oltre alle impronte, i dati registrati riguardavano: sesso, paese dell'UE d'origine; luogo e data della domanda d'asilo o dell'arresto dell'individuo; numero d'identificazione; data del rilevamento delle impronte; data di trasmissione dei dati all'unità centrale. La rilevazione dei dati valeva esclusivamente per persone di età non inferiore ai 14 anni.

36 Decisione del Consiglio 2000/596/CE del 28 settembre 2000, che istituisce un Fondo europeo per i rifugiati, Gazzetta ufficiale n. L 252 del 06/10/2000 pag. 12-18.

37 Decisione 2004/94/CE e abrogazione della medesima tramite la Decisione 2007/573/CE; gli obiettivi del Fondo, che sono realizzati nell'ambito del periodo di programmazione pluriennale, vengono approvati dalla Commissione Europea e poi attuati tramite programmi annuali. Per il periodo 2014-2020 è stato istituito il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (AMIF - Asylum Migration & Integration Fund) che ha come obiettivo principale una gestione efficiente dei flussi migratori e il rafforzamento e sviluppo di un approccio comune da parte dell'UE in ambito asilo e immigrazione.

Proseguendo l'exkursus storico, nel 2001, l'Unione Europea ha adottato una Direttiva<sup>38</sup> (di cui già si è fatto accenno precedentemente) che regolamentasse la concessione di protezione temporanea a persone fuggite dai propri paesi d'origine al fine di fornire norme comuni agli Stati membri in caso di afflusso massiccio di sfollati. Tale Direttiva stabiliva una tutela immediata e transitoria (di durata pari ad un anno, prorogabile ad un massimo di due anni e revocabile in caso il Consiglio verificasse una situazione stabile e sicura per gli sfollati nel paese di origine), previa l'accertamento da parte del Consiglio dell'avvenuto afflusso massiccio di sfollati nell'UE. Pertanto gli Stati membri avrebbero rilasciato agli individui ammessi alla protezione un titolo di soggiorno<sup>39</sup>, accordando inoltre:

- «il diritto di esercitare un'attività di lavoro subordinato o autonomo, di partecipare ad attività nell'ambito dell'istruzione per adulti, della formazione professionale e delle esperienze pratiche sul posto di lavoro;
- il diritto di ottenere un'abitazione adeguata;
- il diritto di ricevere l'aiuto necessario in termini di assistenza sociale, contributi al sostentamento, qualora non dispongano delle risorse necessarie, e di cure mediche;
- il diritto dei minori di età inferiore a 18 anni di accedere al sistema educativo al pari dei cittadini dello Stato membro»<sup>40</sup>.

Oltre al ricongiungimento familiare in caso di protezione tempo-

---

38 Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi. Recepita in Italia con D.lgs 7 aprile 2003, n. 85.

39 *Ibidem*.

40 *Ibidem*.

ranee in diversi Stati, la Direttiva regolava anche la questione dei MSNA prevedendo la loro collocazione presso membri adulti della loro famiglia, presso una famiglia ospitante o presso centri d'accoglienza per minori<sup>41</sup>.

Come precedentemente accennato, la Convenzione di Dublino necessitava di modifiche a causa della lentezza e delle difficoltà che contraddistinguevano le sue procedure. È così che nel 2003 si arrivò a siglare il Regolamento Dublino II<sup>42</sup>, con l'intento di individuare il più rapidamente possibile l'unico Stato membro competente alla valutazione della domanda d'asilo. Le modifiche apportate alla Convenzione di Dublino quindi, riguardano principalmente i criteri d'individuazione del suddetto Stato, riassumibili in cinque principi fondamentali (Art. 6-12, 14 del Regolamento Dublino II):

- principio dell'unità del nucleo familiare: in caso di MSNA, la domanda di asilo è affidata alla valutazione dello Stato membro nel quale si trova un eventuale familiare; se tale condizione non dovesse esistere, è competente lo Stato membro in cui la domanda è stata presentata. Anche in caso di maggiorenni, vige il principio dell'unità familiare<sup>43</sup>. Infine in caso di domande di più familiari, è prevista la possibilità di esame congiunto;
- rilascio di permessi di soggiorno o visti: questo principio è riportato senza sostanziali modifiche dalla precedente Convenzione<sup>44</sup>;

---

41 *Ibidem*.

42 Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo. [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

43 In virtù del principio di unità familiare, anche in presenza di maggiorenni, se un familiare del richiedente risiede già in qualità di rifugiato in uno Stato membro, o se la domanda di questa persona è in corso, detto Stato membro è competente per l'esame della domanda d'asilo, sempre che l'interessato lo desideri.

44 Art. 9 del Regolamento 343/2003.

- ingresso o soggiorno illegali in uno Stato membro: lo Stato membro in cui questo è avvenuto, è competente per valutare la domanda d'asilo (responsabilità che termina dodici mesi dopo l'attraversamento clandestino delle frontiere); inoltre, il soggiorno continuo per cinque mesi in uno Stato membro, fa di quest'ultimo l'incaricato alla valutazione della domanda d'asilo;
- ingresso legale in uno Stato membro: in caso di ingresso in uno Stato in cui non è previsto il sistema di visti, è quest'ultimo lo Stato competente;
- domanda presentata in una zona internazionale di transito di un aeroporto: anche in questo caso è competente lo Stato membro di appartenenza dell'aeroporto o zona internazionale in questione.

In conclusione, all'art. 13 del regolamento in esame si legge che, «quando lo Stato membro competente per l'esame della domanda d'asilo non può essere designato sulla base dei criteri enumerati nel presente regolamento, è competente il primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata». Per quanto riguarda la procedura, il presente Regolamento non modifica significativamente la Convenzione del '90. Tirando le somme, per quanto ritenuto un documento migliorato rispetto alla Convenzione di Dublino, neanche questo può definirsi un documento soddisfacente nell'ottica di una completa realizzazione del sistema europeo comune d'asilo.

L'Unione Europea ha continuato a lavorare sull'implementazione del processo di armonizzazione delle politiche nazionali in tema di asilo, adottando diverse direttive, prima tra cui la cosiddetta Direttiva Accoglienza<sup>45</sup> che si occupava delle norme minime relative all'ammissione dei richiedenti asilo negli Stati membri. Lo scopo principale era quello di assicurare un livello di vita dignitoso ai ri-

---

<sup>45</sup> Direttiva del Consiglio, 2003/9/CE del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (GU L-31 Del 6.2.2003). Recepita in Italia con D.lgs 30 maggio 2005, n. 140.

chiedenti, evitando spostamenti all'interno dell'Unione, in attesa della valutazione delle domande d'asilo. Le principali aree della Direttiva riguardavano: libera circolazione, nucleo familiare, esami medici, scolarizzazione e istruzione dei minori, lavoro, formazione professionale ed infine disposizioni generali relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria (Art. 7-13). Questa direttiva, a causa delle pratiche ancora divergenti tra gli Stati rendeva inefficaci le effettive condizioni di accoglienza; è per questo motivo che con una successiva direttiva si è giunti alla sua modifica, non ancora applicata<sup>46</sup>, che per la prima volta prevede norme dettagliate circa il trattamento dei richiedenti asilo, a garanzia del pieno rispetto dei loro diritti fondamentali. In primis la direttiva contiene un elenco dettagliato dei motivi di trattenimento, con lo scopo di evitare decisioni arbitrarie e ridurre al minimo il periodo, soprattutto per i minori; istituisce importanti garanzie legali e introduce condizioni di accoglienza per i centri di trattenimento, come la comunicazione con avvocati, familiari e ONG e accessi a spazi all'aria aperta. La nuova Direttiva inoltre richiede un'analisi individuale al fine di definire specifiche esigenze di persone vulnerabili come MSNA, a cui dedica particolare attenzione, vittime di tortura ecc., per cui è prevista assistenza psicologica; stabilisce infine l'accesso lavorativo del richiedente entro nove mesi dalla registrazione d'arrivo.

Venne adottata inoltre Direttiva Qualifiche<sup>47</sup>, secondo la quale vengono stabilite le condizioni per la concessione della protezione internazionale, presupposto fondamentale prima di procedere al-

---

46 Direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifiuzione) (applicabile dal 21 luglio 2015) (GU L-180 del 29 giugno 2013).

47 Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (GU L-304 del 30 settembre 2004). Recepitata dall'Italia con D.lgs 19 novembre 2007, n. 251.

la richiesta d'asilo. L'importante introduzione di questa Direttiva riguarda appunto, la cosiddetta protezione sussidiaria che ha l'intento di modificare una condizione fino ad allora assai dibattuta, ovvero la necessità di introdurre una qualche forma di protezione anche a persone che non soddisfacevano pienamente i criteri per la richiesta dello status di rifugiato ma che rischiavano comunque la vita, o grave danno<sup>48</sup>, nel caso in cui fossero tornati nel paese di origine (Art. 2). Le imprecisioni delle norme minime contenute nella Direttiva hanno dato vita, tuttavia, a divergenze tra gli Stati membri riguardanti pratiche e normative in materia d'asilo, nonché a varianti di protezione internazionale con differenze abissali da tra i vari Stati. Anche in questo caso, vista la necessità, la Direttiva ha subito una revisione<sup>49</sup>, in modo da garantire equo trattamento in qualsiasi stato dell'Unione. Nel dettaglio la nuova Direttiva definisce le condizioni per la concessione di protezione internazionale, coordinando i diritti concessi a tutti i destinatari di protezione internazionale (rifugiati e beneficiari della protezione sussidiaria), soprattutto in materia di accesso all'occupazione e all'assistenza sanitaria, allungando inoltre la durata del permesso di soggiorno ai beneficiari di protezione internazionale. La Direttiva modificata prevede inoltre, una maggior attenzione nei confronti dei minori e degli aspetti legati al genere.

Un'ultima Direttiva da analizzare è la cosiddetta la Direttiva Procedure<sup>50</sup> che mirava a regolamentare l'intero iter delle domande

---

48 Tra i pericoli a cui la direttiva fa riferimento, si annoverano all'Art. 15: condanna a morte o all'esecuzione; tortura o altre forme di trattamento inumano o degradante; minaccia grave alla vita o alla persona, derivante da situazioni di conflitto armato.

49 Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (GU L 337 del 20 dicembre 2011).

50 Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca

di asilo, al fine di ridurre le disparità tra le varie procedure nazionali, basandole su un esame individuale, obbiettivo e imparziale. Vista la vaghezza delle disposizioni iniziali, questa Direttiva è stata rivista e modificata nel 2013<sup>51</sup> fissando regole più trasparenti per la presentazione di domanda di asilo che diventeranno altresì più rapide ed efficienti (si prevede che non superino i sei mesi), prevedendo un risparmio, dato dal minor tempo di accoglienza dei richiedenti in strutture pubbliche.

Il 2013 ha visto la modifica anche del Sistema EURODAC nato nel 2000, che necessitava di aggiustamenti per ridurre i ritardi nella trasmissione dei dati e per garantirne la protezione. Il nuovo regolamento<sup>52</sup> provvede quindi alla trasmissione delle impronte digitali in tempi più rapidi, implementando il sistema di protezione dei dati. Esso ha inoltre introdotto la possibilità di accedere alle impronte digitali (in caso di indagini penali) alle polizie nazionali e all'Euro-pol, seppur in circostanze limitate, con l'intento di prevenire, indagare e accertare reati di terrorismo e di altri reati gravi.

L'ultima importante revisione europea del 2013, connessa alla precedente sopracitata, riguarda il Regolamento di Dublino, deno-

---

dello status di rifugiato (GU L 326 del 13 dicembre 2005); recepita in Italia con D.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25.

51 Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, applicabile dal 21 luglio 2015 (GU L 180 del 29 giugno 2013).

52 Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 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 e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (applicabile dal 21 luglio 2013) (GU L 180 del 29 giugno 2013).

minata appunto Dublino III<sup>53</sup>. Come i precedenti regolamenti, anche questo ripone le sue fondamenta nel principio generale che ogni domanda di asilo debba essere esaminata da un unico Stato membro e che la responsabilità di protezione internazionale ricada sullo Stato che ha giocato un ruolo da protagonista nel processo di ingresso e di soggiorno del richiedente. Anche in questo caso, la revisione è stata necessaria al fine di ottimizzare i tempi e l'equità nel processo di determinazione dello Stato competente e di migliorare il sistema, ritenuto pietra miliare dell'UE ma costantemente discusso e criticato. Detto questo, alcuni capisaldi del precedente Regolamento sono rimasti invariati, tra cui il tentativo di impedire che nessuno Stato si dichiari competente in materia (azione contraria al diritto legittimo di chiedere protezione del rifugiato) e quello di evitare movimenti interni all'Unione da parte dei richiedenti. Innanzitutto il Regolamento Dublino prevede due clausole che autorizzano una deroga ai criteri generali di determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda d'asilo: la clausola di sovranità, per cui uno Stato membro può sempre decidere di assumere la responsabilità di esaminare una richiesta di asilo presentata in frontiera o sul territorio, anche se in base ai criteri ordinari la competenza dovrebbe essere attribuita ad altro Stato membro, e la clausola umanitaria, per cui qualsiasi Stato membro, pur non essendo competente dell'esame della domanda secondo i criteri ordinari, può diventarlo in considerazione di esigenze familiari o umanitarie del richiedente asilo (gravidanza, maternità recente, grave malattia, serio handicap, età avanzata, migliore interesse del minore non accompagnato). Tra le altre principali disposizioni introdotte, rivestono un aspetto importante le specificazioni riguardanti la fami-

---

53 Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, 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 (applicabile dal 1° gennaio 2014) (GU L 180 del 29 giugno 2013).



glia; in primis il regolamento prevede un ampliamento della definizione della stessa (vengono compresi anche i parenti diversi da madre e padre), da cui il richiedente può domandare la non separazione (Art. 2). Inoltre si rivolge particolare attenzione all'interesse dei minori a cui si cerca di dare più garanzie e possibilità di ricongiungimento familiare: è prevista l'assistenza di un rappresentante, che ha accesso a tutte le informazioni del caso; oltre a ciò lo Stato nel quale ha presentato domanda deve procedere in tempi brevi alla ricerca dei familiari; nel caso di MSNA sarà competente lo Stato in cui risiede legalmente il padre, la madre o, novità rispetto a Dublino II, un adulto responsabile in base alle leggi dello Stato in cui risiede; complessivamente tutta la procedura deve essere attuata nel rispetto del superiore interesse del minore e secondo il principio di unità familiare (Art. 6-11)<sup>54</sup>. Il Regolamento introduce l'obbligo di condurre un colloquio individuale con il richiedente, che dev'essere svolto prima che sia adottata qualsiasi tipo di decisione e condotto da una persona qualificata (Art. 5)<sup>55</sup>. Proseguendo l'analisi delle disposizioni, si prevede che in caso di procedura di trasferimento, gli Stati hanno la facoltà di trattenere l'interessato per pericolo di fuga, ai fini di portare a termine la procedura. Il trattenimento può avvenire solamente previa una valutazione caso per caso che dimostri l'impossibilità di applicare altre misure meno coercitive; il regolamento prevede inoltre che si tratti di un periodo più breve possibile. Tra le altre, si registra la disposizione secondo la quale, in caso in cui un richiedente abbia presentato ricorso contro un eventuale ordine di trasferimento, ha il diritto di aspettarne l'esito prima di essere trasferito (Art. 26-29)<sup>56</sup>. Infine una delle introduzioni più importanti del Regolamento Dublino III riguarda la ripresa a carico (per quanto riguarda la presa a carico, la procedura e le tempisti-

---

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 8-10.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 15-17.

che sono rimaste pressoché invariate<sup>57</sup>), secondo cui uno Stato membro presso il quale una persona abbia presentato una nuova domanda, può domandare allo Stato membro ritenuto competente di riprendere in carico tal persona (ai sensi dell'Art. 20, par. 5, e dell'Art.18, par. 1, let. b, c, d). Dublino III introduce il termine di 2 mesi entro la ricezione dei dati EURODAC per la richiesta di ripresa in carico, oppure 3 mesi nel caso in cui si attinga da prove ottenute in altro modo. In caso di mancato rispetto dei termini, la competenza spetterà allo Stato membro in cui è stata presentata la nuova domanda. Per giunta, in caso di mancata presentazione di una nuova domanda di protezione internazionale, lo Stato in cui soggiorna senza titolo una persona che ha presentato domanda (in corso d'esame, ritirata o respinta) in un altro Stato, può chiedere a quest'ultimo di riprendere in carico l'interessato, secondo le stesse tempistiche del caso precedente. In caso i termini non vengano rispettati lo Stato in cui si trova l'interessato offre a quest'ultimo la possibilità di presentare una nuova domanda. Ancora, in caso di respinta con decisione definitiva da parte del primo Stato, il secondo in cui si trova il soggetto può in alternativa procedere al rimpatrio, secondo, appunto, la Direttiva Rimpatri<sup>58</sup> (Art. 21-25). Si conclu-

---

57 Una richiesta di presa in carico deve essere avanzata allo Stato individuato come competente attraverso un formulario e allegando elementi di prova o circostanze indiziarie o elementi tratti dalle dichiarazioni del richiedente entro tre mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale. I mesi diventano 2 nel caso in cui la competenza sia stata individuata grazie tramite dati Eurodac. Se la richiesta di prendere in carico un richiedente non è formulata entro i termini previsti al primo e al secondo comma, la competenza dell'esame della domanda di protezione internazionale spetta allo Stato membro al quale la domanda è stata presentata. Lo Stato membro richiesto procede alle verifiche necessarie e delibera sulla richiesta di presa in carico di un richiedente entro due mesi a decorrere dal ricevimento della richiesta. La mancata risposta entro la scadenza del termine di due mesi e di quello di un mese nel caso di urgenza, equivale all'accettazione della richiesta e comporta l'obbligo di prendere in carico la persona, compreso l'obbligo di prendere disposizioni appropriate all'arrivo della stessa. Complessivamente la procedura di presa in carico può durare al massimo 5 mesi, come nella versione precedente (Art. 20-22).

58 Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre

de così l'analisi delle principali introduzioni del Regolamento Dublino III, che, nonostante le modifiche apportate, non si può ancora ritenere del tutto soddisfacente. Infatti, benché siano stati apportati cambiamenti significativi sulla carta, permangono ancora alcune complicazione nell'applicazione del Regolamento. Una delle principali difficoltà irrisolte riguarda la mancanza di informazioni relative alle procedure e alle pratiche personali dei richiedenti, fattore che genera grande frustrazione e che impedisce ai richiedenti di godere appieno dei propri diritti fondamentali<sup>59</sup>. Per ovviare a queste difficoltà, inizialmente la Convenzione di Dublino prevedeva l'istituzione di un organo amministrativo in contatto con le autorità competenti di ogni singolo Stato membro: anche in quel caso l'esperimento non portò risultati soddisfacenti a causa dei forti ritardi nella notifica degli ordini ufficiali di trasferimento e altri aggiornamenti, ai richiedenti asilo, che inoltre non potevano rivolgersi direttamente all'Unità Dublino, in quanto sprovvista di front office. Per avere informazioni riguardo la propria situazione quindi, molto richiedenti si rivolgevano e si rivolgono tuttora ad organi in-

---

2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348 del 24 dicembre 2008). Recepita dall'Italia con D.l. 23 giugno 2011, n.89. Il decreto, nonostante la direttiva preveda procedure di rimpatrio "progressive", privilegiando la partenza volontaria, disciplina innanzitutto l'esecuzione delle misure coercitive di rimpatrio. Il decreto prevede che, qualora non ricorrano le condizioni per l'accompagnamento immediato alla frontiera, lo straniero possa chiedere al prefetto la concessione di un periodo di permanenza temporanea. Lo straniero deve tuttavia dimostrare la disponibilità di risorse economiche durante tale periodo. Il questore può disporre ulteriori misure, tra cui la consegna del passaporto fino alla partenza, l'obbligo di dimora o l'obbligo di presentarsi presso un ufficio dell'autorità territorialmente competente. Il trattenimento nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) è disposto, per un massimo di 18 mesi, in tutti i casi in cui non è possibile eseguire l'espulsione con immediatezza e se sussiste il rischio di fuga. Il decreto non fa alcun riferimento al principio di non-refoulement contenuto invece nella direttiva.

59 Peri C. (a cura di), La protezione interrotta. *Il regolamento Dublino III e il Sistema d'asilo in Europa*, in Aggiornamenti Sociali, Ricerca e Analisi, [www.aggiornamentisociali.it](http://www.aggiornamentisociali.it), p. 7.

termediari come associazioni e ONG locali. Detto questo, le problematiche più importanti riguardano limiti strutturali del sistema stesso: per primo il fatto che vi sia uno Stato responsabile la cui scelta non dipende dai richiedenti, presupponendo che uno Stato valga l'altro; in secondo luogo il fatto che il sistema tenda a bloccare i richiedenti negli Stati meridionali, geograficamente più inclini a ricevere i flussi migratori. Questo meccanismo può avere effetti gravi sia per lo Stato ospitante, che, soprattutto, per la qualità della protezione e dei servizi offerti ai migranti<sup>60</sup>. Nondimeno, il sistema d'accoglienza di alcuni Stati è quasi del tutto inefficiente (es. procedure non chiare, problemi di accoglienza; strutture e servizi scadenti), fattore che il Sistema non tiene in considerazione, aggravando a volte situazioni già al limite. Inoltre, sebbene le disposizioni lascino intendere altro, l'applicazione del Regolamento spesso non soddisfa il principio di unità familiare e, cosa ancor più grave, nonostante la clausola di sovranità e la clausola umanitaria con le quali si potrebbero rimediare alle difficoltà applicative, gli Stati raramente applicano questi utili strumenti<sup>61</sup>. Infine vista la finalità per cui il Regolamento è nato, dovrebbe terminare la sua applicazione nel momento in cui il richiedente asilo ottiene lo status; nella pratica così non è e reiterare l'applicazione anche a coloro i quali hanno ottenuto la protezione internazionale auspicata, non fa altro che ostacolare ulteriormente l'integrazione dei rifugiati in Europa.

In generale, il sistema di Dublino è nato con l'intento di tutelare i richiedenti tramite un trattamento equo ed omogeneo nei vari Stati membri e si pone tra quegli strumenti giuridici la cui approvazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio ha completato la creazione del CEAS (Sistema Europeo Comune d'Asilo); gli Stati membri dell'Unione sono quindi obbligati ad emanare entro

---

60 Maiani F, Sans solidarité point d'Union européenne. Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile, in *Revue trimestrielle de droit européen*, in [www.accademia.edu](http://www.accademia.edu).

61 *Ibidem*.

il 20 luglio 2015 leggi conformi alle modifiche introdotte dal Regolamento<sup>62</sup>.

In Conclusione, come risultato di un lungo iter normativo europeo, il Sistema di Dublino, pur inserendo qualche variazione potenzialmente positiva, anche in quest'ultima revisione, non modifica l'essenza fallace del sistema stesso, perseverando nell'impedimento della mobilità dei richiedenti asilo all'interno dell'Unione Europea e influenzando, in questo modo, negativamente la condizione psico-fisica dei rifugiati. In Europa esistono ancora troppe persone che arrivano in cerca di protezione ma trovano, al contrario, barriere di ogni genere, che piuttosto che agevolare l'accesso ai diritti propinano continue violazioni degli stessi. e della dignità dei richiedenti asilo.

## *2. Caso italiano: evoluzione storica e normativa del diritto d'asilo*

### *2.1 Costituzione: Art. 10, comma 3*

#### Art. 10

*«L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.*

*La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.*

*Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.*

*Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici»<sup>63</sup>.*

---

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>63</sup> Nota all'art. 10, quarto comma: A norma dell'articolo unico della legge costituzionale 21 giugno 1967, n. 1, «l'ultimo comma dell'articolo 10 e l'ultimo comma dell'articolo 26 della Costituzione non si applicano ai delitti di genocidio». Costituzione Italiana, in [www.governo.it](http://www.governo.it).

Il punto di partenza da cui analizzare l'intero percorso normativo italiano in tema di immigrazione e accoglienza non può che essere il sopracitato articolo. Nel suo complesso l'intero testo rappresenta la lungimiranza e l'accortezza dei padri costituenti che nel 1946 hanno saputo dar voce alla necessità di protezione di chi non vedeva garantiti nel proprio paese diritti ritenuti fondamentali; esso è stato e rappresenta tuttora motivo di vanto per l'Italia. Di particolare rilievo risulta soprattutto il comma 3 secondo cui «lo straniero al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge». Da notare che la Costituzione lascia una portata molto più ampia rispetto alla stessa Convenzione di Ginevra per quanto riguarda le condizioni che determinano la possibilità di accedere al diritto d'asilo. Infatti, mentre la Convenzione non contempla l'obbligo di accogliere lo straniero nel proprio territorio, ma piuttosto si limita a dare una precisa definizione di rifugiato, strettamente collegata alla nozione di persecuzione personale (per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le opinioni politiche), l'Art.10, nasce col presupposto di concedere il diritto d'asilo a chiunque non goda nel proprio paese delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione (fondamento sicuramente influenzato dalla condizione di esuli di cui hanno dovuto essere stati vittime gli stessi padri costituenti durante il periodo fascista). Nonostante la portata di quest'articolo, dopo la legge n. 722 del 24 luglio 1954 che ratificava la Convenzione di Ginevra e la legge n. 95 del 1970, al fine di ratificare il Protocollo di New York, eliminando così le limitazioni geografiche e temporali della Convenzione di Ginevra, si arrivò fino agli anni '90 senza sviluppi degni di nota in materia di diritto d'asilo. Fino al 1986 continuarono ad essere applicate le normative sulla pubblica sicurezza, risalenti al 1931, facendo di molti aspetti in materia di soggiorno e di collocamento, oggetto di discrezionalità ammi-

nistrativa. A tal proposito si esprime anche la Corte Costituzionale che in una sentenza dichiarò la necessità «di dover affermare che la materia in esame, per la delicatezza degli interessi che coinvolge, merita[va] un riordinamento da parte del legislatore che [tenesse] conto dell'esigenza di consacrare in compiute e organiche norme le modalità e le garanzie di esercizio delle fondamentali libertà umane collegate con l'ingresso e il soggiorno degli stranieri in Italia»<sup>64</sup>. Negli stessi anni la presenza di cittadini stranieri non comunitari aumentò e alla parallela adozione di legislazioni più restrittive in tema di immigrazione da parte di altri paesi europei, si accompagnò l'aumento dei flussi migratori verso l'Italia. Nel 1986 il numero di cittadini stranieri in Italia si attestava attorno alle 450 mila unità; nuove forme di regolamento dei flussi migratori, finirono per incrementare la presenza straniera irregolare.

In questo contesto tribolante<sup>65</sup>, il Parlamento riuscì a concludere i lavori per l'adozione della cosiddetta Legge Foschi<sup>66</sup> che si occupava prevalentemente della regolarizzazione di aspetti lavorativi, tra cui i più importanti che riguardavano il diritto al ricongiungimento familiare; i primi provvedimenti in materia di tutela, alloggi, formazione professionale, lingua d'origine, programmi culturali (pur troppo senza alcuna dotazione finanziaria nazionale a loro sostegno, per evitare il passaggio alla Commissione bilancio che avrebbe impedito l'approvazione della legge prima della scadenza della legislatura); norme di repressione dell'impiego irregolare dei lavoratori stranieri; ipotesi di reinserimento dei lavoratori nei paesi di origine

---

64 Sentenza della Corte Costituzionale n. 46 del 20 gennaio 1977.

65 Risalgono al 1981 l'attentato a Papa Giovanni Paolo II in Piazza S. Pietro da parte di un giovane turco e al 1985 gli attentati nell'aeroporto di Roma e Vienna che fecero esplodere il timore di un'invasione straniera in Italia.

66 L. n. 943 del 30 dicembre 1986, Collocamento di Lavoratori. Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine; prende il nome dal parlamentare che si adoperò per la sua approvazione.

al termine del soggiorno, grazie anche l'apposito «fondo per il rimpatrio» costituito per assicurare il ritorno ai nuovi venuti<sup>67</sup>. La suddetta legge prevedeva inoltre la prima forma di regolamentazione a favore dei lavoratori immessi irregolarmente nel mercato del lavoro, che portò alla luce circa 120 mila lavoratori.

Per quanto riguarda gli aspetti riguardanti ingresso e soggiorno, venne presentato, lo stesso anno, un disegno di legge apposito che decadde a fine legislatura a causa dell'approvazione di un solo ramo del Parlamento. La peculiarità di questo periodo riguarda il cambio di mentalità dominante in Italia, che passò da una generale apertura ad una volontà più limitativa che trovava la propria manifestazione nella concezione allora considerata normale che l'immigrato tornasse al proprio paese tanto che, pur mancando una qualsiasi copertura finanziaria destinata all'accoglienza, venne istituito il Fondo per il rimpatrio<sup>68</sup>.

Salvo le disposizioni accennate, per assistere al tentativo di adottare una forma di legge organica che regolamentasse l'accoglienza e il soggiorno in territorio italiano, si dovette attendere che i profondi cambiamenti che investirono le migrazioni verso l'Europa tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, incrementassero le pressioni della società civile e degli stranieri stessi che approdavano in Italia.

Ad oggi comunque l'Italia non ha ancora conosciuto una legge organica che regolamentasse l'intera materia.

Prima di arrivare ad un'analisi dell'evoluzione normativa dagli anni '90 ad oggi, è necessario un breve excursus che spieghi com'è cambiata la percezione dell'Italia a livello internazionale e come sono cambiati i flussi migratori che l'hanno investita dal dopoguerra al periodo di nostro interesse.

---

67 Gaffuri L. e Pittaru F. (a cura di), *Le migrazioni in Italia. Scenario attuale e prospettive*, Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, Ricerca affidata al Centro Studi e Ricerche Idos, Roma, 2011, p. 28-29.

68 *Ibidem*, p. 30.



## 2.2 *Flussi migratori verso l'Italia dal secondo dopoguerra agli anni '90*

L'Italia, tra i paesi membri dell'UE è il più emblematico esempio di passaggio da paese di emigrazione a paese d'immigrazione. Il primo momento di cambio di rotta fu il termine della Seconda Guerra Mondiale e il seguente riassetto geopolitico che vide l'affermarsi del blocco sovietico nell'Europa dell'est e nei Balcani. Questi avvenimenti posero le basi per i primi flussi di rifugiati verso l'Italia, avamposto dell'Occidente, dove giunsero più di 100.000 rifugiati dalla fine del conflitto al 1952, ma solo in forma temporanea, prima di essere reinsediati in altri paesi, in quanto l'Italia, appena uscita anch'essa dalla guerra non era di certo in grado di assumersi l'onere di occuparsi di un così alto numero di rifugiati<sup>69</sup>. Nonostante questo, con l'aiuto dell'UNHCR, l'Italia si assunse la responsabilità di tutelare circa 10.000 rifugiati non ancora trasferiti, appoggiandosi anche alle cosiddette «agenzie volontarie» (quelle che diventeranno le attuali Organizzazioni Non Governative)<sup>70</sup>. L'UNHCR appoggiò l'Italia anche nella creazione della Commissione Paritetica di Eleggibilità (CPE), composta in parte da funzionari del Ministero per gli Affari Esteri e del Ministero dell'Interno e in parte dai rappresentanti dell'UNHCR stesso, che aveva il compito di definire la qualifica di rifugiato, in linea con l'Art. 1 della Convenzione di Ginevra, dopo la ratifica il 24 luglio 1954, rispettando anche la limitazione geografica che prevedeva il rilascio dello status di rifugiato solo a migranti europei. Vennero istituiti inoltre, tre grandi Centri di Assistenza Profughi e Stranieri (CAPS), a Padriciano, frazione di Trieste vicino alla Jugoslavia, a Capua in Campania e a Latina nel Lazio, dove sino agli anni '80 venivano accolte le persone in attesa di reinsediamento.

---

69 Hein C. (a cura di), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Donzelli Editore, Roma 2010, p. 33.

70 *Ibidem*.

I progressi fatti, non cambiarono la situazione, l'Italia continuò ad essere considerato comunque un paese di transito prima del reinsediamento in un altro paese. Nel periodo dal 1952 al 1989 quasi 120.000 stranieri, tutti provenienti dal blocco sovietico, si rifugiarono in Italia. Tirando le somme, dalla fine del conflitto alla caduta del muro di Berlino, i rifugiati in Italia, si stimano essere stati circa 220.000<sup>71</sup>.

Nello specifico, a partire dagli anni '70, altri sconvolgimenti economici e politici extraeuropei cambiarono la natura dell'accoglienza italiana che spesso fu costretta a derogare la regola della limitazione geografica, concedendo asilo a rifugiati non europei<sup>72</sup>; inoltre cambiò radicalmente la percezione che il mondo intero aveva dell'Italia: da qui in poi infatti, il paese smetterà di essere considerato luogo di emigrazione, sperimentando per la prima volta l'esperienza vera e propria di paese d'accoglienza di profughi e richiedenti asilo. Così l'Italia concesse asilo a cileni, in seguito al golpe di Pinochet, nel 1973; a indocinesi, salvati direttamente dal mare della Cina alla fine degli anni '70; ad afgani successivamente all'invasione sovietica nel 1982; a kurdi iracheni alla fine degli anni '80. Uno di questi casi soprattutto, è emblematico della trasformazione italiana e tornerà utile in seguito come termine di paragone rispetto all'attuale sistema di accoglienza: si tratta dei cosiddetti *boat people*, ovvero le migliaia di persone che tentarono la fuga tramite imbarcazioni, al termine della Guerra in Vietnam nel 1973. Nel 1979 l'Italia si occupò di organizzare operazioni di salvataggio dei *boat people* coinvolgendo più mezzi della Marina Militare; la spedizione,

---

71 *Ibidem*, p. 34-35.

72 I rifugiati extraeuropei non potendo chiedere asilo all'Italia a causa della limitazione geografica, dovevano rivolgersi direttamente all'UNHCR, che concedeva loro un periodo di permanenza temporanea e la propria protezione, in attesa di reinsediamento. La lunghezza delle procedure fece sì che alla fine degli anni '80 quasi 4000 persone provenienti da paesi extraeuropei, con lo status di rifugiato dell'UNHCR fossero ancora stabilmente in Italia; la differenza di trattamento riservato a questo tipo di rifugiati, spinse il governo italiano ad accettare alcune eccezioni alla limitazione geografica.

unica nel suo genere, si risolse con il salvataggio di circa mille persone accolte in territorio italiano. Il Governo procedette istituendo un tavolo tecnico cui afferivano il Ministero degli Esteri, i Ministero dell'Interno e della Sanità insieme ad organizzazioni di volontariato e ecclesiali; organizzò altresì missioni in Thailandia e Malesia per individuare nuovi gruppi di *boat people* conducendoli in Italia e offrendo loro rifugio politico. La peculiarità di quest'operazione fu quella di un lavoro condotto coordinatamente da istituzioni e organizzazioni del terzo settore, che non si fermò ad un intervento di prima accoglienza ma protrasse i lavori anche negli anni seguenti, al fine di garantire ai profughi in questione un'integrazione sul territorio italiano fornendo loro corsi di lingua, l'inserimento scolastico dei minori e l'implementazione di corsi professionali per gli adulti<sup>73</sup>.

È con questa esperienza alle spalle e con qualche legge che regolamentava per lo più solo gli aspetti lavorativi che, alla soglia degli anni '90, sia la società civile che la classe politica, prendono atto del fatto che l'Italia si è trasformata da paese di emigrazione e transito a terra di immigrazione e asilo e che era il momento allora di regolamentare non solo l'area lavorativa ma il sistema di accoglienza nazionale, nel suo complesso.

### *2.3 Legge Martelli 39/90*

Come già detto, la situazione all'inizio degli anni '90 non solo vedeva cambiato il ruolo dell'Italia, ma vedeva anche nascere nuovi e violenti conflitti che diedero vita a inedite ondate di migrazioni di massa che posero l'accento sulle limitazioni del sistema di accoglienza italiano di fronte alle emergenze. Il primo limite riguardava proprio la mancanza di una legge organica in tema di asilo. La ri-

---

73 ANCI, Caritas italiana, CITTALIA, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (a cura di) Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2014, p. 20.

sposta legislativa alle nuove ondate migratorie e ai primi disordini in territorio italiano<sup>74</sup> che fecero ravvisare il timore per la diffusione di un latente razzismo su tutto il territorio, giunse dal vicepresidente del Consiglio dei Ministri Claudio Martelli, da cui la legge stessa deriva il nome, che tentò di far approvare una legge tollerante, di stampo europeo tenendo in considerazione diversi aspetti del fenomeno migratorio: ingresso e soggiorno, lavoro e abitazione, assistenza ed educazione e l'abolizione della famosa riserva geografica.

La cosiddetta Legge Martelli<sup>75</sup> è il primo tentativo italiano di regolamentazione in materia d'asilo che all'Art. 1 tenta di disciplinarne la procedura. Benché il resto della legge sia stato interamente abrogato, questo articolo è ancora oggi in vigore (seppur con le dovute modifiche apportate da provvedimenti successivi) ed è stato per anni l'unico richiamo normativo per la disciplina sullo status di rifugiato e sulla relativa procedura di riconoscimento in Italia. Esso prevedeva innanzitutto la cessazione della riserva posta dall'Italia alla Convenzione di Ginevra sulla limitazione geografica per i richiedenti (comma 2); riconosceva inoltre, agli stranieri extra-europei sotto mandato dell'UNHCR, al 31 dicembre 1989, previa domanda da presentare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge al Ministero dell'Interno, lo status di rifugiato (ad esclusione dell'erogazione di assistenza)<sup>76</sup>. Di seguito, al comma 4,

---

74 Nella notte del 24 agosto 1989, in terra campana, dove vi era un'ampia concentrazione di lavoratori extracomunitari irregolari, dei giovani italiani aggredirono un gruppo di stranieri, togliendo la vita ad uno di essi che si rifiutò di consegnare loro quel poco di risparmi che aveva al seguito. L'evento suscitò parecchio scalpore e circa un mese e mezzo dopo fu organizzato un corteo antirazzista a Roma a cui parteciparono più di 100 mila persone, tra cui molti immigrati. Da notare che in quel periodo gli immigrati con regolare permesso di soggiorno erano poco meno di mezzo milione.

75 Decreto Legge 30 dicembre 1989 n. 416, convertito in legge 28 febbraio 1990 n. 39, Norme urgenti in materia di asilo politico, d'ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato.

76 *Ibidem*, Art.1, c.3.

sanciva coloro ai quali non fosse consentito l'ingresso nel territorio dello Stato, in particolare lo straniero richiedente il riconoscimento dello status di rifugiato «quando, da riscontri obiettivi da parte della polizia di frontiera, [risultasse] che il richiedente: [fosse] stato già riconosciuto come rifugiato in un altro Stato; [provenisse] da uno Stato diverso da quello di appartenenza, che [avesse] aderito alla Convenzione di Ginevra; [fosse] condannato in Italia per uno dei delitti previsti dal Codice Penale»<sup>77</sup>. Infine, in tema di assistenza, al comma 7, l'articolo prevedeva che: «fino alla emanazione della nuova disciplina dell'assistenza in materia di rifugiati, in sostituzione di ogni altra forma di intervento di prima assistenza prevista dalla normativa vigente, nei limiti delle disponibilità iscritte per lo scopo nel bilancio dello Stato, il Ministero dell'interno [sarebbe stato autorizzato] a concedere, ai richiedenti lo status di rifugiato che [avessero] fatto ingresso in Italia dopo la data di entrata in vigore del presente decreto, un contributo<sup>78</sup> di prima assistenza per un periodo non superiore a quarantacinque giorni. Tale contributo [sarebbe stato] corrisposto, a domanda, ai richiedenti [che risultassero] privi di mezzi di sussistenza o di ospitalità in Italia»<sup>79</sup>.

La stessa legge, all'Art. 2, c.1, disciplinava l'ingresso di cittadini extracomunitari in Italia che poteva avvenire «per motivi di turismo, studio, lavoro subordinato o autonomo, cura, familiari o di culto», precisando che nell'ingresso a scopo di lavoro, il Governo avrebbe tenuto conto: «a) delle esigenze dell'economia nazionale; b) delle disponibilità finanziarie e delle strutture amministrative volte ad assicurare adeguata accoglienza ai cittadini stranieri extracomunitari secondo [...] le convenzioni internazionali sottoscritte

---

77 *Ibidem*, Art.1, c.4.

78 Il contributo monetario consisteva in 34mila lire; questa misura non tardò a rivelarsi insufficiente, soprattutto a fronte dei tempi d'attesa della risposta in merito alla domanda di riconoscimento dello status, che talvolta superavano anche i 14 mesi.

79 Legge 28 febbraio 1990 n. 39 Art. 1, c. 7.

dall'Italia, nonché secondo [...] la possibilità di reale integrazione dei cittadini stranieri extracomunitari nella società italiana; c) delle richieste di permesso di soggiorno per motivi di lavoro avanzate da cittadini stranieri extracomunitari già presenti sul territorio nazionale con permesso di soggiorno per motivi diversi, quali turismo, studio, nonché del numero di cittadini stranieri extracomunitari già in possesso di permesso di soggiorno per motivi di lavoro iscritti nelle liste di collocamento; d) dello stato delle relazioni e degli obblighi internazionali, nonché della concertazione in sede comunitaria»<sup>80</sup>(comma 4). Procedendo nell'analisi, l'Art. 3 elencava i documenti utili per l'ingresso in Italia di cittadini extracomunitari (passaporto valido o documento equipollente, riconosciuto dalle autorità italiane, e, in caso richiesto di visto) al fine di evitare il respingimento alla frontiera (fatta eccezione per i minori)<sup>81</sup>. Il permesso di soggiorno era disciplinato dall'Art. 4 che prevedeva durata biennale; in presenza di minori la richiesta di permesso di soggiorno poteva essere fatta alla questura competente dai responsabili delle strutture presso cui alloggiavano i minori o dai loro tutori legali<sup>82</sup>. Infine l'Art. 7 disciplinava l'espulsione dal territorio italiano in caso di condanna, di violazione delle disposizioni in materia di ingresso e soggiorno oltre ad altri casi di violazione o reato<sup>83</sup>. Lo stesso articolo precisava però che non fosse consentita l'espulsione o il respingimento «verso uno Stato ove possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvitato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione»<sup>84</sup> (comma

---

80 *Ibidem.*

81 *Ibidem*, c.1, c. 4.

82 *Ibidem*, c. 4, c. 13.

83 *Ibidem*, c. 1, c. 2.

84 *Ibidem.*

10). La legge conclude agli Art. 8, 9 e 10 con discipline riguardanti gli stranieri già presenti in Italia al momento dell'entrata in vigore della legge.

In conclusione, la Legge Martelli risulta il primo tentativo di disciplina organica di una materia le cui principali disposizioni (regime dei visti, permessi di soggiorno ed espulsioni) erano regolamentate da decreti risalenti al 1931. Questa legge ha avuto sicuramente il merito di introdurre, per la prima volta, una procedura di accesso all'asilo nell'ordinamento interno. Il limite è riguardato piuttosto il criterio di riconoscimento dello status di rifugiato; essa non ha fatto alcun rimando al diritto costituzionale, sancito nell'Art. 10, comma 3, bensì ha ripiegato sulla definizione dei soggetti destinatari dello status contenuta nella Convenzione di Ginevra. Questa scelta non ha permesso, la possibile realizzazione di una garanzia costituzionale che andasse oltre quanto garantito dall'esplicitazione ben più limitata della Convenzione (basti ricordare la necessità del «fondato timore di persecuzione a causa della razza, religione, opinione politica, appartenenza ad un determinato gruppo politico», al quanto più limitante rispetto alla dicitura «impedimento dell'effettivo esercizio delle libertà democratiche») e creando anche una confusione terminologica tra le due diverse figure giuridiche che perdura tutt'oggi nelle varie sentenze indette dalle diverse Corti italiane<sup>85</sup>. Infine la Legge Martelli non prevedeva una protezione di natura differente da quella sancita dalla Convenzione di Ginevra, complicazione che risulterà evidente con le successive ondate migratorie.

#### *2.4 I flussi migratori negli anni '90*

Appena dieci anni dopo l'esperienza dei profughi indocinesi e alla vigilia dell'approvazione della Legge Martelli, che trasformava

l'Italia in terra d'immigrazione e d'asilo, una nuova ondata di flussi migratori portò alla luce le falle di un sistema d'accoglienza ancora inesistente.

Nel 1990, alla caduta del regime comunista di Enver Hoxha, centinaia di giovani albanesi tentarono di ottenere i lasciapassare per abbandonare il paese e cercare asilo altrove; circa 8.000 persone si rifugiarono presso le ambasciate tedesche, italiane, francesi ecc. e dinanzi a tali avvenimenti il Governo albanese, su spinta dei vari governi europei, si adoperò affinché circa 5.000 profughi abbandonassero il paese. Nel luglio dello stesso anno, fu organizzata la partenza per Brindisi, adibito a centro di smistamento, prima del trasferimento in altri paesi che si erano offerti come ospitanti<sup>86</sup>. Fu il marzo del 1991 a dare il via all'emergenza, infatti circa 24.000 albanesi sbarcarono nei porti di Brindisi, Otranto e Bari<sup>87</sup>. Il Governo italiano si trovò impreparato a gestire una tale situazione e dopo lunga esitazione decise di concedere permessi di soggiorno dalla durata annuale al fine di permettere ai profughi la ricerca di un lavoro e l'apprendimento della lingua italiana. Altresì, si tentò, in collaborazione col Governo albanese, che militarizzò il porto di Durazzo, di impedire il flusso di profughi bloccando le imbarcazioni. Questo non servì e nell'agosto del 1991 oltre 20.000 persone sbarcarono a Brindisi. Nonostante i tentativi di organizzare uno sbarco ordinato prestando assistenza e cura nell'immediato, le au-

---

86 ANCI, Caritas italiana, CITTALIA, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (a cura di) *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*, 2014, p. 20-21.

87 Nel maggio del 1991 dalle rilevazioni dei servizi anagrafici provvisori, risultava che gli assistiti erano nel complesso 23.364, di cui 1.938 minori non accompagnati. Il censimento era stato effettuato comunque in maniera approssimativa e non considerava tutti coloro che nel frattempo si erano allontanati o non avevano voluto aderire alla proposta di trasferirsi in un campo profughi. I ritorni volontari, gestiti dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), produssero il modesto risultato di 500 persone rimpatriate in Albania anche grazie a degli incentivi economici di 200 mila lire e alla consegna di un pacco dono di generi alimentari pro capite.



torità italiane non furono in grado di gestire la situazione; dopo diverse ore di permanenza dei profughi sulla banchina, si optò per il loro trasferimento all'interno di uno stadio, dove la situazione degenerò nel giro di breve. Si trattò di una pagina poco felice della gestione delle emergenze profughi in Italia, che mise in luce l'inefficienza del sistema e delle leggi stesse che lo regolamentavano. Esplicative furono le parole dell'allora ministro Boniver, nominato Commissario straordinario durante l'emergenza che dinnanzi al Parlamento concluse dicendo: «è vero e altrettanto necessario che siano per tempo predisposti e periodicamente aggiornati, con il concorso di tutte le amministrazioni istituzionalmente competenti, adeguati piani di accoglienza, per evitare che il Paese sia colto alla sprovvista da tali fenomeni di massa»<sup>88</sup>. Così non fu e il paese ne pagò nuovamente le conseguenze.

Il conflitto nell'ex-Jugoslavia, oltre agli altissimi costi umani, produsse anche ingenti flussi migratori; l'Italia, soprattutto per la prossimità territoriale, rappresentò una delle principali vie di fuga per la popolazione in cerca di riparo. Tra il 1991 e il 1995, pur non trattandosi di arrivi di massa, si stimarono circa 80.000 persone emigrate in Italia dall'ex-Jugoslavia<sup>89</sup>. Per ovviare alle lacune normative, nel novembre del 1991 il Governo decise di riconoscere un permesso umanitario di sessanta giorni ai profughi di guerra in Italia. L'anno seguente questa decisione venne regolamentata tramite la Legge 390 che esplicitava il diritto delle persone «sfollate»<sup>90</sup>

---

88 Boniver M., *Relazione sull'attività del commissario straordinario del Governo per gli interventi resi necessari dall'eccezionale afflusso di albanesi in Italia nel marzo 1991*, Doc. XXVII n.1 presentato dal Ministro per gli italiani all'estero e l'immigrazione, in [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it), p. 17.

89 ANCI, Caritas italiana, CITTALIA, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (a cura di) *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*, 2014, p. 23.

90 Ciò che si intendeva col termine «sfollati», venne chiarito da una norma successiva, nel 1994, precisando che con tal termine il Governo intendesse: i disertori, gli obiettori di coscienza, i renitenti alla leva, i minori non accompagnati, i feriti, gli ammalati e i loro accompagnatori, i coniugi, i figli e i genitori di cittadini jugoslavi già presenti

dall'ex-Jugoslavia di godere di questo permesso umanitario, rinnovabile in caso di necessità. Il perdurare del conflitto fece protrarre il permesso da sessanta giorni ad un anno. Complessivamente 80.000 sfollati di guerra si rifugiarono in Italia<sup>91</sup>, di questi soltanto 2.000 furono accolti in centri di accoglienza predisposti dallo Stato, per lo più in ex caserme risalenti alla Prima guerra mondiale, «ubicate lontano dai centri abitati, tra le montagne del Nord Italia dove non riceverebbero aiuti né poterono usufruire di servizi che consentissero loro di integrarsi nel tessuto sociale»<sup>92</sup>. Agli altri spettò l'ospitalità presso parrocchie, comuni, associazioni ecc., in generale la società civile dimostrò uno spirito d'accoglienza nettamente superiore a quello delle istituzioni. Con l'intento di promuovere il diritto d'asilo e difendere allo stesso tempo i diritti dei rifugiati e dei richiedenti asilo, nacque così il Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR) che operò anche direttamente al fianco dell'UNHCR. Negli anni a venire si giunse ad una prima esperienza che farà da apripista a quella che oggi è conosciuta come cooperazione decentrata, grazie all'alto livello di collaborazione tra organi solidari attivi da anni, movimenti pacifisti e piccoli gruppi nati dal basso a cui si giunse. Nel 1995 il Governo tentò ancora una volta di regolamentare il sistema di accoglienza e di soccorso, con una legge<sup>93</sup>, nota come «Legge Puglia», che prevedeva l'instaurazione di strutture adibite al soccorso delle popolazioni in fuga. Con un successivo regolamen-

---

in Italia, i rifugiati in possesso della "lettera di accompagnamento" rilasciata da uno degli uffici dell'UNHCR operante nella ex-Jugoslavia.

91 Oltre 70.000 di questi ottennero un permesso di soggiorno per motivi umanitari, di cui 57.000 tra il 1991 e il 1995, che rimane in essere sino al 1997.

92 Cit. Hein C. (a cura di), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Donzelli editore, Roma, 2010, p. 58.

93 Decreto legge del 30 ottobre 1995, n. 451, *Disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia*, in GU n.255 del 31 ottobre 1995. Entrata in vigore del decreto: 31 ottobre 1995; convertito dalla L. 29 dicembre 1995, n. 563 in G.U. 30/12/1995, n.303.

to di attuazione<sup>94</sup> furono creati tre centri d'accoglienza, rispettivamente a Brindisi, Lecce e Otranto, prevedendo inoltre la possibilità di attivare strutture provvisorie o predisporre comunque interventi a favore delle persone presenti sull'intero territorio nazionale, limitatamente nel tempo al fine di identificarle e procedere con l'eventuale regolarizzazione o espulsione; «è a partire da questo momento che in Italia verranno attivate strutture emergenziali che, pur cambiando nome e destinazione, manterranno sempre un minimo comune denominatore, quello dell'incertezza e dell'indeterminatezza circa i tempi, i luoghi e soprattutto lo status giuridico delle persone accolte»<sup>95</sup>.

A partire dal 1998 un nuovo conflitto interessò i Balcani, la guerra del Kosovo, che aveva dichiarato l'indipendenza dalla Serbia nel 1990, la quale, ben presto, reagì con violenti attacchi che diedero vita ad un vero e proprio genocidio. A questi accadimenti il Governo italiano rispose con una condotta altalenante; mentre in un primo momento si dichiarò disponibile all'accoglienza, cambiò versione poco dopo, attuando un'operazione umanitaria, denominata Arcobaleno, atta a fornire aiuti (per lo più tende e generi alimentari) ai profughi alloggiati nei campi dei paesi limitrofi alle aree del conflitto ai profughi presenti nei campi allestiti nei paesi limitrofi alle aree del conflitto. Il protrarsi del conflitto palesò il fatto che questo rimedio non fosse sufficiente e che ben presto numerosi kosovari avrebbero tentato di raggiungere altri paesi europei. Cominciò così un altro esodo attraverso l'Adriatico che non mancò di tragedie in mare. Anche in questo caso il Governo si attivò disponendo il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, sul solo suolo italiano fino al 31 dicembre 1999, con possibilità

---

94 Regolamento per l'attuazione dell'art. 2 del D.L. 30 ottobre 1995, n. 451, convertito dalla L. 29 dicembre 1995, n. 563, in GU 30 aprile 1996, n. 10.

95 Cit. ANCI, Caritas italiana, CITTALIA, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (a cura di) Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2014, p. 25.

di proroga semestrale in caso di persistere del conflitto e attivando uffici di consulenza per i profughi internazionali, richiedenti asilo politico. L'adozione delle misure da parte delle varie questure non fu sempre lineare e pacifico; si registrarono anche casi di espulsione al momento della notifica del diniego del riconoscimento dello status di rifugiato e all'esecuzione senza attendere i 60 giorni previsti per il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale (TAR). Dati significativi rivelano che di 33.364 richieste di asilo inoltrate nel 1999, da kosovari e cittadini di altre nazionalità, ne furono accolte solo 809<sup>96</sup>. Emerse anche in quella circostanza un atteggiamento poco convinto e non lineare della classe politica italiana, avvalorato dal divieto di applicazione delle misure di protezione temporanea ai profughi giunti, con un successivo sbarco, sulle coste pugliesi nel agosto del '99. Nonostante la missione Arcobaleno, l'inasprirsi del conflitto metteva a dura prova le capacità ricettive dei paesi limitrofi. Il Governo italiano allora attuò «l'operazione Comiso» che prevedeva di mettere a disposizione dei profughi kosovari gli alloggi da tempo inutilizzati della base militare italiana di Comiso. Nel 1999 e nel 2000 fu attuato anche il progetto Azione Comune, ritenuto antenato del successivo Piano Nazionale Asilo. Come suggerisce il nome stesso, l'intento del progetto fu quello di coordinare le operazioni di vari attori che grazie anche ad un cofinanziamento europeo riuscirono a fornire servizi di prima necessità (vitto, alloggio, vestiario ecc.), assistenza medica (fisica e psicologica per i traumi di guerra), orientamento sociale, interpretariato e mediazione culturale, agevolazione nelle procedure di ricongiungimento familiare ecc. Il risultato positivo di questa esperienza ne favorì la prosecuzione fino al 2000, con il raggiungimento di 1600 destinatari, a cui si accompagnò un potenziamento, consistente in un'assistenza legale più qualificata per i beneficiari durante la procedura di asilo; nell'attivazione della banca dati come tramite per incrociare le ri-

---

96 *Ibidem*, p. 28.

chieste di posti con la loro disponibilità; infine, proprio per meglio indirizzare domanda/offerta di posti, si tentò di rafforzare il collegamento con i centri di prima accoglienza in Puglia e Calabria<sup>97</sup>.

La riuscita di quest'operazione contribuì ad abbandonare l'idea che l'assistenza al richiedente asilo si esaurisse nella messa a disposizione dei servizi di prima necessità, avvalorando invece l'idea della necessità di un «approccio olistico, globale, comprensivo di una serie di servizi diretti alla persona, consistenti in assistenza, accompagnamento e orientamento non più espletabili unicamente da volontari, ma da professionalità dotate di competenze specifiche, adeguatamente formate»<sup>98</sup>.

Un altro importante flusso migratorio giunge in Italia dalla Somalia. Quest'ultimo stato, indipendente dal 1960, ha conosciuto la dittatura di Siad Barre a partire dal 1969. La sua deposizione nel 1991 ha dato vita ad un conflitto che dura da quasi più di vent'anni. Da allora iniziò anche l'esodo somalo, indirizzato verso l'Italia soprattutto in virtù di un legame storico-coloniale ancora forte per i somali. Il primo numero consistente arrivò nel 1991, quando 1.700 persone giunsero regolarmente in Italia, grazie ai permessi rilasciati dall'ambasciata italiana in Somalia, per richiedere asilo e videro rigettate la maggior parte delle richieste. Per ovviare alle proteste il Governo italiano, con decreto del Ministero degli Affari Esteri, nel 1992 concesse loro il permesso di soggiorno a titolo di studio o lavoro per un anno, rinnovabile in caso di difficoltà protratte nel paese di origine. Il Governo non fece nulla per agevolare i rifugiati nella ricerca di alloggi, dando vita alle prime forme di occupazione abusiva degli stabili<sup>99</sup>. A questo problema si aggiunse

---

97 *Ibidem*, p. 28-29.

98 Cit. *ibidem*, p.29.

99 Si registra qui il primo step nella storia delle occupazioni abusive da parte di rifugiati e titolari di una qualche forma di protezione, «persone che hanno un regolare permesso di soggiorno per rimanere nel nostro Paese, ma non sono nelle condizioni materiali per riuscire a procurarsi un'altra abitazione e ricominciare una vita normale

la decisione nel 1999 di invalidare tutti i documenti somali dalla caduta del regime in poi, rendendo impossibile la determinazione dello status giuridico. Questi i motivi principali per cui la maggior parte dei rifugiati somali tentarono nuove migrazioni verso altri paesi europei chiudendo così, per un breve periodo, il ciclo di ingenti flussi migratori nella penisola.

## 2.5 Legge Turco-Napolitano 40/98

Il rapido evolversi del fenomeno migratorio in Italia, conseguenza del mutamento degli assetti internazionali, evidenziò l'ineadeguatezza della Legge Martelli, inducendo il Parlamento all'emanazione di una normativa più esaustiva, che fosse in grado di regolamentare organicamente l'intera materia relativa all'immigrazione; questo si propose la nota Legge Turco-Napolitano del 1998<sup>100</sup>, che aveva l'intento di superare la fase emergenziale del quadro normativo italiano, per altro frammentario e incompleto.

Dopo la precisazione degli ambiti di applicazione (Art. 1), la legge proseguiva enunciando i diritti e i doveri dello straniero (Art. 2) nel tentativo di equipararli a quelli dei cittadini italiani; tra questi venivano riconosciuti: «i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti» (comma 1); i «diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e la presente legge dispongano diversamente» (com-

---

e dignitosa. A distanza di pochi anni comincia ad essere evidente che, se da una parte le occupazioni risolvono il problema abitativo, dall'altra si trasformano in una spirale di marginalità sociale da cui è difficile uscire, specie se tali condizioni si protraggono per anni»; Cit. ANCI, Caritas italiana, CITTALIA, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (a cura di) *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*, 2014, p. 31.

100 Legge del 6 marzo 1998, n. 40. Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, in GU n. 59 del 12 marzo 1998 - Supplemento Ordinario n. 40.

ma 2); il diritto di partecipare alla vita pubblica in caso di soggiorno regolare (comma 3); «parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge» (comma 4); agevolazione nelle comunicazioni allo straniero tramite traduzioni nella lingua ad esso più comprensibile (comma 5); «la protezione diplomatica esercitata nei limiti e nelle forme previsti dalle norme di diritto internazionale» (comma 6); concludendo con l'obbligo di osservare la normativa vigente (comma 8). Procedendo nell'analisi l'Art. 4 si occupava di «Ingresso nel territorio dello Stato» sancendo che fosse consentito allo straniero in possesso di passaporto o documento equivalente e di visto d'ingresso (comma 1). Inoltre l'Italia consentiva l'ingresso a chi potesse dimostrare di essere in possesso di idonea documentazione a conferma dello scopo e delle condizioni del soggiorno, nonché la disponibilità di mezzi di sussistenza sufficienti (comma 3). L'Art. 5 prevedeva la disciplina del permesso di soggiorno, concedendone la possibilità agli stranieri entrati regolarmente muniti di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno rilasciati da un'autorità competente di uno Stato appartenente all'UE (comma 1). Il permesso doveva essere richiesto presso la questura della provincia entro otto giorni dall'ingresso in Italia (comma 2). La durata non poteva essere: «a) superiore a tre mesi, per visite, affari e turismo; b) superiore a sei mesi, per lavoro stagionale, o nove mesi, per lavoro stagionale nei settori che richiedono tale estensione; c) superiore ad un anno, in relazione alla frequenza di un corso per studio o per formazione debitamente certificata; il permesso era tuttavia rinnovabile annualmente nel caso di corsi pluriennali»<sup>101</sup> (comma 3). Il rinnovo doveva essere richiesto almeno trenta giorni prima della sua scadenza. L'Art. 7 regolamentava poi la cosiddetta carta di soggiorno, con cui lo straniero che

---

101 *Ibidem.*

avesse regolarmente vissuto in territorio italiano per 5 anni (comma 1), poteva far ingresso senza visto e svolgere qualsiasi attività (anche elettorale) o beneficiare di qualsiasi servizio, salvo quelle espressamente vietate dalla legge (comma 4). La legge si sviluppava poi con il Capo II (Art. 8-14) che regolamentava «controllo delle frontiere, respingimento ed espulsione» stabilendo il respingimento per gli stranieri alla frontiera, privi dei requisiti richiesti per l'ingresso (Art. 8)<sup>102</sup>. L'Art. 11 relativo all'espulsione invece, la prevedeva per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato; il prefetto poteva inoltre predisporla quando lo straniero: «a) fosse entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera; b) si fosse trattenuto nel territorio dello Stato senza avere richiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto»<sup>103</sup>, salvo ritardi di causa maggiore; ecc. L'espulsione vietava allo straniero di rientrare in territorio italiano senza autorizzazione del Ministero dell'Interno, pena la reclusione da due ai sei mesi e l'espulsione immediata (Art. 11, c. 13). L'Art. 12 prevedeva inoltre la detenzione dello straniero presso un Centro di Permanenza Temporanea, in caso l'espulsione non fosse immediatamente applicabile. La legge, all'Art. 17, annoverava in ogni caso, i motivi di impossibilità di respingimento verso uno Stato in cui lo straniero rischia di essere vittima di «persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinviato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione» ( comma 1); l'espulsione non era consentita inoltre per: « a) stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi; b) stranieri in possesso della carta di soggiorno, salvo il disposto dell'Art. 7; c) stranieri conviventi con parenti entro il quarto grado o con il coniuge, di nazionalità italiana; d) donne in stato di gravidanza

---

102 *Ibidem*.

103 *Ibidem*.



o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono»<sup>104</sup> (comma 2). Senza entrare nello specifico, gli Articoli dal 19 al 25 pianificavano le modalità d'ingresso a fini lavorativi. Dall'Art. 26 all'Art. 31 invece l'oggetto riguardava i diritti spettanti a famiglie e soprattutto minori, riconoscendo il diritto all'unità familiare (Art. 26) il diritto di chiedere il ricongiungimento familiare riguardante soprattutto coniuge, figli minori (età inferiore ai diciotto anni) a carico, genitori a carico o i parenti entro il terzo grado (Art. 27). Ai minori invece erano dedicati gli articoli 28, 29 e 30. Importante l'Art. 31 che prevedeva la creazione di un Comitato per i Minori Stranieri «al fine di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate» (comma 1) e col compito di tutelare i diritti dei minori stranieri «in conformità alle previsioni della Convenzione sui diritti del Fanciullo del 20 novembre 1989»; stabiliva inoltre «le regole e le modalità per l'ingresso ed il soggiorno nel territorio nazionale dei minori stranieri, limitatamente a quelli in età superiore a sei anni che entravano in Italia nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea promossi da enti, associazioni o famiglie italiane, nonché per l'affidamento temporaneo e per il rimpatrio dei medesimi»<sup>105</sup> (comma 2). Tra le varie introduzioni degne d'attenzione, la legge Turco-Napolitano istituiva i Centri di Permanenza Temporanea e Accoglienza (CPTA), trasformatisi poi negli odierni Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE), che avevano lo scopo di trattenere gli stranieri oggetto di provvedimenti di espulsione e/o respingimento. La legge, dopo il riconoscimento dell'importanza all'accesso dell'assistenza sanitaria, riconosceva l'importanza fondamentale dell'accesso al sistema scolastico affermando che i minori stranieri presenti sul territorio fossero soggetti all'obbligo scolastico; l'effettività del diritto

---

104 *Ibidem.*

105 *Ibidem.*

allo studio fosse garantita dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali; e che la comunità scolastica accogliesse le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza (comma 3)<sup>106</sup>.

Da quest'ultima normativa, nacque il cosiddetto Testo Unico sull'Immigrazione<sup>107</sup> con l'intento di regolamentare e coordinare le disposizioni in materia. La maggioranza degli articoli rispecchiava le linee della legge Turco-Napolitano; le principali modifiche invece riguardavano i diritti e i doveri dello straniero, come l'Art. 2, c. 3 in cui si dichiarava che i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti in territorio italiano e le loro famiglie avrebbero avuto garantita la parità di trattamento e la piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani. Successivamente, all'Art. 6 veniva precisato il permesso di sottoporre a rilievi segnaletici lo straniero in caso di dubbi motivati circa la sua identità (comma 4) e il permesso di vietare il soggiorno nelle zone di difesa militare, agli stranieri (comma 6). Il testo unico, salvo il mantenimento dell'Art. 1 della Legge Martelli, regolamentava solo parzialmente i rifugiati, affermando all'Art. 19 che «in nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione»<sup>108</sup> (comma 1). Ancora l'Art. 29 del Testo Unico prevedeva un trattamento di favore del rifugiato rispetto all'immigrato, in quanto esente dal dover allegare documenti relativi ad alloggio e reddito, in caso di richiesta di ri-

---

106 *Ibidem.*

107 Decreto Legislativo del 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, GU n. 191 del 18 agosto 1998.

108 *Ibidem.*

coniungimento familiare, obbligatori invece per il secondo<sup>109</sup>. Tra le altre disposizioni concernenti l'immigrazione, l'Art. 22 tentava di determinare i flussi d'ingresso, in particolare quelli relativi al lavoro subordinato stabilendo che il lavoratore extracomunitario che volesse entrare in Italia doveva essere dotato di visto o di nulla osta provvisorio (comma 6)<sup>110</sup> e introducendo un sistema di controllo in collaborazione con l'INPS tramite un archivio anagrafico dei lavoratori extracomunitari condiviso con le questure competenti (comma 7)<sup>111</sup>. Tra le ultime introduzioni del Testo Unico, si ritrova all'Art. 42 la creazione di una «Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie», a cui avrebbero partecipato rappresentanti delle aree di maggior interesse come associazioni e enti presenti, operanti nel settore; lavoratori extracomunitari; sindacati nazionali dei lavoratori; diversi settori economici; esperti della previdenza sociale, della pubblica istruzione, dell'interno, degli affari esteri, delle finanze e dai Dipartimenti della solidarietà sociale e delle pari opportunità ecc. Per quanto riguarda le altre disposizioni, il Testo Unico si dichiarava esplicitamente riferito agli articoli contenuti nella legge Turco-Napolitano<sup>112</sup>.

Infine, come la legge Turco-Napolitano, anche il successivo Testo Unico prevedeva l'istituzione di un Comitato per i MSNA, regolamentato da un decreto dell'anno successivo<sup>113</sup>, al fine di stabilire, in primis, i soggetti a cui si rivolgeva il decreto stesso, definiti come i minorenni non aventi cittadinanza italiana o di altri stati dell'UE che, non avendo presentato domanda di asilo, si trovasse in

---

109 *Ibidem*.

110 *Ibidem*.

111 *Ibidem*.

112 *Ibidem*.

113 Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, del 9 dicembre 1999, n. 535, *Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri*, norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

territorio italiano sprovvisto di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili (Art. 1, comma 2)<sup>114</sup>. Lo stesso articolo definiva il «rimpatrio assistito» come «l'insieme delle misure adottate allo scopo di garantire al minore interessato l'assistenza necessaria fino al ricongiungimento coi propri familiari o al riaffidamento alle autorità responsabili del Paese d'origine, in conformità alle convenzioni internazionali, alla legge, alle disposizioni dell'autorità giudiziaria ed al regolamento. Il rimpatrio assistito [doveva] essere finalizzato a garantire il diritto all'unità familiare del minore e ad adottare le conseguenti misure di protezione»<sup>115</sup> (comma 4). Agendo in conformità alla Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989, il decreto stabiliva all'Art. 2 i compiti del comitato, precisamente: vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori; cooperare con le amministrazioni interessate; deliberare riguardo l'ingresso di minori accolti nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea, nonché sull'affidamento temporaneo e per il rimpatrio dei medesimi; provvedere alla istituzione e alla tenuta dell'elenco dei minori accolti nell'ambito delle iniziative di cui sopra; accertare lo status del minore non accompagnato ai sensi dell'Art. 1, comma 2; svolgere compiti di impulso e di ricerca al fine di promuovere l'individuazione dei familiari dei minori presenti non accompagnati, anche nei loro Paesi di origine o in Paesi terzi, avvalendosi a tal fine della collaborazione delle competenti amministrazioni pubbliche e di idonei organismi nazionali ed internazionali; in base alle informazioni ottenute, adottare, ai fini di protezione e di garanzia del diritto all'unità familiare; definire criteri predeterminati di valutazione delle richieste per l'ingresso di minori accolti; provvedere al censimento dei minori presenti non accompagnati<sup>116</sup>. L'Art. 3 stabiliva poi la formazione del Comitato,

---

114 *Ibidem*.

115 *Ibidem*.

116 *Ibidem*.

composto da rappresentanti nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, espressione del Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza dei Consiglio dei Ministri; del Ministero degli affari esteri; del Ministero dell'interno; del Ministero della giustizia; dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI); dell'Unione province italiane (UPI); delle organizzazioni maggiormente rappresentative operanti nel settore dei problemi della famiglia e dei minori non accompagnati<sup>117</sup>. All'Art. 6 il decreto si occupava dell'accoglienza stabilendo che al minore fossero garantiti «i diritti relativi al soggiorno temporaneo, alle cure sanitarie, all'avvicinamento scolastico e alle altre provvidenze» disposte dalla legislazione allora vigente (comma 1)<sup>118</sup>. L'Art. 7 regolamentava il rimpatrio che doveva «svolgersi in condizioni tali da assicurare costantemente il rispetto dei diritti garantiti al minore dalle convenzioni internazionali, dalla legge e dai provvedimenti dell'autorità giudiziaria, e tali da assicurare il rispetto e l'integrità delle condizioni psicologiche del minore, fino al riaffidamento alla famiglia o alle autorità responsabili»<sup>119</sup> (comma 1). Il decreto si conclude agli Art. 8 e 9 con cui regolamenta l'ingresso e il soggiorno stabilendo rispettivamente che il Comitato era incaricato di valutare le richieste di nulla osta da parte di enti pubblici o da privati, dandone risposta entro quaranta giorni dal ricevimento della domanda stessa e che la durata totale del soggiorno del minore non poteva superare i novanta giorni, continuativi o frutto della somma di più periodi, riferiti alle permanenze effettive nell'anno solare. Il Comitato poteva altresì proporre alle autorità competenti l'eventuale estensione della durata del soggiorno fino ad un massimo di centocinquanta giorni<sup>120</sup>.

Così si conclude la raccolta normativa scaturita dagli ingenti

---

117 *Ibidem.*

118 *Ibidem*

119 *Ibidem.*

120 *Ibidem.*

flussi migratori degli anni '90 e ancora destinata a cambiare a causa degli eventi internazionali e delle nuove migrazioni che hanno travolto l'Italia nel XXI secolo.

## 2.6 Legge Bossi-Fini 189/2002

Nel 2002, in un clima di allarme sociale, conseguente all'attacco terroristico dell'11 settembre 2001 e ai crescenti turbamenti politici nell'area MENA<sup>121</sup>, che stavano gradualmente modificando l'assetto dei flussi migratori del nuovo secolo, l'Italia, così come avvenne un po' in tutta Europa, si pose l'intento di disciplinare il controllo delle migrazione, inserendo anche il diritto d'asilo tra le principali preoccupazioni di ordine pubblico, destinato quindi anch'esso ad essere limitato, così come i flussi migratori in generale.

Per far questo, il Parlamento approvò la cosiddetta Legge Bossi-Fini<sup>122</sup>. La nuova normativa in materia di asilo e immigrazione andava non solo a cambiare complessivamente il Testo Unico, bensì ad integrare e modificare anche l'unico articolo sopravvissuto dalla Legge Martelli (Art. 1). In linea generale la legge agì in maniera restrittiva in quanto, tentava la limitazione dei canali d'ingresso regolare, ostacolava il ricongiungimento familiare, rimarcava il legame del migrante al datore di lavoro, accentuando la natura precaria del permesso di soggiorno e nel complesso esautorava la legittimità del diritto d'asilo.

---

121 L'acronimo MENA (*Middle East and North Africa*) indica la regione che si estende dal Marocco, ad ovest, attraversa la fascia nord-occidentale dell'Africa e prosegue verso l'Iran nel sud ovest asiatico. I paesi che ne fanno parte, come enumerati dalla Banca Mondiale, presente nell'area con propri progetti, sono Algeria, Bahrain, Djibouti, Egitto, Iran, Iraq, Israele, Giordania, Kuwait, Libano, Libia, Malta, Marocco, Oman, Qatar, Arabia Saudita, Siria, Tunisia, Emirati Arabi Uniti, *West Bank and Gaza*, Yemen.

122 Legge del 30 luglio 2002, n. 189, Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo, in GU n. 199 del 26 agosto 2002.

Analizzando nello specifico l'atto normativo, il primo articolo a modificare il precedente Atto Unico è l'Art. 5 che stabiliva una validità massima di due anni per qualsiasi permesso di soggiorno; introduceva inoltre un comma 2-*bis* secondo il quale lo straniero che avesse fatto richiesta di permesso di soggiorno avrebbe dovuto essere sottoposto a rilievi fotodattiloscopici<sup>123</sup>; un comma 3-*bis* secondo cui il permesso di soggiorno per motivi lavorativi sarebbe stato rilasciato solo a seguito della stipula del contratto di lavoro e la cui durata sarebbe dipesa dalla natura del contratto lavorativo stesso<sup>124</sup>; un comma 3-*ter*, al quale era prevista la revoca immediata del permesso di soggiorno in caso di violazione della presente legge. Ancora all'Art.6 erano enunciate le modalità per le quali il datore di lavoro si impegnava a fornire l'alloggio e spesare il viaggio di rientro dello straniero in caso di lavoro subordinato. L'Art. 9 aumentava la durata del soggiorno da cinque a sei anni per l'ottenimento della carta di soggiorno. All'Art. 12 era regolamentata l'espulsione, secondo cui lo straniero non sarebbe potuto rientrare in Italia senza un'apposita autorizzazione del Ministero dell'Interno; in caso di inosservanza era previsto l'arresto dai sei ai dodici mesi e la rinnovata espulsione con immediato accompagnamento alla frontiera; in caso di disposizione da parte di un giudice, la reclusione avrebbe variato da uno a quattro anni, pena applicabile anche allo straniero rientrato in Italia nonostante precedenti denuncia ed espulsione (comma 13-*bis*); il questore si avvaleva della facoltà di trattenere lo straniero in centri di permanenza temporanea in caso di prolun-

---

123 *Ibidem*.

124 Il permesso di soggiorno in relazione ad uno o più contratti stagionali non poteva superare la durata complessiva di nove mesi; in caso di lavoro subordinato a tempo determinato la durata di dodici mesi; in caso di lavoro subordinato di tempo indeterminato, la durata di ventiquattro mesi; nel caso in cui lo straniero avesse dimostrato di essere entrato in territorio italiano per due anni consecutivi per lavori stagionali, avrebbe potuto usufruire di un permesso pluriennale.

gamento procedurale (comma 3)<sup>125</sup>. Per quel che riguarda la regolamentazione dei flussi d'ingresso, l'Art. 17 prevedeva «restrizioni numeriche all'ingresso di lavoratori di Stati che non collaborano adeguatamente nel contrasto all'immigrazione clandestina o nella riammissione di propri cittadini destinatari di provvedimenti di rimpatrio»<sup>126</sup>. Il Capo I della suddetta legge, relativo alle «Disposizioni in materia di immigrazione», chiudeva con gli Art. 23-25 in cui si riconosce il diritto di ricongiungimento familiare. Il Capo II è quello di maggior interesse, in quanto si occupava di disciplinare «Disposizioni in materia di asilo». L'Art. 32 introduceva una modificazione al decreto-legge del 30 dicembre 1989, n.416 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n.39) introducendo l'Art. 1-*bis* sui casi di trattenimento, specificando che: «il richiedente asilo non [poteva] essere trattenuto al solo fine di esaminare la domanda di asilo presentata. Esso [poteva], tuttavia, essere trattenuto per il tempo strettamente necessario alla definizione delle autorizzazioni alla permanenza nel territorio dello Stato in base alle disposizioni del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero: a) per verificare o determinare la sua nazionalità o identità, qualora egli non [fosse] in possesso dei documenti di viaggio o d'identità, oppure [avesse], al suo arrivo nello Stato, presentato documenti risultati falsi; b) per verificare gli elementi su cui si basa la domanda di asilo, qualora tali elementi non [fossero stati] immediatamente disponibili; c) in dipendenza del procedimento concernente il riconoscimento del diritto ad essere ammesso nel territorio dello Stato»<sup>127</sup> (comma 1). Prevedeva inoltre che dovesse essere disposto: a) a seguito della presentazione di una domanda di asilo presentata

---

125 Legge del 30 luglio 2002, n. 189, *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*, in GU n. 199 del 26 agosto 2002.

126 *Ibidem*.

127 *Ibidem*.



dallo straniero [...] in condizioni di soggiorno irregolare; b) a seguito della presentazione di una domanda di asilo da parte di uno straniero già destinatario di un provvedimento di espulsione o respingimento (comma 2)<sup>128</sup>. L'Art. 32 introduceva anche un Art. 1-*ter* sulla procedura semplificata stabilendo che fosse applicata al riconoscimento dello status di rifugiato secondo le seguenti modalità: «il questore competente per il luogo in cui la richiesta era stata presentata [avrebbe disposto] il trattenimento dello straniero interessato in uno dei centri di identificazione. Entro due giorni dal ricevimento dell'istanza, il questore [avrebbe provveduto] alla trasmissione della documentazione necessaria alla commissione territoriale per il riconoscimento dello status di rifugiato che, entro quindici giorni dalla data di ricezione della documentazione, [avrebbe dovuto provvedere] all'audizione. La decisione [sarebbe stata adottata] entro i successivi tre giorni (comma 2). Inoltre prevedeva l'annullamento della domanda in caso di allontanamento non autorizzato dai centri (comma 4). In caso lo straniero per cui è stato disposto il trattenimento richieda (entro 5 giorni dalla comunicazione) un riesame della decisione, adeguatamente motivato, la Commissione territoriale competente avrebbe proceduto entro dieci giorni al riesame; infine prevedeva che il ricorso non sospendesse il provvedimento di allontanamento dal territorio nazionale; il richiedente asilo [poteva] tuttavia chiedere al prefetto competente di essere autorizzato a rimanere sul territorio nazionale fino all'esito del ricorso»<sup>129</sup> (comma 6). Inoltre l'Art. 32 introduceva l'Art. 1-*quater*, relativo alle Commissioni territoriali<sup>130</sup> istituite presso le prefetture

---

128 *Ibidem*.

129 *Ibidem*.

130 Le predette commissioni, nominate con decreto del Ministro dell'interno, sono presiedute da un funzionario della carriera prefettizia e composte da un funzionario della Polizia di Stato, da un rappresentante dell'ente territoriale designato dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e da un rappresentante dell'UNHCR. Per ciascun componente deve essere previsto un componente supplente. Tali com-

o altri uffici del Governo, al fine di svolgere le procedure di riconoscimento dello status di rifugiato. Infine l'introduzione più significativa riguarda l'Art. 1-*sexies* sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, sancendo l'impegno del Ministero dell'Interno al sostegno finanziario dei servizi di accoglienza, in misura non superiore all'80% del costo complessivo di ogni singola iniziativa territoriale (comma 2)<sup>131</sup>. Al comma 3 dello stesso articolo era regolamentata a) la fase di prima attuazione, che prevedeva le linee guida per la presentazione della domanda di contributo, i criteri di verifica e le modalità di eventuale revoca; b) la continuità degli interventi e dei servizi come previsto dal FER (Fondo Europeo per i Rifugiati); c) la modalità e l'entità del contributo economico di prima assistenza per il richiedente asilo che non rientrasse nei casi previsti dagli articoli 1-*bis* e 1-*ter* e che non fosse quindi ammesso nell'ambito dei servizi di accoglienza di cui al comma 1 (comma 3)<sup>132</sup>. Ancora, «al fine di razionalizzare e ottimizzare il sistema di protezione del richiedente asilo, del rifugiato e dello straniero con permesso umanitario e di facilitare il coordinamento, a livello nazionale, dei servizi di accoglienza territoriali», il Ministero dell'interno provvedeva all'attivazione di un servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali preposti all'accoglienza, affidato con apposita convenzione all' AN-

---

missioni possono essere integrate, da un funzionario del Ministero degli affari esteri con la qualifica di componente a tutti gli effetti, ogni volta che sia necessario, in relazione a particolari afflussi di richiedenti asilo, in ordine alle domande dei quali occorra disporre di particolari elementi di valutazione in merito alla situazione dei Paesi di provenienza di competenza del Ministero degli affari esteri. In caso di parità, prevale il voto del Presidente. Ove necessario, in relazione a particolari afflussi di richiedenti asilo, le commissioni possono essere composte da personale posto in posizione di distacco o di collocamento a riposo.

131 Legge del 30 luglio 2002, n. 189, *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*, in GU n. 199 del 26 agosto 2002.

132 *Ibidem*.

CI (comma 4)<sup>133</sup>. Al comma 5 l'articolo disciplinava le funzioni del nascente servizio centrale, così esposte: « a) monitorare la presenza sul territorio dei richiedenti asilo, dei rifugiati e degli stranieri con permesso umanitario; b) creare una banca dati degli interventi realizzati a livello locale in favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati; c) favorire la diffusione delle informazioni sugli interventi; d) fornire assistenza tecnica agli enti locali; e) promuovere e attuare, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, programmi di rimpatrio attraverso l'Organizzazione internazionale per le migrazioni o altri organismi, nazionali o internazionali, a carattere umanitario» (comma 5). L'articolo chiude analizzando le spese e i finanziamenti (comma 6), prevedendo infine la costruzione di nuovi centri di identificazione ponendo il limite massimo di spesa a 25,31 milioni di euro per l'anno 2003<sup>134</sup>. Infine la legge istituiva il Sistema di Protezione per i Richiedenti Asilo e i Rifugiati (SPRAR), costituito dalla rete degli enti locali che realizza progetti di accoglienza integrata, ancora oggi operante sul territorio nazionale.

Riassumendo, la nuova normativa in materia di immigrazione e asilo introduceva delle grosse novità, in primis la realizzazione dei centri di identificazione, all'interno dei quali veniva trattenuta la quasi totalità dei richiedenti asilo in attesa dell'esito dell'esame della loro domanda, ponendosi così in contrasto sia con l'Art.16 (libertà di circolazione) che con l'Art.13 (libertà personale) della Costituzione. Veniva abrogata inoltre la disposizione secondo cui il richiedente avrebbe potuto beneficiare di una somma di denaro per il personale sostentamento, istituendo in alternativa un fondo nazionale per le politiche e i servizi relativi all'accoglienza (Fondo Nazionale sulle Politiche dell'Asilo). Inoltre allo scopo di accelerare i tempi e sbloccare i lavori della Commissione Nazionale venivano istituite sette Commissioni territoriali per il riconoscimento

---

133 *Ibidem.*

134 *Ibidem.*

dello status di rifugiato (rispettivamente a Gorizia, Milano, Roma, Foggia, Siracusa, Crotone e Trapani; fino ad allora tutto l'iter per il riconoscimento dello status di rifugiato era svolto dall'unica Commissione Nazionale a Roma). Anche l'introduzione di diverse tipologie di procedura lasciava insoddisfatti, in quanto, oltre ad essere inconsistenti le differenze tra le due, nella realtà dei fatti i tempi d'attesa previsti per la domanda d'asilo non erano mai rispettati. Infine la negazione del ricorso sospensivo contro il diniego del riconoscimento di protezione, metteva in luce la mancanza di un controllo giurisdizionale sulle decisioni dell'autorità competente, che potevano appunto essere arbitrarie e illegittime; inoltre la normativa prevedeva la competenza del giudice ordinario a cui presentare il ricorso entro quindici giorni, ma essendo il provvedimento di espulsione immediato, il ricorso doveva necessariamente essere presentato dall'estero; nel tempo previsto quindi la persona espulsa doveva raggiungere il suo paese, recarsi presso le rappresentanze diplomatiche italiane, trovare un difensore in Italia a cui spedire la documentazione e quindi presentare ricorso al giudice. È evidente l'impossibilità di presentare ricorso entro i tempi previsti.

Complessivamente le disposizioni previste dalla legge Bossi-Fini risultavano pesantemente degenerative del quadro normativo esistente fino ad allora: la disciplina scaturitane, appariva farraginosa e incoerente; l'impressione generale lasciava presagire che «tali caratteristiche [fossero] finalizzate a precisi obiettivi di natura politica, tesi da un lato a svuotare di effettività l'esercizio del diritto di asilo, dall'altro a declamare l'assoluta discrezionalità dell'amministrazione nell'assumere comunque le decisioni che ritenesse più opportune, senza risultare vincolata da procedure o da controlli sulla legittimità del proprio operato»<sup>135</sup>.

---

135 M.S. Olivieri (a cura di) (2005), *Rifugiati in Italia: la protezione negata. Primo rapporto sul diritto d'asilo Italia*, ICS, in [www.icsitalia.org](http://www.icsitalia.org), p. 19.

## *2.7 I flussi migratori del XXI secolo e i relativi provvedimenti assunti*

Con l'avvento del nuovo secolo la situazione migratoria è cambiata notevolmente, non solo dal punto di vista geografico ma anche dal punto di vista motivazionale. Infatti se negli anni '90 i punti d'approdo riguardavano soprattutto la costa pugliese, nel XXI secolo, la rotta preferenziale riguarda le coste siciliane, l'isola di Lampedusa in primis. Al cambio di nazionalità dei migranti, si è accompagnato un cambio dei moventi: si è passati, quindi, da persone in fuga da conflitti e persecuzioni a una situazione di incertezza politica ed economica generale che spesso ha prodotto sistematiche violazioni dei diritti umani ai danni delle popolazioni locali. Quest'instabilità è ben presto diventata endemica, soprattutto nell'area MENA, spingendo sempre più le popolazioni locali a mettersi in fuga; nel solo 2008 sbarcarono in Italia quasi 40.000 persone<sup>136</sup>. Nello stesso anno l'Italia ha adottato le direttive europee precedentemente descritte: con il d.lgs. n. 251/07<sup>137</sup>, l'Italia si è dotata di una normativa, confacente alla cosiddetta Direttiva Qualifiche, che riconoscesse la forma di protezione internazionale, detta sussidiaria, anche a chi non soddisfacesse i requisiti per la qualifica di rifugiato, sanciti nella Convenzione di Ginevra, ma per cui si temesse un rischio effettivo nel caso fosse tornato nel paese d'origine; a tal fine al rifugiato era concesso un permesso di soggiorno di cinque anni e al

---

136 Nel corso del 2008 sbarcarono in Italia 39.951 persone di nazionalità nigeriana, somala ed eritrea. Queste popolazioni vivevano da anni in condizioni critiche a causa dell'elevato tasso di povertà, del mancato rispetto dei diritti umani, della dilagante corruzione a cui si aggiungeva la capacità delle organizzazioni criminali di organizzare traffici illeciti di persone tramite strutture capillari, ben organizzate e radicate in molto paesi europei.

137 Decreto legislativo del 19 novembre 2007, n. 251, *Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*, in GU n.3 del 4 gennaio 2008.

protetto sussidiario un permesso di tre anni. Allo stesso modo, col d. lgs. n. 25/08<sup>138</sup>, l'Italia ha recepito la cosiddetta Direttiva Procedure, al fine di regolamentare l'iter amministrativo-giudiziario della domanda di protezione internazionale, mettendo fine tra le altre cose, al provvedimento negativo in caso di presentazione del ricorso alle autorità competenti. Queste misure da una parte sono state accolte positivamente dalla comunità internazionale, attirando il favore dell'UNHCR e degli esperti del settore, dall'altra sono state ritenute dal Governo, di cui erano cambiati i vertici poco dopo l'approvazione del pacchetto normativo<sup>139</sup>, il leitmotiv dei numerosi sbarchi, avvenuti lo stesso anno.

Per fronteggiare la situazione, il Governo ha così deciso di dotarsi del cosiddetto «Pacchetto sicurezza», costituito da provvedimenti legislativi assai restrittivi in tema immigrazione e asilo. Tra le principali disposizioni previste si annoverano:

- Reato di ingresso e soggiorno irregolare: non prevedeva l'incarcerazione, ma una sanzione che variava dai 5 ai 10 mila euro, con possibilità di rimpatrio senza nulla osta da parte delle autorità;
- Ricongiungimenti familiari: al certificato di idoneità dell'alloggio si aggiungeva quello igienico-sanitario, rilasciato dagli uffici comunali; non era permesso inoltre richiedere il visto d'ingresso, in caso di non pervenuto rilascio del nulla osta dopo 180 giorni<sup>140</sup>.
- Detenzione nei CIE per 180 giorni: nonostante le bocciatu-

---

138 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, In GU n. 40 del 16 febbraio 2008.

139 Al Governo Prodi, che si era occupato di adottare le normative necessarie per adattarsi alle Direttive europee, era subentrato il Governo Berlusconi.

140 Quest'ultima disposizione mette fine all'unica garanzia del diritto all'unità familiare per far fronte ai lunghi tempi burocratici.

re in Carema e Senato, veniva reintrodotta il prolungamento della detenzione nei CIE fino ad un massimo di 180 giorni;

- Test di lingua italiana: prerogativa obbligatoria al fine di ottenere la carta di soggiorno;
- Inasprimento delle norme legate al favoreggiamento dell'ingresso irregolare: non vengono minimamente toccati invece, tutti provvedimenti relativi allo sfruttamento di situazioni di soggiorno irregolare<sup>141</sup>.

A questo si è aggiunto l'inasprimento della disciplina di ricorso avverso in caso di diniego dello status, introdotto dal d.legs. 159/08<sup>142</sup>, che andava a modificare il precedente d. lgs. n. 25/08. A completare il quadro della situazione normativa, è importante ricordare infine, il *Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione*<sup>143</sup> fra il Governo italiano e la Libia di Gheddafi, intrapreso al fine di intensificare la collaborazione tra i due partner per contrastare l'immigrazione irregolare, controllando le frontiere. In effetti l'attuazione del trattato e quindi dei respingimenti in mare ha determinato un effettivo arresto degli sbarchi sulle coste italiane (circa 19 mila persone e 10 mila domande d'asilo nella prima metà del 2009), ma allo stesso tempo è costata all'Italia una condanna della Corte Europea dei Diritti Umani<sup>144</sup>.

---

141 Legge del 15 luglio 2009, n. 94, *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*, in GU n. 170, 24 luglio 2009.

142 Decreto Legislativo 3 ottobre 2008, n. 159, *Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/CE relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*, in GU n. 247 del 21 ottobre 2008.

143 Firmato il 30 agosto a Bengasi, il Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista, Presentato al Parlamento italiano il 23 dicembre 2008 è stato ratificato nel febbraio 2009.

144 Con sentenza della Grand Chambre del 23 febbraio 2012 sul caso Hirsi Jamaa e

Nonostante i provvedimenti assunti dal Governo, gli sbarchi nel corso del 2008 hanno comunque raggiunto numeri preoccupanti, tanto che, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 luglio 2008, è stato decretato lo stato di emergenza per fronteggiare l'eccezionale afflusso di cittadini non comunitari giunti irregolarmente in Italia, inizialmente previsto solo per le regioni Sicilia, Calabria e Puglia ed esteso in seguito a tutto il territorio nazionale<sup>145</sup>. A questo provvedimento è seguita un'ordinanza del Presidente del Consiglio che attribuiva al Capo del dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno il potere di intervenire in ambito di allestimento, ampliamento e collaborazione con le autorità regionali riguardo ai centri ricettivi<sup>146</sup>. Quest'ordinanza ha dato vita ad un sistema d'accoglienza costituito dai luoghi istituzionalmente previsti per il primo soccorso ai migranti e richiedenti asilo e luoghi istituiti ad hoc per far fronte all'emergenza appunto. Complessivamente, i vari punti d'accoglienza (trattati nello specifico nel prossimo capitolo) disposti per far fronte alla situazione hanno offerto 13.500 posti circa, comunque non suffi-

---

altri contro Italia la Corte ha stabilito che il respingimento verso Tripoli dei 24 ricorrenti su circa 200 persone in tutto (di cui molti di nazionalità somala ed eritrea, come i ricorrenti stessi) operato il 6 maggio 2009 dalle navi militari italiane, costituiva una violazione dell'art. 3 CEDU, che sancisce il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti, in quanto la Libia non offriva alcuna garanzia di trattamento secondo gli standard internazionali dei richiedenti asilo e dei rifugiati e esponendoli ad un rimpatrio forzato. Inoltre la Corte ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione, ai sensi del quale sono vietate le espulsioni collettive di stranieri e per non aver offerto alle persone coinvolte alcuna forma di riparazione per le violazioni subite.

145 ANCI, Caritas italiana, CITTALIA, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (a cura di) Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2014, p. 35.

146 Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3703, del 12 settembre 2008, *Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per il contrasto e la gestione dell'eccezionale afflusso di cittadini stranieri extracomunitari giunti irregolarmente in Italia*, in GU n.220 del 19 settembre 2008.



cienti a fronteggiare il volume reale degli sbarchi; a questo si aggiungeva il forte divario dei servizi offerti ai richiedenti, legato alla capacità di gestione dei vari modelli d'assistenza previsti<sup>147</sup>. Nonostante le difficoltà, l'operazione messa in atto ha comunque garantito all'Italia il plauso delle istituzioni europee per il sistema di soccorso di Lampedusa e per il Progetto *Praesidium*, istituito dal Ministero dell'Interno, il 1° marzo 2006, e rinnovato annualmente, al fine di potenziare l'accoglienza rispetto ai flussi migratori via mare che interessavano la frontiera del sud Italia. Il progetto prevedeva un partenariato con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), la Croce Rossa Italiana (CRI) e, dal 2008, con *Save the Children* Italia, ispirandosi ad un modello di intervento multi-agenzia, in base al quale e in ragione dei differenti mandati, le quattro Organizzazioni partner assistevano varie categorie di beneficiari, portatori di diritti e bisogni diversi<sup>148</sup>. L'efficace collaborazione tra le agenzie sopraccitate e le istituzioni presenti in loco, hanno persino permesso di parlare nel 2008 di «modello Lampedusa».

---

147 Come si legge nel Rapporto sulla protezione internazionale in Italia (2014) “La stessa dimensione dei centri nei quali si veniva assegnati poteva costituire elemento di maggiore o minore vantaggio per il richiedente: i centri governativi straordinari si caratterizzavano appunto per le medio/grandi dimensioni (fino a qualche centinaio di ospiti), mentre le strutture più contenute, come quelle dello SPRAR (con una media nazionale di circa 22 posti ognuna) prevedono un'azione più individualizzata in favore dell'ospite, con una serie di azioni finalizzate all'orientamento e all'inserimento socio-economico dei beneficiari nel nuovo contesto locale, ed interventi specifici per tipologie di beneficiari, quali donne, minori, persone malate, ecc.” cit. in ANCI, Caritas italiana, CITTALIA, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (a cura di) Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2014, p. 36.

148 La prima edizione del progetto prevedeva un “presidio” a Lampedusa. Col cambiare dei flussi migratori, verso le coste dell'Italia meridionale, dal secondo anno è stato ampliato il contesto territoriale di intervento, estendendosi alla Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna, Marche e Campania. Le Organizzazioni continuano ad essere presenti con propri team in Sicilia, Puglia e Calabria e, tramite missioni ad hoc, in corrispondenza dei Centri governativi per migranti su tutto il territorio nazionale.

Nel 2010, un nuovo stravolgimento politico ha dato vita a nuove migrazioni; infatti con lo scoppio della cosiddetta Rivoluzione dei Gelsomini, ha preso avvio un radicato movimento di dissidio popolare che ha prodotto la caduta di regimi autocratici in paesi come la Tunisia, l'Egitto e la Libia, dando vita allo stesso tempo a numerosi spostamenti regionali e non solo. L'esodo temuto verso le coste italiane è stato tuttavia limitato (si stimava inizialmente l'approdo di più di un milione e mezzo di persone), infatti dai dati rilevati è emerso che solo una parte tutto sommato ridotta della popolazione in fuga ha tentato la via del mare, facendo registrare in Italia 60 mila arrivi. Probabilmente gli sbarchi sarebbero stati molto più numerosi se si fossero evitate le numerose stragi in mare durante la fuga; nel canale di Sicilia si sono registrati infatti, nel giro di un solo anno oltre 1.700 vittime, 239 al mese, 8 morti al giorno, uno ogni 3 ore<sup>149</sup>.

Nello specifico, nei primi mesi del 2011 l'isola di Lampedusa ha vissuto un primo difficile momento a causa dello sbarco di circa 6 mila tunisini, per lo più giovani in cerca di nuove opportunità lavorative e con l'obiettivo principale di raggiungere Germania, Belgio e Francia. Malgrado le difficoltà numeriche nell'organizzare l'accoglienza, il Governo non ha proceduto al trasferimento verso la terraferma tramite il servizio di ponte aereo, creando così gravi difficoltà di sovraffollamento (la popolazione residente dell'isola ammonta a circa 5 mila persone) e di ordine pubblico che hanno portato nel mese di febbraio alla proclamazione dell'ennesimo stato di emergenza. Solo alla fine del mese seguente il Governo si è mosso al fine di trasferire i migranti, creando d'altro canto una nuova urgenza nella creazione di tendopoli e centri d'accoglienza nelle altre regioni, concentrate soprattutto nel Sud Italia<sup>150</sup>, dove i profu-

---

149 ANCI, Caritas italiana, CITTALIA, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (a cura di) Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2014, p. 37.

150 Nello specifico i nuovi campi d'accoglienza sono stati organizzati a: Manduria (Pu-

ghi venivano praticamente trattenuti col divieto di allontanarsi nonostante il loro status non fosse ancora definito. Questo ha causato non pochi problemi di ordine pubblico ai quali il Governo ha fatto fronte decidendo di concedere ai tunisini pervenuti entro il 5 aprile 2011 un permesso di soggiorno temporaneo (di sei mesi), mettendo in chiara luce l'intenzione di porre fine all'accoglienza di tunisini, di attuare il rimpatrio di tutti coloro i quali fossero arrivati dopo la data prefissata e di decongestionare il sistema d'accoglienza nazionale. Questa mossa è stata fortemente contestata dai governi di Francia e Germania, che rappresentavano il nuovo baluardo dei profughi tunisini che ora tentavano l'attraversamento delle frontiere. I dissidi creati si spostavano quindi da Lampedusa ai confini del Nord Italia<sup>151</sup>.

Qualche mese dopo, lo scoppio delle ostilità in Libia ha fatto sì che il governo italiano si muovesse per organizzare un'accoglienza più qualificata rispetto a quella offerta ai giovani tunisini, tentando di pianificarla sull'interno territorio nazionale al fine di non ostruire le grandi strutture collocate nei punti d'approdo dei migranti. Se da una parte il sistema d'accoglienza ha funzionato in maniera più fluida, dall'altra il Governo non ha adottato nemmeno in questo caso una procedura che definisse lo status dei migranti, lasciando come unica possibilità quella della protezione internazionale. La particolarità delle migrazioni dalla Libia, riguardava principalmente la nazionalità dei migranti: infatti la maggior parte di loro non era di nazionalità libica, bensì vi erano numerosi somali, eritrei, nigeriani, pakistani, bengalesi, malesiani, fuggiti tempo addietro dai loro

---

glia) e Palazzo San Gervasio (Basilicata). Inoltre sono state utilizzate delle vecchie caserme (Santa Maria Capua Vetere in Campania, Civitavecchia nel Lazio e Cagliari in Sardegna) ed è stata riadattata una ex base Nato nella cittadina di Mineo, in Sicilia, che è servita per l'accoglienza di migliaia di profughi.

151 ANCI, Caritas italiana, CITTALIA, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (a cura di) Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2014, p. 37-39.

paesi d'origine e rimasti bloccati in Libia. Questo fattore ha comportato il diniego del circa 60% di richieste di protezione presentate davanti alle Commissioni territoriali, poiché ritenuti cittadini di paesi considerati sicuri. Nonostante questo le tempistiche procedurali di richiesta di protezione e di ricorso in caso di diniego hanno fatto sì che ad un anno e mezzo dall'arrivo, fossero ancora presenti in territorio italiano 20 mila migranti, creando frammentazione e gravi disparità di trattamento nei vari centri adibiti. Il piano di prima accoglienza che era stato precedentemente istituito dalla Protezione Civile, si è quindi dimostrato insufficiente ai fini di una permanenza più duratura<sup>152</sup>. Il lato più sconcertante riguarda l'elevato costo dell'operazione: circa 1 miliardo e 300 mila milioni di euro per un servizio offerto decisamente al di sotto del valore economico corrispondente. Non solo il sistema messo in atto ha esasperato la situazione delle persone accolte, ma, ha altresì creato problemi evitabili se si fosse proceduto al rilascio dello stesso permesso di soggiorno previsto qualche tempo prima per i migranti tunisini, evitando una spesa atta a condurre le persone ad un futuro di irregolarità o quantomeno di precarietà, e utilizzando piuttosto i fondi per la creazione di servizi destinati a persone con qualche prospettiva di soggiorno legale<sup>153</sup>. Infine l'emergenza Nord Africa prevedeva il trasferimento delle regioni in base alla popolazione residente senza però regolamentare altrettanto la suddivisione tra le varie province. Una volta prevista la chiusura dell'emergenza, le persone che si trovavano ancora nelle strutture d'accoglienza sono state "accompagnate all'uscita", chi ha potuto si è procurato un alloggio occu-

---

152 Infatti il piano tendeva a soluzioni efficaci per un numero elevato di persone e per la permanenza di poche settimane (prima accoglienza). Per questo motivo nella scelta delle strutture la Protezione Civile si era orientata alberghi ed ostelli che potevano garantire vitto e alloggio. Tuttavia, tali gestori spesso non avevano alcun tipo di competenza su altri servizi essenziali: assistenza legale e psicologica, formazione, inserimento sociale, che pure andavano garantiti, soprattutto in caso di permanenza prolungata.

153 *Ibidem*, p. 39-42.

pando palazzine (com'è avvenuto a Torino dove circa 500 persone espulse dai centri d'accoglienza hanno occupato quattro palazzine dell'ex villaggio olimpionico, disabitate dal 2006). Tutto questo ha reso ancora più evidenti «le carenze, specie dal punto di vista dei reali strumenti di integrazione che mancavano a molte delle “accoglienze” finanziate dall'emergenza Nord Africa»<sup>154</sup>. Con un'ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile del 28 febbraio 2012 infine, si è concluso lo stato di emergenza umanitaria, sancendo il ritorno alla gestione ordinaria a partire dal 1° gennaio 2013 e prorogando l'accoglienza di ulteriori due mesi vista la presenza ancora forte di profughi in Italia (12 mila persone ancora presenti nelle strutture d'accoglienza).

L'emergenza nordafricana è ufficialmente terminata nel febbraio 2013 e nel complesso, dovendo fare un bilancio dell'operazione, è difficile darne una valutazione positiva, in quanto ha prodotto delle problematiche a causa di un'organizzazione frettolosa e non coordinata con le istituzioni locali, che presentava inoltre grossi divari in termini di qualità dei servizi offerti. A questo si aggiungono, come ricordato precedentemente, dei costi di gestione esorbitanti, circa 15-20 mila euro pro capite, che mal s'accompagnano all'effettiva riuscita dell'operazione<sup>155</sup>.

Il 2013 ha visto al suo termine l'avvio di una nuova operazione, nata in seguito all'ennesima tragedia nel Mediterraneo, con l'intento di fornire un sicuro sistema di salvataggio. L'operazione, denominata *Mare Nostrum*, rappresentava un intervento militare ed umanitario per far fronte all'emergenza che continuava a colpire il Canale di Sicilia a causa degli ingenti flussi migratori; essa consisteva nel rafforzamento dei controlli delle migrazioni via mare e della salvaguardia delle vite umane tramite il potenziamento aeronavale (sono state disposte cinque unità navali e due assetti aerei del-

---

154 Cit. in *ibidem*, p. 41.

155 *Ibidem*, p. 44-45.

la Marina Militare). Nel 2013 l'operazione ha realizzato circa 34 interventi, soccorrendo nel totale più di 4300 persone; la Marina Militare ha attuato 29 interventi soccorrendo quasi 3900 persone. Anche nel primo semestre del 2014 i risultati sono stati positivi: 48.695 migranti soccorsi in 259 interventi<sup>156</sup>, nonostante non sia stato comunque possibile evitare le stragi in mare (durante l'operazione, dal 18 novembre 2013 al 1° novembre 2014, si sono registrati infatti 3.363 tra morti e dispersi).

Intesa come operazione in fase emergenziale, anche Mare Nostrum ha chiuso i battenti, questa volta per lasciare spazio ad un'azione condotta e finanziata dall'UE, nello specifico da Frontex, l'agenzia per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri. L'operazione in questione, denominata Triton e attiva dal 1° novembre 2014, ancora operante nell'area del Mediterraneo, prevede lo schieramento, ogni mese di due navi d'altura, due navi di pattuglia costiera, due motovedette, due aerei ed un elicottero, a cui l'Italia contribuisce fornendo quasi la metà dei mezzi. Frontex ha predisposto inoltre due basi da cui far partire i mezzi: Lampedusa e Porto Empedocle. L'azione, molto più contenuta rispetto alla precedente, non si spinge oltre le frontiere italiane, salvo in caso di interventi di ricerca e soccorso. Anche i budget previsto differenzia Triton da Mare Nostrum: quest'ultima prevedeva 9,5 milioni di euro al mese, contro i 3 milioni della prima<sup>157</sup>.

A scatenare nuovamente le polemiche contro Triton è stata la nuova tragedia al largo delle coste di Lampedusa nei primi giorni del 2015, durante la quale hanno perso la vita oltre trecento persone. L'UNHCR ha definito Triton inadeguata, ritenendola incapace di fornire i mezzi necessari alla ricerca e al soccorso e chiedendo

---

156 Dati elaborati da Cittalia e forniti dal Ministero dell'Interno.

157 *Mare Nostrum chiude i battenti «100mila salvati, ma pesano i morti»*, Il Corriere della Sera, del 31 ottobre 2014, in [www.corriere.it](http://www.corriere.it).

all'UE di fornire all'Italia mezzi efficaci e un sostegno adeguato alla situazione. Si sono schierati al fianco dell'Alto Commissariato anche il Consiglio d'Europa e diverse organizzazioni non governative, tra cui *Amnesty International* Italia, *Emergency*, *Save the Children* e *Terre des Hommes*<sup>158</sup>.

Tirando le somme, è necessario che l'Italia, con l'aiuto dell'Europa, rafforzi ulteriormente le operazioni di ricerca e soccorso in mare e avvii politiche che garantiscano la protezione e la tutela dei diritti umani di rifugiati, migranti e richiedenti asilo che attraversano il Mediterraneo. Infine come sostenuto nel Rapporto sulla protezione internazionale in Italia del 2014, «rimane fondamentale, a livello nazionale, pervenire ad una legge organica sull'asilo, in modo da provare a superare le carenze derivanti dalla mancata sistematizzazione della materia, che oggi è attuata attraverso provvedimenti di diversa natura sia legislativi che amministrativi. Conseguenza di ciò è la presenza di prassi difformi sul territorio nazionale nel riconoscimento di una serie di diritti quali, ad esempio, l'iscrizione al servizio sanitario, l'iscrizione all'anagrafe, l'accesso ai servizi sociali, la possibilità di presentare la domanda per alloggi popolari e gli strumenti di inserimento nel mondo del lavoro»<sup>159</sup>. Il rapporto stesso conclude auspicando entro il 2015 una riduzione dei fenomeni di emarginazione, discriminazione e abbandono di cui finora sono stati oggetto i titolari di protezione internazionale.

## 2.8 MSNA in Italia

Col passare degli anni e l'incremento dei flussi migratori verso l'Italia, è aumentata anche la presenza di MSNA, diventando in

---

158 *Naufragio Lampedusa, oltre 200 migranti morti. "Disperso gommone con altri 100"*, Il Fatto Quotidiano, dell'11 febbraio 2015, in [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it).

159 Cit. in ANCI, Caritas italiana, CITTALIA, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (a cura di) Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2014, p. 49.

diversi casi una parte considerevole della popolazione richiedente protezione ed asilo. La loro condizione fa riferimento ad un quadro normativo piuttosto complesso, derivato da provvedimenti ad hoc per i minori stranieri, uniti alle nuove normative di regolamentazione dei flussi migratori.

In generale, i minori stranieri, anche se entrati irregolarmente in Italia, sono titolari di tutti i diritti sanciti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo e in particolare godono del diritto all'istruzione, all'assistenza sanitaria, al collocamento in un luogo sicuro, all'apertura della tutela quando i genitori non siano in condizioni di esercitare la potestà genitoriale, all'affidamento se privi di un ambiente familiare idoneo e all'unità familiare. Inoltre il decreto legislativo 286/98 all'Art. 28, comma 3<sup>160</sup>, richiamando la Convenzione, ricorda che in tutte le decisioni riguardanti minori, deve essere tenuto in considerazione, come prerogativa assoluta, il superiore interesse del minore stesso. Tra le altre disposizioni si annoverano inoltre:

- il divieto di espulsione del minore, tranne che per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato e salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi;
- la predisposizione di un rimpatrio assistito (consistente nell'accompagnamento del minore fino al suo riaffidamento alla famiglia o alle autorità responsabili nel paese d'origine, integrandolo inoltre in un progetto di reinsediamento scolastico, lavorativo ecc.) disposto dal Comitato per i minori stranieri, se non richiedenti asilo;
- il diritto di disporre di un permesso di soggiorno *ad hoc*;
- il diritto per MSNA di far domanda per la protezione inter-

---

160 Decreto Legislativo del 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, GU n. 191 del 18 agosto 1998.



nazionale anche se ancora sprovvisti di tutore legale (Art. 26 del decreto 25/2008);

- l'obbligo di iscrivere il minore al Servizio Sanitario Nazionale, garantendogli tutte le prestazioni previste, anche se sprovvisto di permesso di soggiorno;
- il diritto all'istruzione scolastica e al conseguimento del titolo in caso di conclusione positiva degli studi;
- l'obbligo di applicare ai minori stranieri le stesse norme in materia di lavoro, applicate ai minori italiani.

Nonostante la regolamentazione generale, l'aumento del fenomeno migratorio di minori sembra aver colto di sprovvista istituzioni e sistema d'accoglienza nel complesso. Soprattutto a partire dal 2011, con la già menzionata Emergenza Nord Africa, l'arrivo di MSNA ha assunto dimensioni considerevoli: le statistiche ufficiali parlano di 7 mila arrivi ogni anno, ma si può ritenere con relativa certezza che siano dati sottostimati. Anche nel caso dei MSNA il sistema d'accoglienza italiano ha mostrato le sue lacune, le poche strutture disposte a Lampedusa, hanno funzionato in maniera discontinua con servizi decisamente al di sotto degli standard di legge. Si è dovuto aspettare diverse settimane dall'inizio della fase emergenziale prima di vedere un provvedimento del Governo a riguardo. Infatti solo il 18 maggio 2011, il Capo della Protezione Civile ha adottato provvedimenti straordinari al fine di assicurare un'accoglienza adeguata ai minori giunti in Italia e ancora stabili a Lampedusa. La procedura prevedeva la creazione di una cabina di regia per la gestione di un sistema di strutture-ponte (presso il Ministero del Lavoro) dislocate sul territorio nazionale, finalizzate proprio all'accoglienza dei minori<sup>161</sup>. Essa prevedeva inoltre che

---

161 ANCI, Caritas italiana, CITTALIA, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (a cura di) Rapporto sulla protezione internazionale in Italia,

i MSNA venissero preliminarmente identificati dalle Autorità di pubblica sicurezza e successivamente segnalati al Soggetto attuatore, al Comitato per i minori stranieri, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Giudice Tutelare. Il Soggetto attuatore, avrebbe indicato quindi le “strutture ponte”, idonee a norma di legge, presso le quali potevano essere trasferiti i minori per una prima accoglienza, in attesa di trasferimenti in strutture che li avrebbero accolti fino alla maggiore età<sup>162</sup>.

Per quanto riguarda l'analisi quantitativa, l'andamento delle richieste di protezione internazionale di MSNA, dal 2008 ad oggi, è stato piuttosto altalenante, discendente nel 2009 e nel 2010, ha ripreso ad aumentare, come poco fa ricordato, dal 2011, mantenendo un trend crescente nel 2012 e diminuendo nuovamente nel 2013<sup>163</sup>. Per quanto riguarda il numero di presenze di MSNA invece, nel 2014 si è raggiunto il numero più alto mai registrato in Italia, circa 9 mila minori, con un incremento del 42% rispetto alle presenze registrate l'anno precedente<sup>164</sup>. Questi ultimi MSNA censiti, sono stati accolti in circa 978 strutture di accoglienza distribuite sull'intero territorio nazionale, con una forte concentrazione soprattutto nel Sud Italia. Il numero delle strutture autorizzate è aumentato del 14% rispetto a quelle presenti durante l'emergenza Nord Africa, in maniera relativamente omogenea sull'intero territorio nazionale. Nonostante il dato positivo, neanche in questo caso si è riusciti ad operare un'equa distribuzione, creando non pochi squilibri nella gestione e nel tipo di servizi garantiti.

---

2014, p. 43.

162 *Ibidem*.

163 *ibidem*, p. 173.

164 Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio*, 30 settembre 2014, p. 2.

Dopo un rapido excursus storico riguardante le principali ondate migratorie che hanno colpito l'Italia ed aver visto come la normativa nazionale ha tentato di evolversi ed adattarsi ad esse, è necessario concentrarsi sull'analisi dell'attuale sistema d'accoglienza e di protezione dei richiedenti asilo, in modo da capirne i punti deboli e partire proprio da questi ultimi per poter proporre soluzioni e progetti alternativi che migliorino la condizione dei richiedenti asilo in Italia.

## Tabelle e grafici riassuntivi

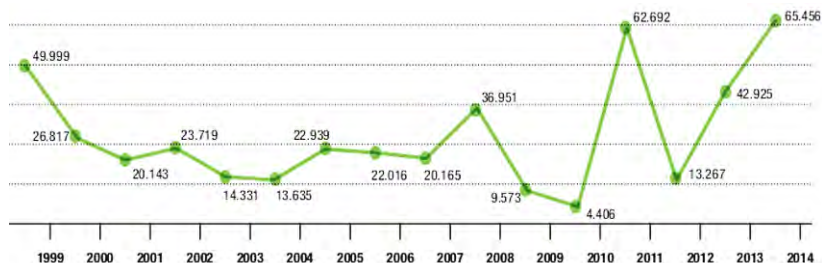
Si riportano di seguito tabelle e grafici riassuntivi delle questioni principali fino ad ora analizzate:

### Sbarchi e domande d'asilo in Italia dal 1997 al 2013 (valori assoluti)

| Anno | Persone sbarcate | Domande asilo | Principali nazionalità             |
|------|------------------|---------------|------------------------------------|
| 1997 | 22.343           | 2.595         | Albania, Iraq, Turchia             |
| 1998 | 38.134           | 18.496        | Ex Jugoslavia, Iraq, Turchia       |
| 1999 | 49.999           | 37.318        | Ex Jugoslavia, Iraq, Turchia       |
| 2000 | 26.817           | 24.296        | Iraq, Turchia, Ex Jugoslavia       |
| 2001 | 20.143           | 21.575        | Ex Jugoslavia, Iraq                |
| 2002 | 23.719           | 18.754        | Iraq, Ex Jugoslavia                |
| 2003 | 14.331           | 15.274        | Somalia, Eritrea, Liberia          |
| 2004 | 13.635           | 10.869        | Ex Jugoslavia, Romania             |
| 2005 | 22.939           | 10.704        | Ex Jugoslavia, Altre Naz, Eritrea  |
| 2006 | 22.016           | 10.026        | Eritrea, Altre Naz, Ex Jugoslavia  |
| 2007 | 20.455           | 13.310        | Eritrea, Altre Naz, Costa d'Avorio |
| 2008 | 36.951           | 31.723        | Nigeria, Somalia, Eritrea          |
| 2009 | 9.573            | 19.090        | Nigeria, Altre Naz, Somalia        |
| 2010 | 4.406            | 12.121        | Ex Jugoslavia, Nigeria, Altre Naz  |
| 2011 | 60.656           | 37.350        | Nigeria, Tunisia, Ghana            |
| 2012 | n.d.             | 17.352        | Pakistan, Nigeria, Afghanistan     |
| 2013 | n.d.             | 26.620        | Nigeria, Pakistan, Somalia         |

Fonte: Quaderno statistico 1990/2013 – Dipartimento Libertà civili e immigrazione Ministero Interno.

### Arrivi dal 1999 al 1° luglio 2014 (valori assoluti)



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

## Confronto arrivi mensili dal 2013 al 14 aprile 2014



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

## Sbarchi nelle Regioni italiane dal 2011 al 1° luglio 2014 (valori assoluti)

| Località                             | 2011          | 2012          | 2013          | 2013 (al 01/07) | 2014 (al 01/07) |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|-----------------|
| Sicilia*                             | 57.181        | 8.488         | 37.886        | 6.125           | 56.649          |
| Puglia                               | 3.325         | 2.719         | 1.030         | 695             | 5.978           |
| Calabria                             | 1.944         | 2.056         | 3.980         | 1.096           | 1.765           |
| Sardegna                             | 207           | 4             | 29            | 0               | 23              |
| Campania                             | 0             | 0             | 0             | 0               | 1.041           |
| Lazio                                | 0             | 0             | 0             | 0               | 0               |
| Friuli Venezia Giulia                | 35            | 0             | 0             | 0               | 0               |
| <b>Totale</b>                        | <b>62.692</b> | <b>13.267</b> | <b>42.925</b> | <b>7.916</b>    | <b>65.456</b>   |
| *dettaglio Sicilia                   |               |               |               |                 |                 |
| Lampedusa, Linosa e Lampione         | 51.753        | 5.202         | 14.753        | 3.648           | 1.459           |
| Altre località della prov. Agrigento | 806           | 551           | 2.937         | 301             | 8021            |

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

**Mare Nostrum 2013 - Eventi e migranti soccorsi dal 18 ottobre al 31 dicembre (valori assoluti)**

| Totale eventi              |          | Totale migranti soccorsi         |          |                     |          |
|----------------------------|----------|----------------------------------|----------|---------------------|----------|
| 34                         |          | 4.323                            |          |                     |          |
| di cui                     |          |                                  |          |                     |          |
| Interventi Marina Militare |          | Interventi misti                 |          |                     |          |
|                            |          | Primo intervento CP/GDF/Unità SM |          | Primo intervento MM |          |
| Eventi                     | Soccorsi | Eventi                           | Soccorsi | Eventi              | Soccorsi |
| 29                         | 3.870    | 0                                | 0        | 5                   | 453      |

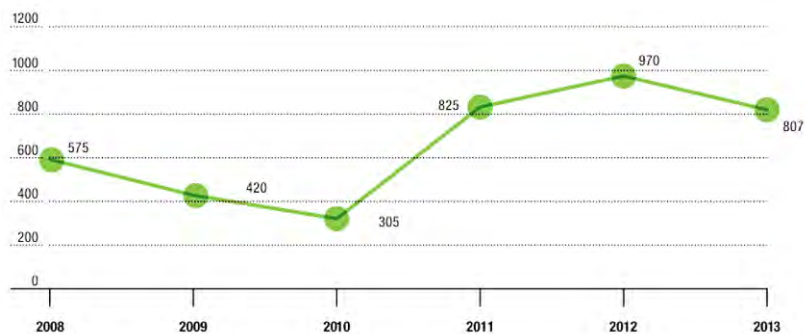
Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno.

**Mare Nostrum 2014 - Eventi e migranti soccorsi dal 1° gennaio al 14 luglio (valori assoluti)**

| Totale eventi              |          | Totale migranti soccorsi         |          |                     |          |
|----------------------------|----------|----------------------------------|----------|---------------------|----------|
| 259                        |          | 48.695                           |          |                     |          |
| di cui                     |          |                                  |          |                     |          |
| Interventi Marina Militare |          | Interventi misti                 |          |                     |          |
|                            |          | Primo intervento CP/GDF/Unità SM |          | Primo intervento MM |          |
| Eventi                     | Soccorsi | Eventi                           | Soccorsi | Eventi              | Soccorsi |
| 216                        | 41.554   | 36                               | 5.417    | 7                   | 1.724    |

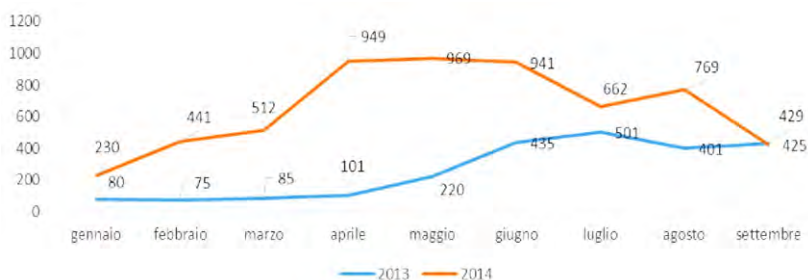
Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno.

**Grafico 3: Richieste di protezione internazionale in Italia da parte di minori stranieri non accompagnati dal 2008 al 2013 (valori assoluti)**



Fonte: Dati Eurostat

**Grafico 4: Andamento dei MSNA entrati in Italia tramite sbarchi negli anni 2013 – 2014**



Fonte: Dati Eurostat

### 3. Sistema di accoglienza e Progetto SPRAR

#### 3.1 Evoluzione storica del sistema di asilo nazionale: da Azione Comune alla nascita del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati

Come già emerso nel capitolo precedente, le lacune del sistema nazionale di accoglienza a favore dei migranti sono state, a partire dagli anni '80, colmate dalle organizzazioni del terzo settore. Trattandosi però di progetti locali e spontanei, privi di un'organizzazione diretta dall'alto, hanno provocato degli squilibri di gestione e di uguaglianza dei servizi garantiti.

Analizzando nello specifico il percorso che ha portato fino all'attuale sistema di accoglienza, il primo progetto da considerare è Azione Comune, già menzionato in precedenza. Avviato nel 1999, durante la crisi kosovara, e sostenuto dall'UE e dal Ministero dell'Interno, questo progetto ha tentato di dar vita ad un sistema integrato a favore dei richiedenti asilo e rifugiati, coinvolgendo le amministrazioni locali e una vasta rete di attori dislocati sul territorio nazionale<sup>165</sup>. Proprio l'attività delle associazioni del terzo settore ha rappresentato il punto debole, in quanto ciascuna di esse gestiva in maniera semi-indipendente i singoli progetti, producendo realtà disomogenee a livello nazionale.

Nel tentativo di far fronte a questa problematica, nel 2000, si è dato vita ad un altro progetto, denominato *Nausicaa*, avviato da ICS, UNHCR e Censis e supportato economicamente dall'UE. Il progetto *Nausicaa* si è sviluppato in tre fasi:

---

<sup>165</sup> Il Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR) era il leader del progetto, in qualità di partner italiano dell'UNHCR; tra gli altri attori coinvolti vi erano: Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani (ACLI), Arcidiocesi di Lecce, Casa dei diritti Sociali, Centro Informazione ed Educazione allo Sviluppo (CIES), Consorzio Italiano di Solidarietà (ICS), Conferenza Permanente Internazionale per i Rifugiati (COPIR), CTM-Movimondo di Lecce, Federazione delle Chiese Evangeliche (FCEI), Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), Consorzio Provinciale della Cooperazione di Solidarietà Sociale (Sol. Co. Roma), Unione Italiana del Lavoro (UIL).



- I fase: mappatura delle strutture d'accoglienza, soprattutto quelle destinate ai richiedenti asilo e rifugiati, nel tentativo di misurarne anche il livello effettivo di protezione legale offerto;
- II fase: analisi dettagliata dei centri in questione, al fine di evidenziare i servizi offerti, le caratteristiche degli ospiti e degli operatori impiegati, l'interazione col territorio e gli eventuali problemi riscontrati;
- III fase: ispezione qualitativa di cinque casi specifici (rispettivamente in Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Puglia e Calabria).

Grazie al lavoro di monitoraggio svolto, è stato possibile rafforzare la conoscenza effettiva del territorio e dell'offerta disponibile in ambito d'accoglienza, tramite una mappa dettagliata «delle lacune e delle manchevolezze del sistema, caratterizzato dal prevalere della delega, più o meno formale, alle associazioni del terzo settore»<sup>166</sup>. Tra i dati rilevati è risultato che circa il 67% dei centri di accoglienza censiti da *Nausicaa*, era gestito da privati (di cui, quasi il 30% in mano ad organizzazioni religiose), soprattutto al centro e Sud-Italia, in quanto maggiormente interessate dall'arrivo di richiedenti asilo. I dati più significativi emersi dall'analisi riguardavano il «sostanziale isolamento dei poli di accoglienza, scarsamente collegati tra loro e con gli enti locali» e la più volte ribadita «disomogeneità territoriale quanto a modalità di erogazione dei servizi e status dei beneficiari»<sup>167</sup>. Inoltre si è verificato che nel circa 22% di queste strutture mancava ogni sorta di orientamento legale; il 16% non forniva assistenza per l'iscrizione al Servizio sanitario naziona-

---

166 Caponio T., Dal Programma Nazionale Asilo al Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (2001-2004), Bilancio di una esperienza di governo territoriale dei flussi migratori, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), 2014, p. 10.

167 *Ibidem*.

le, benché gli ospiti ne avessero diritto; il 37% dei centri ospitanti minori non prevedeva attività scolastiche esterne o interne al centro stesso<sup>168</sup>. L'obiettivo di *Nausicaa* non è stato però solo quello di monitorare, ha tentato bensì di promuovere il diritto d'asilo a livello nazionale, distribuendo i propri operatori su tutto il territorio al fine di prestare assistenza per l'orientamento sociale e legale ai beneficiari. Nel quadro dell'evoluzione politica per il diritto d'asilo, Azione Comune e *Nausicaa* sono state proposte innovative orientate verso l'obiettivo di un sistema nazionale, integrato e coordinato, di accoglienza e protezione.

È proprio da questo obiettivo che ha preso le mosse il successivo Piano Nazionale Asilo (PNA), nato dal Protocollo d'Intesa tra Ministero dell'Interno, ANCI e UNHCR, del 10 ottobre 2000, che ne stabiliva i tre obiettivi principali:

- la costituzione di una rete diffusa di servizi di accoglienza per richiedenti asilo, persone con permesso di soggiorno per motivi umanitari o per protezione temporanea, rifugiati;
- la promozione di misure specifiche dirette a favorire l'integrazione sociale di rifugiati riconosciuti e di beneficiari di protezione umanitaria;
- la predisposizione di percorsi di rimpatrio volontario e reinserimento nei paesi d'origine, con il coinvolgimento della Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM).

Il PNA nasceva inoltre per mettere in pratica la decisione del Consiglio dell'Unione Europea n. 596 del 28 settembre 2000, che ha istituito il Fondo Europeo per i Rifugiati (FER) per sostenere le azioni degli stati membri in materia di accoglienza, integrazione

---

168 *Ibidem*.

e rimpatrio assistito di richiedenti asilo e rifugiati. Analizzando la struttura del progetto, ne emerge la capacità di coinvolgere al contempo tre livelli distinti, grazie ai partner promotori:

- livello internazionale con l'UNHCR: aveva un compito di indirizzamento, grazie al quale il progetto acquisiva legittimità politica;
- livello nazionale col Ministero dell'Interno: responsabile dell'asilo in Italia, in merito alla legislazione, ai programmi governativi in materia, al coordinamento con la Commissione europea e alle domande di finanziamento presentate al FER;
- livello regionale con l'ANCI: si occupava delle funzioni organizzative necessarie alla implementazione del programma, stipulando anche convenzioni con soggetti esterni e assicurando il raccordo con i comuni responsabili dei progetti a livello territoriale.

Il più importante proposito perseguito dal PNA riguardava soprattutto un sistema d'accoglienza il più possibile integrato e diffuso sull'intero territorio, scegliendo come attore principale appunto i comuni, coordinati dall'ANCI. Il Programma prevedeva inoltre una Segreteria Centrale i cui compiti erano quelli di consulenza tecnica ai comuni e agli enti gestori; di monitoraggio dell'andamento dei progetti e dei flussi di beneficiari; di formazione degli operatori; di tramite con le istituzioni del coordinamento e con la Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato; di assistenza informatica e di tipo finanziario-contabile; di gestione della banca dati, strumento fondamentale per il monitoraggio e il corretto funzionamento del sistema.

Il PNA ha quindi modificato per primo il modello di *governance* fino ad allora dominante nel sistema di asilo: da un lato, vi è una

*governance* verticale, che fa capo al livello centrale; dall'altro attua una decentralizzazione a livello di singoli programmi locali, facenti capo quindi alle realtà comunali, fino ad allora assenti nel sistema di gestione dell'assistenza. Il Comune si poneva così come «punto di riferimento e istanza di coordinamento degli attori, sia pubblici che privati, mobilitati sul territorio sulla questione asilo, promuovendo sinergie e azioni comuni a vantaggio dell'intero sistema nazionale di accoglienza, e non solo del territorio di competenza»<sup>169</sup>. Una volta avviato il progetto quindi, i Comuni sono stati chiamati a rispondere al bando pubblicato in Gazzetta Ufficiale<sup>170</sup> al fine di presentare i propri progetti d'accoglienza e integrazione<sup>171</sup>. Nel 2001 sono stati finanziati 63 progetti (59 effettivi, successivamente a quattro rinunce) con un finanziamento di quasi 10 milioni di euro, ognuno dei quali prevedeva l'implementazione degli obiettivi stabiliti dalla decisione del Consiglio dei Ministri dell'UE n. 596/2000 (Art. 4), rispettivamente: accoglienza, integrazione dei rifugiati e rimpatrio volontario assistito<sup>172</sup>. Nei primi sei mesi di vita il PNA ha garantito il finanziamento di quasi 200 strutture, per un totale di 1.734 posti destinati all'accoglienza. Ogni progetto prevedeva inoltre attività di informazione sulla procedura di asilo, assistenza nelle pratiche burocratiche e ai fini dell'accesso ai servizi sociali, nonché corsi di alfabetizzazione, prevedendo inoltre garanzie speciali per le categorie vulnerabili (il PNA ha fornito supporto psicologico, tra gli altri, alle vittime di tortura, attraverso istituti

---

169 *Ibidem*, p. 13.

170 Comunicato del Ministero dell'Interno, Invito pubblico a presentare proposte per il finanziamento di progetti di accoglienza, integrazione e rimpatrio volontario dei richiedenti asilo, degli sfollati e dei rifugiati, in GU n.66 del 20 marzo 2001, p. 75.

171 L'adesione dei Comuni ha raggiunto risultati soddisfacenti: ben 137 progetti presentati, di cui 114 sono stati giudicati ammissibili e 59 finanziati in base alle risorse disponibili e ammessi a far parte della rete del PNA.

172 Petrovic N., *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*, Franco Angeli, Roma, 2013, p. 66.

specializzati di cui hanno potuto beneficiare circa 250 persone nel solo 2002). Per quanto riguarda il secondo obbiettivo, l'integrazione dei rifugiati e dei beneficiari di protezione umanitaria, il PNA ha promosso l'attivazione di servizi di orientamento nel mondo del lavoro e di corsi di formazione professionale, accompagnati da borse-lavoro e contributi per l'alloggio, di cui hanno beneficiato nel 2002, 630 persone circa. Il terzo obbiettivo, infine, è stato affidato all'OIM cui spettava il compito di fornire le informazioni adeguate sulla possibilità del rimpatrio assistito non solo ai destinatario del PNA ma, più in generale, ai richiedenti asilo presenti sul territorio italiano (nei due anni di attività del Programma, hanno beneficiato di questo servizio circa 380 persone).

Nonostante i dati positivi che hanno permesso il consolidamento della rete d'accoglienza, il PNA ha dovuto, sin dagli albori, far fronte ai problemi dovuti alle modalità di accredito dei fondi estremamente complesse e fortemente soggette ai logoranti tempi burocratici. Questi ritardi hanno costretto i Comuni ad anticipare le risorse necessarie, qualora ne fossero capaci. Nel marzo del 2002 inoltre un taglio dei finanziamenti, ha prodotto la riduzione del 70% dei posti finanziati con l'obbiettivo di mantenere l'estensione della rete: nel corso del 2002 quindi i posti sono passati da 2.148 a 1176<sup>173</sup>.

L'approvazione della già ricordata legge Bossi-Fini, dello stesso anno, ha posto fine all'esperienza del PNA, trasformandolo, tramite l'inserimento dell'Art. 1-sexies, nell'attuale Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), ritenuto il primo dispositivo istituzionale di applicazione delle politiche italiane sull'asilo che cerca di rispettare standard di qualità europei.

Analogamente al PNA, anche il nuovo sistema viene concepito dando grande rilievo all'ANCI a cui il Ministero dell'Interno ha

---

173 Caponio T., *Dal Programma Nazionale Asilo al Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (2001-2004)*, Bilancio di una esperienza di governo territoriale dei flussi migratori, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), 2014, p. 16-17.

affidato il «Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico» (Art. 1-*sexies*), organo operativo dello SPRAR. Inoltre con l'Art. 1-*septis* si istituiva il Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi d'Asilo (FNPSA), nel quale confluivano anche i finanziamenti erogati dal FER) col quale lo Stato si impegnava a finanziare fino all'80% della spesa degli enti locali occupati in progetti d'accoglienza. Come riportato nel sito del progetto stesso, le caratteristiche principali che lo contraddistinguono sono:

- il carattere pubblico delle risorse messe a disposizione e degli enti politicamente responsabili dell'accoglienza, Ministero dell'Interno ed enti locali, secondo una logica di *governance multilivello*;
- la volontarietà degli enti locali nella partecipazione alla rete dei progetti di accoglienza;
- il decentramento degli interventi di «accoglienza integrata»;
- le sinergie avviate sul territorio con i cosiddetti enti gestori, soggetti del terzo settore che contribuiscono in maniera essenziale alla realizzazione degli interventi;
- la promozione e lo sviluppo di reti locali, con il coinvolgimento di tutti gli attori e gli interlocutori privilegiati per la riuscita delle misure di accoglienza, protezione, integrazione in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale<sup>174</sup>.

Si legge ancora che «i progetti territoriali dello SPRAR sono caratterizzati da un protagonismo attivo, condiviso da grandi città e da piccoli centri, da aree metropolitane e da cittadine di provincia. A differenza del panorama europeo, in Italia la realizzazione di pro-

---

174 Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) in [www.servizio-centrale.it](http://www.servizio-centrale.it)

getti SPRAR di dimensioni medio-piccole - ideati e attuati a livello locale, con la diretta partecipazione degli attori presenti sul territorio - contribuisce a costruire e a rafforzare una cultura dell'accoglienza presso le comunità cittadine e favorisce la continuità dei percorsi di inserimento socio-economico dei beneficiari»<sup>175</sup>.

Nonostante gli obbiettivi più che apprezzabili, enunciati come principi fondanti del progetto stesso, è necessario analizzare nello specifico la procedura di richiesta d'asilo, la struttura e il funzionamento effettivo dell'intero sistema, per capire se questi siano stati effettivamente raggiunti nella pratica.

### *3.2 Procedura di richiesta asilo e protezione internazionale*

La procedura di riconoscimento dello status di rifugiato è disciplinata dal D. lgs 25/08, col quale, ricordiamo, l'Italia ha recepito la Direttiva europea n. 85 del 2005, relativa alle «norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato», successivamente modificato dal D.Lgs 159/2008 nonché dalla Legge n. 94/2009 e dal D.Lgs. n. 150/2011. Non esistendo ancora una legge organica in materia, le procedure di richiesta possono variare sensibilmente a seconda dell'autorità competente a cui si è presentata domanda, ma è possibile comunque tracciarne un iter comune, che si sviluppa nei seguenti punti:

- Presentare domanda d'asilo: è personale, può essere presentata al momento dell'arrivo, in tempi successivi, ma anche durante la permanenza in Italia per altri motivi, nel caso ci fossero cambiamenti della situazione nel paese di origine per cui la propria vita si troverebbe a rischio in caso di ritorno; per la richiesta di protezione è responsabile il primo paese d'arrivo

---

<sup>175</sup> *Ibidem*.

europeo; la domanda va presentata in questura e verbalizzata dai funzionari di polizia utilizzando il Modello C3<sup>176</sup>. La Questura che prende in carico la domanda ha la responsabilità di seguire il richiedente fino al responso, garantendo il collegamento di quest'ultimo con la Commissione territoriale. Inoltre deve informare il richiedente sui suoi diritti e doveri e fissare gli appuntamenti necessari affinché egli concluda l'iter di domanda in Italia.

- Fotosegnalamento e compilazione del Modello C3: la seconda fase del percorso consiste nella registrazione delle impronte digitali e delle foto segnaletiche; solo in seguito si procede alla compilazione del Modello C3, modulo in cui sono specificati i dati personali, propri e dei familiari, il racconto del viaggio dal paese di origine fino all'Italia e la sintesi delle motivazioni che l'hanno spinto a lasciare il proprio paese (è possibile rilasciare le proprie dichiarazioni in lingua madre o in qualsiasi lingua che permetta al richiedente la piena espressione). La questura, ritirati tutti i documenti originali del richiedente, da allegare al verbale redatto in seguito alla dichiarazione del Modello C3, crea così il dossier personale del richiedente che dovrà approvarlo previa firma. Il dossier viene così inviato alla Commissione Territoriale competente. In seguito all'invio della domanda d'asilo al ministero dell'Interno, la Questura deve rilasciare al richiedente un permesso di soggiorno<sup>177</sup>. La Questura, inoltre, si occupa di valutare in quale caso di accoglienza rientra il richiedente (trattenimen-

---

176 Vedi in Appendice.

177 Il permesso di soggiorno rilasciato può essere: a) permesso di soggiorno, valido per un mese e rinnovabile, secondo la Convenzione di Dublino fino a quando le autorità italiane non abbiano verificato che l'Italia è il Paese responsabile all'analisi della Domanda; b) permesso di soggiorno, di tre mesi in caso di richiesta d'asilo, rinnovabile fino all'audizione con la Commissione territoriale.



to nei CARA - Centro di accoglienza per richiedenti asilo - o nei CIE - Centri di identificazione ed espulsione) e collocarlo, in caso di necessità, presso un centro SPRAR.

- Audizione presso la Commissione territoriale di competenza<sup>178</sup>: è il momento centrale dell'iter; tramite lettera di convocazione, il richiedente asilo è convocato all'udienza presso la Commissione competente entro trenta giorni dalla ricezione della domanda d'asilo. Essa consiste in un colloquio personale coi quattro componenti della Commissione volto a capire le ragioni per cui il soggetto ha lasciato il proprio paese e non può tornarvi. In particolari casi è ammessa la presenza di terze persone (avvocato, personale di sostegno genitore o tutore nel caso di minori)<sup>179</sup>. È prevista inoltre la possibilità

---

178 Ricordiamo che si tratta di un organismo nominato con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del ministro dell'Interno e si occupa di esaminare e valutare le domande d'asilo presentate in territorio italiano. Ogni Commissione Territoriale è composta da quattro membri, la cui carica ha durata triennale ed è rinnovabile: un funzionario prefettizio, con funzioni di presidente; un funzionario delle polizia di stato; un rappresentante di un ente territoriale (Comune, Provincia, Regione facente capo alla sede della Commissione territoriale); un rappresentante dell'UNHCR. Inizialmente, esisteva una Commissione unica con sede a Roma ma dal 2008 il numero delle Commissioni è stato ampliato a dieci per ridurre i tempi di esame delle domande. Le Commissioni si trovano a Gorizia (competente delle domande presentate nelle regioni Friuli-Venezia Giulia, Veneto e Trentino Alto Adige), Milano (competente delle domande presentate in Lombardia) Roma (competente delle domande presentate in Lazio, Abruzzo, Sardegna, Marche, Umbria e Toscana), Foggia (per l'analisi delle domande presentate nelle provincie di Foggia e Barletta-Andria-Trani), Siracusa (per le domande presentate in provincia di Siracusa, Ragusa, Caltanissetta e Catania), Crotone (competente per le domande presentate nelle regioni Calabria e Basilicata), Trapani (competente per le domande presentate nelle provincie di Agrigento, Trapani, Messina, Enna e Palermo), Bari (per le domande presentate nelle provincie di Bari, Brindisi, Lecce e Taranto) Caserta (per le domande presentate nelle regioni Campania e Molise) e Torino (competente per le domande presentate nelle regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria ed Emilia Romagna). Dall'agosto 2010 è stata istituita una Sezione distaccata a Bologna con competenza sull'Emilia Romagna e sulla città di Prato.

179 Rientrano tra i casi particolari i soggetti portatori di particolari esigenze, ovvero i

di sostenere l'audizione con un solo membro della Commissione, dello stesso sesso del richiedente; è possibile infine disporre di un mediatore linguistico per permettere al richiedente di esprimersi nella propria lingua. La Commissione può quindi concedere l'asilo; dichiarare inammissibile una domanda qualora si tratti di un rifugiato riconosciuto o di un caso di diniego che non ha prodotto nuova documentazione; sospendere e rinviare un'audizione nel caso in cui il richiedente non sia in grado di sostenere il colloquio, ci siano problemi legati al reperimento della documentazione o sussistano problemi di comunicazione con l'interprete. Infine la Commissione territoriale deve non rendere note le dichiarazioni rilasciate dai richiedenti nelle audizioni poiché strettamente personali e non divulgabili; esaminare ogni singolo caso in relazione alla situazione del paese di origine del richiedente asilo e, se necessario, dei paesi in cui egli è transitato; consegnare al richiedente, al termine dell'audizione, una copia del verbale da sottoporre alla sua firma e conseguente accettazione; decidere in merito alla domanda d'asilo entro i successivi tre giorni dall'audizione e informare immediatamente la Questura;

- Notifica della decisione della Commissione: la Questura contatta il richiedente e fissa un appuntamento per la consegna del verdetto della Commissione territoriale<sup>180</sup>, comuni-

---

cosiddetti casi di vulnerabilità. Il D.Lgs. 140/5 definisce come vulnerabili i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, persone per le quali si è accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza fisica, psicologica o sessuale.

180 La Commissione può decidere di: riconoscere e concedere lo status di rifugiato politico e rilasciare un permesso di soggiorno che ha validità cinque anni ed è sempre rinnovabile; riconoscere e concedere la protezione sussidiaria nel caso in cui ritenga che esista un rischio effettivo di pericolo, nel caso di ritorno nel paese di origine del rifugiato e conseguente rilascio di un permesso che ha validità tre anni ed è rinnova-

cato per iscritto entro tre giorni feriali dalla data dell'udienza e, in caso di diniego, contiene la dicitura “nota” in cui vengono menzionati i vari mezzi di impugnazione, in particolare il ricorso<sup>181</sup>. Quest'ultimo può essere presentato contro la decisione della Commissione territoriale, in caso sia stata riconosciuta esclusivamente la protezione sussidiaria, negando lo status di rifugiato; contro la decisione della Commissione Nazionale, nel caso di revoca o cessazione dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria; contro la decisione di diniego da parte della Commissione territoriale, qualora il richiedente ritenga che non siano stati valutati correttamente tutti gli elementi presentati;

- Accettazione della richiesta d'asilo: viene rilasciato un provvedimento al fine di provare il riconoscimento della protezione internazionale; il titolare di protezione può dunque, ritirare presso la Questura il proprio permesso di soggiorno. Una volta concesso lo status, il rifugiato ottiene lo stesso stato giuridico di cui godono i cittadini italiani e uguale trattamento. Egli può quindi accedere al mercato del lavoro, all'assistenza socio-sanitaria (iscrizione obbligatoria al Servi-

---

bile; non riconoscere lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria ma, ritenendo che esistano gravi problemi umanitari, raccomandare alla Questura il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari che ha validità un anno; non riconoscere lo status di rifugiato e rigettare la domanda (diniego); rigettare la domanda per manifesta infondatezza quando si ritenga palese l'insussistenza di ogni presupposto per il riconoscimento dello status di rifugiato ovvero, si ritenga che la domanda sia stata presentata con il solo obiettivo di ritardare o impedire un provvedimento di espulsione o respingimento.

181 Il ricorso è l'unico mezzo di impugnazione della decisione da parte del richiedente dal 2008, che deve essere presentato al Tribunale ordinario competente per il territorio in cui ha sede la Commissione territoriale o, per i casi CARA e CIE, presso il Tribunale ordinario nel distretto di Corte d'Appello dove si trova il centro. Il ricorso va presentato entro trenta giorni dalla data di comunicazione della decisione della Commissione territoriale o entro quindici giorni se il richiedente è ospite di un CARA o di un CIE.

zio Sanitario Nazionale), alla libera circolazione nello spazio dell'Unione Europea, all'istruzione pubblica, al ricongiungimento familiare senza il soddisfacimento delle disponibilità di alloggio e reddito previste per gli stranieri, ecc. In caso di protezione sussidiaria invece, il titolare può accedere a lavori provvisti di contratto che non superi la durata del permesso di soggiorno, può richiedere il ricongiungimento familiare purché soddisfi i requisiti fissati dalla legge, può accedere all'assistenza socio-sanitaria, alla partecipazione degli alloggi pubblici e ad avere un documento di viaggio nel caso in cui non possieda un passaporto. Infine, in caso di protezione umanitaria, il titolare può accedere al mercato del lavoro, all'assistenza sanitaria e all'ottenimento di un documento di viaggio nel caso in cui sia sprovvisto di passaporto, alle stesse condizioni di cui sopra.

- Ricorso: in caso il richiedente decida di presentarlo, è necessaria l'assistenza di un legale e, in caso non abbia la possibilità di pagarlo personalmente, può richiedere un'assistenza legale gratuita (gratuito patrocinio a spese dello Stato). Avviata la pratica, se anche il Tribunale negasse la concessione della protezione internazionale, il richiedente potrebbe ancora rivolgersi alla Corte d'Appello e, contro la sentenza di quest'ultima, ricorrere alla Cassazione.
- Rimpatrio volontario e assistito: rappresenta l'alternativa al ricorso se ricevuto il diniego; in questo caso si garantisce al richiedente supporto e servizio di orientamento; assistenza nel procurarsi i documenti di viaggio presso le autorità consolari e copertura dei costi di viaggio; una somma di denaro al fine di sostenere la fase iniziale di prima sistemazione e il reinserimento nel tessuto sociale di destinazione.

### *3.3 I centri d'accoglienza governativi*

Come abbiamo visto, negli ultimi vent'anni le coste italiane sono state soggette a continue migrazioni; queste hanno posto l'Italia d'innanzi alla necessità di organizzare le modalità di identificazione e accoglienza dei migranti. Per fronteggiare i flussi migratori e le crescenti richieste di accoglienza e assistenza quindi, sono state predisposte diverse le strutture al fine di soddisfare ogni esigenza. Queste infatti, si caratterizzano, sia nelle competenze attribuite che nella portata. Ogni centro ha dunque delle caratteristiche funzionali differenti a seconda della categoria dei soggetti a cui è destinato. Le strutture sono così suddivise:

Centri di Primo Soccorso e Accoglienza (CPSA) : nati con decreto interministeriale nel 2006, sono destinati ai migranti appena sbarcati o intercettati e soccorsi in mare e dunque ospitati per un breve periodo di tempo (teoricamente non superiore alle 48 ore) al fine di assicurar loro attività di soccorso e di prima accoglienza. Presso queste strutture sono previsti la foto-segnalazione e l'accertamento delle intenzioni di richiedere protezione internazionale prima del trasferimento presso altri centri per definire le singole posizioni amministrative. I centri attualmente operativi sono: Agrigento (Lampedusa), Cagliari (Elmas), Lecce–Otranto, Ragusa (Pozzallo);

Centri di Accoglienza (CDA): i CPSA, di cui si è appena detto, sono una tipologia particolare dei più diffusi CDA, nati con d.lgs. 451/1995 e modificati con la successiva Legge Puglia che «autorizzava il Ministero dell'Interno a predisporre interventi e misure assistenziali urgenti per fornire il primo soccorso agli stranieri irregolari giunti sul territorio nazionale, privi di mezzi di sostentamento durante il periodo di tempo in cui le forze dell'ordine avviano le procedure di identificazione e amministrative necessarie a definire se lo straniero vada espulso, respinto, avviato all'asilo politico o au-

torizzato al soggiorno in quanto non espellibile»<sup>182</sup>. Per quanto riguarda il cosiddetto «periodo di tempo», la legge non stabilisce un limite, ma si prescrive che le operazioni di soccorso e prima accoglienza debbano impiegare il tempo strettamente necessario all'adozione dei provvedimenti. Né tanto meno vengono definiti i diritti dello straniero assistito nel centro, che, difatti, non è nemmeno autorizzato ad uscire dalle strutture nelle ore diurne, configurandosi una condizione di limitazione della libertà personale senza la necessaria convalida del giudice.

Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE): nati nel 1998 con la Legge Turco-Napolitano, con la denominazione Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza (CPTA), rinominati CIE dal decreto legge del 2008<sup>183</sup>, rappresentano strutture destinate al trattamento degli stranieri irregolari in attesa di espulsione, qualora non sia possibile procedere al loro allontanamento immediato, per evitare che le persone diventino irreperibili; per accertare l'identità in quanto privi di passaporto; per trovare mezzi idonei al rimpatrio. Il trattenimento, comprese le varie proroghe, è sottoposto a convalida dell'autorità giudiziaria; decorsi i primi 180 giorni è possibile prorogare per periodi di 60 giorni, fino ad ulteriori 12 mesi, questi ultimi possono essere predisposti solo se lo straniero non collabora al suo rimpatrio o se ci sono ritardi nel reperimento dei documenti d'espatrio da parte della competente rappresentanza diplomatica. Con la legge n. 129/2011<sup>184</sup>, si proroga il termine massimo di

---

182 Cit. in Sarti S., *L'Italia dei Rifugiati*, Cittalia e Anci, Roma (2010), in [www.cittalia.com](http://www.cittalia.com), p.71.

183 Decreto legge n. 92, del 23 maggio 2008, Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, in GU n.122 del 26 maggio 2008.

184 Legge n. 129, del 2 agosto 2011, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 89 del 23 giugno 2011, recante disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari, in GU n.181 del 5 agosto 2011.

permanenza degli stranieri in tali centri dai 180 giorni a 18 mesi complessivi.

Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA): sono stati introdotti dal d. lgs. 28/2008, con lo scopo di ospitare richiedenti asilo, secondo specifiche condizioni, previste all'Art. 20 (comma 2). Rappresentano un'evoluzione dei CDI (Centri d'Identificazione), istituiti nel 2002, dalla legge Bossi-Fini, e divenuti operativi nel 2004 tramite regolamento attuativo<sup>185</sup>. Questi centri sono gestiti generalmente da organizzazioni selezionate attraverso gare d'appalto indetta dalle Prefetture. In particolare i CARA si occupano di richiedenti asilo «che abbiano presentato domanda dopo essere stati fermati per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo; di cui sia necessario verificare o determinare la nazionalità o l'identità, nel caso in cui i richiedenti non siano in possesso di documenti di viaggio o di identità, ovvero nel caso in cui, al loro arrivo nel territorio dello stato abbiano presentato documenti risultati falsi o contraffatti; che abbiano presentato la domanda dopo essere stati fermati in condizioni di soggiorno irregolari»<sup>186</sup>. All'interno dei CARA gli ospiti dovrebbero beneficiare di orientamento legale per informazioni sulla legislazione italiana in tema di asilo ed in tema di immigrazione; di informazione sul rimpatrio volontario; di corsi d'insegnamento base di lingua italiana; di sostegno socio-psicologico. Durante la permanenza in questi centri le persone godono della libertà di uscire nelle sole ore diurne. È concesso loro chiedere un permesso di allontanamento per un periodo superiore a quello concesso, in caso di necessità, per motivi personali o connessi all'esame della domanda di protezione. L'allontanamento ingiustificato comporta in ogni caso la decadenza

---

185 Decreto del Presidente della Repubblica, n. 303, del 16 settembre 2004, Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato, in GU n. 299 del 22 dicembre 2004.

186 Sarti S., *L'Italia dei Rifugiati*, Cittalia e ANCI, Roma (2010), in [www.cittalia.com](http://www.cittalia.com), p. 73.

dell'accoglienza. Per quanto riguarda il periodo di permanenza nel CARA è proporzionale al tempo necessario per l'identificazione e la decisione sulla domanda d'asilo del migrante; può variare dai 20 ai 35 giorni. L'accoglienza termina al momento della comunicazione del riconoscimento dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, oppure, nel caso di diniego, quindici giorni dopo, al fine di garantire le condizioni per presentare un eventuale ricorso. In ogni caso, lo straniero deve lasciare il CARA trascorsi sei mesi dalla presentazione della domanda.

Analizzate le caratteristiche e le funzioni che i centri governativi dovrebbero ricoprire, è necessario ricordare che queste strutture sono caratterizzate da una forte mutevolezza legata alla specificità della misura e della tipologia dei flussi di migranti in arrivo<sup>187</sup>. È difficile dunque fornire dati, costanti nel tempo; quello che si può fare è presentare la situazione relativamente agli ultimi dati rilevati che risalgono al primo semestre del 2014, quando la capienza teorica di CPSA, CDA e CARA è stata pari a «7.810 posti che sono diventati 10.331 nel numero di presenze di immigrati accolti ed assistiti nei centri. [Inoltre] il centro che accoglie in assoluto il numero maggiore di immigrati è il CDA-CARA di Mineo con 3.792 persone accolte (sono il 37% di tutte le presenze nei centri governativi). A questo seguono i centri di Bari Palese con 1.746 presenze (con il 17% di presenze sul totale nazionale) e Crotone con 1.531 (il 15%)»<sup>188</sup>. Tra gli altri dati disponibili, si riportano i centri che hanno registrato un numero di presenze maggiore rispetto ai posti teoricamente disponibili e i centri che al contrario hanno accolto un numero di persone minore alla capienza dichiarata; al primo gruppo appartengono Bari Palese (con 1.002 presenze in più rispetto al numero dei posti previsti); Crotone (802 posti in più) e Mi-

---

187 ANCI, Caritas italiana, CITTALIA, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (a cura di) Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2014, p. 72.

188 *Ibidem*.



neo (792); tra quelli appartenenti al secondo gruppo invece si annoverano: Foggia, Borgo Mezzanone, con un numero di presenze inferiore di 158 posti rispetto ai posti previsti e Agrigento, Lampedusa (131 presenze in meno).

Al 25 agosto 2014 inoltre, a causa del grande afflusso di richiedenti protezione internazionale, che ha spinto il Ministero dell'Interno ad emanare una circolare con la quale si richiedeva alle Prefetture di individuare nuove strutture ricettive, erano presenti centri di accoglienza straordinari su tutto il territorio italiano che hanno accolto complessivamente 28.514. La capofila è stata la Sicilia con 5.966, a cui hanno seguito la Lombardia (3.441), il Lazio (2.489), la Campania (2.349), Calabria (1.901) ed Emilia Romagna (1.795)<sup>189</sup>. Infine l'ingente flusso migratorio ha fatto sì che il Governo abbia raggiunto un'intesa con Regioni ed Enti locali, nell'ambito della Conferenza Unificata del 10 luglio 2014 al cui centro si è posta la necessità di creare un «unico sistema di accoglienza articolato in tre fasi:

- la fase del soccorso e della prima assistenza, realizzata in strutture governative a ciò deputate e con tempi di permanenza contenuti al fine di garantire il massimo *turnover* delle presenze, evitando così la saturazione dei centri stessi, e favorendo il pronto invio degli stranieri nelle strutture di prima accoglienza dislocate sui territori regionali. In tale fase verranno effettuate le procedure di identificazione, un primo *screening* sanitario, un'ampia attività informativa e la prima individuazione di nuclei familiari o persone vulnerabili;
- la fase della prima accoglienza e qualificazione, in centri regionali e interregionali, in cui verranno accolti gli stranieri che abbiano espresso nella fase del soccorso, la volontà di richiedere protezione. Il tempo di permanenza in tali centri

---

189 *Ibidem*.

sarà limitato al periodo necessario alla formalizzazione della domanda di protezione e alla conclusione delle procedure di esame delle domande da parte della Commissione o della Sezione territoriale competente, nonché all'individuazione della migliore collocazione possibile nel sistema SPRAR;

- la fase della seconda accoglienza ed integrazione, incentrata nello SPRAR, «perno del sistema di accoglienza di secondo livello sia per gli adulti che per tutti i minori stranieri non accompagnati». «Eventuali soluzioni attivate in via d'urgenza dovranno avere un ruolo residuale e comunque tendere ai requisiti del modello SPRAR»<sup>190</sup>.

Quello che si auspica è il rafforzamento, nonché il miglioramento e ampliamento del sistema d'accoglienza nazionale e del sistema SPRAR.

### *3.4 Procedura di accesso alla rete SPRAR*

Il procedimento per l'accesso nello SPRAR di richiedenti, rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e di protezione umanitaria parte dalla segnalazione dei singoli casi alla Banca dati del Servizio centrale. Le segnalazioni, che avvengono tramite l'invio di un fax degli appositi modelli (denominati B e C)<sup>191</sup> possono essere fatte da:

- Enti locali appartenenti alla rete dello SPRAR;
- Enti gestori di progetti territoriali dello SPRAR;
- Associazioni locali e/o nazionali;

---

<sup>190</sup> *Ibidem*, p.73.

<sup>191</sup> Vedi in Appendice.

- Prefetture;
- Centri di identificazione ovvero centri di accoglienza per richiedenti asilo;
- Questure<sup>192</sup>.

In caso di enti già registrati, per procedere alla segnalazione, è possibile accedere direttamente alla sezione banca dati, dove si può inserire in lista d'attesa i richiedenti accoglienza; inoltre i Comuni, parte della rete SPRAR, possono inviare immediatamente al Servizio Centrale la richiesta di inserimento dei soggetti presso il proprio progetto territoriale. Per le segnalazioni è necessario disporre di:

- il permesso di soggiorno o l'attestato nominativo (nel caso il richiedente abbia appena formalizzato la propria domanda);
- una breve relazione sociale (al fine di individuare immediatamente le particolari esigenze di accoglienza e presa in carico della persona);
- il riferimento della persona da contattare nel momento in cui si sia trovata la soluzione alloggiativa per le persone segnalate<sup>193</sup>.

La valutazione delle richieste ricevute viene effettuata sulla base della disponibilità dei posti e sulle peculiarità delle persone richiedenti, seguendo precisi criteri, quali:

- la data della richiesta;

---

192 Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, Istituito ai sensi dell'art. 32 della legge 189/02 e affidato dal Ministero dell'Interno all'ANCI mediante convenzione, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, p. 7.

193 *Ibidem*.

- le caratteristiche dei richiedenti (famiglia o singolo; donne o uomini soli; nuclei monoparentali; minori, sia in famiglia che non accompagnati);
- la presenza di una vulnerabilità della persona;
- la tipologia del permesso di soggiorno;
- la località dalla quale provengono le segnalazioni<sup>194</sup>.

In seguito, confermata la disponibilità di un posto di accoglienza, il Servizio centrale provvede a mettere in contatto il soggetto segnalatore e il progetto accogliente. Il Servizio centrale provvede anche alla preparazione della corrispondenza tra comuni, enti gestori ed enti segnalatori per concludere le operazioni di trasferimento dei beneficiari. Relativamente ai tempi di inserimento, essi dipendono soprattutto dalla disponibilità di posti e dal numero di richieste pervenute al Servizio Centrale (tra cui hanno la priorità quelle provenienti dalla prefettura). Per quanto riguarda i tempi di permanenza nel progetto invece, essi variano a seconda del beneficiario:

- pari alla durata della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, nel caso di richiedenti;
- sei mesi nel caso di rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e di protezione umanitaria (con possibilità di proroga);
- sei mesi dalla data della notifica del provvedimento della Commissione territoriale che riconosce la protezione internazionale, qualora il beneficiario sia entrato nello SPRAR da richiedente asilo (con possibilità di proroga)<sup>195</sup>.

---

194 *Ibidem*.

195 *Ibidem*, p. 8.

La possibilità di proroga del periodo d'accoglienza è sempre possibile in caso di categorie vulnerabili; invece, per quanto riguarda i progetti "ordinari", la proroga è possibile solo in caso eccezionali. Per far questo è necessario che l'istanza competente del progetto territoriale invii la richiesta al Servizio Centrale, mediante apposito modulo a cui allegare un'ulteriore relazione sociale che specifichi le motivazioni necessarie al prolungamento del periodo d'accoglienza; il Servizio Centrale, si occupa di rispondere, in ogni caso, alle singole richieste.

L'ultimo aspetto da menzionare per completare il discorso riguarda l'uscita dallo SPRAR, che dev'essere registrata presso la banca dati del Servizio Centrale, specificando i motivi che l'hanno originata, che possono essere:

- l'integrazione sul territorio o in altre zone;
- l'abbandono volontario del progetto;
- la scadenza dei termini (qualora non sia stata autorizzata la proroga o non sia stata richiesta);
- l'allontanamento (nei casi di impossibilità di proseguimento del percorso di accoglienza a causa di gravi violazioni delle norme interne del progetto);
- la scelta di un rimpatrio volontario assistito.

Nello specifico, in caso di integrazione, si sollecita il progetto territoriale a compilare un ultimo modulo (denominato modello E: Uscita per integrazione – consultabile in Appendice), attraverso il quale è possibile tracciare i percorsi di inserimento socio-economico dei beneficiari dello SPRAR e valutare la portata della stessa integrazione<sup>196</sup>.

---

196 *Ibidem*.

Terminata la spiegazione della procedura da seguire per accedere allo SPRAR, si procede con l'analisi dei componenti stessi del progetto, al fine di comprendere com'è organizzata e gestita l'accoglienza, una volta consentito l'accesso.

### *3.5 Obbiettivi e struttura del progetto SPRAR*

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, come già accennato in precedenza, è costituito da una rete strutturale di enti locali che accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi d'Asilo (FNPSA)<sup>197</sup>, al fine di realizzare i progetti di accoglienza integrata destinati a richiedenti protezione internazionale, rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e umanitaria, col contributo fondamentale delle società del terzo settore. L'accoglienza all'interno della rete SPRAR, si pone due obbiettivi principali:

- misure di assistenza e di protezione della singola persona;
- favorirne il percorso verso la (ri)conquista della propria autonomia<sup>198</sup>.

---

197 Oltre al FNPSA, hanno interessato lo SPRAR anche risorse straordinarie, derivate dall'Otto per Mille dell'Irpef, che la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha affidato all'ANCI per gli anni 2012-2013; inoltre sono finite nella rete Sprar anche quelle derivate dalla Protezione Civile a (Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3933/2011 con validità prorogata fino al 28 febbraio 2013) per le misure di accoglienza straordinaria, messe in atto nell'ambito della cosiddetta Emergenza Nord Africa.

198 Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, Istituito ai sensi dell'art. 32 della legge 189/02 e affidato dal Ministero dell'Interno all'ANCI mediante convenzione, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, p. 4.

In virtù di questi obbiettivi, si fa riferimento al concetto di *empowerment*, inteso come un «processo individuale e organizzato, attraverso il quale le singole persone possono (ri)costruire le proprie capacità di scelta e di progettazione e (ri)acquistare la percezione del proprio valore, delle proprie potenzialità e opportunità»<sup>199</sup>. In quest'ottica, il primo fattore da attuare è la centralità dei soggetti all'interno del progetto, che non devono essere percepiti e non devono soprattutto percepirsi come beneficiari passivi di interventi predisposti a loro favore, bensì figurarsi come protagonisti attivi nel proprio percorso di accoglienza e integrazione. È in questo senso che si parla di “accoglienza integrata”. Oltre a vitto e alloggio, lo SPRAR si pone quindi l'obbiettivo di garantire:

- assistenza socio-sanitaria;
- mediazione linguistica e interculturale;
- orientamento e informazione legale;
- attività multiculturali;
- inserimento scolastico dei minori;
- servizi di formazione e per l'inserimento lavorativo.

Per consentire il successo di questi servizi è necessario che il percorso di ogni individuo accolto nel progetto sia personalizzato, tenendo conto della complessità di ogni singolo soggetto in termini di diritti e di doveri, aspettative, caratteristiche personali, storia, contesto culturale e politico di provenienza, bisogni, ecc. Proprio al fine di garantire l'autonomia ai singoli individui, è necessario che lo SPRAR consolidi costantemente la rete territoriale coinvolgendo e coordinando tutti gli enti locali afferenti al progetto. Queste pre-

---

<sup>199</sup> *Ibidem*.

rogative sono difficilmente riscontrabili negli ultimi tempi. Infatti dalle origini, lo SPRAR ha cambiato la natura dei suoi beneficiari; mentre agli albori si occupava sia di richiedenti che di titolari di protezione internazionale, senza una distinzione tra prima e seconda accoglienza, in seguito, con l'istituzione di strutture governative, soprattutto i CARA, e la riforma della procedura per il riconoscimento dello status, ha concentrato la sua attenzione soprattutto sui titolari di protezione internazionale, trasformandosi gradualmente in un sistema di "seconda accoglienza", maggiormente incentrato su azioni funzionali all'inserimento socio-economico<sup>200</sup>. La conseguenza della mancanza di una programmazione unitaria degli interventi, è stata la nascita di «sistemi paralleli di accoglienza, con standard, obiettivi e servizi differenti, troppo spesso mal dialoganti e non riconducibili a un contesto unico di presa in carico, inteso come unitario dall'ingresso in Italia fino alla sostenibilità dei percorsi di inclusione»<sup>201</sup>. Prima di analizzare nello specifico questo aspetto è utile soffermarsi sull'intera strutturazione del progetto, che ricordiamo ha il suo fulcro nel Servizio Centrale.

L'intero coordinamento del Sistema di protezione è gestito dal Servizio Centrale, che, come già detto, ha il compito di monitoraggio, informazione, promozione, formazione, nonché di gestione delle attività di inserimento delle persone in accoglienza. Obiettivo del Servizio centrale, col fondamentale aiuto della banca dati, è stato ovviamente quello di migliorare non solo i supporti informatici, ma anche l'attività di assistenza e consulenza tecnica a favore degli enti locali o degli enti gestori a cui è affidato l'aggiornamento periodico dei dati. La banca dati, infatti, rappresenta uno strumento essenziale per il buon funzionamento di una rete decentrata e integrata, che non può fare a meno di un flusso costante di informazio-

---

200 ANCI, Caritas italiana, CITTALIA, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (a cura di) *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*, 2014, p. 79.

201 *Ibidem*.



ni tra centro e periferia, soprattutto per quanto riguarda: la segnalazione delle richieste di accoglienza e delle uscite dei beneficiari dai progetti territoriali; il coordinamento delle operazioni di trasferimento dei beneficiari e l'identificazione delle modalità più indicate per procedere; il monitoraggio della presenza di rifugiati sull'intero territorio italiano. Essa è divisa inoltre in Gruppo operativo e settore Rendicontazione; il primo è fondamentale per:

- richiedere consulenza per la gestione dei servizi del progetto territoriale e assistenza per l'individuazione di possibili soluzioni in merito a particolari criticità rilevate;
- segnalare problematiche o disfunzioni sul territorio;
- richiedere aggiornamenti in materia legale;
- segnalare o conoscere le buone pratiche maturate a livello locale;
- individuare i bisogni formativi e realizzare iniziative di aggiornamento, approfondimento e formazione;
- assicurare il controllo e il monitoraggio dell'attuazione dei singoli progetti territoriali<sup>202</sup>.

Il secondo settore invece, quello della Rendicontazione segue:

- Gli aspetti finanziari e contabili, relativi alla gestione dei progetti territoriali;
- L'assistenza agli enti locali per quanto riguarda la corretta ste-

---

202 Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, Istituito ai sensi dell'art. 32 della legge 189/02 e affidato dal Ministero dell'Interno all'ANCI mediante convenzione, Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale, p. 9.

sura dei rendiconti finanziari dei singoli progetti territoriali, ai fini del successivo controllo (predisposizione e invio di circolari esplicative, consulenze telefoniche, visite per controlli amministrativi), oltre che per rilascio di autorizzazioni di specifiche tipologie di spesa o di particolari deroghe;

- L'organizzazione di procedure e modalità di gestione amministrativa dei progetti (in particolare aggiornamento di un manuale specifico relativo alla rendicontazione)<sup>203</sup>.

A livello territoriale, il braccio operativo del progetto è costituito dagli enti locali in collaborazione col terzo settore che operano per garantire un'accoglienza avanzata che non si limiti al mero vitto e alloggio, ma prevedano anche forme di orientamento e accompagnamento legale e sociale. A livello locale, gli enti operano nel tentativo di coniugare le linee guida dello SPRAR con le caratteristiche e peculiarità del territorio. Dipende quindi dalle risorse, dalle competenze e dagli strumenti di *welfare* presenti sul territorio, la strategia che ogni progetto locale seguirà per predisporre l'accoglienza. Qualsiasi sia la modalità d'accoglienza, o i destinatari scelti, il caposaldo fondamentale e comune a tutti i progetti, rimane il carattere temporaneo dell'accoglienza, sempre finalizzata, in teoria, alla costruzione di percorsi di autonomia e di inclusione sociale dei beneficiari. Tutti i progetti locali quindi, puntano sull'offerta di attività finalizzate alla conoscenza del territorio e all'effettivo accesso ai servizi sociali. Si può dire quindi che lo SPRAR sia nato con l'intento di attuare, in sostanza, un modello italiano che si ponesse come alternativa all'accoglienza che, nel resto d'Europa, è generalmente concentrata in poche grandi strutture, spesso dislocate nelle periferie delle grandi città. I progetti territoriali del Sistema di protezione, infatti, sono quasi sempre di dimensioni medio-piccole e la diretta partecipazione degli enti locali consente l'adozione di un

---

203 *Ibidem*.

modello che fa convergere su un obiettivo comune le competenze e le responsabilità di attori locali e centrali.

Nello specifico di ogni struttura, una volta sbrigati i primi adempimenti che riguardano la comunicazione alla questura, il contratto di accoglienza, il colloquio d'ingresso e altre pratiche burocratiche, il primo momento fondamentale è il colloquio di orientamento e il progetto personalizzato finalizzato a:

- fornire informazioni generali sui diritti e doveri dei richiedenti e titolari di protezione internazionale;
- preparare un fascicolo personale, contenente i dati anagrafici del beneficiario e qualsiasi altra informazione e/o documentazione che, da subito o in un secondo momento, possa essere utile a predisporre un piano personalizzato di intervento;
- avviare la costruzione di un progetto personalizzato;
- definire tempi e modalità dell'accoglienza, già anticipati al momento dell'ingresso nel progetto territoriale.

Ogni colloquio successivo è poi finalizzato alla miglior definizione del programma personalizzato in modo da programmare e verificare in itinere il percorso di accoglienza e di inserimento del singolo beneficiario o del nucleo familiare<sup>204</sup>. Tutto questo, ribadendo il concetto, «al fine di superare una concezione assistenzialista dell'accoglienza, sollecitando e supportando il beneficiario nel partecipare attivamente alla definizione di un proprio progetto di vita autonomo, che possa trovare una realizzazione nell'uscita dal progetto di accoglienza»<sup>205</sup>. Nell'individualizzazione del percorso individuale, fondamentale diventa la figura dell'operatore che af-

---

204 *Ibidem*, p. 13.

205 Cit. in *ibidem*.

fianca il beneficiario per risolvere qualsiasi questione, secondo i servizi garantiti dallo SPRAR, precedentemente elencati. Secondo i canoni stabiliti dal progetto, il rapporto che si viene a creare tra i due attori richiede soprattutto fiducia e reciprocità: così l'operatore sostiene l'utente nel focalizzare il proprio percorso e concentrarsi sulle risorse disponibili in rapporto al contesto sociale nel quale è inserito; mentre il beneficiario, grazie alla reciprocità, diviene egli stesso il protagonista del progetto di inserimento, collaborando direttamente con l'operatore. Tutto questo però non deve trascendere la sfera professionale, si tratta in ogni caso di un rapporto non personale. Anche il rapporto di fiducia necessario tra le due figure deve delimitare il proprio ambito d'azione: all'operatore è richiesta una buona capacità d'ascolto per favorire al meglio l'espressione dei bisogni del beneficiario; egli deve inoltre conoscere le potenzialità e i servizi offerti dal territorio in modo da favorirne e accompagnarne l'accesso dell'utente in carico. Facendo questo, l'operatore non deve mai dimenticarsi di assicurarsi che il beneficiario sappia quando può richiedere l'intervento dell'operatore, riconoscendo le sue competenze e responsabilità, nonché i suoi limiti. Concretamente i compiti dell'operatore riguardano quindi:

- avere chiari gli obiettivi del progetto e renderli espliciti al beneficiario, impostando la relazione con il beneficiario a partire dagli obiettivi del progetto nel quale è inserito e avendo chiaro che il ruolo dell'operatore non consiste nel farsi carico in toto del beneficiario, bensì nel mettere a disposizione la propria professionalità a sostegno di un percorso di accoglienza e di inserimento, di cui lo stesso beneficiario rimane protagonista assoluto;
- contestualizzare la situazione del beneficiario in rapporto ai servizi di cui può usufruire sul territorio e, in generale, in rapporto ai diritti e doveri di cui gode secondo l'ordinamen-

to italiano (punto di particolare rilievo al fine di evitare fraintendimenti circa la soluzione di problemi, legati soprattutto al permesso di soggiorno);

- elaborare insieme al beneficiario un percorso individuale che ottimizzi le risorse e gli obiettivi della persona, in rapporto alle effettive opportunità e possibilità del territorio.

Tornando al beneficiario, l'obiettivo è quello di definire il proprio programma di accoglienza e integrazione col sostegno dell'operatore, inserendovi gli obiettivi da conseguire, le modalità da seguire e il piano delle verifiche<sup>206</sup>. La necessità di queste ultime riguarda la natura mutevole degli obiettivi stessi che il beneficiario può porsi; inoltre è necessario fare periodicamente il punto della situazione in modo tale verificare l'attuazione e il successo del programma, nonché le difficoltà incontrate e le possibili soluzioni.

Infine di particolare rilevanza sono i soggetti vulnerabili (vittime di tortura, disabili, anziani, MSNA ecc.), che richiederanno oltre all'operatore il supporto di professionalità esterne all'equipe del progetto. Allo stesso modo è necessario prestare particolare attenzione al mantenimento dei nuclei familiari, tentando di tutelare i bisogni e le potenzialità di ogni membro ma anche di costruire un percorso comune che valorizzi il nucleo come tale<sup>207</sup>.

Tirando le somme, non esiste un modello predefinito per redigere il progetto personalizzato, proprio in quanto dev'essere confacente alle varie soggettività con cui si ha a che fare e al territorio in cui esse si trovano.

Un ultimo aspetto da considerare riguarda le strutture abitative predisposte al progetto, che ovviamente devono rispettare i requisiti minimi previsti dalla normativa vigente per quanto riguarda le

---

206 *Ibidem*, p. 6.

207 *Ibidem*, p. 13.

norme igienico-sanitarie e di sicurezza. Altresì, nelle strutture devono essere garantite la qualità, conservazione e somministrazione di cibi e ingredienti, pulizia e igiene dei locali e dei servizi igienici (questi ultimi presenti in numero proporzionale al numero e al sesso dei beneficiari accolti)<sup>208</sup>. Anche le stanze e di conseguenza i posti letto devono rispettare dei requisiti minimi in materia di proporzionalità e genere dei beneficiari<sup>209</sup>, consentendo agli utenti di personalizzare i propri spazi. È necessario inoltre che sia garantita la presenza di almeno uno spazio comune attrezzato per le attività creative e di tempo libero, tentando di rendere questi spazi il più accoglienti possibile. Per quanto riguarda le modalità ricettive e gestionali, le strutture possono essere:

- appartamenti: caratterizzati da intervento esterno dell'operatore e da una graduale auto-organizzazione dei beneficiari a cui è affidata la gestione diretta della casa;
- centri collettivi di piccole dimensioni (circa 15 persone): prevedono la presenza degli operatori durante il giorno, per la gestione della struttura e l'organizzazione delle attività a cui partecipano i beneficiari;
- centri collettivi di medie dimensioni (circa 30 persone) o centri collettivi di grandi dimensioni (oltre le 30 persone): in genere non garantiscono ampi spazi di autonomia e hanno un'organizzazione logistica e gestionale complessa che solitamente non consente una partecipazione attiva da parte di tutti i beneficiari. In tali strutture si prevede la presenza di operatori anche nelle ore notturne.

---

208 *Ibidem*, p. 15.

209 Le stanze devono essere in numero proporzionale alle persone accolte (massimo 4 persone per stanza in centri collettivi di medie dimensioni; 2 o 3 persone negli appartamenti). La ripartizione dei posti letto per stanza deve tenere conto della metratura e della logistica dei locali, prevedendo per ogni persona spazi adeguati (come anche previsto dalle singole normative regionali).

Ogni struttura dispone inoltre di un registro degli utenti, poiché ogni progetto è tenuto a registrare la presenza giornaliera del beneficiario mese per mese. Il registro deve essere timbrato e firmato dal responsabile del comune, nonché conservato come documento ufficiale anche ai fini della rendicontazione delle spese sostenute. È previsto poi un regolamento che contiene disposizioni che facilitino la convivenza, la partecipazione alla gestione del centro, la permanenza nel progetto territoriale e anche le condizioni per le quali può essere previsto l'allontanamento. Il regolamento viene presentato al beneficiario tramite l'ausilio di un mediatore interculturale, fondamentale anche nei casi in cui l'utente contesti elementi del regolamento. Allo stesso modo, il mediatore, presenta al beneficiario anche il contratto di accoglienza, siglato nelle prime fasi dell'ingresso nel progetto SPRAR, al fine di definire un chiaro accordo tra progetto territoriale e utente che ne definisce diritti, doveri e tempi di accoglienza. Il contratto rappresenta uno dei principali strumenti a favore della reciprocità tra operatori e utenti: «entrambi sono chiamati, secondo la propria posizione, a contribuire al progetto di accoglienza e a parteciparvi in maniera attiva. L'accoglienza, in tale modo, supera lo stereotipo della “buona azione” per collocarsi nella sfera del rispetto dei diritti e della dignità delle persone»<sup>210</sup>.

Un ulteriore servizio fornito dal progetto SPRAR prevede l'erogazione del cosiddetto *pocket money*, ovvero un contributo in denaro da corrispondere a ogni beneficiario (commisurato al numero dei componenti del nucleo familiare) e destinato alle piccole spese personali, ulteriori rispetto ai beni e ai servizi di prima necessità garantiti dal progetto di accoglienza. Questo, oltre a consentire ai beneficiari di acquistare anche beni accessori, rappresenta uno stru-

---

210 Cit. in Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, Istituito ai sensi dell'art. 32 della legge 189/02 e affidato dal Ministero dell'Interno all'ANCI mediante convenzione, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, p. 15.

mento di supporto ai percorsi di inserimento. Permette, infatti, di acquisire maggiore confidenza con la valuta e di testare direttamente il costo della vita. Il tutto, nel rispetto della dignità umana, non deve assumere la forma di elemosina; per ovviare a questa possibilità quindi, la distribuzione del denaro deve possibilmente avvenire in luoghi istituzionali, quali uffici preposti o altre strutture, previa la firma di una ricevuta da parte dell'utente in presenza di personale dell'ente che si occupa della contabilità<sup>211</sup>.

Per garantire i servizi precedentemente citati e offerti dallo SPRAR è necessario che ogni progetto territoriale si doti di un *equipe* multidisciplinare in grado di rispondere alle specifiche esigenze organizzative del progetto stesso, così come alle caratteristiche dei beneficiari che si prevede di accogliere. Le figure professionali necessarie in ogni progetto sono assistenti sociali e/o psicologi<sup>212</sup>; educatori professionali<sup>213</sup>; operatori legali<sup>214</sup> e come già detto, mediatori culturali e linguistici. È prevista infine la figura del co-

---

211 *Ibidem*, p. 18.

212 L'assistente sociale è una figura importante per la definizione del contesto, in cui inserire l'intervento di accoglienza. Per competenze professionali l'assistente sociale dev'essere in grado di mettere il beneficiario nella condizione di poter esprimere i propri bisogni. Allo stesso tempo consente di facilitare il rapporto con i servizi del territorio, conoscendone la normativa di riferimento e le possibilità di accesso da parte dei beneficiari. La presenza di uno psicologo consente di facilitare il dialogo tra progetto di accoglienza e singolo beneficiario, sapendo anche intervenire per far incontrare le esigenze e istanze dell'individuo con i bisogni del progetto nella sua complessità. La figura dell'etno-psicologo diventa importante nei casi di accoglienza di persone con particolari fragilità o con difficoltà ad accettare le nuove condizioni di vita offerte. Per esempio, nel caso di persone che abbiano subito tortura o violenza estrema.

213 L'obiettivo dell'intervento dell'educatore professionale è l'accompagnamento del beneficiario nel percorso verso l'autonomia, sia attraverso colloqui individuali che attraverso l'orientamento ai servizi del territorio. Gli strumenti di cui si avvale sono relativi a metodologie di operatività psico-pedagogica e di supporto psico-sociale.

214 L'operatore legale di un progetto di accoglienza (non necessariamente avvocato) deve avere competenze e conoscenze specifiche in materia alla procedura di asilo, alla normativa di riferimento e alle relative pratiche da espletare.



ordinatore che si occupa di organizzare l'operato dell'intera equipe tramite riunioni periodiche e di gestire i rapporti tra il progetto di accoglienza e le istituzioni locali e gli altri attori del territorio.

Analizzati gli elementi strutturali fondamentali, che dovrebbero essere alla base di ogni progetto territoriale, un ultimo accorgimento fondamentale per la buona riuscita del progetto, al fine di integrare e rendere autonomi i beneficiari dei singoli progetti, riguarda la posizione della struttura d'accoglienza: è opportuno, se non indispensabile, che queste siano collocate in luoghi abitati, facilmente raggiungibili da servizi di trasporto pubblici, per favorire e non ostacolare la partecipazione alla vita sociale e l'accesso ai servizi del territorio da parte dei beneficiari.

L'analisi dei dati e dei documenti reperibili, che ci permetterà di capire se le linee guida sancite dal Servizio centrale dello SPRAR stesso, sono effettivamente rispettate e messe in pratica (e se così non fosse, tentare di indagarne i principali motivi) dai singoli progetti territoriali seguirà nel prossimo capitolo; non prima di aver analizzato più nel dettaglio la presenza di MSNA all'interno dello SPRAR.

### *3.6 I MSNA accolti nello SPRAR*

Per quanto riguarda la particolare categoria di MSNA, secondo la Direttiva emanata dal Ministro dell'Interno nel 2007<sup>215</sup> i pubblici ufficiali, gli incaricati di pubblico servizio e gli enti che svolgono attività sanitaria e di assistenza, qualora vengano a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio di un minore straniero non accompagnato, sono tenuti a:

- fornirgli (con l'assistenza di un mediatore culturale o di un

---

215 Direttiva del Ministero dell'Interno del 7 dicembre 2007, in favore dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, registrata alla Corte dei Conti in data 7 marzo 2007.

interprete) tutte le informazioni necessarie relative alla facoltà di richiedere protezione internazionale, invitandolo a esprimere la propria opinione a riguardo;

- redigere apposito verbale e darne tempestiva notizia al questore, qualora il minore abbia manifestato l'intento di presentare domanda di protezione internazionale.

A questo si aggiunge l'obbligo del comune, in cui si trova il minore richiedente protezione, a procedere all'immediata segnalazione al Servizio centrale dello SPRAR, affinché si provveda all'inserimento presso l'ente locale più vicino, con disponibilità di posti di accoglienza destinati in maniera specifica ai minori. Si procede quindi al trasferimento del minore, a carico dell'ente accogliente che si occupa del viaggio e accompagnamento del minore<sup>216</sup>. Come per ogni progetto SPRAR, anche nel caso di interventi di accoglienza in favore di MSNA, la rete territoriale è uno degli attori principali, per garantire un effettivo supporto al progetto nel suo complesso e ai percorsi di accoglienza e di integrazione dei singoli giovani beneficiari. In questo particolare caso, la rete territoriale non deve essere unicamente quella istituzionale, ma deve cercare di coinvolgere anche le sfere informali (associazioni sportive, culturali, giovanili e di volontariato); di creare un dialogo costante con gruppi di servizi sociali o famiglie affidatarie (queste ultime, considerate fonte di sostegno fondamentale per la crescita del minore); di costruire un coordinamento con le istituzioni scolastiche, formative ed educative, per proporre un progetto educativo globale per i minori del territorio, nativi e migranti; di mantenere un dialogo con i servizi locali per facilitare l'integrazione dei minori e consen-

---

216 Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, Istituito ai sensi dell'art. 32 della legge 189/02 e affidato dal Ministero dell'Interno all'ANCI mediante convenzione, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, p. 81.

tire una presa in carico consapevole (esempio, ai servizi di prevenzione interni ai consultori)<sup>217</sup>. Inserito il minore all'interno di un progetto territoriale, è necessario, come per gli altri beneficiario in carico, definire il progetto individualizzato che si distingue però per il connotato educativo, al fine di favorire un percorso di crescita personale armonico al MSNA. Anche in questo caso, l'operatore deve procedere tenendo in considerazione le opportunità e i servizi che il centro di accoglienza e il territorio possono offrire, in termini di servizi ricreativi, scolastici, educativi, associativi, sportivi, di assistenza psico-sociale, di formazione, ecc. L'organizzazione del progetto educativo parte dalla ricostruzione della biografia<sup>218</sup> del minore, con la collaborazione di personale qualificato ed adatto all'età, sesso e lingua del minore in questione. All'interno di questa fase di raccolta di informazioni si colloca anche la fase più delicata del racconto relativo ai motivi che hanno indotto alla fuga, al viaggio, alle vicende subite e vissute, alla quale non può in alcun modo procedere un operatore che non sia competente e referenziato<sup>219</sup>. Alla fase biografica segue quindi, la definizione degli obiettivi a breve, medio e lungo termine, suscettibile di cambiamento a seconda delle reali esigenze del momento; l'individuazione di strumenti, risorse e attività da mettere in campo per perseguire gli obiettivi; infine, il calendario delle verifiche che permettono di controllare in itine-

---

217 *Ibidem*, p. 84-85.

218 Per biografia si intende una raccolta di informazioni relativa ai dati anagrafici, ai percorsi di formazione scolastica e informale, alle eventuali esperienze lavorative, fino all'individuazione di inclinazioni, aspettative, desideri.

219 La raccolta di questi racconti appare evidentemente come molto complessa e – sebbene il discorso possa valere per tutti i richiedenti o titolari di protezione internazionale, siano essi adulti o minori – per questi ultimi è vincolante che gli operatori preposti abbiano competenze ed esperienza. Non è in alcun modo consentita l'improvvisazione (o il solo impiego del buon senso) in un ruolo del genere, essendo chiamati a costruire una delicata relazione di fiducia e a gestire flussi emozionali che possono essere molto destabilizzanti per il minore, se non ricomposti in maniera adeguata.

re il raggiungimento o meno degli obiettivi prefissati e di consentire all'educatore il costante monitoraggio dell'intervento educativo. Per quanto riguarda i MSNA richiedenti protezione internazionale inoltre, il progetto deve garantire:

- l'assolvimento dell'obbligo scolastico dei minori fino a 15 anni;
- l'assolvimento dell'obbligo formativo fino ai 18 anni, attraverso la diretta prosecuzione degli studi nella scuola secondaria superiore, oppure la partecipazione a specifici corsi di formazione professionale o l'apprendistato.

Oltre agli obblighi è fondamentale che il progetto predisponga la possibilità di partecipare ad una serie di attività volte a favorire la crescita, la possibilità di espressione e l'inserimento sociale del minore<sup>220</sup>. In particolare, si fa riferimento alle attività aggregative e ludico-ricreative «che possano dare una valenza educativa e formativa anche alla gestione del tempo libero [intendendo ad esempio] attività sportive; attività all'aperto (sport, escursioni, gite e passeggiate, vita di quartiere); attività di studio e ricerca (in particolare per l'acquisizione di competenze informatiche; l'apprendimento di uno strumento musicale); attività culturali (visite ai mostre e musei; teatro, cinema, concerti e spettacoli; ecc.); attività di socializzazione (sport; associazionismo; volontariato; partecipazione alla vita pubblica di quartiere; ecc.); laboratori per la manualità»<sup>221</sup>.

Tirando le somme, quindi, è necessario che all'interno dei sin-

---

220 Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, Istituto ai sensi dell'art. 32 della legge 189/02 e affidato dal Ministero dell'Interno all'ANCI mediante convenzione, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, p. 84.

221 Cit. in *ibidem*.

goli progetti territoriali i MSNA, non abbiano garantita solo l'accoglienza, ridotta ai meri vitto e alloggio, bensì che abbiano garantiti spazi di vita che offrano stimoli affettivi, sociali e cognitivi che possano consentirgli di organizzare ed elaborare progetti per il proprio futuro.

### *3.7 SPRAR oggi: dati regionali e beneficiari*

All'eterogeneità delle strutture governative, anche in termini di capienza, del sistema d'accoglienza italiano e del progetto SPRAR (che ha capacità ricettiva di un quarto rispetto ai centri governativi a pieno regime), negli anni si sono aggiunti ulteriori contesti, come quelli dei sistemi cittadini nei quali sono stati aperti centri polifunzionali, fino all'esperienza delle misure straordinarie messe in atto nell'ambito del piano di Protezione civile, attivato in occasione della cosiddetta emergenza Nord Africa. D'innanzi ad una strutturazione così caotica, a inizio 2012, il Ministero dell'Interno, insieme ad ANCI, enti di tutela, associazioni e ONG ha evidenziato l'esigenza di costituire un «sistema nazionale unico, flessibile e di conseguenza capace di dare una risposta di carattere ordinario al bisogno di accoglienza, evitando logiche emergenziali»<sup>222</sup>, al fine di ottenere un sistema più efficace ed efficiente in termini di numero di accolti, di sostenibilità degli interventi e di ottimizzazione delle risorse pubbliche. In quest'ottica, il Ministero dell'Interno ha predisposto quattro allargamenti della rete SPRAR<sup>223</sup>, raggiungendo in meno di un anno una capienza di 9.402 posti (una capienza tre volte maggiore rispetto a quella iniziale).

---

222 Cit. in ANCI, Caritas italiana, CITTALIA, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (a cura di) Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2014, p. 80

223 Alla composizione strutturale di 3.000 posti se ne sono successivamente aggiunti 702 a dicembre 2012, 800 a maggio 2013, 900 a giugno 2013, 3.000 a luglio 2013 e 1.000 a ottobre e novembre 2013.

Questo allargamento ha fatto sì che lo SPRAR tornasse alle origini, non limitandosi all'accoglienza dei solo beneficiari che avevano ottenuto lo status di rifugiati o protezione internazionale, bensì tornando ad accogliere richiedenti asilo direttamente dalle aree di primo arrivo (Lampedusa *in primis*) senza prevedere un passaggio degli accolti nei centri governativi. I recenti ampliamenti della rete quindi hanno fatto sì che si passasse dai 2.008 accolti del 2001 ai 12.631 del 2013. Analizzando i dati, l'anno record resta il 2008 quando, con la dichiarazione dello stato di emergenza, si sono registrate 8.412 persone accolte, a cui ha seguito una diminuzione di accolti nei due anni successivi (non tanto per un'effettiva diminuzione delle domande, quanto per la chiusura dei posti straordinari attivati per lo stato d'emergenza). Nel 2011 il trend ha ripreso a crescere a causa di un nuovo incremento di arrivi sino ad arrivare ai recenti ampliamenti, che, come già accennato, hanno permesso di disporre di 6.402 posti aggiuntivi. Nello specifico, sul totale di 9.402 posti di accoglienza del 2013, il 28% di questi è collocato in Sicilia<sup>224</sup>.

Analizzando nello specifico il 2013, emerge la presenza di 151 progetti finanziati dal FNPSA, di cui 111 destinati all'accoglienza di categorie ordinarie e 40 destinati all'accoglienza delle categorie vulnerabili. Questi progetti hanno dato vita a 3.000 posti di accoglienza (2.500 per categorie ordinarie e 500 per categorie vulnerabili), a cui si aggiungono 816 posti della rete SPRAR attivati fino al 28 febbraio 2013, per le misure di accoglienza straordinaria coordinate dal Dipartimento nazionale di Protezione Civile e 163 posti, attivati fino al 31 marzo 2013, in strutture implementate grazie alle risorse Otto per Mille. I progetti sono stati promossi da 128 enti locali di cui 110 comuni, 16 province e 2 unioni di

---

224 ANCI, Caritas italiana, CITTALIA, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (a cura di) *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*, 2014, p. 81.

comuni<sup>225</sup>. Tra gli accolti, il 59% è richiedente protezione internazionale, mentre i restanti sono titolari di una forma di protezione (per il 15% umanitaria, per il 13% sussidiaria; il restante 13% ha ottenuto lo status di rifugiato). Un altro dato rilevante per la comprensione del funzionamento del sistema d'accoglienza riguarda i dati di genere; nel 2013, rispetto agli anni precedenti si conferma il trend di crescita della componente maschile rispetto a quella femminile: gli uomini rappresentano l'83,6% (nel 2010 erano pari al 76%, nel 2011 al 79,5% e nel 2012 all'80,1%). Nell'insieme dei 12.631 accolti complessivamente, la percentuale maschile è cinque volte superiore a quella femminile, confermando come gli uomini singoli e in età giovane siano i più rappresentati tra le persone che giungono in Italia in cerca di protezione. Per quanto riguarda le nazionalità di provenienza, le prime cinque sono: Nigeria (13,7%); Somalia (10,9%); Pakistan (10,2%); Eritrea (10,1%) e Afghanistan (9,6%). Su questi, l'incidenza dei minori è maggiore tra i nigeriani (11,4%), gli afghani (9%), gli eritrei (7,4%) e i somali (7,2%). Anche per quanto riguarda la nazionalità che presenta l'incidenza femminile maggiore è la Nigeria a collocarsi al primo posto, con il 27,2% delle donne sul totale dei beneficiari nigeriani<sup>226</sup>. Rispetto all'età dei beneficiari la componente maggiormente rappresentata è quella della fascia d'età dai 18 ai 30, pari al 67 %<sup>227</sup>. I livelli d'istruzione registrati confermano un tasso di scolarizzazione medio-alto dei beneficiari accolti. La percentuale maggiore (28%) riguarda i possessori di titolo di studio superiore, a cui seguono quelli con licenza elementare (27%), media (24%) e titolo universitario (12%). Il 9% appartiene alla categoria "Nessun titolo", a cui si aggiunge

---

225 *Ibidem*, p. 82.

226 *Ibidem*, p. 82.

227 Nello specifico, la maggioranza dei beneficiari appartiene alla fascia dai 18 ai 25 anni (44%); quella successiva, che comprende le persone fra i 26 e i 30 anni, è del 23%.

quella fascia di beneficiari non ancora in età scolare. Infine i dati relativi all'uscita dal progetto: durante l'anno hanno abbandonato l'accoglienza complessivamente 2.599 persone, di cui il 36% risulta aver portato avanti il proprio percorso di integrazione; il 25% ha abbandonato l'accoglienza di sua iniziativa; il 35% ha visto scaduti i termini dell'accoglienza; il 3,8% è stato allontanato; lo 0,2% ha scelto l'opzione del rimpatrio volontario e assistito<sup>228</sup>.

Nello specifico dello SPRAR, i servizi complessivamente erogati nel 2013 sono stati 72.167 (più del doppio rispetto al 2012) riguardanti principalmente: l'assistenza sanitaria (21,8%), la mediazione linguistico-culturale (17,7%), l'assistenza sociale (16,8%), l'inserimento lavorativo (11,9%), le attività multiculturali (11,2%) e l'orientamento legale (8,1%). Sul totale dei servizi erogati, l'83,3% ha visto destinatari gli uomini, il 16,7% le donne.

Venendo ai dati più recenti, il 2014 ha visto il finanziamento di 456 progetti (per il triennio 2014-2016), di cui 367 destinati all'accoglienza di beneficiari appartenenti alle categorie ordinarie, 32 destinati a beneficiari con disagio mentale o disabilità e 57 destinati a minori stranieri non accompagnati. Questo ha attivato 13.020 posti di accoglienza, di cui 12.076 destinati alle categorie ordinarie, 253 ai beneficiari con disagio mentale o disabilità e 691 a minori stranieri non accompagnati. I progetti territoriali sono stati 415, di cui 375 comunali, 30 provinciali e 10 di unioni comunali<sup>229</sup>. Non ci sono ancora dati ufficiali, forniti dal Servizio Centrale o altri enti nazionali, relativi all'intero 2014; quelli riportati fanno riferimento

---

228 ANCI, Caritas italiana, CITTALIA, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (a cura di) Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2014, p. 100.

229 I dati relativi ai posti di accoglienza utilizzati per stilare il *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia* (promosso da ANCI, Caritas italiana, CITTALIA, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR) sono aggiornati al 30 giugno 2014 e, quindi, da considerarsi come anticipazioni provvisorie in attesa dei dati ufficiali, relativi all'anno appena conclusosi.



principalmente al primo semestre quando gli accolti registrati sono stati 10.852, di cui 10.325 ordinari, 132 con disagio mentale o disabilità e 395 minori stranieri non accompagnati. La presenza maggiore, come l'anno precedente, è stata registrata in Sicilia con il 21,4%, a seguire il Lazio col 20,8%; per tutto il resto delle regioni italiane l'incidenza di beneficiari del sistema d'accoglienza è inferiore all'8%. Tra gli accolti, il 63% è richiedente protezione internazionale, mentre i restanti sono titolari di una forma di protezione (per il 13% umanitaria, per il 12% sussidiaria; il restante 12% ha ottenuto lo status di rifugiato)<sup>230</sup>. In termini di nazionalità anche nel 2014 a Nigeria si colloca al primo posto dei beneficiari col 14,4%, seguita da Pakistan (12%); Somalia (10,6%); Afghanistan (9,1%) e Gambia (9%). Su questi, l'incidenza dei minori nelle prime dieci nazionalità dei beneficiari complessivi è molto elevata tra gli egiziani (42%), seguiti a grande distanza dai nigeriani (12,8%), i senegalesi (12,5%) e i gambiani (11,4 %). Per quanto riguarda la suddivisione in sessi, si conferma nuovamente un predominante presenza maschile (84,5%), «specie in alcune nazionalità in cui tale componente raggiunge la quasi totalità delle presenze: è il caso del Gambia (99,8%), del Mali (99,6%), del Pakistan (97,7%), del Senegal (96,1%), del Ghana (95,5%) e dell'Afghanistan (95,3%)»<sup>231</sup>. L'incidenza femminile maggiore si riscontra in Egitto (35,6%), in Eritrea (26,4%), in Somalia (26,3%) e in Nigeria (23,9%). Analizzando ancora, l'età dei beneficiari accolti si riscontra una presenza maggiore della fascia tra i 18 e i 25 anni, con una percentuale del 45%; quella successiva, che comprende le persone fra i 26 e i 30 anni, è del 22% (per un totale del 67% della fascia dai 18 ai 30 anni).

In seguito si pone la fascia di età compresa fra i 31 e i 35 anni (11%); quella compresa fra i 36 e i 40 anni (5%); le altre fasce d'e-

---

230 ANCI, Caritas italiana, CITTALIA, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (a cura di) *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*, 2014, p. 112.

231 Cit. in *Ibidem*, p. 113.

tà rientrano nel restante 10 %<sup>232</sup>. Nello specifico dei servizi erogati dal progetto SPRAR, nel primo semestre del 2014 sono stati erogati 48.231, questi riguardano principalmente: l'assistenza sanitaria (21,2%), la mediazione linguistico-culturale (16,5%), l'assistenza sociale (15,5%), le attività multiculturali (12,1%), l'inserimento lavorativo (11%) e l'orientamento legale (8,7%). In particolare i servizi sono stati erogati a richiedenti asilo (51%) e in parti uguale a titolari di protezione umanitaria, titolari di protezione sussidiaria e rifugiati (16%).

Dedicando un'analisi a parte ai MSNA nel 2013 la rete strutturale dello SPRAR ha previsto 144 posti ad essi riservati, finanziati dal FNPSA. In quest'anno il numero di minori richiedenti e titolari di una forma di protezione accolti nei progetti dello SPRAR ha registrato un calo rispetto al 2012: si è passati dai 358 accolti, ai 223 del 2013<sup>233</sup>. Rispetto alle nazionalità più rappresentate il primato rimane all'Afghanistan (27,8%), seguito da Bangladesh (11,2%), Pakistan (8,5%), Somalia (7,6%), Mali (6,3%), e Ghana (5,4%). I minori accolti sono stati tutti di sesso maschile, con il 67,8% compresi nella fascia d'età tra i 16 e i 17 anni. Le due regioni che hanno accolto il maggior numero di minori nell'ambito dello SPRAR sono state Lazio (59) e Puglia (44). In entrambe, tuttavia, il numero di posti totali ha subito una lieve flessione a partire dal 2011; in Sicilia sono invece, drasticamente diminuiti i minori accolti nell'intero periodo considerato. Un ultimo dato rilevante riguarda il fenomeno in costante crescita di minori richiedenti protezione internazionale accolti dai Comuni italiani. Nei primi mesi del 2014, lo SPRAR ha rivolto ai minori 658 posti di accoglienza (dato aggiornato al 1 agosto 2014). Il numero di MSNA è stato pa-

---

232 *Ibidem*, p. 114.

233 Il calo delle accoglienze è connesso alla chiusura dell'Emergenza Nord-Africa, con il conseguente ripristino della gestione ordinaria dei posti SPRAR dedicati all'accoglienza dei minori.

ri a 395. Tra le nazionalità più rappresentate, il Gambia si colloca al primo posto con il 29,1%, seguito da Senegal (13,2%), Nigeria (10,4%), Mali (8,6%), Egitto (7,6%), Eritrea (5,3%), Bangladesh (3,5%), Ghana (3,5%) e Afghanistan (2,8%). Dai dati parziali del 2014, si evince una netta differenza rispetto agli anni precedenti, in cui la nazionalità afghana era quella prevalente, assieme alla bengalese e alla pakistana. I minori accolti sono quasi tutti di sesso maschile (tranne un caso) e per lo più compresi nella fascia d'età tra i 16 e i 17 anni, che rappresenta il 65%.

Tirando le somme, secondo i dati forniti dall'UNHCR quasi 219.000 persone hanno attraversato il Mediterraneo nel corso del 2014, un numero che supera di tre volte l'apice raggiunte nel 2011, allo scoppio delle Primavere Arabe. L'Italia, dal canto suo, ha ricevuto lo scorso anno 170.000 mila persone (circa 460 arrivi al giorno). L'ultimo dato fornito dall'UNHCR riguarda il numero di richiedenti protezione internazionale in Italia, aumentato del 140% rispetto al 2013, registrando circa 65.700 richieste di asilo<sup>234</sup>.

Considerando, infine, i dati relativi ai primi mesi del 2015, che registrano un aumento del 43% degli sbarchi rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, la situazione minaccia di superare il record raggiunto nel 2014: secondo i dati diffusi dal Viminale, sono infatti 7.882 i migranti sbarcati sulle coste italiane nei primi due mesi dell'anno, rispetto ai 5.506 migranti sbarcati l'anno precedente. Ricordiamo inoltre che attualmente sono 67.128 gli immigrati presenti nelle strutture d'accoglienza (temporanee, centri d'accoglienza per richiedenti asilo, posti SPRAR), di cui circa 37mila persone, collocate in strutture temporanee, quindi non sempre provviste dei mezzi necessari ad un'accoglienza prolungata nel tempo. Anche i dati più tragici non lasciano presagire nulla di buono con 470 persone, tra morti e dispersi nel Mediterraneo, nei primi mesi del 2015 a fronte delle 15 nello stesso periodo del 2014 (sancendo

---

234 *Sea Arrivals to Southern Europe, Sea Arrivals in Italy*, sezione Statistiche in [www.unhcr.it](http://www.unhcr.it).

il fallimento del progetto Triton promosso da Frontex)<sup>235</sup>. Un elemento positivo, soprattutto a livello di conseguenze psicologiche sul migrante, si è riscontrato nel passaggio diretto, quando possibile, dal luogo di sbarco alle strutture del sistema di protezione, evitando la permanenza nei centri governativi e coinvolgendo sempre più i progetti locali. Il problema nel confermare questa pratica risiede nel fatto che il sistema è saturo: infatti già dal 2012 le persone accolte dal Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) superano i posti disponibili.

Considerati i dati, da un punto di vista di risorse disponibili e di modalità operative del sistema d'accoglienza e del progetto SPRAR, è necessario capire quali potranno essere i fondamenti essenziali per il funzionamento di un modello di accoglienza unico e quali potranno essere le misure correttive per poterlo effettivamente adottare e rendere strutturale.

---

235 *Ibidem*.

Tabelle e grafici riassuntivi

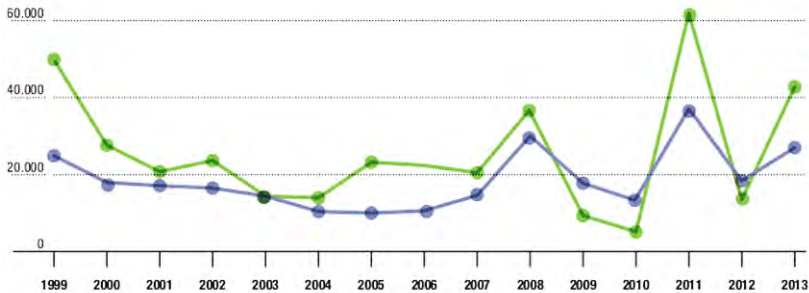
Si riportano di seguito tabelle e grafici riassuntivi delle questioni principali fino ad ora analizzate:

Gli Status – I diversi Contenuti

| Tipologie di protezione e diritti     |                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tipologia di protezione               | Definizione                                                                                                                                            | Permesso di soggiorno                                                                                                                                                                       |
| Richiedente Protezione Internazionale | La domanda di protezione internazionale è la domanda diretta ad ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria (D.lgs 25/2008). | Il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale ha una validità temporanea, può essere rinnovato per tutta la durata della procedura, ma non può mai essere convertito. |
| Status di rifugiato                   | Rifugiato è la persona cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951.                       | Il permesso di soggiorno ha una durata di 5 anni ed è rinnovabile ad ogni scadenza.                                                                                                         |

Fonte: Fondazione Cittalia-ANCI Recherche

Domande di protezione internazionale presentate e sbarchi dal 1999 al 2013 (valori assoluti)



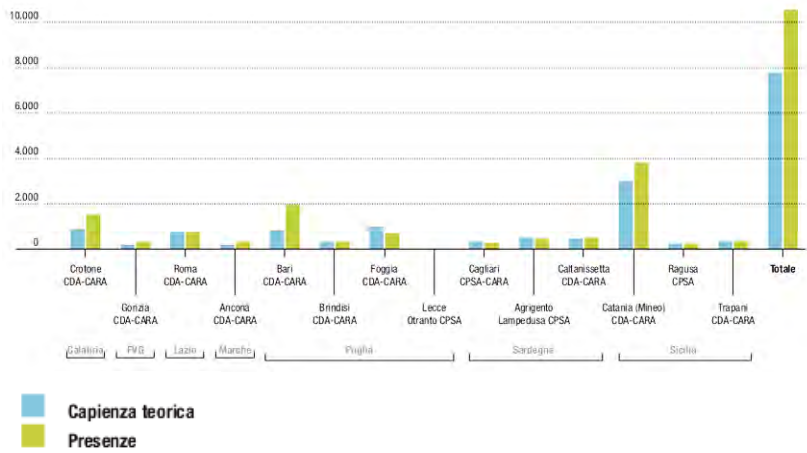
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell’Interno

## Tipologie di protezione e diritti

| Tipologie di protezione e diritti |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tipologia di protezione           | Definizione                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Permesso di soggiorno                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Protezione Sussidiaria</b>     | <p>È la protezione che viene accordata ad un cittadino non appartenente all'Unione Europea, o apolide, che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che se tornasse nel Paese di origine, o nel Paese nel quale aveva la propria dimora abituale correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno, e il quale non può o non vuole, a causa di tale rischio, avvalersi della protezione di detto Paese. (D.lgs 251/2007)</p> | <p>Il permesso di soggiorno per protezione sussidiaria ha la durata di tre anni.</p> <p>Al momento del suo rinnovo, può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, a condizione che:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la richiesta di conversione venga presentata prima della scadenza della validità del precedente permesso;</li> <li>• l'interessato sia in possesso di un documento d'identità: passaporto o titolo di viaggio;</li> <li>• l'interessato abbia un contratto di lavoro o una attività autonoma.</li> </ul> |
| <b>Protezione Umanitaria</b>      | <p>Le Questure possono rilasciare un permesso di soggiorno per motivi umanitari tutte le volte in cui le Commissioni Territoriali, pur non ravvisando gli estremi per la protezione internazionale, rilevino "gravi motivi di carattere umanitario" a carico del richiedente asilo.</p>                                                                                                                                                                                                                               | <p>Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ha la durata di un anno e può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, alle stesse condizioni indicate per la protezione internazionale.</p> <p>Tutti coloro che avevano un permesso di soggiorno per motivi umanitari, rilasciato prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 251/2007 (19 gennaio 2008), al momento del rinnovo hanno la conversione in permesso per protezione sussidiaria.</p>                                                                          |

Fonte: Fondazione Cittalia-ANCI Ricerche

**Strutture di accoglienza e assistenza (CPSA – CDA – CARA), Capienza teorica e presenze al 26 agosto 2014 (valori assoluti) .**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell’Interno

**Centri Accoglienza Straordinaria (CAS) - Presenze al 25 agosto 2014 (valori assoluti )**

| Località                             | 2011          | 2012          | 2013          | 2013 (al 01/07) | 2014 (al 01/07) |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|-----------------|
| Sicilia*                             | 57.181        | 8.488         | 37.886        | 6.125           | 56.649          |
| Puglia                               | 3.325         | 2.719         | 1.030         | 695             | 5.978           |
| Calabria                             | 1.944         | 2.056         | 3.980         | 1.096           | 1.765           |
| Sardegna                             | 207           | 4             | 29            | 0               | 23              |
| Campania                             | 0             | 0             | 0             | 0               | 1.041           |
| Lazio                                | 0             | 0             | 0             | 0               | 0               |
| Friuli Venezia Giulia                | 35            | 0             | 0             | 0               | 0               |
| <b>Totale</b>                        | <b>62.692</b> | <b>13.267</b> | <b>42.925</b> | <b>7.916</b>    | <b>65.456</b>   |
| *dettaglio Sicilia                   |               |               |               |                 |                 |
| Lampedusa, Linosa e Lampione         | 51.753        | 5.202         | 14.753        | 3.648           | 1.459           |
| Altre località della prov. Agrigento | 806           | 551           | 2.937         | 301             | 8021            |

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell’Interno

**Posti finanziati e diffusione della rete SPRAR sull'intero territorio italiano  
(valori assoluti):**



Fonte: Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati

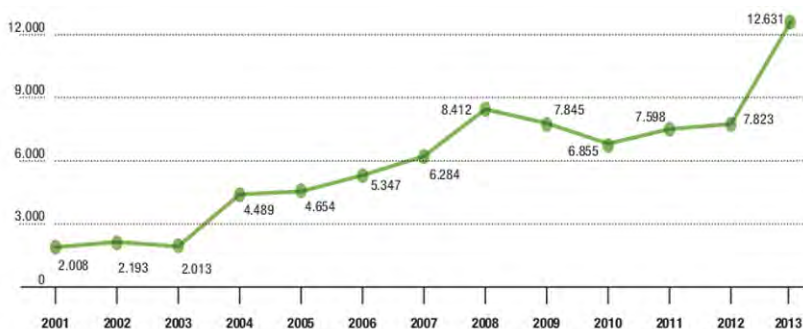


### Composizione dello SPRAR Allargamenti dal 2011 al 2013 (valori assoluti):

| FORTE SPRAR                                    | NUMERO POSTI |
|------------------------------------------------|--------------|
| FNPSA, triennio 2011/2013                      | 3.000        |
| Allargamento rete SPRAR, dicembre 2012         | 702          |
| Allargamento rete SPRAR, maggio 2013           | 800          |
| Allargamento rete SPRAR, giugno 2013           | 900          |
| Allargamento rete SPRAR, luglio 2013           | 3.000        |
| Allargamento rete SPRAR, ottobre-novembre 2013 | 1.000        |
| <b>Totale</b>                                  | <b>9.402</b> |

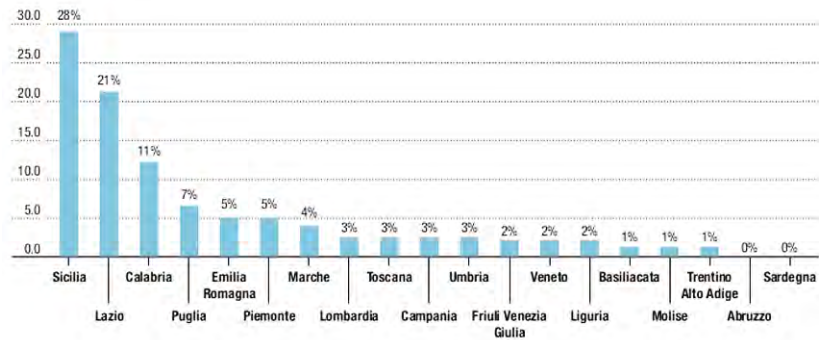
Fonte: Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati

### Beneficiari complessivamente accolti nello SPRAR dal 1 luglio 2001 al 31 dicembre 2013 (valori assoluti):



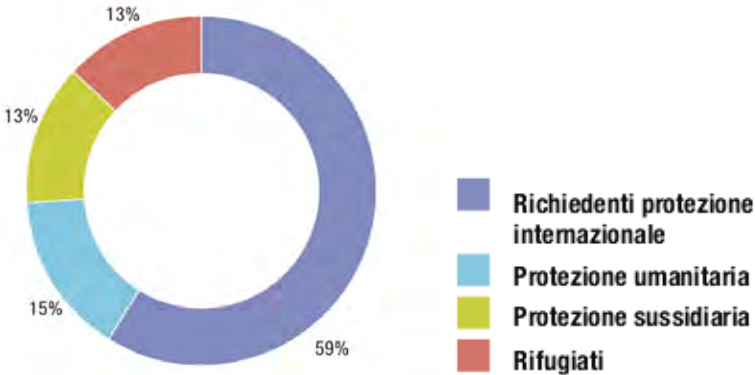
Fonte: Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati

**Distribuzione regionale dello SPRAR nell'anno 2013 (valori percentuali):**



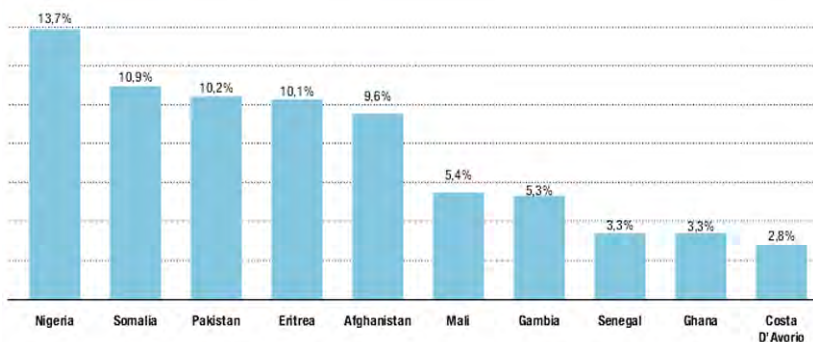
Fonte: Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati

**Beneficiari complessivi per tipologie di permesso di soggiorno nel 2013 (valori percentuali):**



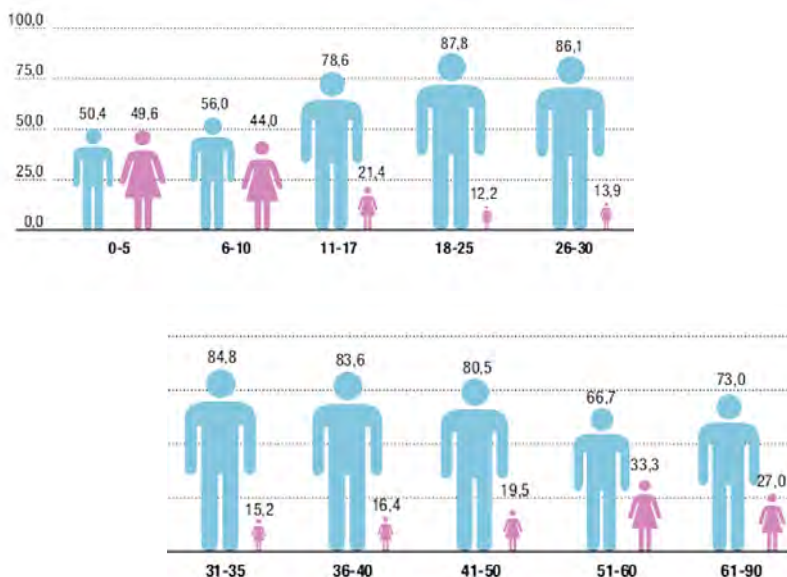
Fonte: Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati

### Nazionalità dei beneficiari più rappresentate nel 2013 (valori percentuali):



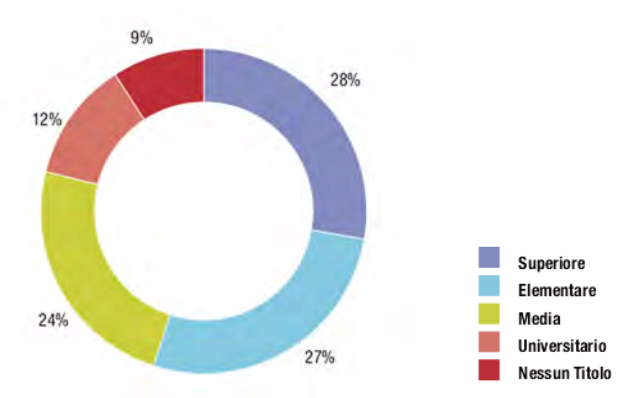
Fonte: Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati

### Beneficiari per fasce d'età e sesso, nel 2013 (valori percentuali):



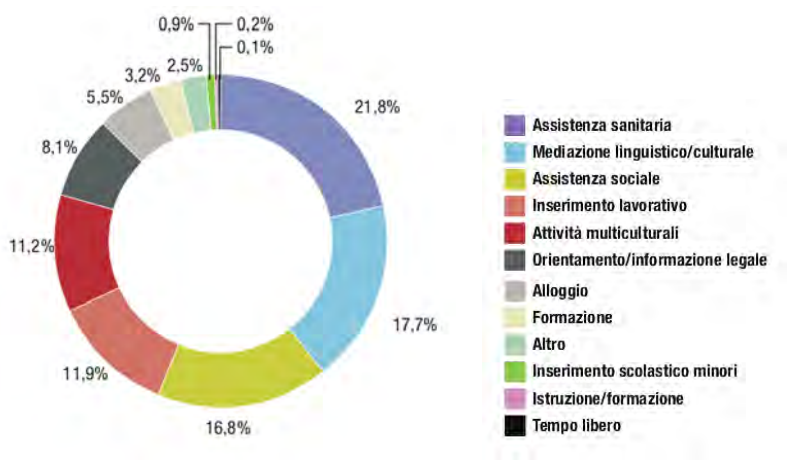
Fonte: Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati

**Titoli di studio dei beneficiari nel Paese d'origine (valori percentuali):**



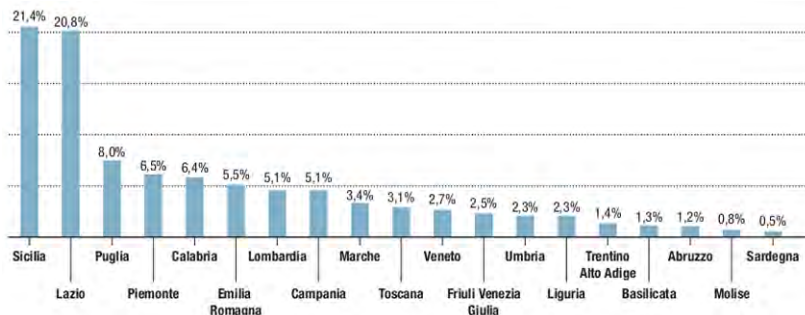
Fonte: Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati

**Servizi erogati dai progetti territoriali complessivi, nel 2013 (valori percentuali):**



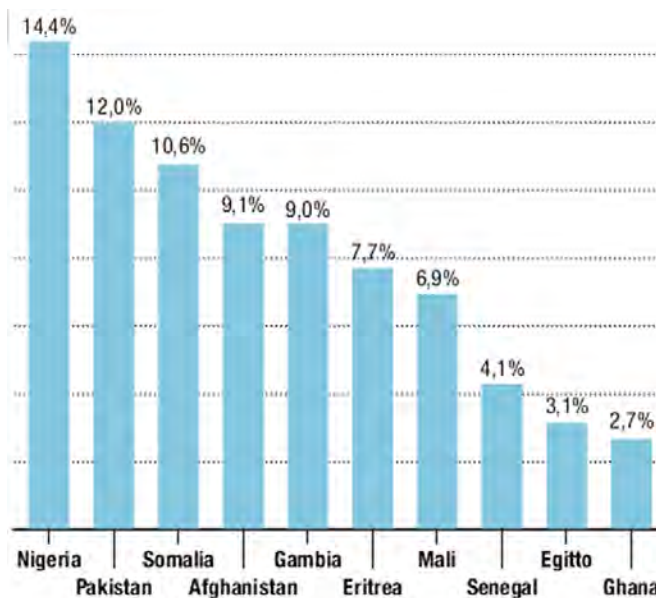
Fonte: Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati

**Accolti nella rete SPRAR per regione (incidenza sul totale nazionale), nell'anno 2014 (valori percentuali):**



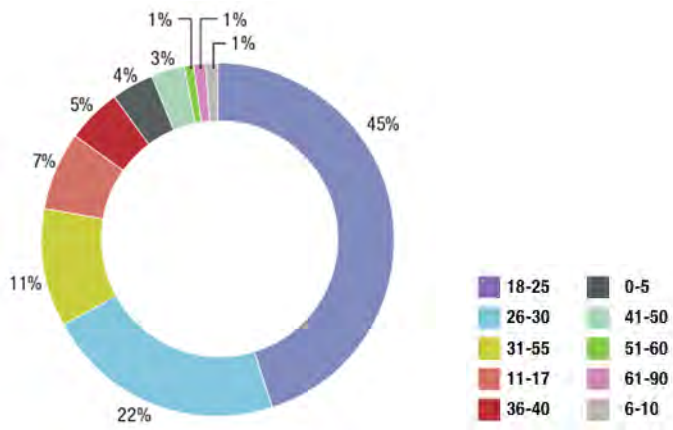
Fonte: Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati

**Nazionalità dei beneficiari più rappresentate nel 2014 (valori percentuali):**



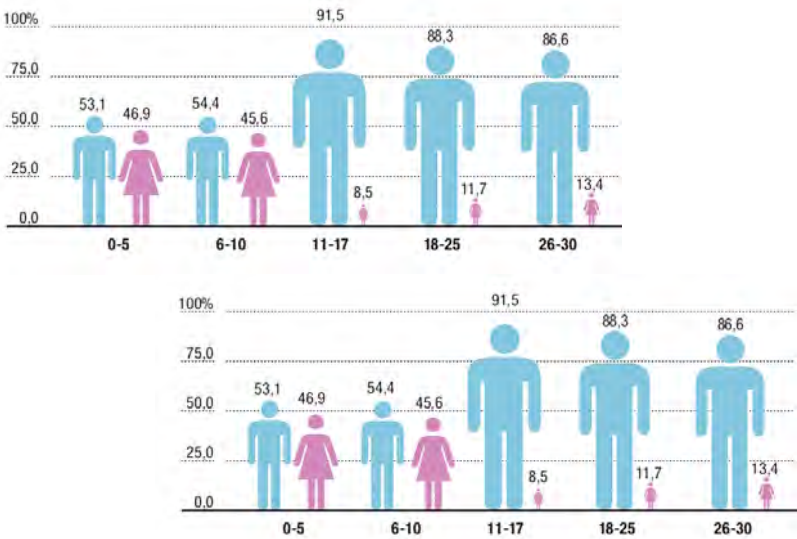
Fonte: Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati

**Beneficiari per fasce d'età nel 2014 (valori percentuali):**



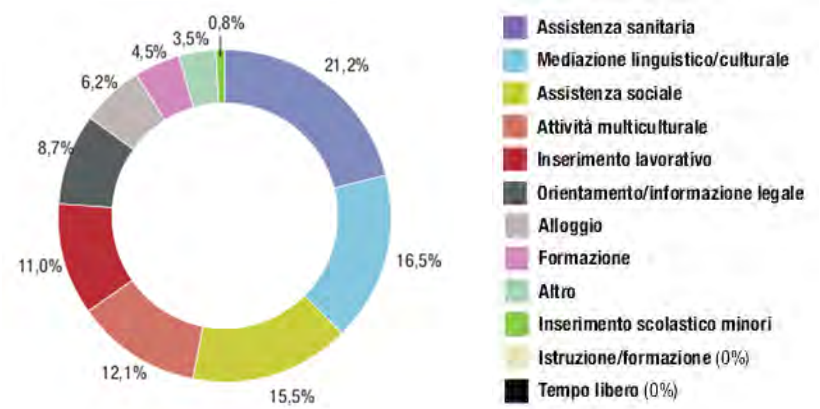
Fonte: Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati

**Beneficiari per fasce d'età e sesso, nel 2014 (valori percentuali):**



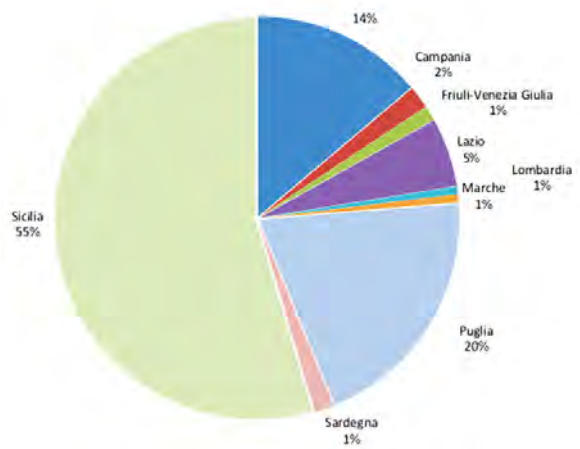
Fonte: Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati

**Servizi erogati dai progetti territoriali complessivi nel primo semestre del 2014 (valori percentuali):**



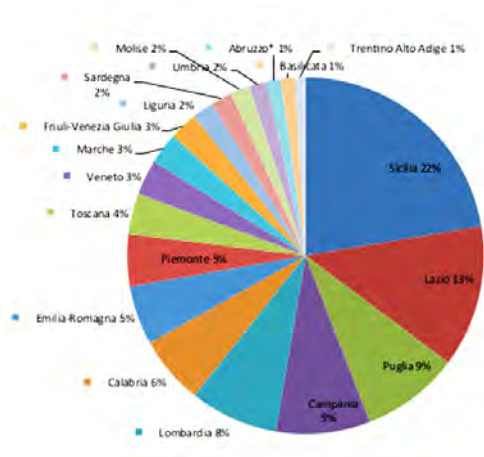
Fonte: Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati

**Distribuzione regionale dei migranti nelle strutture temporanee, nei CARA, nello SPRAR nel 2013 – Totale: 12.817**



Fonte: Elaborazione dati statistici del Ministero dell'Interno

**Distribuzione regionale dei migranti nelle strutture temporanee, nei CARA, nello SPRAR nel 2014 – Totale: 66.066**



Fonte: Elaborazione dati statistici del Ministero dell’Interno

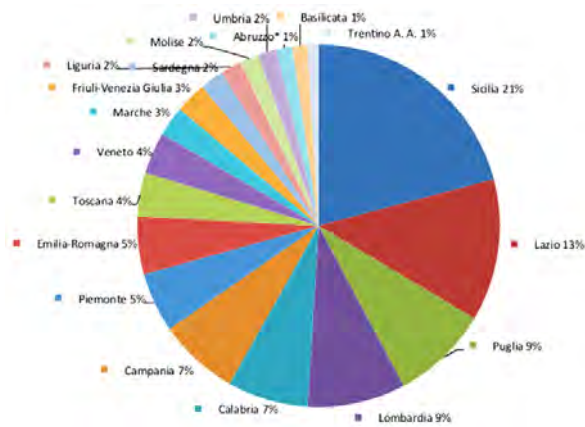
**Comparazione dell’andamento degli sbarchi tra il 2013 e il 2014 (n° migranti sbarcati/mese):**



Fonte: Elaborazione dati statistici del Ministero dell’Interno

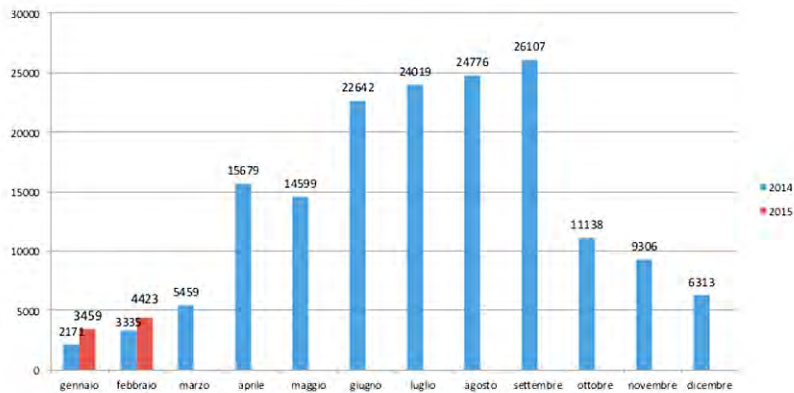


**Distribuzione regionale dei migranti nelle strutture temporanee, nei CARA, nello SPRAR a febbraio 2015 – Totale: 67.128**



Fonte: Elaborazione dati statistici del Ministero dell’Interno

**Comparazione dell’andamento degli sbarchi tra il 2014 e il 2015 (n° migranti sbarcati/mese):**



Fonte: Elaborazione dati statistici del Ministero dell’Interno

#### 4. Limiti e prospettive: emergenzialità vs micro-accoglienza

##### *4.1 Realtà dell'accoglienza italiana: emergenzialità e non-accoglienza*

Abbiamo visto come negli intenti il sistema d'accoglienza italiano, seppur ancora manchevole di una legge organica che regolamenti l'intera materia, tenti di dar risposta alle varie necessità che l'immigrazione crea. L'analisi sin ora condotta è proceduta affidandosi ai dati sulla carta, concentrandosi quindi sul *leitmotiv* su cui si fonda la nascita dei vari centri governativi, dello SPRAR e su cui si basa l'accoglienza, il trattenimento e il trasferimento dei migranti. È ora il caso di chiedersi se la pratica riscontrata negli anni soddisfi la teoria su cui si fonda il sistema d'accoglienza italiano. Per dare risposte e cercare di trovare soluzioni è necessario capire inoltre se le eventuali discordanze tra gli assiomi e la concretezza dell'accoglienza sono causa di un'effettiva emergenza dovuta ai numeri o se oltre ai numeri si tenti di contribuire volontariamente e coscientemente a mantenere in vita questa emergenzialità.

Parlando di numeri, complessivamente nel 2014 sono stati circa 51,2 milioni i migranti forzati al mondo, costretti a migrare per fuggire da guerre, conflitti e violazioni dei diritti umani. In Europa sono state registrate 598,755 domande d'asilo: al primo posto la Germania con 202,815 domande, seguita da Svezia (81.325 domande) e al terzo posto l'Italia con 64.625 domande<sup>236</sup>, al fronte di 170.000 arrivi. Per ora, i dati di gennaio 2015 del Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del Viminale segnalano una diminuzione di richiedenti asilo rispetto al mese precedente: hanno chiesto protezione nei nostri confini quasi 5.500 persone, contro le 6.000 di dicembre 2014. Nel primo mese di questo 2015 le Commissioni territoriali hanno esaminato circa 2.500 richieste d'asilo. Sul versante degli esiti, la percentuale di dinieghi totalizza il 48%, contro il 37% in media registrato nel corso del 2014 e il 29% del 2013.

---

236 Elaborazione dati EUROSTAT.

I dati del sistema di accoglienza italiano per il 2014 sono ancora in fase di elaborazione, quindi è difficile, per ora, darne una descrizione completa ed esaustiva. Al momento i dati certi, riguardano i numeri dell'accoglienza nella rete SPRAR, relativi al primo semestre dello scorso anno. Come si è visto nel *Rapporto sulla Protezione internazionale in Italia – 2014*, si registrano nello SPRAR 13.020 posti disponibili e 10.852 presenze registrate<sup>237</sup> a cui vanno ad aggiungersi 28.500 migranti accolti nei Centri di Accoglienza Straordinaria e i posti forniti dal circuito della Chiesa che attraverso le Caritas diocesane hanno accolto oltre 15.000 persone (5.000 di queste sono tuttora ospitate nelle strutture straordinarie)<sup>238</sup>. L'aumento della rete SPRAR che nel triennio 2014-2016 finanzia 456 progetti (a cui si sommano 6.490 posti aggiuntivi attivati) manifesta la volontà del Governo di fare dello SPRAR il perno dell'accoglienza integrata.

Ma lo SPRAR, che pure presenta grosse dissonanze a livello di servizi garantiti nei vari progetti territoriali, non è l'unico servizio di accoglienza che l'Italia offre; come abbiamo precedentemente visto, esistono diversi centri adibiti a diverse funzioni e fasi dell'accoglienza, su cui però regna una grande confusione. A prima vista, l'elenco dei vari centri adibiti all'accoglienza dei migranti sembra seguire una logica lineare: dai primi centri in cui si accolgono i migranti irregolari appena sbarcati, ai centri che in una seconda fase accoglieranno i possibili richiedenti asilo o, in caso non vogliano presentare domanda, i migranti in attesa di rimpatrio. Ma nella pratica, il quadro non è così ben definito.

Nonostante l'incertezza dei dati, ad oggi le strutture attive con funzione di CDA o CPSA sono otto, presenti nel sud Italia, con

---

237 ANCI, Caritas italiana, CITTALIA, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (a cura di) *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*, 2014, p. 77.

238 Cfr. *Protezione internazionale, migranti e richiedenti asilo in aumento. L'impegno dell'Italia per l'accoglienza* in Cittalia, il 17 novembre 2014, in [www.cittalia.it](http://www.cittalia.it)

un totale di circa 2.800 posti. Nella maggior parte dei casi però, si tratta di strutture molto grandi e in alcuni casi multifunzionali, andando a coprire al contempo la funzione di CARA, giungendo in questo modo ad ospitare fino a 1.000 persone contemporaneamente (è il caso dei centri di Bari, Foggia, Crotone e Lampedusa, tra le strutture per migranti più grandi in Europa), numero che spesso aumenta in periodi di crisi migratoria e con la dichiarazione di stato di emergenza. Diventa quindi ancora più complicato stabilirne una capienza massima in quanto sono dati difficilmente disaggregabili. Per quanto riguarda i CIE, si è in presenza di vere e proprie strutture detentive in cui i migranti sono trattenuti in attesa di essere rimpatriati pur non avendo commesso alcun reato penale che ne permetta la custodia. Le stesse strutture (ex ospizi, caserme dismesse, container ecc.) si dimostrano inadatte a garantire condizioni di vita dignitose: la sorveglianza esterna è spesso affidata alle forze dell'ordine e la responsabilità alle prefetture locali che tramite appalti con gara a trattative private assegnano la gestione a enti privati; i centri hanno sempre più assunto l'aspetto di strutture detentive di massima sicurezza in cui manca però, a differenza dei penitenziari, una regolamentazione uniforme (sono spesso collocati in aree periferiche rispetto alle città, con pochi spazi sociali, sbarre e gabbie dappertutto, meccanismi di controllo in ogni stanza) a cui si aggiungono condizioni sanitarie indecorose. L'apice si è raggiunto nel 2011, in seguito all'aumento dei flussi migratori, dovuti allo scoppio delle Primavere arabe, quando una circolare del Ministero del Interno ha vietato l'accesso della stampa nei CIE e nei CARA. Secondo i dati di luglio 2014, degli 11 CIE presenti in Italia (Bari, Bologna, Brindisi, Caltanissetta, Crotone, Gorizia, Milano, Roma, Torino, Trapani e Trapani Milo) solo 5 sono funzionanti (Bari, Caltanissetta, Roma, Torino, Trapani); secondo il Ministero dell'Interno, al 4 febbraio 2014 su una capienza complessiva di 1.791 posti, risulta che la capienza effettiva (posti disponibili) è di 842 posti.

Al 13 febbraio 2014 le presenze erano 460, al 4 marzo 469<sup>239</sup>.

Senza entrare nello specifico dei singoli episodi, ormai famosi, che sono valsi all'Italia più e più sanzioni da parte dell'Unione Europea per l'inadeguatezza delle strutture e per l'inefficace gestione di ingenti flussi di migranti, è possibile tracciare dei limiti del sistema d'accoglienza italiano, comuni alla maggior parte dei centri.

Il punto di partenza è rappresentato dal marasma giuridico: oltre a mancare una legge organica in materia d'asilo, si è in presenza di una normativa disorganizzata e confusa che non disciplina chiaramente l'istituzione e la gestione dei diversi centri, lasciando libero campo alla discrezionalità. In aggiunta, disposizioni con una portata temporale limitata, spesso si trasformano in riferimenti normativi (es: Legge Puglia). A questo segue la totale inidoneità delle strutture adibite all'accoglienza: come abbiamo potuto vedere dai dati sopracitati l'attuale sistema presenta gravi carenze sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Risultano scarse sia le strutture adibite alla prima accoglienza, sia i posti dedicati ai richiedenti protezione internazionale. Di gravità inaudita risultano inoltre le condizioni di vita e di igiene all'interno dei diversi centri.

Punto fondamentale su cui bisogna concertare l'attenzione è l'inadeguatezza di un sistema pensato su grandi centri, localizzati principalmente in prossimità dei luoghi degli sbarchi: in primis, l'affollamento dei campi, rende difficile una gestione attenta, rendendo altresì impossibile l'individuazione di specifiche esigenze o casi particolarmente vulnerabili. Inoltre non solo nei CIE, ma anche in altri centri è accentuato lo stato di sorveglianza. A questo si aggiunge un secondo aspetto problematico, l'isolamento dei centri dalle realtà abitate (basti pensare ai centri adibiti all'interno di ex basi militari, ex basi aeroportuali, come il CDA/CARA Sant'Anna – Calabria - o ex caserme, come il Cara di Gradisca d'Isonzo –

---

239 *Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia (luglio 2014)*, Commissione straordinaria per la promozione e la tutela dei diritti umani, Rapporto approvato dalla commissione il 24 settembre 2014.

Friuli Venezia Giulia)<sup>240</sup>. Questo è un fattore ancora più grave, in primis perché rappresenta una scelta volontaria al fine di evitare l'interazione tra migranti e comunità locale; in secondo luogo l'isolamento crea frustrazione tra gli accolti che, qualora avessero il permesso di uscire nelle ore diurne, non avrebbero dove andare o non in ogni caso non avrebbero i mezzi per arrivarci; la lontananza e la mancanza di contatti umani, infine, accentuano il sospetto della comunità locale, rendendo la segregazione un fattore rasserenante.

Vista la storia delle migrazioni in Italia e, soprattutto di recente, la frequenza degli sbarchi, resta difficile accettare la mancanza di soluzioni durature ed efficaci; tutto questo accentua inoltre, i dubbi sull'effettività dei continui stati d'emergenza dichiarati. Questo stato infatti consente, ad ogni presunta emergenza la proliferazione di strutture eccezionali<sup>241</sup>, improvvisate, spesso inadeguate e, in ogni caso, sprovviste di regolamentazione giuridica<sup>242</sup>. L'allargamento del progetto SPRAR potrebbe lasciare ben sperare: è ormai tempo di dar vita in Italia, ad un sistema unico di accoglienza nel quale superare la dicotomia tra prima e seconda accoglienza, che fornisca servizi condivisi e garantiti in tutto il paese e nel quale iniziare a prevedere anche politiche e programmi specifici volti a facilitare l'inserimento socio-economico-abitativo dei migranti. Infatti, ammesso che si riesca a salvarli dalle traversate e che vengano ritenuti

---

240 Cfr. Ambrosini M., Marchetti C., *Cosa c'è di sbagliato nei Centri per l'immigrazione*, 8 gennaio 2014, in [www.lavoce.it](http://www.lavoce.it).

241 Nel 2011, con la cosiddetta emergenza Nord Africa hanno preso vita centri provvisori a Mineo, Manduria, Trapani, Caltanissetta, Potenza, Santa Maria Capua Vetere. Nel 2014 si è ripetuta la stessa situazione e sono stati adibiti all'accoglienza luoghi come una struttura sportiva dell'università di Messina, dove le persone sono state prima accolte in una camerata gigante improvvisata in un campo da basket al chiuso e poi in una tendopoli montata nel campo da baseball (esposta dunque a pioggia, freddo e, soprattutto, fango); oppure il centro Umberto I a Siracusa, gestito da una cooperativa di pulizie e adibito a centro di prima accoglienza attraverso un accordo informale con la prefettura.

242 *Ibidem*.

titolari di protezione, i rifugiati non possono più essere abbandonati a se stessi: «scarseggiano i progetti di formazione, avviamento al lavoro, integrazione nelle società locali. Il destino che attende gran parte di coloro che bussano alle porte dell'Italia in cerca di asilo è fatto di incertezza sul futuro, passività, giornate vuote e senza senso, lavoro nerissimo e saltuario, dipendenza assistenziale: un paese democratico e civile può fare di meglio»<sup>243</sup>.

Quello che si auspica è l'emulazione della buona prassi, che seppur rara è stata sperimentata in alcune zone d'Italia portando risultati positivi e ammirevoli. Gli esempi di seguito riportati mostrano un modello che può rappresentare sia la prima che la seconda accoglienza, mostrando i benefici che un'azione di successo ha, non solo sul beneficiario, ma anche sul territorio e un modello che mostra l'importanza fondamentale del sostegno da parte di operatori adeguatamente preparati e competenti nella fase di prima accoglienza, momento topico per la buona riuscita di un'integrazione futura.

#### *4.2 Modello Riace: integrazione e sviluppo territoriale*

«Paese dell'accoglienza», così recita il cartello di benvenuto alle porte di una piccola cittadina della Locride, Riace. Posto a sette chilometri dal Mar Ionio e a trecento metri sul livello del mare, fino al 1998 non era che un piccolo paese, una volta famoso per il



ritrovamento dei Bronzi e ormai destinato a deperire a causa dell'emigrazione dei suoi cittadini che stava lentamente spopolando que-

---

243 Cit. in Abrosini M., L'Italia non è ancora un paese per rifugiati, 23 aprile 2014, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

sto, come tanti altri piccoli paesi dell'entroterra calabro. Oggi Riace conta 1.726 abitanti<sup>244</sup> ed è conosciuto non solo a livello nazionale ma internazionale come esempio di accoglienza, integrazione e sviluppo umano e del territorio.

Come appena accennato, dal dopoguerra in poi il piccolo paese calabro aveva subito una forte emigrazione, soprattutto la parte antica della cittadina, collocata in collina, passando dai 3.000 abitanti a poco più di 1.600 (la popolazione cala ulteriormente se si considerano solo gli abitanti del borgo, denominato Riace superiore, poiché situato in collina); si trattava principalmente di migrazioni economiche, soprattutto i giovani partivano in cerca di fortuna. Così il paese, oltre a svuotarsi, invecchiava, trascinando con sé nel dimenticatoio le tradizioni, la cultura e l'economia che lo teneva in vita. La sfida lanciata a Riace nasce dal caso, ma anche da un'esigenza concreta, quella di ripopolare il territorio ormai afflitto da deficit demografico cronico, con un'idea innovativa, diversa dalle strategie immigratorie fino ad allora testate.

I fatti raccontano che nel 1998 sulla statale ionica vennero trovati più di 200 clandestini curdi, di nazionalità turca e irachena, appena sbarcati sulla costa; da subito si mise in moto un meccanismo di accoglienza spontaneo da parte della gente del luogo; in primis agì la Croce Rossa che si occupò di trasferire i migranti nella Casa del Pellegrino, sistemazione offerta dalla curia vescovile. Contrariamente agli abitanti di Riace, non tutta la curia era d'accordo con l'occupazione della Casa del Pellegrino da parte dei profughi ed espresse la necessità di liberare la struttura. Vi fu così il bisogno di trovare una nuova collocazione, accompagnato alla volontà concreta di offrire un'accoglienza dignitosa e innovativa e di proporre una miglior sistemazione nelle numerose case di Riace, ormai in disuso dagli anni '70.

---

244 Dato ufficiale riportato sul portale ufficiale del Comune di Riace.



Proprio queste abitazioni sono state al centro del movimento associazionistico, nato poco dopo l'arrivo dei curdi. La prima associazione, fondata nell'estate del 1999, «Città Futura – G. Puglisi» è nata da un gruppo di persone lungimiranti, spinti da molteplici interessi ma accomunati dall'attenzione verso le problematiche da cui sono afflitti i piccoli comuni calabresi che non vedono prospettive di sviluppo sociale ed economico. Da quest'interesse, unito all'accoglienza messa in atto, col sostegno di fondi europei e della Banca Popolare Etica<sup>245</sup>, ha preso vita il «Riace Village», un eco-villaggio che ha riportato in auge il contesto rurale, per l'ospitalità diffusa, l'accoglienza dei profughi, il recupero e la valorizzazione degli antichi mestieri<sup>246</sup>. Dal 2000, l'associazione, tra le cui fila militava Domenico Lucano, promotore e grande sostenitore del progetto, poi eletto sindaco nel 2004 (ancora in carica, per il III mandato consecutivo), ha per prima cosa contattato i vecchi proprietari delle abitazioni abbandonate, per poterle rimettere a nuovo e riutilizzare, tralasciando la burocrazie e spesso affidandosi anche a semplici consensi telefonici provenienti dall'altra parte dell'oceano. Dopo la ristrutturazione delle case e la creazione di ostelli per l'accoglienza temporanea dei migranti il vecchio borgo di Riace è rinato. I primi curdi sbarcati, presto hanno lasciato il borgo, per raggiungere familiari già stanziati in Germania o Svezia, ma Riace ha continuato ad accogliere migranti provenienti dall'ex-Jugoslavia, dall'Africa e

---

245 Banca Etica si è impegnata nello specifico a finanziare il progetto Riace Village che ha portato al recupero: di un frantoio e di un mulino dimesso che è adesso sede del laboratorio di tessitura della ginestra; di 20 abitazioni del vecchio borgo, ristrutturate per uso turistico, con una capacità di accoglienza di 100 posti letto; di 5 case destinate ai profughi (20 posti letto); di un locale adibito a ristorante multietnico. L'intervento Riace Village è mirato alla 1) creazione di opportunità di lavoro per i giovani disoccupati del paese; 2) la facilitazione dell'integrazione socio-economica di alcuni profughi presenti a Riace; 3) il miglioramento dell'economia locale, bar, piccole botteghe di generi alimentari, artigiani, contadini, pastori; recupero della storia del paese e delle tradizioni locali.

246 Cfr. *L'idea e la nascita dell'Associazione*, in [www.cittàfutura.riace.it](http://www.cittàfutura.riace.it)

dal Medio Oriente. Nel 2010 Riace contava 220 immigrati, su una popolazione di circa 700 persone, per lo più anziani<sup>247</sup>; dal 1998 ad oggi sono passati per Riace più di 3.000 profughi o richiedenti asilo: non è mai stata dichiarata l'emergenza. Dai lavori fatti, sono stati ricavati circa cento posti letto, sette abitazioni sono state riservate agli immigrati. Palazzo Pinnarò, vecchia dimora nobiliare del '700, viene donato dai proprietari alla neonata associazione, che ne fa la sua sede centrale e un piccolo locale nel cuore del paese diventa una locanda che offre piatti tipici calabresi accanto ad alcune portate della tradizione africana e mediorientale. A mano a mano, la solidarietà spontanea verso questi stranieri giunti dal mare si è trasformata e organizzata, è cresciuto un progetto che si è gradualmente strutturato. Ben presto anche il settore economico ha beneficiato del nuovo innesto, infatti si è cercato di dare nuovo vigore alle attività artigianali, sia per salvaguardare il patrimonio culturale locale, sia per favorire l'ingresso dei migranti nel mondo del lavoro; è stato allestito quindi un laboratorio di tessitura, grazie al quale è rinato l'antico mestiere di produzione di filo della ginestra<sup>248</sup>. In seguito sono arrivati anche quelli di ceramica, vetro, ricamo, per fare la cioccolata, ed è stata realizzata anche una falegnameria. Grazie all'immigrazione a Riace è stata riaperta la scuola, chiusa per effetto della legge Gelmini, e creati così nuovi posti di lavoro per l'insegnamento. Le associazioni sono proliferate e così oltre a Città Futura ne sono nate altre quattro (Los Migrantes, Riace Accoglie, Cooperativa sociale il Girasole, Associazione Oltre Lampedusa), che danno lavoro a circa 60 persone e assistono tra i 270 e 280 immigra-

---

247 S'intende la popolazione del borgo, situato in collina. Cfr. L'Italia da scoprire, Riace, la città Futura, in [www.donquixote.it](http://www.donquixote.it).

248 Da qualche anno, in giugno, viene riproposta la festa che un tempo era tradizione. La preparazione della ginestra avviene nei giorni precedenti: dopo averla raccolta, la portano alla fiumana, poi la fanno bollire, la battono, è un lavoro lungo, vi partecipano tessitori da tutta Italia e anche dalla Finlandia, dalla Francia, ospitati gratuitamente nelle case in cambio del lavoro. La settimana si conclude con una festa in piazza.

ti<sup>249</sup>. Un ulteriore fattore che ha contribuito alla rinascita economica del borgo è stato l'adesione al PNA prima e allo SPRAR dopo, che si è dimostrato un valido sostegno per le finanze dei piccoli comuni che non si volevano rassegnare alla decadenza ed al degrado. Aderendo allo SPRAR infatti, il Comune ha potuto beneficiare del finanziamento da parte del Servizio Centrale di circa 24 euro per migrante al giorno, partecipando, inoltre, al concorso indetto dal Ministero dell'Interno per la «presa in carico» dei richiedenti asilo in esubero, dei centri di Lampedusa e Crotone<sup>250</sup>.

Oltre al beneficio per il Comune, non è da sottovalutare il risparmio della spesa statale che, come si è detto eroga poco più di 20 euro giornalieri per migrante, al fronte dei 60/70 euro di media giornalieri erogati per il mantenimento degli immigrati nei centri governativi. Oltre al lato umano, come lo stesso sindaco Lucano ha più volte affermato «tutto questo dimostra che una politica diversa per l'accoglienza e l'integrazione può rivelarsi anche una notevole convenienza economica»<sup>251</sup>.

Il modello Riace non finisce qui; è stato necessario trovare un sistema per sopperire alla lentezza dei fondi pubblici per l'asilo. Per ovviare all'iter burocratico che non tiene conto della spesa quotidiana, quindi, il sindaco calabrese, con il beneplacito della popolazione locale, ha deciso di coniare una propria cartamoneta (su cui è possibile trovar stampato il volto di Gandhi sulle banconote da 50 euro, di Martin Luther King su quelle da 20, Che Guevara

---

249 Dati risalenti al settembre 2014.

250 Riace, oltre ai 15 posti che garantisce per il progetto SPRAR ha aderito anche al progetto posti straordinari, al progetto emergenza Nord Africa, ampliamento SPRAR, al progetto per i profughi palestinesi e a diversi programmi d'accoglienza. Tutti progetti previsti dalla normativa sull'immigrazione Bossi-Fini (legge 189 del 30 luglio 2002)

251 Pellicanò G., intervista al Sindaco Domenico Lucano, *Immigrazione - Lucano (Riace): Accoglienza stimolo per la crescita della nostra comunità*, del 23 settembre 2009, in [www.anci.it](http://www.anci.it)

e Peppino Impastato sulle banconote da dieci), distribuendola direttamente ai rifugiati o richiedenti asilo, che godono quindi della possibilità di acquistare direttamente nelle botteghe del paese. I negozianti, dal canto loro, accettano le nuove monete, come fossero dei buoni pasto, andandole poi a convertire in Comune, una volta ricevuti fondi SPRAR.

Questo sistema, oltre ad incentivare l'economia locale, rende autonomi i beneficiari, agevolando le relazioni umane e rendendo maggiormente trasparenti e verificabili le spese del Comune e permettendo soprattutto agli immigrati la possibilità di sostenersi evitando il mondo della criminalità



organizzata. Un fatto, quest'ultimo, che è costato al sindaco più di un'intimidazione da parte della Ndrangheta.

Oltre all'accoglienza e l'adesione al progetto SPRAR, a Riace ha preso vita un progetto ambizioso di cui potessero beneficiare i locali, gli immigrati e i visitatori. Si è dato vita infatti ad un progetto di «turismo consapevole»<sup>252</sup> e sostenibile: infatti, è possibile alloggiare gratuitamente a Riace, in cambio di manodopera per la raccolta delle olive; così com'è possibile per i campi di volontariato internazionale. Inoltre si può soggiornare nelle case «dell'ospitalità diffusa» con meno di 20 euro e con dieci mangiare in trattoria. Durante la permanenza è prevista per gli ospiti la possibilità di partecipare alle attività agricole stagionali o partire per brevi escursioni nell'entroterra e visitare i progetti di integrazione sociale organizzati dall'Associazione Città Futura.

252 Cit. in Sasso C., *Ospiti tra le ginestre di Riace*, Il Dorso - Cantieri sociali, in [www.scienze politiche.unical.it](http://www.scienze politiche.unical.it).

La sostenibilità è promossa anche attraverso altri canali: è nata una «fattoria didattica» gestita da una cooperativa agricola, di cui fanno parte sia riacesi che immigrati, che si occupa di campi per alberi e ortaggi, magazzini, stalle con una grande varietà di animali. Gli animali hanno trovato anche un altro curioso incarico, infatti, una nuova cooperativa fondata da due ragazzi (un afgano e un ghanese), ricorre all'aiuto di asini per gestire il servizio di raccolta differenziata porta a porta. Gli asini, animali simbolo della zona, sono stati impiegati per la promozione di altre iniziative, tra cui trekking con gli asini, attività di asinoterapia<sup>253</sup>. La formula del turismo sostenibile sembra funzionare: scolaresche e gruppi di visitatori alloggiano nelle case ristrutturate del centro e fanno girare l'economia del paese scoprendo un «prodigio di integrazione e rivalorizzazione del territorio dove è possibile vedere un'etiope tessendo tele alla maniera calabrese, o un palestinese vendendo jeans nella piazza del mercato senza che la popolazione locale si stenta minacciata ma riconoscente ed orgogliosa di aiutare a sua volta»<sup>254</sup>.

Riace ha lanciato un modello che a partire dal 2008 è stato accolto da altri comuni limitrofi, come Caulonia e Stignano, dando vita ad un «sistema integrato per l'accoglienza e l'integrazione sociale dei rifugiati attraverso percorsi di rilancio socio-economici del territorio»<sup>255</sup>, che è valso all'area la denominazione di «dorsale dell'accoglienza»<sup>256</sup>.

Riace aderisce inoltre alla Rete dei Comuni Solidali (RECO-SOL), progetto di cooperazione decentrata, promosso da alcuni amministratori piemontesi, che conta tra le sue fila 283 comuni e

---

253 Cfr. in [www.cittafuturariace.it](http://www.cittafuturariace.it).

254 D'Orsi E., La città futura. L'arte di governare, in [www.donquixote.it](http://www.donquixote.it)

255 Cit in Carrà N., *Dall'accoglienza all'abitare, politiche e progetti per i migranti in Calabria*, in Lo Piccolo F. (a cura di), *Nuovi abitanti e diritto alla città: Un viaggio in Italia*, Altra Linea edizioni, Firenze, 2013, p. 154.

256 Cit. in ibidem, p. 155.

che afferma nel proprio statuto la volontà di porre a «proprio fondamento lo sviluppo delle opportunità di una vita degna per le persone dei Paesi più poveri, attraverso il miglioramento delle condizioni sociali ed economiche, perseguito grazie al reciproco aiuto ed allo scambio di conoscenza fra cittadini di Paesi diversi. Le differenze di sesso, età, religione, condizione sociale presenti nelle nostre comunità trovano una sintesi nella struttura del Comune; esso rappresenta per ogni cittadino un luogo di riferimento sia per le esigenze della vita di tutti i giorni sia come promotore di stimoli culturali ed informativi che superano le mere esigenze quotidiane» (Art. 2 dello Statuto RECOSOL)<sup>257</sup>; questa rete inoltre manifesta la volontà di voler operare concretamente a favore dei paesi più poveri attraverso progetti di sviluppo incentrati sulle esigenze dei soggetti destinatari; con obiettivi ben definiti e valutabili a seconda degli effetti prodotti; adottando infine processi decisionali che coinvolgano i beneficiari<sup>258</sup>.

L'intero progetto ha attirato grandi favori mediatici e ha fatto guadagnare a Riace il plauso dell'UNHCR, che nel 2010 è valso il terzo posto agli *World Mayor Awards* per il sindaco Domenico Lucano ed un mediometraggio di Wim Wenders intitolato "Il Volo".

L'auspicio quindi è quello che altre realtà comunali seguano questo esempio, in cui le esigenze di protezione internazionale dei rifugia-

---

257 Cfr. in [www.comunisolidali.org](http://www.comunisolidali.org).

258 Altro punto saliente della rete dei Comuni Solidali, riguarda le attività e i progetti, all'Art. 4 dello Statuto, secondo cui per adeguare le forme di cooperazione alla crescente domanda di partecipazione degli attori locali, la rete pone a fondamento della propria azione: progetti chiari con interventi anche piccoli, ma le cui dimensioni siano proporzionali agli offerenti e mirati alle reali condizioni di vita delle popolazioni, interventi in luoghi ed a favore di persone o comunità che si abbia la possibilità di conoscere e con le quali avviare un rapporto che duri nel tempo oltre il progetto; mantenere trasparenza totale sull'impiego delle risorse e limitando all'essenziale la propria struttura, adottando modi di realizzazione snelli con limitati passaggi di mano delle risorse disponibili, dando garanzia che l'offerta di ognuno giunga a destinazione; privilegiando l'utilizzo delle competenze disponibili nelle comunità offerenti.

ti si coniugano ad un sistema di accoglienza ed integrazione valido ed efficace, con benefici per tutti gli attori coinvolti. Lo stesso sindaco di Riace ha esortato i comuni che si trovano nella stessa condizione in cui versava Riace alla fine degli anni '90, a partecipare al prossimo bando per aderire al progetto SPRAR che verrà indetto nel 2016, esortando a non limitarsi al solo aspetto burocratico. Quello che si deve creare è un sistema umano di solidarietà non a senso unico, partendo dal caposaldo che «i rifugiati non vogliono assistenzialismo ma solo poter dare il loro contributo, dopo un periodo di integrazione, superando una fase che li vede spesso andare avanti in condizioni di marginalità e di disagio sociale»<sup>259</sup>.

#### 4.3 La legge 18/2009 della Regione Calabria

L'esempio di Riace, ripreso dagli altri paesi della Locride, ha portato risultati tanto positivi da spingere, nel 2009, l'amministrazione della Regione Calabria alla promozione di una legge sui rifugiati e richiedenti asilo, la prima in Italia, partendo proprio dal modello Riace, per offrire ai comuni la possibilità di riqualificare i borghi accogliendo i migranti.

La Legge Regionale del 2009, sull'*Accoglienza dei richiedenti Asilo, dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle Comunità locali*<sup>260</sup> rappresenta il punto di arrivo di un percorso teso a valorizzare le esperienze del territorio e l'impegno istituzionale. L'allora presidente della Regione, Agazio Loiero, affermava la volontà di incentivare i progetti che includevano i richiedenti asilo o rifugia-

---

259 Dichiarazione del Delegato UNHCR per il Sud Europa, Laurens Jolles che l'8 ottobre 2013, ha rivolto un appello all'Italia "chiedendo soluzioni rapide per migliorare gli standard di accoglienza non solo dei sopravvissuti [il riferimento è ai naufragi al largo di Scicli e Lampedusa, n.d.a.] in [www.osservatoriodirittiumani.it](http://www.osservatoriodirittiumani.it).

260 Legge regionale n. 18, del 12 giugno 2009, in materia di: *Accoglienza dei richiedenti Asilo, dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle Comunità locali*, in BUR N. 11 del 16 giugno 2009, supplemento straordinario n.1 del 19 giugno 2009.

ti al fine di ripopolare un territorio di forte emigrazione, come la Calabria (costituita al 90% di montagne e colline), ristrutturando i borghi, incentivando l'edilizia popolare e usufruendo dei fondi europei. Questa legge rappresenta un modello da seguire in tutta Italia e fondamento su cui basare una futura legge nazionale in materia d'accoglienza. Un forte sostegno, in questo senso, è giunto anche dall'UNHCR che ha appoggiato una politica nuova nel contesto italiano, al fine di promuovere una visione del richiedente asilo o rifugiato come risorsa, non un costo sociale da mantenere, e soprattutto una persona da inserire nella società attraverso il lavoro<sup>261</sup>; come affermava l'allora portavoce dell'UNHCR, Laura Bodrini «Questo modello calabrese di legge che coniuga lo sviluppo delle comunità locali con l'integrazione dei rifugiati è assolutamente da imitare, da riprodurre e portare come esempio». Inoltre, precisava Loiero, «si tratta di una legge regionale votata anche dal centro destra, all'unanimità, quindi in essa non c'è niente di ideologico, [si pensi] che tra i primi comuni che hanno deciso di attuarla c'è Stigliano, amministrato dal centro-destra»<sup>262</sup>. Quello che ha accomunato i vari esponenti delle amministrazioni calabre è stata una visione lungimirante, che ha preso coscienza della portata del fenomeno migratorio e di come questo influirà sulla composizione delle generazioni future; hanno posto l'accento infine sulla necessità di non strumentalizzare il tema della sicurezza, instillando la paura dell'altro nella popolazione, bensì governare i flussi migratori con la «sapienza delle proprie leggi»<sup>263</sup>.

Da questo filo conduttore è nata la legge regionale sull'accoglienza di cui si riportano di seguito le parti salienti dei sette articoli che la compongono:

---

261 Dichiarazione dell'allora Presidente della Regione A. Loiero, in [www.regione.calabria.it](http://www.regione.calabria.it).

262 *Ibidem*.

263 *Ibidem*.



## **Art. 1**

### *(Interventi regionali a sostegno del diritto d'asilo)*

1. La Regione, nell'ambito delle proprie competenze, ed in attuazione dell'articolo 2 del proprio Statuto, concorre alla tutela del diritto d'asilo sancito dall'articolo 10, terzo comma, della Costituzione della Repubblica promuovendo interventi specifici per l'accoglienza, la protezione legale e sociale e l'integrazione dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei titolari di misure di protezione sussidiaria o umanitaria presenti sul territorio regionale con particolare attenzione alle situazioni maggiormente vulnerabili tra le quali i minori, le donne sole, le vittime di tortura o di gravi violenze.
2. La Regione promuove il sistema regionale integrato di accoglienza e sostiene azioni indirizzate all'inserimento socio-lavorativo di rifugiati, richiedenti asilo e titolari di misure di protezione sussidiaria o umanitaria.

## **Art. 2**

### *(Strumenti di Programmazione)*

1. Strumento di programmazione degli interventi previsti dalla presente legge è il Piano regionale. Esso ha valenza triennale ed è elaborato sulla base dell'evoluzione dell'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati nella regione, in Italia e nell'Unione Europea e delle misure normative assunte a livello nazionale e comunitario.
2. Il Piano regionale, per ogni annualità, individua le strategie, gli obiettivi, le linee di intervento, i soggetti ammissibili, le risorse finanziarie, tecniche e organizzative e il sistema di monitoraggio e valutazione.

6. L'efficacia complessiva delle azioni realizzate nel triennio di attuazione del Piano sono oggetto di una valutazione da parte dell'amministrazione regionale [...]. Gli interventi realizzati sono valutati sotto il profilo economico, culturale, sanitario, socio-educativo e formativo al fine di verificare gli effetti derivanti dalla loro attuazione con particolare riguardo ai risultati ottenuti per favorire l'integrazione dei cittadini stranieri con le locali comunità.

### **Art. 3**

*(Conferenza regionale)*

1. Con cadenza annuale è convocata dal Presidente della Giunta una conferenza regionale, per la presentazione dei dati sugli interventi in corso e per favorire la partecipazione ed il confronto tra le istituzioni, enti ed organismi operanti nel settore.

### **Art. 4**

*(Tipologia di interventi ammessi)*

1. La Regione con il Piano regionale di cui all'articolo 2 della presente legge sostiene con priorità interventi, di durata anche pluriennale, in favore di comunità interessate da un crescente spopolamento o che presentano situazioni di particolare sofferenza socio-economica che intendano intraprendere percorsi di riqualificazione e di rilancio socio-economico e culturale collegati all'accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati, e dei titolari di misure di protezione sussidiaria e umanitaria.
2. La Regione sostiene inoltre la produzione e la diffusione di eventi culturali volti a sensibilizzare l'opinione pubblica ad una cultura dell'accoglienza e ad una conoscenza del diritto d'asilo, anche allo scopo di prevenire e contrastare situazioni di intolleranza.

za e razzismo, nonché sostiene programmi di formazione rivolti anche agli operatori della pubblica amministrazione nel campo del diritto d'asilo e del diritto dell'immigrazione in generale<sup>264</sup>.

4. Gli interventi di accoglienza ed inserimento sociale di cui al comma 1 debbono essere dimensionati in modo da risultare congrui e socialmente sostenibili rispetto alle potenzialità, culturali ed economiche del territorio in cui si inseriscono. A tal fine l'amministrazione regionale valuta i progetti che le vengono sottoposti sotto il profilo della loro fattibilità, sostenibilità ed effettiva costruzione di una forte ed estesa rete sociale di interesse e di condivisione delle finalità dell'intervento. È data priorità ai progetti che valorizzino le produzioni artigianali, le competenze e le tradizioni locali, ovvero che prevedano forme di commercio equo e solidale, di turismo responsabile e programmi di economia solidale e cooperativa. Sono in ogni caso esclusi dal finanziamento interventi che non siano frutto di una progettazione complessiva ed integrata che preveda la gestione dell'accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei titolari di forme di protezione sussidiaria o umanitaria quale parte integrante di programmi mirati di sviluppo delle comunità locali interessate.
5. Il finanziamento concesso dall'amministrazione regionale è finalizzato a sostenere:
  - a) la gestione di interventi di accoglienza e di orientamento legale e sociale degli stranieri accolti presso le comunità locali nelle quali si realizzino gli interventi di cui al comma 1 del presente articolo;

---

264 Il finanziamento concesso dall'amministrazione regionale per gli interventi di cui all'articolo 4, commi 1 e 2, non può superare l'80% dell'importo complessivo dell'intervento. Nel caso di programmi di accoglienza di cui all'articolo 4, comma 1, ammessi al sostegno per la seconda triennialità il finanziamento non può superare il 50%. Il co-finanziamento può consistere in fondi messi a disposizione o in servizi erogati da parte degli enti responsabili dei progetti finanziati, ovvero in fondi erogati dai diversi enti partecipanti.

- b) l'avvio di programmi, anche innovativi, di supporto all'inserimento lavorativo, anche tramite la creazione di nuove attività economiche imprenditoriali che coinvolgano direttamente sia i beneficiari dei programmi di accoglienza che la popolazione autoctona;
- c) la gestione di interventi di assistenza specifica per i richiedenti asilo, i rifugiati, ed i titolari di protezione sussidiaria ed umanitaria portatori di esigenze particolari ai sensi dell'articolo 8 comma 1 del decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140;
- d) la realizzazione di interventi volti a sostenere il proseguimento degli studi, il riconoscimento dei titoli di studio e dei titoli formativi acquisiti nei paesi di origine verso gli stranieri accolti;
- e) la ristrutturazione, riqualificazione ed adeguamento, nonché affitto, arredamento e manutenzione delle strutture abitative destinate all'ospitalità;
- f) la riqualificazione, l'adeguamento e l'allestimento di strutture destinate a fungere da centri di aggregazione sociale e culturale per gli stranieri accolti e per la comunità locale<sup>265</sup>;
- g) la realizzazione di programmi e produzioni culturali, anche plurilingue, ed interventi di formazione e sensibilizzazione.

## **Art. 5**

### *(Comitato dei garanti)*

1. È istituito il Comitato dei garanti per l'attuazione della presente legge con i seguenti compiti:
  - a) formulare proposte propedeutiche alla stesura del Piano re-

---

<sup>265</sup> I finanziamenti per gli interventi di cui al comma 5 lettere e) ed f) sono ammessi fino alla misura massima del 40% del contributo concesso. Gli immobili oggetto del finanziamento sono soggetti a vincolo di destinazione decennale (Art.4, comma 6).

gionale di cui all'articolo 2 della presente legge e ai suoi aggiornamenti;

- b) esprimere una propria valutazione sui progetti e sulle iniziative che gli vengono sottoposte da parte dell'amministrazione regionale. Sono in particolare oggetto di valutazione del Comitato le proposte per la realizzazione dei programmi di cui all'articolo 4 commi 1 e 2, sotto il profilo della coerenza rispetto alle finalità della presente legge e della loro sostenibilità sociale, culturale ed economica;
  - c) operare un monitoraggio sull'andamento dei progetti finanziati, anche avvalendosi della collaborazione degli uffici regionali competenti;
  - d) formulare all'amministrazione regionale proposte per lo svolgimento di studi e ricerche sui temi oggetto della presente legge ovvero proposte relative all'adozione di possibili nuovi interventi.
2. Il Comitato, avvalendosi del supporto organizzativo dell'amministrazione regionale e con l'eventuale coinvolgimento delle Università calabresi e di enti ed istituti di ricerca regionali o nazionali, opera una propria valutazione sull'attuazione degli interventi e redige un proprio rapporto che trasmette alla competente Commissione consiliare, contenente anche proposte per la predisposizione del Piano regionale di cui all'articolo 2 della presente legge.
  3. Il Comitato esprime le proprie valutazioni e le proprie proposte in piena autonomia, senza alcun vincolo gerarchico o funzionale con l'amministrazione regionale o verso altre amministrazioni.
  4. Il Comitato è composto da tre componenti, di cui due designati dal Consiglio regionale, individuati tra gli enti e le associazioni maggiormente significative sul piano regionale nelle materie

attinenti la tutela del diritto d'asilo, la tutela dei diritti umani, il dialogo interculturale, lo sviluppo di modelli di economia solidale nelle comunità locali e nelle relazioni internazionali oltre ad un rappresentante dell'UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati) che è componente di diritto del Comitato.

5. Il Comitato è costituito con decreto del Presidente della Giunta regionale, rimane in carica per quattro anni ed è rinnovabile per un solo mandato. In caso di decadenza o di dimissioni anticipate di uno o più componenti, il Presidente della Giunta provvede con proprio decreto ad una nuova nomina. [...] La partecipazione alle attività del Comitato non dà diritto ad alcun compenso.

Questi i punti salienti di una legge che ha rappresentato un primato per la Calabria, nel tentativo di coniugare lo sviluppo del territorio locale con le istanze dei rifugiati.

#### *4.4 Riace oggi: il paradosso italiano*

Non è possibile chiudere la trattazione, senza una breve parentesi su quello che succede a Riace oggi. Infatti come analizzato nei paragrafi precedenti, Riace ha rappresentato un importante esempio di politiche umane e genuine volte a mettere in luce i lati positivi dell'accoglienza, tanto che, in questi anni, molto si è dibattuto e numerose sono state le pressioni affinché il Ministero dell'Interno abolisse strutture come i CIE e i CARA, evitasse di gestire i flussi migratori con le logiche dell'emergenza e puntasse invece a rimodellare l'intero sistema di accoglienza italiano sull'eccellenza del cosiddetto modello Riace. Il paradosso è emerso proprio quando l'auspicato allargamento del sistema SPRAR è avvenuto. Come precedentemente detto, sono state accettate circa 400 domande in tutta la penisola, portando i posti d'accoglienza disponibili, da 3000

a circa 20.000. Tutti gli enti partecipanti sono stati inseriti in una graduatoria in base alla quale sono stati distribuiti i finanziamenti: mettendo a confronto la graduatoria del triennio 2011/13 e quella successiva del 2014/16, si nota come la posizione di Riace sia calata da qualche posto sopra la metà del numero complessivo di progetti territoriali nella prima graduatoria (53° posto su 111 domande totali), alla seconda metà nella seconda graduatoria (237° posto su 365 domande totali), con un calo della valutazione da 9,83 a 7,90 punti. Non essendo fruibili documenti ufficiali che spieghino le attribuzioni dei punteggi e la valutazione dei progetti è difficile capire a quale fattore questo calo sia dovuto. Certo è che crea qualche dubbio, se si esamina l'intera graduatoria del triennio 2014/16, in quanto si possono trovare in posizioni superiori rispetto a Riace progetti territoriali che partecipano allo SPRAR per la prima volta<sup>266</sup>, mentre il comune calabro, partecipante già dal PNA, annoverava successi e plausi dai primi anni 2000.

Dall'allargamento della rete SPRAR, non solo non è arrivato l'aumento auspicato del numero di utenti da accogliere, bensì, con il calo in graduatoria, è stato necessario trasferire circa 170 dei 240 utenti presenti a Riace, in strutture dislocate nel resto della penisola, trasferendo altresì, anche bambini a metà dell'anno scolastico<sup>267</sup>.

#### *4.5 Progetti rivolti alla tutela dei MSNA accolti: FARO*

La risoluzione del Parlamento europeo, sulla situazione dei MSNA nell'UE, del 2013<sup>268</sup> rammenta che «un minore non ac-

---

266 L'esempio riportato anche dal Sindaco di Riace, nelle varie interviste rilasciate è quello del Comune di Africo che aderisce per la prima volta allo SPRAR e comunque si posiziona diversi posti avanti a Riace. Per ulteriori dettagli cfr. Graduatoria ex Art. 9, co. 1, lett. c, del 29 gennaio 2014 in [/www1.interno.gov.it](http://www1.interno.gov.it).

267 Cfr. intervista al Sindaco Lucano del 23 marzo 2014, in [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it); 14 marzo 2014 in [www.ilquotidianoweb.it](http://www.ilquotidianoweb.it)

268 Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013, sulla Situazione dei

compagnato è innanzitutto un bambino potenzialmente a rischio e che la protezione dei bambini, e non le politiche dell'immigrazione, deve essere il principio guida degli Stati membri e dell'Unione Europea a tal riguardo, rispettando il principio di base dell'interesse superiore del bambino; ricorda che per bambino e di conseguenza per minore si intende qualsiasi persona, senza alcuna eccezione, che non abbia ancora completato il diciottesimo anno di vita; [...] rammenta che nell'UE i minori non accompagnati sono spesso trattati dalle autorità come delinquenti che hanno violato le leggi sull'immigrazione, anziché come individui con diritti in funzione dell'età e delle circostanze particolari»<sup>269</sup>. Come già ribadito, in Italia manca una legge che regoli in maniera organica la risposta al fenomeno migratorio dei minori, così come manca una legge organica in materia di asilo; è in questo modo che una fascia vulnerabile come i MSNA finisce per rappresentare uno dei tanti paradossi che il sistema italiano crea: la coincidenza tra la tutela del minore e il controllo del migrante.

La prima considerazione da tenere a mente per quanto riguarda i MSNA, è la realtà complessa e multiforme d'innanzi a cui ci si trovano: ogni minore, ha una storia a sé, le motivazioni, il viaggio e le aspirazioni di ogni giovane individuo, sono soggetti a modifica nel corso del tempo; innanzitutto si tratta di giovani che hanno vissuto in prima persona situazioni estreme e che hanno dovuto effettuare autonomamente e spesso in totale solitudine scelte delicate, in tempi brevi, fattore che induce nei giovani uno «stato di allerta costante, essendo costretti a reagire su un registro di attacco/fuga fondato su una diffidenza maturata nei confronti dell'ambiente esterno, che permane spesso anche al loro arrivo»<sup>270</sup>. È probabile

---

minori non accompagnati nell'UE (2012/2263), in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

269 *Ibidem*.

270 *Guida psicosociale per operatori impegnati nell'accoglienza di minori stranieri non accompagnati*, FARO, Terre des Hommes, 2013, in [www.terredeshommes.it](http://www.terredeshommes.it), p. 11.



quindi che il minore persevererà nella difficoltà a creare rapporti di fiducia anche con gli operatori, prime figure di riferimento all'arrivo in Italia. Il primo passo da affrontare quindi è quello di creare un dialogo tra le due anime da cui solitamente è mosso il minore: da un lato il bisogno di dimostrare una totale autonomia e indipendenza, dall'altro le incertezze e le paure che vivono dentro di loro a causa dei traumi subiti, spesso in totale solitudine. Non è necessario quindi, spendere troppe parole per spiegare quanto un'assistenza psicologica adeguata e competente sia fondamentale per la prima accoglienza dei MSNA. In mancanza di quest'ultima, unita ad una scarsa e tardiva tutela giuridica, i MSNA sono le primissime prede della criminalità organizzata, finendo per allontanarsi dalle strutture d'accoglienza. Secondo gli ultimi dati, sarebbero 12.164 i MSNA giunti in Italia al 30 settembre 2014, un terzo dei quali, 3.163, risulta irreperibile<sup>271</sup>. Al fine di evitare questa dispersione è fondamentale che il personale addetto alla primissima accoglienza sia adeguatamente preparato e pronto ad offrire un supporto psicologico e legale qualificato.

Per far questo, l'associazione *Terre des Hommes*, ha realizzato la *Prima Guida Psicosociale per Operatori impegnati nell'accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati* (all'interno del più ampio progetto FARO, di cui si dirà in seguito), che si propone come mezzo utile per evidenziare la complessità dei bisogni di questi particolari soggetti e, col contributo delle esperienze maturate, proporre interventi utili per offrire un sostegno psicosociale appunto, che agevoli il minore a portare a compimento il proprio progetto migratore.

Il primo obiettivo da tenere a mente per l'operatore, come suggerito dalla guida, è quello di evitare al MSNA il rischio di «doppio fallimento»<sup>272</sup>: infatti spesso, nei paesi di origine «è diffusa un'epi-

---

271 Dati resi noti dall'ultimo *Rapporto Bimestrale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, settembre 2014*, Atto n. 3-01350 (*in Commissione*) Pubblicato il 28 ottobre 2014, nella seduta n. 340 in [www.senato.it](http://www.senato.it).

272 Cit. in *Guida psicosociale per operatori impegnati nell'accoglienza di minori stranieri non*

ca della migrazione che tende ad evidenziarne i vantaggi e ad occultarne i rischi», in questo modo «l'imperativo del successo genera un tacito accordo tra chi emigra e i suoi familiari, vincolando il primo a non dire tutta la verità e i secondi a non credere a quanto di negativo viene raccontato»<sup>273</sup>. In questo modo, si innesca la volontà nel minore di costruire un'immagine di sé vincente, che può talvolta spingere il giovane ad allontanarsi dai percorsi d'integrazione di lungo o medio periodo a favore di circuiti illegali e di sfruttamento. L'operatore, così come l'intero sistema di accoglienza, deve quindi, provvedere ai reali bisogni dei minori, «aiutandoli a mediare fra esigenze personali e mandato familiare, e ad utilizzare al meglio le proprie risorse e quelle messe loro a disposizione per emanciparsi»<sup>274</sup>. Secondo questa necessità, la Guida indica i punti salienti da cui l'operatore deve iniziare e cioè:

- stabilizzare il prima possibile la posizione giuridica del minore migrante, affinché si senta al sicuro;
- aprirsi ad un rapporto non giudicante con il minore che riconosca il mandato familiare come non in contraddizione con il suo percorso di integrazione;
- riconoscere il portato emotivo che la condizione di migrante genera e fornire aiuto per creare degli spazi di negoziazione interni;
- favorire una mediazione anche telefonica con la famiglia.

Quest'intervento è volto soprattutto a rispondere alle reali esigenze dei minori e a rassicurarli circa una concreta possibilità di

---

*accompagnati*, FARO, Terre des Hommes, 2013, in [www.terredeshommes.it](http://www.terredeshommes.it), p. 13.

<sup>273</sup> Cit. in *ibidem*.

<sup>274</sup> Cit. in *ibidem*.

percorso in cui possano sentirsi valorizzati ed evitarne, così, la fuga che, nella maggior parte dei casi, avviene proprio nella fase della prima accoglienza.

La Guida è il risultato dall'esperienza accumulata da *Terre des Hommes*, grazie al più ampio Progetto FARO<sup>275</sup>, che dal 2011 assiste i minori in arrivo sulle coste italiane. Il progetto si è sviluppato nelle seguenti fasi:

- Faro I: nato nel 2011 a Lampedusa, prevedeva interventi di assistenza giuridica e legale ai minori migranti;
- Faro II: proseguito nel 2012, prevedeva un ciclo di incontri di formazione legale e sociale degli operatori di comunità in sette diverse città italiane;
- Faro III: tornato a Lampedusa nel 2013, presso il centro di Contrada Imbriacola, forniva assistenza psicologica e psicosociale in favore dei MSNA e delle famiglie con bambini;
- Faro IV: si sposta a Siracusa nel 2014, presso il centro di Prima Accoglienza per Minori non Accompagnati Papa Francesco di Priolo Gargallo, per fornire ai MSNA assistenza e sostegno psicologico, attraverso colloqui, attività psicosociali e ludiche.

Anticipati gli obbiettivi generali del progetto, si analizzano di seguito le singole fasi, per capirne la procedura e gli obbiettivi e valutarne i risultati e l'applicabilità.

---

275 L'intero progetto FARO rientra nella più estesa Campagna Destination Unknown della Federazione Internazionale Terre des Hommes per la protezione dei bambini migranti (*children on the move*) nel mondo in fuga da guerre, povertà e violenze, che secondo i dati più recenti sono quasi 35 milioni (fonte UN).

## FARO I

### **Struttura del progetto:**

Nella fase iniziale, Terre des Hommes Italia ha offerto un servizio di informativa giuridica ed assistenza legale ai minori migranti e famiglie con bambini, dal 16 giugno 2011 al 15 settembre 2011. Sotto il coordinamento del referente dell'associazione hanno lavorato due mediatrici esperte in tematiche legate all'immigrazione ed un legale avente decennale esperienza in diritti umani, presso le strutture adibite all'accoglienza dei minori: CPSA di Contrada Imbriacola (capienza massima di 804 unità; ha raggiunto punte massime di oltre 2.000 unità) e l'ex Base militare Loran (capienza massima di 200 unità con punte massime raggiunte oltre le 450 unità).

### **Riscontri e attività del progetto:**

I minori accolti nei centri di Lampedusa, che dovrebbero essere destinati, ricordiamo, alla prima accoglienza, sono stati tenuti "rinchiusi" oltre i 40 giorni senza essere segnalati alle autorità previste dalla legge (Giudice tutelare; Tribunale dei minori; Comune; ecc.); il problema sussiste a causa della mancanza di finanziamenti sufficienti, nonché di posti disponibili<sup>276</sup>. Questa mancanza, rende evidente la scelta del Governo di un'accoglienza coscientemente temporanea e costosa a causa della natura stessa delle cosiddette "strutture ponte". Le condizioni di vita constatate nei centri rispondono ad uno stato di abbandono umano dei MSNA (si sono riscontrati infatti: promiscuità, condizioni igienico sanitarie vergognose<sup>277</sup>, as-

---

276 Il Governo si è limitato a prevedere per "l'emergenza Nord Africa" una copertura di 500 posti sino al 31 dicembre 2011 (Ordinanza n. 3933 Presidenza del Consiglio dei Ministri. Una circolare ministeriale del 18 maggio prevedeva inoltre il trasferimento dei minori non accompagnati in "strutture ponte" individuate di concerto tra il Commissario delegato Forlani e l'ANCI e questi enti avrebbero dovuto raccogliere e censire direttamente le disponibilità verificate a livello locale. Al momento del progetto, per quanto risultava, queste disponibilità non erano neanche tutte note alla Protezione Civile.

277 Di seguito sono riportati i problemi di salute riscontrati ed evidenziati alle autorità

senza di assistenza psicologica e psicosociale). Nel caso specifico di Contrada Imbriacola, ove sono racchiusi diversi centri governativi in uno (CPSA, CIE e Campo Profughi), la situazione è aggravata dalla coesistenza di categorie di persone differenti e quindi con differenti esigenze.

Il progetto ha garantito un'informativa giuridico-procedurale di base a tutti i minori con cui ha interagito; realizzando colloqui coi singoli è stato possibile inoltre approfondire le storie dei minori o delle famiglie al fine di valutare il tipo di protezione prevista dalla normativa; rilevare i casi urgenti e più delicati, subito presi in carico dal legale del progetto. Nel complesso sono stati approfonditi 134 casi, di cui 54 hanno previsto l'intervento del legale<sup>278</sup>.

### **Osservazioni e raccomandazioni finali:**

Il trattenimento dei minori, superate le 48 ore (si sono raggiunte punte massime di 60 giorni) necessarie al primo soccorso e identificazione, viola la normativa nazionale in materia di accoglienza di minori stranieri; risultava inoltre illegale in quanto non supportata da una convalida delle autorità giudiziarie (a cui spesso i MSNA non sono nemmeno segnalati); la mancanza di sostegno psicologico e di stimoli è un fattore grave, riscontrato soprattutto a Contrada Imbriacola; l'organizzazione dei trasferimenti, inoltre lasciava a desiderare<sup>279</sup>. Anche quando trasferiti, spesso i MSNA passava-

---

competenti e alle ONG impegnate nella cura dei migranti; per quanto riguarda le condizioni igieniche: container bollenti; lenzuola (quando presenti) di carta; materassi sporchi e bucati; bagni spesso intasati e maleodoranti. Condizioni sanitarie: infezioni; gastroenteriti; cirrosi epatica; dermatiti; congiuntiviti; scabbia; problemi respiratori; stati di ansia e tachicardie; ernie inguinali.

278 Per i dati specifici, caso per caso, si rimanda al Report finale del Progetto Faro, in [www.terredeshommes.it](http://www.terredeshommes.it).

279 L'organizzazione dei trasferimenti è spesso frettolosa e priva di precedente informativa; si sono verificati diversi casi di separazione di nuclei familiari durante i vari trasferimenti; mancanza totale di supporto psicologico a persone ancora traumatizzate dalla traversata in mare; si sono verificati, addirittura, casi in cui le navi sono rimaste

no ad un'altra accoglienza temporanea, presso le strutture-ponte.

Secondo le valutazioni finali del progetto è fondamentale che la presenza di minori sull'isola non superi le 48 ore, come previsto dalla normativa e che di conseguenza i Comuni siano forniti dei fondi necessari all'accoglienza e all'inserimento sociale dei minori. Il progetto ha rilevato inoltre l'inutilità delle strutture-ponte, ponendo invece l'attenzione sulla necessità di creare strutture idonee all'accoglienza dei soli MSNA, con il rispetto delle condizioni igienico-sanitarie e gestite da personale adeguatamente preparato e competente. Infine, come riportato nel report, è necessario «che si garantisca il principio della trasparenza rendendo accessibili i dati relativi a: strutture, status giuridico dei minori che vi sono “accolti” ed ente gestore e che sia revocata la circolare del Ministero dell'Interno n. 1305 del 1° aprile 2011 che vieta l'accesso ai giornalisti nei CPSA, CIE e CARA concorrendo a inficiare l'auspicata trasparenza»<sup>280</sup>.

## FARO II

### **Struttura del progetto:**

L'obiettivo della seconda fase del progetto è stato quello di offrire ai partecipanti un'informazione esaustiva sulle normative vigenti in materia di accoglienza di MSNA, evidenziando le peculiari esigenze che, in termini di protezione, il minore richiede. Il fine è stato quello di rendere l'accoglienza più coerente, efficace e consapevole. Le città coinvolte (scelte sulla base delle presenze di MSNA) erano: Messina, Crotone, Bari, Napoli, Genova, Palermo e Milano. Si sono contattati circa 600 beneficiari diretti (480 assistenti sociali e 120 operatori tra psicologi, avvocati e magistrati) con la partecipazione di 60 Comuni.

---

attraccate per più di 24 ore, rimanendo in mare oltre i tre giorni per assolvere al ruolo di “CPSA galleggianti” per colmare le lacune dell'accoglienza sull'isola.

280 Cit. in FARO, *Terre des Hommes*, Estratto del Rapporto finale di attività, giugno-settembre 2011, in [www.terredeshommes.it](http://www.terredeshommes.it), p. 13.

### **Riscontri e attività del progetto:**

Erano previste sette giornate di incontri (6 ore l'una), gestite da un consulente legale dell'associazione e un assistente sociale, in modo da garantire una formazione completa, sia giuridica che sociale. Oltre alla normativa di riferimento, i temi trattati hanno riguardato in particolare la nuova disciplina dello stato di emergenza<sup>281</sup>. Tra le strutture intercettate ci sono stati: SAT (Strutture di Accoglienza Temporanea), CARA, Uffici Immigrazione e Relazione con il pubblico (comunali); Aziende sanitarie Provinciali ecc.

Il risultato del progetto è stata la redazione della *Guida per operatori impegnati nell'accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati*, dove sono riportati i principi normativi fondamentali per garantire un'accoglienza adeguata ai minori.

Il progetto ha riscontrato forti differenze nel sistema d'accoglienza italiano dei minori, in cui i benefici garantiti dipendono dalla città in cui si viene trasferiti e dalle risorse a disposizione. Non esistono protocolli che garantiscano requisiti standard delle strutture destinate ai MSNA, i tempi burocratici sono sempre più prolungati e le prassi relative all'apertura di tutela variano di città in città. Il dato più impressionante riguarda il differenziale dei costi d'accoglienza che in Sicilia variano dai 60 ai 120 euro contro i 30 registrati in Calabria. A questo si aggiunge il ritardo dei rimborsi da parte dei Ministeri preposti, implicando la chiusura di diverse strutture.

### **Osservazioni e raccomandazioni:**

In questa seconda fase del progetto i problemi rilevati si distinguono a seconda della struttura in esame. Nello specifico, per quanto riguarda le SAT, i principali problemi riscontrati riguardano: la presenza dei minori oltre i tempi previsti dalla legge; la poca

---

281 Per un elenco completo dei temi trattati, si rimanda al Rapporto finale del progetto FARO II, in [www.terredeshommes.it](http://www.terredeshommes.it), p. 10.

chiarezza del mandato delle SAT, rende difficile procedere alla richiesta di tutela, posticipandola alla fase di accoglienza definitiva; la mancanza di preparazione del personale all'interno delle strutture; mancata iscrizione scolastica e di percorsi di inserimento sociale; lontananza delle strutture dai centri abitati. Per quanto riguarda invece le comunità d'accoglienza i problemi principali riguardano: i tempi burocratici per le richieste di tutela e rilascio dei documenti da parte delle autorità competenti; mancanza di risorse accompagnata dalla diversa sovvenzione (dai 60 ai 12 euro al giorno per minore); strutture con standard minimi garantiti non omogenei. Per quanto riguarda i punti deboli delle città si è riscontrato: un'insufficiente conoscenza della normativa, aiutata dalle numerose e confuse norme, sempre in aggiornamento ma scarsamente "pubblicizzate", e delle procedure. Mancanza di trasparenza nell'allocazione delle risorse; presenza di organizzazioni criminali per il controllo del territorio e delle strutture d'accoglienza<sup>282</sup>.

Al termine della seconda fase del progetto le raccomandazioni di Terre des Hommes e di CNOAS (Comitato Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali) riguardano la necessità di modificare le attuali procedure di accoglienza dei MSNA<sup>283</sup>, unite alla necessità di un'identificazione immediata e certa. Si auspica inoltre la chiusura delle SAT, valorizzando e promuovendo piuttosto i progetti di affidamento familiare sul territorio nazionale.

---

282 Per l'analisi completa delle questioni cruciali rilevate e da risolvere all'interno di Città, comunità d'accoglienze e SAT si rimanda al Rapporto finale del progetto FARO II, in [www.terredeshommes.it](http://www.terredeshommes.it), p. 13-15.

283 Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n.3933 del 13 aprile 2011 nomina il Capo di Dipartimento della Protezione Civile, Commissario delegato per la realizzazione di tutti gli interventi necessari a fronteggiare lo stato di emergenza e istituito un Comitato di coordinamento composto da rappresentanti del Ministero dell'Interno, delle regioni e province autonome e dei comuni,



## FARO III

### **Struttura del progetto:**

La terza fase del progetto ha visto nel 2013 la realizzazione a Lampedusa, presso il CPSA di Contrada Imbriacola, del primo progetto di supporto psicologico e psicosociale in favore dei MSNA e delle famiglie con bambini, di cui era stata manifestata la totale assenza nelle due fasi precedenti. Gli obbiettivi di questa fase quindi stanno nel valorizzare le strategie di resilienza<sup>284</sup>, evidenziando i bisogni e le caratteristiche di ogni singolo minore, e tentare di rimettere in moto i diversi sistemi di appartenenza positivi (familiari, culturali, religiosi ecc.), che solitamente si ritiene vengano rimossi o sospesi durante il viaggio. In questa fase gli interventi erano volti quindi ad orientare i giovani nel contesto del CPSA sia attraverso l'interesse nei confronti della loro percezione, sia spiegandone il funzionamento e la natura; ad offrire spazi di confronto per consentire ai ragazzi di esprimere il proprio stato emotivo presente; dare la possibilità di parlare del viaggio e riflettere sulle aspettative, valorizzando le loro competenze; quando necessario, offrire sostegno psicologico individuale; offrire servizi concreti in grado di stimolare il minore (prestito libri, insegnamento della lingua, giochi ecc.). Il progetto è stato gestito da un gruppo formato da uno psicologo psicoterapeuta e da un mediatore linguistico culturale, presenti costantemente dal momento dell'ingresso nel CPSA fino alla partenza del minore. L'attenzione degli esperti era rivolta in particolare sul presente e futuro dei minori, dedicandola al passato solo quando i soggetti stessi vogliono dividerlo. Le attività seguivano un preciso ordine, ovvero: un primo contatto con i beneficiari; incontri di

---

284 Per resilienza, si intende la capacità della persona di reagire e vivere malgrado una condizione di vita difficile. Da un lato si fa riferimento alle capacità di resistenza che il richiedente o titolare di protezione internazionale mette in atto di fronte alla persecuzione, alla fuga, all'esilio. Dall'altro alla volontà di iniziare nuovamente a costruire e progettare.

gruppo espressivi/supportivi con ausilio di materiale informativo/espressivo; colloqui individuali (con mediazione linguistico culturale quando necessaria); segnalazione di casi all'Ente gestore e/o alle Agenzie del Progetto Praesidium per relative competenze e, viceversa, ricezione e presa in carico da parte di *Terre des Hommes* di segnalazioni fatte da queste Agenzie. Obiettivo dell'equipe era quello di costruire il concetto d'infanzia e adolescenza a seconda dei contesti di provenienza del minore (evitare l'infantilizzazione degli adolescenti), evitando standardizzazioni e pressioni di alcun tipo sui minori. Il lavoro è stato svolto all'aperto, dopo i numerosi rifiuti della Prefettura di Agrigento nel predisporre uno spazio al coperto per condurre i colloqui.

### **Riscontri e attività del progetto:**

La situazione rilevata nel CPSA dall'equipe è stata emergenziale dal primo minuto, la struttura, dopo l'incendio che l'aveva colpita nel 2011 aveva ancora più difficoltà nell'accogliere numeri superiori alla capienza massima (si sono verificate punte di 1.200 persone su un totale di 250 posti disponibili); si riscontrava ancora, nonostante la mancanza di provvedimenti giudiziari, lo stato di reclusione dei migranti a cui non era permesso uscire dal CPSA. Questa frustrazione, unita alle tragedie dell'ottobre 2013, si è accentuata e ha avuto conseguenze pesantissime a livello psicologico sui migranti reclusi<sup>285</sup>. Con Faro III si è cercato di far fronte alla privazione d'identità di cui si sente soggetto il migrante, utilizzando un

---

285 Questi fatti hanno fortemente segnato anche il lavoro dell'equipe. Infatti, in primo luogo si è registrato un cambio di utenza: il CPSA ha accolto all'improvviso centinaia di famiglie siriane con numerosi figli ciascuna. I bambini sono diventati così l'emergenza nell'emergenza, prendendo necessariamente il posto dei MSNA che, pur sempre assistiti dal progetto, si sono ridotti in termini di presenza percentuale nel CPSA. Oltre al 'normale' lavoro nel CPSA, infatti, l'equipe è stata chiamata a supportare le attività di polizia nel delicato riconoscimento dei cadaveri di bambini e adulti, ha così speso giorni interni a fianco dei superstiti (già indicibilmente provati dall'essere sopravvissuti ad una tragedia che ha ucciso amici e parenti) per supportarli nel momento del riconoscimento delle fotografie dei corpi recuperati.

approccio opposto alla logica dei centri di accoglienza italiani, in cui il migrante rappresenta di solito bisogni fisici a cui dare risposta immediata, senza preoccuparsi delle ripercussioni psicologiche. Gli obiettivi prefissati dal progetto, come riportato nel rapporto finale, sono stati i seguenti:

- accoglienza e orientamento;
- ascolto e supporto nell'elaborazione del vissuto emotivo comune;
- valorizzazione delle risorse personali per aiutare i minori a rispondere senza soccombere agli stimoli del nuovo contesto di accoglienza;
- analisi del viaggio e del suo significato, della sua portata;
- simbolizzazione del proprio stato emotivo presente per aiutare il soggetto con le proprie risorse, a prendere le distanze dal trauma vissuto, poterlo analizzare con distanza e gestirlo.

L'equipe ha tentato di raggiungere questi obiettivi, lavorando sia coi bambini che con le madri, non standardizzando le procedure, osservando i comportamenti per individuare i soggetti a rischio e procedendo all'attento ascolto degli interlocutori evitando qualsiasi tipo di forzatura o pressione.

Con questo progetto, *Terre des hommes* è riuscita ad interagire con 1.645 utenti (677 MSNA; 426 bambini e 542 adulti). L'obiettivo di Faro III è stato anche quello di «dimostrare alle autorità nazionali la grande necessità di fornire in modo sistematico un supporto psicosociale e psicologico ai migranti per attivare un meccanismo di sostenibilità dello stesso»<sup>286</sup> al fine di colmare que-

---

286 Cit. in Rapporto Faro III, Assistenza psicosociale ai minori stranieri non accompagnati e alle famiglie con bambini in arrivo a Lampedusa, in [www.terredeshommes](http://www.terredeshommes).

sta lacuna nella speranza che questo servizio venga presto istituzionalizzato.

### **Osservazioni e raccomandazioni:**

Durante l'operato dell'equipe, il problema maggiore si è riscontrato nelle condizioni ancora inadeguate della struttura e si è nuovamente evidenziata la necessità di soluzioni diverse nell'accoglienza dei primi flussi, come l'utilizzo di diverse strutture, almeno per bambini e MSNA. Questi ultimi continuano, nella maggior parte dei casi a non essere segnalati alle autorità competenti. Anche gli operatori del progetto sono stati messi a dura prova a causa dei drammatici eventi dell'ottobre 2013 e, dopo una breve assenza dall'isola, non potendo far fronte ad un'equipe sostitutiva, hanno ricevuto l'assistenza di una supervisione tecnica da parte di esperti psicologi delle migrazioni del Centro Frantz Fanon.

Infine, il progetto auspica che si riesca, durante la permanenza nel CPSA, a focalizzare l'importanza sul vissuto e le aspettative di ogni singolo minore, in modo che siano essi stessi a capirne la rilevanza. Inoltre è fondamentale che i giovani capiscano che la violenza subita, seppur attuata in larga scala, non è normale e meno ancora può essere accettabile. Per far capire questo, si può procedere attraverso spazi di narrazione e condivisione delle proprie emozioni ed esperienze vissute, focalizzando, sempre e comunque, l'attenzione sui diritti, cultura, valori, competenze, di cui ogni minore è portatore e valorizzare questo bagaglio lungo tutto il percorso di integrazione<sup>287</sup>.

Da questa terza fase del progetto, è scaturita la *Guida psicosociale per operatori impegnati nell'accoglienza di minori stranieri non accompagnati*.

---

it, p. 16.

287 Cfr. *Guida psicosociale per operatori impegnati nell'accoglienza di minori stranieri non accompagnati*, FARO, Terre des Hommes, 2013, in [www.terredeshommes.it](http://www.terredeshommes.it), p. 25.

## FARO IV

### **Struttura del progetto:**

La quarta fase del progetto è stata condotta da marzo a dicembre 2014, nella provincia di Siracusa<sup>288</sup> a seguito della chiusura del CPSA di Lampedusa e a seguito della proposta del Ministero dell'Interno, di estendere l'attività del progetto ad altre aree con ampio flusso di migranti. Faro IV si è posto lo stesso obbiettivo della precedente fase: provvedere un supporto psicologico e psicosociale ai MSNA al fine di ridurre l'impatto dei traumi subiti e fornire ai giovani gli strumenti necessari per pianificare autonomamente il loro progetto di vita.

### **Riscontri e attività del progetto:**

Anche in questa fase, il progetto ha dovuto procedere in un contesto critico a causa degli ingenti e continui arrivi (si ricordi che dal 1 gennaio al 30 novembre 2014, si contano 163.363 migranti di cui quasi 10.000 erano MSNA, con una percentuale dell'83% registrata in Sicilia). Ma non solo, anche nella provincia di Siracusa, sono state riscontrate strutture totalmente inadeguate all'accoglienza di MSNA: in alcuni casi i minori sono stati costretti a dormire su lettini situati in mezzo a campi da calcio, da rimuovere ogni volta che fosse prevista una partita, oppure ospitati presso centri per malati con disturbi mentali, all'interno dei quali i minori avevano paura di risiedere<sup>289</sup>. Altro fattore problematico, riguardava l'alto numero di strutture sotto la supervisione del progetto.

Il punto forte del progetto è stata la flessibilità e adattabilità, richieste dal contesto, il progetto, iniziato dal centro di Priolo Gargallo è poi seguito in altri centri a causa degli ingenti flussi migrato-

---

288 Le attività sono state svolte presso: Priolo Gargallo (Centro Papa Francesco) ; Melilli (Le Zagare) ; Portopalo di Capo Passero (La Forza nuova) ; Augusta (ex Scuole Verdi).

289 Per l'elenco completo delle strutture in questione si veda il Rapporto finale del progetto FARO IV, in [www.terredeshommes.it](http://www.terredeshommes.it).

ri. *Terre des hommes* ha tentato di condurre il progetto in continua collaborazione con la Prefettura della provincia e il Sistema Sanitario Nazionale, prevedendo un accordo al fine dell'immediato trasferimento in comunità protette dei casi vulnerabili. Il metodo seguito, non discostante dalla fase precedente, è basato sul principio di adattamento delle attività all'età e alle esigenze del beneficiario e al coinvolgimento diretto dei minori nella gestione e organizzazione delle attività, evitando percorsi standardizzati e depersonalizzati e ogni tipo di pressione o costrizione sui minori.

Nel complesso il progetto ha fornito un servizio psicologico e psicosociale a 1.887 bambini. Le attività nello specifico hanno riguardato l'orientamento ai servizi educativi, gruppi di narrazione e scambio; corsi di lingua con l'ausilio di laboratori ludo-linguistici e l'analisi delle competenze e aspirazioni dei singoli individui.

### **Osservazioni e raccomandazioni:**

Durante le attività di supporto del progetto le reazioni riscontrate nei minori prevedevano ansia, senso di colpa per essere sopravvissuti, disorientamento, bisogno di uno scambio di esperienze sul viaggio intrapreso. Durante il percorso sono stati segnalati evidenti segnali positivi nella reazione dei minori come un'accresciuta fiducia in sé stessi e nel personale del progetto (riconosciuto come punto di riferimento all'interno dei centri), una maggior stabilità emotiva e una maggior partecipazione alle attività previste.

Ciò che il progetto riscontra anche in questa fase, in particolare nella provincia di Siracusa, è la mancanza di strutture adeguate all'accoglienza di MSNA; la mancanza di struttura dovutamente attrezzate per una permanenza prolungata dei minori che offrano servizi omologato a livello nazionale; la mancanza di personale adeguatamente preparato ed esperto in tema di migrazioni e di MSNA; lentezza delle procedure di trasferimento; la permanenza media di 5/6 mesi in queste strutture, a fronte dei pochi giorni previsti dalla legge; promiscuità; sovraffollamento dei centri; man-

canza di tutori per tutti i minori; mancanza di un dialogo/scambio continuo coi minori al fine di monitorare costantemente la situazione<sup>290</sup>.

Nonostante i progressi ottenuti dal Progetto FARO nel suo complesso, con un'attenzione speciale soprattutto alle ultime due fasi che prevedevano un fondamentale sostegno psicologico e psicosociale ai MSNA, a quattro anni di distanza dall'inizio, si riscontrano le stesse difficoltà a lavorare all'interno dei centri preposti all'accoglienza. Nonostante le continue sollecitazioni esterne, lo stato di accoglienza in territorio nazionale non sembra registrare miglioramenti considerevoli.

---

290 Cfr. Rapporto finale 2014, FARO IV , *Psychological and psycho-social support to non-accompanied foreign minors and children with families arriving in Syracuse and Lampedusa* , in [www.terredeshommes.it](http://www.terredeshommes.it).

## Conclusioni

Questo lavoro ha tentato di esaminare il sistema d'accoglienza italiano partendo dagli approcci principali utilizzati nella maggior parte degli studi pubblicati in Italia. Per primo l'approccio storico, da quale non si può prescindere per comprendere appieno i fattori che hanno portato a determinati sviluppi. In secondo luogo quello giuridico, che esaminando le tappe evolutive principali, a livello internazionale, europeo e successivamente nazionale, parte dalla concezione di una società giusta da cui muove per dar vita a norme e procedure eque e condivise. A questi, si aggiunge l'approccio sociologico che si basa su dati quantitativi, al fine di cogliere le specificità del caso in esame e del territorio in cui l'analisi si concentra<sup>291</sup>. È attraverso questi approcci che si sviluppa la prima parte dell'elaborato, dall'exkursus storico dei concetti di asilo e rifugiato, all'ideazione di un corpo giuridico internazionale ancora oggi punto di riferimento, come la Convenzione sullo status dei rifugiati del 1951, per arrivare alle principali politiche europee e le conseguenti direttive poi recepite dai singoli stati. In seguito la stessa metodologia è stata applicata all'analisi del contesto nazionale: la disamina dell'evoluzione storica dei flussi migratori verso l'Italia si è accompagnata all'analisi, tappa per tappa, delle varie leggi che nel corso degli anni hanno cercato di regolamentare il fenomeno. Per quanto riguarda l'indagine sull'attuale sistema d'accoglienza italiano, lo

---

291 Cfr. Sorgoni B., in *Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo*, organizzato da Corsi di Laurea Magistrale in Antropologia culturale ed etnologia e in Sociologia Associazioni e Cooperative del Coordinamento Nonsoloasilo.



studio ha cercato di offrire innanzitutto un'osservazione libera da giudizi di valore, esponendo i principi su cui esso è fondato, gli obiettivi che dovrebbe perseguire, la sua strutturazione e i dati più recenti in modo da fornire una "fotografia" il più possibile dettagliata dell'attuale condizione del sistema stesso.

Dall'esame oggettivo dei dati, il lavoro passa a concentrarsi sull'analisi effettiva del sistema d'accoglienza italiano, di cui emerge l'inadeguatezza endemica, sotto diversi aspetti, riassumibili nei seguenti punti:

- insufficiente capacità numerica dei posti disponibili;
- durata eccessiva delle pratiche burocratiche, nonché il mancato rispetto dei tempi d'accoglienza previsti dalle normative in materia d'asilo (numero minimo/massimo di giorni di permanenza nei vari centri);
- mancanza di standard d'accoglienza omogenei sull'intero territorio nazionale;
- inadeguatezza delle strutture preposte all'accoglienza;
- mancanza di percorsi d'integrazione;
- mancanza di una legge organica in materia d'asilo e conseguente quadro normativo frammentato e confuso che lascia ampi margini di discrezionalità;
- persistenza di una logica emergenziale.

Le stesse problematiche si riscontrano, nello specifico, anche nel progetto SPRAR, nato come sistema integrato, che rifiutava le logiche dei grandi centri d'accoglienza, puntando invece all'integrazione a livello locale attraverso servizi, oltre a vitto e alloggio, che permettessero gradualmente ai beneficiari di raggiungere la piena

autonomia, favorendone la continuità dei percorsi di inserimento socio-economico. Rispetto alle gravi mancanze elencate, si potrebbe dedurre che effettivamente i fondi necessari per implementare un progetto simile non ci siano; ma incide un'altra questione, la presenza di centri come i CARA ed i CIE: estranei alla logica dello SPRAR, questi centri sono spesso di grandi dimensioni, solitamente isolati dai centri abitati, con costi per lo stato che arrivano anche a duplicare (se non di più) quelli dello SPRAR. Come se non bastasse, si aggiunge un terzo canale d'accoglienza, quello emergenziale, che si mette in moto ogni volta che lo stato decreta, appunto, l'emergenza ma che spesso si protrae anche quando ad essa si pone fine. Anche in questo caso, i costi superano quelli dello SPRAR, pur derogando la maggior parte dei servizi minimi garantiti, in quanto si tratta, ribadiamo, di "emergenza"<sup>292</sup>. È proprio in questo limbo giuridico che si crea l'ambivalenza tra protezione dei rifugiati e protezione dai rifugiati, passando da «campi di detenzione che sono già spazi di eccezione particolari, a isole (Lampedusa), a barche, che diventano spazi di contenimento dell'umanità in eccesso»<sup>293</sup>. In questa condizione, un altro rischio prende piede, quello della liminalità, concetto socio-antropologico che intende la permanenza in uno stato transitorio, per un periodo molto pervasivo e continuativo<sup>294</sup>, rendendo non solo l'accoglienza emergenziale, ma anche precaria e gravemente lesiva dello stato psico-fisico del migrante. Questa condizione, purtroppo, non è circoscrivibile, ad esempio, alla sola esperienza dell'Emergenza Nord Africa; sono

---

292 Cfr. Molfetta C., in *Situazione italiana: pre-Sprar; Sprar e suoi limiti; possibili evoluzioni*, in *Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo*, organizzato da Corsi di Laurea Magistrale in Antropologia culturale ed etnologia e in Sociologia Associazioni e Cooperative del Coordinamento Nonsoloasilo .

293 Cit. Van Aken M., in *Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo*, organizzato da Corsi di Laurea Magistrale in Antropologia culturale ed etnologia e in Sociologia Associazioni e Cooperative del Coordinamento Nonsoloasilo .

294 *Ibidem*.

gli operatori che lavorano nei centri d'accoglienza i primi ad aver manifestato in diversi studi il disagio provato nel lavorare in una dimensione emergenziale, dove non si riesce mai ad accompagnare gli utenti fino a una vera autonomia e dove difficilmente si arriva alla radice del problema<sup>295</sup>.

Una strutturazione così instabile e caotica, dai lineamenti normativi spesso poco chiari, fa sorgere spontanea la domanda sul perché lo Stato esiti ancora alla costruzione di un «sistema nazionale unico, flessibile e di conseguenza capace di dare una risposta di carattere ordinario al bisogno di accoglienza, evitando logiche emergenziali»<sup>296</sup>, così com'era stato auspicato a inizio 2012 dal Ministero dell'Interno, insieme ad ANCI, enti di tutela, associazioni e ONG<sup>297</sup>.

---

295 Cfr. Sorgoni B. in

296 Cit. in ANCI, Caritas italiana, CITTALIA, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (a cura di) *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*, 2014, p. 80

297 Allo stesso modo anche l'UNHCR ha raccomandato all'Italia «una riforma complessiva del sistema d'accoglienza, che dovrebbe riguardare anche il sostegno ai rifugiati nelle fasi successive al riconoscimento. Infatti, [...] le misure di supporto – tra cui l'accoglienza – in favore dei rifugiati rimangono largamente insufficienti. La necessaria riforma, che richiede un forte impegno politico e una governance stabile, dovrebbe inoltre prefiggersi lo scopo di sistematizzare i miglioramenti apportati negli ultimi anni al sistema di accoglienza, principalmente attraverso progetti pilota e interventi ad hoc. Per quanto riguarda l'accoglienza dei richiedenti asilo, significative differenze continuano ad esistere a seconda delle strutture di accoglienza e, più in generale, delle prassi locali. [Più nello specifico si è pronunciato sulla necessità che] le condizioni e gli standard di accoglienza nelle varie strutture preposte dovrebbero essere uniformati ad un livello qualitativamente accettabile. In considerazione delle diversità esistenti tra le varie tipologie di strutture (CARA, SPRAR, centri delle aree metropolitane e “Piano d'accoglienza per i migranti”), l'attuale approccio dovrebbe essere riconsiderato di modo da garantire alti standard per tutti i richiedenti asilo. Sarebbe infine preferibile evitare la permanenza dei richiedenti asilo per lunghi periodi nei centri collettivi di grandi dimensioni. [E ancora che] le misure specifiche a favore delle persone con necessità particolari, come [...] MSNA dovrebbero essere ampliate» in Raccomandazioni dell'UNHCR sugli aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia, Luglio 2013.

In quest'ottica, l'elaborato si sofferma sull'analisi di progetti territoriali concreti e di successo per tentare di analizzare il tutto secondo un ulteriore approccio, quello pratico, scevro di qualsiasi precetto caritatevole o morale.

L'esempio cardine è quello messo in atto a Riace, comune della Calabria, dove un buon sistema d'accoglienza di rifugiati e richiedenti protezione internazionale ha creato un perfetto binomio con la ripresa economica del territorio, tanto positivo da spingere la Regione Calabria a creare una legge *ad hoc*, sull'*Accoglienza dei richiedenti Asilo, dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle Comunità locali* per offrire ai comuni la possibilità, appunto, di riqualificare i borghi accogliendo i migranti. La suddetta legge, rappresenta un *unicum* nella legislazione nazionale, grazie al quale è possibile incentivare i progetti di accoglienza in aggiunta alla possibilità di ripopolare territori fortemente colpiti dalle migrazioni interne e dare nuovo impulso all'economia locale. L'intuizione contenuta nella legge regionale calabrese appare di grande interesse e portata innovativa ben oltre i confini regionali poiché ciò che essa propone potrebbe trovare attuazione anche in altri contesti geografici ugualmente caratterizzati da processi socio-economici e demografici simili.

Allo stesso modo, progetti come quello portato avanti da *Terre des hommes*, permettono di garantire servizi fondamentali, soprattutto in fase di prima accoglienza, per categorie vulnerabili, come nel caso di MSNA, ma non solo. L'importanza di queste garanzie trascende la mera sfera solidaristica: come precedentemente detto, la mancanza di un adeguato supporto all'arrivo e la mancanza di percorsi d'integrazione validi, non solo per quanto riguarda i MSNA, ma per la categoria di migranti in genere, incentiva l'allontanamento dai centri d'accoglienza e di conseguenza il fenomeno della clandestinità che in non pochi casi va ad alimentare il "mercato" della criminalità organizzata, nonché il bacino del lavoro nero, altre grosse problematiche con cui l'Italia deve fare i conti.

La mancanza di un approccio pratico, incentrato sul piano dei diritti, delle garanzie e del sistema di cittadinanza, oltre che dell'interesse economico-sociale, «ha quasi del tutto relegato il discorso pubblico sull'immigrazione a una dimensione binaria: razzismo/antirazzismo»<sup>298</sup>, senza tener conto che l'Italia ha sottoscritto obblighi ben precisi riguardo la tutela dei richiedenti asilo nei confronti dei quali, «così come in genere di tutti i migranti, devono valere considerazioni e politiche concrete, che appartengano a un campo, anche linguistico, alquanto differente da quello definito dai buoni sentimenti e da virtù come la solidarietà»<sup>299</sup>.

Tirando le somme, l'Italia, volente o nolente, è diventata negli ultimi decenni terra d'asilo, vedendo le richieste aumentare progressivamente e altrettanto progressivamente peggiorare (nella maggior parte dei casi) lo standard di accoglienza garantito. Affinché un sistema d'asilo funzioni, oltre al riconoscimento dello status di protezione internazionale, è doverosa anche l'attuazione di un adeguato sistema d'accoglienza e integrazione e altrettanto doveroso è il superamento della logica dell'emergenza e dell'improvvisazione per approdare a una pianificazione strategica dell'accoglienza dei rifugiati, «programmazione che contempli anche la gestione di flussi straordinari, diventati negli ultimi anni più frequenti e comunque ragionevolmente prevedibili»<sup>300</sup>.

In conclusione, non si può pensare semplicemente di osteggiare un fenomeno storico come l'immigrazione, né tanto meno subirla o accettarla in un'ottica altruistico-caritatevole: «l'immigrazione va governata affinché divenga la risorsa che può e dovrà essere [ all'interno di un progetto nazionale] che sappia valorizzare il capitale

---

298 Cit. in Manconi L, Brinis V., *Accogliamoli tutti. Una ragionevole proposta per salvare l'Italia, gli italiani e gli immigrati*, il Saggiatore, Milano, 2013, p. 22.

299 *Ibidem*.

300 Cit. in Barbieri A., *Rifugiati - Il paradosso del paradosso italiano*, gennaio 2013, in [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org).

umano nelle sue specificità, che sia in grado di far fiorire i territori grazie all'apporto che ciascuno è in grado di offrire indipendentemente dalla propria genealogia. In presenza di un progetto politico serio, l'immigrazione può divenire davvero un'occasione di ripresa e risorgimento»<sup>301</sup>, come Riace ci ha dimostrato.

---

301 Cit. Kyenge C., in Manconi L, Brinis V., Accogliamoli tutti. *Una ragionevole proposta per salvare l'Italia, gli italiani e gli immigrati*, il Saggiatore, Milano, 2013, p. 11.

## Appendice



Mod. AA/EE  
N. 2/88

Mod. C/3

**VERBALE DELLE DICHIARAZIONI DEGLI STRANIERI CHE CHIEDONO IN ITALIA  
IL RICONOSCIMENTO DELLO STATUS DI RIFUGIATO AI SENSI DELLA  
CONVENZIONE DI GINEVRA DEL 28 LUGLIO 1951**

(Legge n. 189 del 30 luglio 2002 - G.U. n. 173/L del 26-8-2002; D.P.R. del 16 settembre  
2004 n. 303 del 15-5-1990 - G.U. n. 299 del 22/12/2004)

1.

(cognome)

(nome)

(paternità)

(maternità)

(sesso) - M/F

(data di nascita)

(luogo, Stato)

(domicilio in Italia: Città)

(Via)

2. Cittadinanza

a) alla nascita ..... b) attuale.....

(specificare i motivi d'eventuali cambiamenti di cittadinanza: naturalizzazione, opzione, matrimonio)

c) apolide (specificare motivi).....

3. a) Gruppo etnico..... b) Religione .....

4. Documenti d'identità o di viaggio di cui è in possesso.

(specificare tipo e numero, data e luogo di rilascio, data di scadenza)



## 5. Stato di famiglia

(contrassegnare la casella corrispondente)

a) celibe/nubile ☐b) coniugato/a ☐

Nome del coniuge.....

(indicare le generalità complete, l'attuale dimora e precisare se ha avanzato analoga richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato)

c) divorziato/a ☐separato/a ☐vedovo/a ☐

d) Figli (legittimi, naturali, ecc.), attualmente in Italia

|                  | 1 | 2 | 3 | 4 |
|------------------|---|---|---|---|
| Cognome          |   |   |   |   |
| Nome             |   |   |   |   |
| Sesso            |   |   |   |   |
| Data di nascita  |   |   |   |   |
| Luogo di nascita |   |   |   |   |
| Cittadinanza     |   |   |   |   |
| Professione      |   |   |   |   |
| Dimora attuale   |   |   |   |   |

g) Figli rimasti in patria o in altri paesi:

|                  | 1 | 2 | 3 | 4 |
|------------------|---|---|---|---|
| Cognome          |   |   |   |   |
| Nome             |   |   |   |   |
| Sesso            |   |   |   |   |
| Data di nascita  |   |   |   |   |
| Luogo di nascita |   |   |   |   |
| Cittadinanza     |   |   |   |   |
| Dimora attuale   |   |   |   |   |

## 6. a) Se ha (altri) familiari o conviventi in Italia

(specificare grado di parentela e data del loro ingresso in Italia).....

b) Se ha altri parenti fuori del proprio Paese.....

(in caso alternativo specificare la località e il grado di parentela).....

[illegible]

- 207 –

e) con quale documento ? (specificare se con visto d'ingresso) .....

f) come ha ottenuto il documento e l'eventuale visto d'ingresso?) .....

g) ha subito condanne in Italia ?                      si                      ☐                      no                      ☐  
 (contrassegnare la casella corrispondente)  
 (se sì, specificare natura della condanna, periodi e luoghi d'eventuale detenzione) .....

13. Ha già chiesto asilo o il riconoscimento dello status di rifugiato in un altro Paese?  
 (se sì, specificare dove, quando esito della domanda) .....

14. a) con quali disponibilità finanziarie si propone di proseguire il proprio soggiorno in Italia ? .....

b) Intende emigrare in altro Paese? .....

(specificare quale)

15. Appartenenza ad organizzazioni politiche, sociali, religiose, ecc. (se sì, indicare periodo ed a quale titolo) .....

16. Motivi per i quali ha lasciato il suo Paese d'origine e/o motivi per i quali non intende o non può farvi ritorno (su foglio da allegare, debitamente firmato, l'interessato scriva liberamente nella propria lingua originale ovvero in lingua italiana, inglese, francese, spagnola, tutti i motivi per i quali stato spinto all'espatrio e alla richiesta del riconoscimento dello status di rifugiato, presentando eventuale documentazione in suo possesso e specificando, se del caso, condanne subite periodi e luoghi di detenzione).

17. Richiede di essere udito personalmente dalla Commissione competente al Riconoscimento dello status di rifugiato, assumendo a proprio carico eventuali oneri relativi ad un eventuale viaggio e soggiorno?

si                      ☐                      no                      ☐                      (contrassegnare la casella corrispondente).

18. Specificare a quale indirizzo devono essere notificate eventuali comunicazioni .....

19. Io sottoscritto dichiaro che il contenuto del presente verbale mi è stato letto in una lingua da me conosciuta, che ho liberamente riferito su tutti i motivi che mi hanno spinto a fare richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato e che non ho altro da aggiungere.

Fatto, letto e sottoscritto

Firma del dichiarante.....

Firma dell' interprete.....

Firma del verbalizzante.....

-----

Luogo e data.....

Timbro dell'Ufficio  
e firma del Funzionario P.S.

**Modello B****DA:****A:**

Ente:

Referente:

Tel.:

Fax:

|  |
|--|
|  |
|  |
|  |
|  |

Servizio Centrale SPRAR

FAX 06 6792962

*(Se compilato a mano, scrivere in stampatello)*

Richiesta di inserimento di beneficiari nel

Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati

Ente segnalatore: \_\_\_\_\_

*(Se compilato a mano, scrivere in stampatello)*

Referente: \_\_\_\_\_ Tel.: \_\_\_\_\_

Si segnala la presenza sul nostro territorio delle persone sotto elencate, prive di mezzi di assistenza e di ospitalità, che chiedono di essere inseriti in un progetto territoriale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

| parentela <sup>1</sup> | Cognome | Nome | Data di nascita | Nazionalità | Permesso di Soggiorno | Sesso (M/F) |
|------------------------|---------|------|-----------------|-------------|-----------------------|-------------|
|                        |         |      |                 |             |                       |             |
|                        |         |      |                 |             |                       |             |
|                        |         |      |                 |             |                       |             |
|                        |         |      |                 |             |                       |             |
|                        |         |      |                 |             |                       |             |

<sup>1</sup> CF= capo famiglia/padre; M= moglie/madre; F= figlio/a; Fm= figlio/a minore; P= parente; S= single

Note:

|  |
|--|
|  |
|--|

Si allega:

Copia del permesso di soggiorno

Relazione sociale

Firmadel referente: \_\_\_\_\_

data: \_\_\_\_\_

Modello C

DA:

A:

Ente locale/Referente:  
Ente gestore/Referente:  
Tel.:  
Fax:

|                                      |
|--------------------------------------|
| Comune/Provincia di... Referente ... |
|                                      |
|                                      |
|                                      |

Servizio Centrale SPRAR  
FAX 06 6792962

(Se compilato a mano, scrivere in stampatello)

Richiesta di inserimento di beneficiari nel proprio progetto territoriale

Il sottoscritto comunica l'intenzione di inserire le persone sotto elencate a beneficiare dei servizi di accoglienza e integrazione predisposti da questo ente locale.

| parentela <sup>1</sup> | Cognome | Nome | Data di nascita | Nazionalità | Permesso di Soggiorno | Sesso (M/F) |
|------------------------|---------|------|-----------------|-------------|-----------------------|-------------|
|                        |         |      |                 |             |                       |             |
|                        |         |      |                 |             |                       |             |
|                        |         |      |                 |             |                       |             |
|                        |         |      |                 |             |                       |             |
|                        |         |      |                 |             |                       |             |

<sup>1</sup> CF= capo famiglia/padre; M= moglie/madre; F= figlio/a; Fm= figlio/a minore; P= parente; S= single

Note sanitarie:

|  |
|--|
|  |
|--|

Altre note:

|  |
|--|
|  |
|--|

Si allega:

Copia del permesso di soggiorno

Relazione sociale

assenza di controindicazioni si procederà all'inserimento a partire dal:

Firma del referente: \_\_\_\_\_

data: \_\_\_\_\_

## Modello di contratto di accoglienza

L'Ente locale \_\_\_\_\_, che aderisce al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati con il Progetto \_\_\_\_\_, si impegna a fornire i seguenti servizi di accoglienza al/la Sig./Sig.ra \_\_\_\_\_ e agli altri componenti del nucleo familiare \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_;

1. accoglienza diurna e notturna per concessione in uso temporaneo di alloggio nelle strutture di accoglienza del progetto;
2. vitto;
3. pocket money per un ammontare pari a \_\_\_\_\_ euro giornalieri;
4. fornitura di biancheria (lenzuola, federe, asciugamani e tovaglie);
5. kit per l'igiene personale;
6. servizi di orientamento e accompagnamento ai servizi presenti sul territorio (sanità, istruzione, formazione professionale, ecc.);
7. corsi di alfabetizzazione e di lingua italiana per adulti;
8. inserimento dei minori nella scuola materna o scuola dell'obbligo.
9. orientamento legale, segretariato sociale, mediazione sociale interculturale, sostegno nella ricerca di lavoro ed alloggio, sostegno psicologico.

L'Ospite si impegna a:

- a) rispettare il regolamento della struttura di accoglienza in cui è inserito;
- b) frequentare continuamente il corso di italiano indicato dai responsabili del centro di accoglienza;
- c) rispettare i termini del progetto individualizzato di inserimento concordato con gli operatori al momento dell'ingresso nel centro;
- d) lasciare la struttura di accoglienza entro e non oltre il termine di validità del contratto, nel rispetto delle linee guida previste dal decreto per la ripartizione del fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. In caso di mancato adempimento, l'ente locale potrà avvalersi dell'ausilio della forza pubblica per ottenere il rilascio degli alloggi.

Il periodo di accoglienza inizia il \_\_\_\_\_ e terminerà il \_\_\_\_\_.

L'Ospite prende atto del regolamento di accoglienza dell'Ente locale \_\_\_\_\_ allegato al presente contratto e parte integrante dello stesso dichiarando di accettarne il contenuto.

Dichiara altresì di essere stato informato e di accettare e autorizzare l'immissione e il trattamento dei suoi dati personali, ai sensi del D.Lgs 196/2003, nella Banca Dati del Servizio centrale per finalità istituzionali.

Letto, approvato e sottoscritto

\_\_\_\_\_, il \_\_\_\_\_

Per l'ente locale

\_\_\_\_\_

L'Ospite

\_\_\_\_\_

**MODELLO DI REGISTRO DELLE PRESENZE**

**Timbro e firma  
responsabile comune**

Presenze mese di \_\_\_\_\_

|    | cognome | nome | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 | 28 | 29 | 30 | 31 |
|----|---------|------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| 1  |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 2  |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 3  |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 4  |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 5  |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 6  |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 7  |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 8  |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 9  |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 10 |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 11 |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 12 |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 13 |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 14 |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 15 |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 16 |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 17 |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 18 |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 19 |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 20 |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 21 |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 22 |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 23 |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 24 |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 25 |         |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |



Modello E  
Modulo di uscita per integrazione

Destinatario  
Servizio Centrale  
Fax: +39 06 6792962

**Modulo di uscita per integrazione**

Progetto territoriale di

| parentela <sup>1</sup> | Cod. | Tipologia permesso di soggiorno | Data di arrivo nel progetto | Data di uscita dal progetto | Integrazione sul territorio | Integrazione in altre zone* |
|------------------------|------|---------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
|                        |      |                                 |                             |                             |                             |                             |
|                        |      |                                 |                             |                             |                             |                             |
|                        |      |                                 |                             |                             |                             |                             |
|                        |      |                                 |                             |                             |                             |                             |
|                        |      |                                 |                             |                             |                             |                             |
|                        |      |                                 |                             |                             |                             |                             |

<sup>1</sup> CF= capo famiglia/padre; M= moglie/madre; F= figlio/a; Fm= figlio/a minore; P= parente; S= single

\*specificare la città

E' stato reperita:

- Una sistemazione alloggiativa autonoma: Si ☐ NO ☐  
- Un lavoro: Si ☐ NO ☐

se sì, specificare la tipologia \_\_\_\_\_

E' stato erogato:

- contributo in denaro<sup>68</sup>: Si ☐ NO ☐

se sì, specificare la tipologia ed importo \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_ Il Responsabile del Progetto: \_\_\_\_\_

68. Come anticipato precedentemente, per quanto riguarda l'assegno per maternità concesso dai comuni, la Direzione generale del Ministero del lavoro ritiene infatti che questi possano erogare tale assegno alle donne con lo status di rifugiate, senza richiedere il possesso della carta di soggiorno.

# Bibliografia

- AA.VV, Quaderni, Presidenza dei Consiglio dei Ministri Dipartimento per l'informazione e l'Editoria, *Uno strumento di pace*, pubblicazione a cura della delegazione in Italia ACNUR, Roma, 1991.
- AA.VV, *1 rifugiati nel mondo 2000. 50 anni di azione umanitaria*, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per l'informazione e l'Editoria, Roma, 2000.
- A.S.G.I. Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (a cura di), *In diritto alla protezione. La protezione internazionale in Italia. Quale futuro? Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, Progetto co-finanziato dall'Unione Europea e dal Ministero dell'Interno Fondo Europeo per i Rifugiati, 2008-2013, 2009.
- AGER A., STRANG A., *Understanding Integration: A Conceptual Framework*, Journal of Refugee Studies, 2008.
- AMBROSINI M., MARCHETTI C. (a cura di), *Cittadini possibili. Un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*, Ed. Franco Angeli, Milano 2008.
- AMNESTY INTERNATIONAL, *Lampedusa: ingresso vietato. Le deportazioni degli stranieri dall'Italia alla Libia*, Torino, EGA, 2005.
- AMNESTY INTERNETIONAL, *Invisibili. I diritti umani dei minori migranti e richiedenti asilo detenuti all'arrivo alla frontiera marittima italiana*, Roma, 2006.
- BARRUCCI T. E LIBERTI S., *Lo stivale meticcio. L'immigrazione in Italia oggi*, Roma, Carocci, 2004.
- BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G., *Commentario alla Convenzione*

- Europea per la Tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.*  
CEDAM, Padova, 2001.
- BENVENUTI M., *Il diritto d'asilo nell'ordinamento costituzionale italiano: un'introduzione*, CEDAM. Padova, 2007 .
- BENVENUTI M. (a cura di) *La protezione internazionale degli stranieri in Italia. Uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure*, Jovene Editore, Napoli 2011.
- BENVENUTI P. (a cura di), *Flussi Migratori e Fruizione dei Diritti Fondamentali*, Il Sirente, Roma 2008.
- BERTOLA G., T. BOERI T., NICOLETTI G., *Protezione sociale, occupazione e integrazione europea*, Il Mulino , Bologna, 2001.
- BRINIS V., MANCONO L., *Accogliamoli tutti. Una ragionevole proposta per salvare l'Italia, gli italiani e gli immigrati*, Il Saggiatore, Milano, 2013.
- CARITAS ITALIANA, *Mediazioni metropolitane*, 2012.
- CASTIGLIONI M., *La mediazione culturale: principi, strategie, esperienze*, Franco Angeli, Milano , 1997.
- CELLAMARE C., *Fare città: pratiche urbane e storie dei luoghi*, Eleuthera, Milano, 2008.
- CIR, *Le strade dell'integrazione*, 2012.
- CODINI E., D'ODORICO M., GIOIOSA M., *Per una vita diversa. La nuova disciplina italiana dell'asilo*, Franco Angeli, Milano, 2009.
- COLOMBO A., *Fuori Controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, Roma, Il Mulino, 2012.
- CONSORZIO ITALIANO DI SOLIDARIETÀ ONLUS, *Diritto d'asilo, una meta da raggiungere*, Coordinamento Meta, 2008.
- DE FELICE F., COLANINNO CLAUDIA, *Psicologia dell'emergenza*, Franco Angeli, Milano, 2003.
- EUROPEAN MIGRATION NETWORK, (a cura di), *Glossario Migrazione e Asilo*, Edizioni Idos, Roma, 2011.
- FABIETTI U. (a cura di), *Rifugiati, Antropologia annuario N.5*, Maltemi editore, Roma, 2005.

- FARAH N., *Rifugiati. Voci della diaspora somala*, Meltemi editore, Roma, 2003.
- FERRARI G., *La Convenzione sullo Status dei rifugiati. Aspetti storici*, Relazione tenuta all'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", 2004.
- FERRARI G., *L'asilo nella storia*, UNHCR, [www.unhcr.it](http://www.unhcr.it), 2005.
- Foti M., *L'abitazione provvisoria e adattabile*, Facoltà di Architettura, Torino, 1983.
- FOTI M., *Tecnologie per tutti, soluzioni semplici e a basso costo per l'habitat*, scuola di specializzazione in Tecnologia, architettura e città nei Paesi in via di sviluppo del Politecnico di Torino, Torino, 2003.
- GIOVANNETTI M. (a cura di) *I minori stranieri non accompagnati in Italia. V Rapporto*, Anci/Cittalia, 2014 .
- GOZZI G., SORGONI B. (a cura di) , *I confini dei diritti. Antropologia, politiche locali e rifugiati*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- HEIN C. (a cura di), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Donzelli Editore, Roma 2010 .
- INTEGRA/AZIONE, *I rifugiati invisibili*, 2012.
- KOBELINSKY C., *L'Accueil des demandeurs d'asile. Une ethnographie de l'attente*, Éditions du Cygne, Parigi 2010.
- LO PICCOLO F. (a cura di), *Nuovi abitanti e diritto alla città: Un viaggio in Italia*, Altra Linea edizioni, Firenze, 2013.
- MACIOTI M. I. & PUGLIESE E., *L'esperienza migratoria in Italia: immigrati e rifugiati in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2003.
- MANCONI L., ANASTASIA S. (a cura di), *Lampedusa non è un'isola. Profughi e migranti alle porte d'Italia. Rapporto sullo stato dei diritti in Italia*, L'articolo Tre - A Buon Diritto, 2012.
- MANCONI L., BRINIS V., *Accogliamoli tutti . Una ragionevole proposta per salvare l'Italia, gli italiani e gli immigrati* , il Saggiatore, Milano, 2013.
- MEDICI SENZA FRONTIERE, *Oltre la frontiera. Le barriere al riconoscimento del diritto d asilo in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 2006.
- MEDICI SENZA FRONTIERE, *Al di là del muro. Viaggio nei centri per migranti in Italia*, Milano, FrancoAngeli , 2010.
- MELA A., *Sociologia delle città*, Carocci, Roma, 1998.

- OLIVIERI M. (a cura di) *La protezione negata. Primo rapporto sul diritto di asilo in Italia*, ICS, Feltrinelli editore, Milano, 2005
- PALTRINIERI - CASELLA, *Dalla città immaginata alla vita urbana*, Franco Angeli, Milano, 2000.
- PETROVIC, N., *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi*, Franco Angeli, Milano, 2011.
- PETTI G., *Il male minore. La tutela dei minori stranieri come esclusione*, Ombre Corte, Verona 2004.
- POMPEO FRANCESCO, *Pigneto-Banglatown: migrazioni e conflitti di cittadinanza in una periferia storica romana*, Roma, Meti, 2011.
- RICCA M., *Riace, il futuro è presente*, di Mario Ricca, Dedalo ,2010.
- ROSSI E., Biondi Dal Monte F., Vrenna M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, 2013.
- ROSSI E., Vitali L., *I rifugiati in Italia e in Europa. Procedure di asilo fra controllo e diritti umani*, Torino, Giappichelli Editore, 2011.
- SARACENO C., SARTOR N., SCIOTINO G. (a cura di), *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Il Mulino, 2013.
- SARTI S., *L'Italia dei rifugiati*, Cittalia, Roma, 2010.
- SASSO C., *Trasite, favorite. Grandi storie di piccoli paesi. Riace e gli altri*, Ed. IntraMoenia, Napoli, 2009.
- SAYAD A., *La doppia assenza, Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Raffaello Cortina, Milano, 2002.
- SCANDURRA, CANCELLIERI (a cura di), *Tracce urbane: alla ricerca della città*, Milano, Angeli, 2012.
- SCANDURRA G., *Il Pigneto: un'etnografia fuori le mura di Roma*, Padova, Cleup, 2007.
- SCARPELLI, ROMANO (a cura di), *Voci della città: l'interpretazione dei territori urbani*, Roma, Carocci, 2011.
- SORGONI B. (a cura di), *Etnografia dell'accoglienza. Rifugiati e richiedenti asilo a Ravenna*, CISU, Roma, 2011.
- TALIANI S., VACCHIANO F., *Altri corpi: antropologia ed etnopsicologia delle migrazione*, Unicopli, Milano, 2006.

VAN AKEN M. (a cura), *Rifugiati*. Annuario Antropologia n.5, Meltemi Editore, Roma, 2005.

VAN AKEN M. (a cura di), *Rifugio Milano. Vie di fuga e vita quotidiana dei richiedenti asilo*, Carta Editore, Napoli, 2008.

ZAGATO L. (a cura di), *Verso una disciplina comune europea del diritto d'asilo*, CEDAM, 2006.

# Sitografia

[www.altralocride.it](http://www.altralocride.it)  
[www.aggiornamentisociali.it](http://www.aggiornamentisociali.it)  
[www.amnestyinternational.it](http://www.amnestyinternational.it)  
[www.anci.it/](http://www.anci.it/)  
[www.asgi.it](http://www.asgi.it)  
[www.asiloineuropa.it](http://www.asiloineuropa.it)  
[www.centroastalli.it](http://www.centroastalli.it)  
[www.cespi.it](http://www.cespi.it)  
[www.cestim.it/](http://www.cestim.it/)  
[www.cir-onlus.it](http://www.cir-onlus.it)  
[www.cittafuturariace.it](http://www.cittafuturariace.it)  
[www.comunisolidali.org](http://www.comunisolidali.org)  
[www.corrieredellemigrazioni.it](http://www.corrieredellemigrazioni.it)  
[www.ec.europa.eu/eurostat](http://www.ec.europa.eu/eurostat)  
[www.ecre.org](http://www.ecre.org)  
[www.enar-eu.org](http://www.enar-eu.org)  
[www.fondazioneleonemoressa.it](http://www.fondazioneleonemoressa.it)  
[www.hrw.org](http://www.hrw.org)  
[www.icsufficiorifugiati.org](http://www.icsufficiorifugiati.org)  
[www.immigrazione.biz](http://www.immigrazione.biz)  
[www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it)  
[www.iom.int](http://www.iom.int)  
[www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)  
[www.medicisenzafrontiere.it](http://www.medicisenzafrontiere.it)  
[www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org)  
[www.migreurop.org](http://www.migreurop.org)  
[www.noimondotv.eu](http://www.noimondotv.eu)  
[www.osservatoriodirittiumani.it](http://www.osservatoriodirittiumani.it)  
[www.redattoresociale.it](http://www.redattoresociale.it)

[www.regione.calabria.it](http://www.regione.calabria.it)  
[www.repubblica.it](http://www.repubblica.it)  
[www.savethechildren.it](http://www.savethechildren.it)  
[ww.senato.it](http://ww.senato.it)  
[www.serviziocentrale.it/SPRAR](http://www.serviziocentrale.it/SPRAR)  
[www.simmweb.it](http://www.simmweb.it)  
[www.stranieriinitalia.it](http://www.stranieriinitalia.it)  
[www.terredeshommes.org](http://www.terredeshommes.org)  
[www.viedifuga.org](http://www.viedifuga.org)  
[www.unhcr.it](http://www.unhcr.it)

Questo lavoro, nato come elaborato per la tesi di laurea magistrale, aveva lo scopo di racchiudere in un unico testo l'insieme di nozioni storiche e giuridiche riguardanti l'allora attuale sistema d'accoglienza italiano, facendo luce sulle criticità, ma soprattutto proponendo casi virtuosi da prendere come esempio.

Il tutto ha preso vita dalla curiosità di approfondire cosa accade e come si vive in quei piccoli paesi dell'entroterra, dove, a causa delle migrazioni economiche interne, il numero di abitanti ha subito una drastica diminuzione, mettendo ancor più in difficoltà un'economia già in crisi. A questo, in linea col percorso di studi in Tutela dei Diritti Umani, si è aggiunto l'interesse relativo al sistema di accoglienza italiano, ai diritti riservati ai migranti e ai tanti casi in cui questi non erano (e spesso non sono tuttora) rispettati.

Così, alla fine del 2013, è iniziato un percorso di ricerca per trovare la giusta combinazione tra accoglienza dei richiedenti asilo e ripopolamento dei centinaia di borghi e paesini quasi disabitati in giro per l'Italia. La sorpresa più grande è stata scoprire che la combinazione era già stata inventata e portava il nome di un piccolo paesino della Calabria: Riace.

Questo lavoro, ultimato nel 2015, ha quindi tentato di scattare una fotografia del sistema d'accoglienza di quegli anni, nelle carenze e nei punti di forza, cercando di indagarne le cause da un punto di vista storico giuridico e politico.

Ovviamente in questi anni la situazione è cambiata e cambiati sono i numeri e gli approcci degli stati europei. Ricordiamo che agli albori dell'emergenza Nord Africa si contarono circa 63.000



sbarchi sulle coste italiane, fino ad arrivare ai 170.000 del 2014, in lieve diminuzione nel 2015 con 153.000 sbarchi, per arrivare nel 2016 ad un aumento del 18% rispetto all'anno precedente, ovvero 181.000 sbarchi; cifra che ha fatto sì che il 2016 si sostituisse al 2014 come anno record<sup>1</sup>.

Il 2016 si è concluso portando con sé un ulteriore triste record, ovvero quello che riguarda il numero di morti, che si attesta attorno alle 5.022 vite spezzate nel tentativo di attraversare il Mediterraneo. Questo dato dovrebbe ancor più smuovere le coscienze e spingere l'Italia e la totalità degli stati europei a trovare una soluzione stabile e costante ad un fenomeno che non può più considerarsi emergenziale (nonostante in numeri siano in aumento) bensì strutturale, in quanto si può dire iniziato da almeno 5 anni e ormai caratterizzato da flussi più o meno prevedibili.

Quest'ultima considerazione nasce dai dati rinvenibili nell'*Atlante delle guerre e dei conflitti del mondo*<sup>2</sup> che conta ben 36 conflitti in atto, 16 missioni ONU e 11 situazioni di crisi rilevate. Queste situazioni, oltre a provocare un numero sempre più considerevole di morti, perlopiù civili, alimentano anche «la fuga di un numero tanto maggiore di persone quanto più lungo e cruento diventa il conflitto o quanto più perdurano nel tempo situazioni di insicurezza, violenza e violazione dei diritti umani»<sup>3</sup>.

Basti pensare che nel 2015, seppur con un numero inferiore di conflitti e situazioni di crisi, secondo i dati dell'UNHCR erano 65,3 milioni le persone costrette ad abbandonare la propria casa, una massa di persone dislocate che supera la totalità della popolazione italiana.

---

1 Dati UNHCR, in <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

2 Consultabile anche online in <http://www.atlanteguerre.it/>

3 Cit. in ANCI, Caritas italiana, CITTALIA, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (a cura di) Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2016, p. 16.

Tornando al ridimensionato sistema d'accoglienza italiano, la strada per garantire una buona accoglienza e un percorso di integrazione valido e omogeneo sull'intero territorio nazionale è ancora lunga. In primis, sarà fondamentale garantire degli standard minimi di qualità dell'accoglienza, abbandonando anche in questo caso la logica emergenziale che ha fatto proliferare la nascita di Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS). Questi ultimi, da soli hanno soddisfatto il 70% del fabbisogno, ma non sempre in maniera soddisfacente e dignitosa. Infatti, sebbene questi centri siano stati una risposta rapida al bisogno, si sono ben presto trasformati nell'ordinarietà dell'accoglienza, rappresentando l'80% della totalità dei posti disponibili<sup>4</sup>. Un'ulteriore criticità rilevata dal *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia – 2016*, riguarda «la distribuzione disomogenea sul territorio nazionale: su 8.000 Comuni italiani, solo 2.600 hanno accolto migranti, ovvero uno su quattro; e quelli che accolgono, spesso lo fanno oltre un numero proporzionato e sostenibile per il territorio che accoglie»<sup>5</sup>. A questo si aggiunge l'aumento del numero di dinieghi rilasciato dalle Commissioni territoriali in sede di richiesta asilo (circa il 60%) e il conseguente livello di malcontento e tensioni all'interno dei centri, nei quali i richiedenti rimangono per tempi lunghissimi, in attesa delle pratiche burocratiche.

Per tentare di dare risposte ad una situazione che continua a porre il paese dinnanzi a nuove sfide, l'Italia ha approvato nei primi mesi del 2017 due importanti leggi in tema di immigrazione: la legge del 7 aprile 2017 n.47, recante misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati e la legge 13 aprile 2017 n. 46, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale.

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>5</sup> Cit. in *ibidem*, p. 10.

La prima, conosciuta come “legge Zampa”<sup>6</sup>, è stata approvata dalla Camera in via definitiva il 29 marzo 2017 e introduce importanti modifiche alla normativa vigente in materia di MSNA nell’ottica di istituire un sistema nazionale organico di protezione che garantisca omogeneità d’applicazione sull’intero territorio nazionale. I punti salienti della nuova legge sui MSNA riguardano:

- Il divieto assoluto di respingimento alla frontiera;
- La riduzione a 30 giorni del tempo massimo di trattenimento nelle strutture di prima accoglienza;
- La previsione di strutture dedicate ai MSNA sull’intero territorio nazionale e inserimento nella rete SPRAR;
- L’adozione di strumenti e procedure uniformati a livello nazionale sull’accertamento dell’età;
- Una più attenta assistenza coadiuvata dalla presenza costante di mediatori culturali qualificati;
- L’istituzione di un elenco di “tutori volontari” disponibili ad assumere la tutela di MSNA per assicurare a ogni minore una figura adulta di riferimento adeguatamente formata e promozione dell’affido familiare.
- Il rafforzamento dei diritti riconosciuti ai minori non accompagnati, anche in assenza di un tutore designato, quali quello all’assistenza sanitaria, all’istruzione e alla tutela durante i procedimenti amministrativi e giudiziari.

---

6 Dal nome della senatrice Sandra Zampa, prima firmataria del provvedimento, approvata il 29 marzo 2017 e pubblicata in GU n.93 del 21-4-2017 .

La legge pone, infine, particolare attenzione ai minori vittima di tratta, garantendo una particolare tutela a questa ancor più vulnerabile categoria, garantendo assistenza psico-sociale, oltre che sanitaria e legale e prevedendo assistenza oltre il compimento della maggior età.

Questa legge ha suscitato il plauso di tante associazioni impegnate nel settore dell'immigrazione e dell'accoglienza che l'hanno dichiarato in un comunicato unico, pubblicato lo stesso pomeriggio del 29 marzo, il «primo provvedimento organico in Europa dedicato alla protezione dei minori non accompagnati[...]. È un primo passo importante nella direzione della tutela di migliaia di bambini ed adolescenti che giungono da soli nel nostro territorio. L'auspicio è che questa legge possa essere di esempio anche per altri Paesi europei. [...] Ora sarà fondamentale che tutte le disposizioni previste trovino piena applicazione ed è nostro obiettivo continuare a lavorare insieme per assicurare che ciò avvenga»<sup>7</sup>.

Più controversa è la seconda legge sopracitata, la cosiddetta «Legge Minniti-Orlando»<sup>8</sup>, nata, secondo le dichiarazioni degli stessi ministri, dalla necessità di sbloccare i tribunali italiani e accelerare le procedure di esame dei ricorsi dei richiedenti asilo e, altresì, combattere l'immigrazione illegale.

I punti principali della legge sono riassumibili in:

- Istituzione di sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'UE, presso i tribunali ordinari dove hanno sede le

---

7 Le 14 associazioni firmatarie del documento sono: Actionaid, Ai.Bi. Amici dei Bambini, Amnesty International Italia, Caritas italiana, Centro Astalli, Comunità di Sant'Egidio, Consiglio Italiano per i Rifugiati, Cnca, Comitato italiano per l'Unicef, Emergency, Medici Senza Frontiere, Oxfam Italia, Save the Children, Terre des Hommes Italia.

8 Legge che porta il nome del Ministro dell'Interno Marco Minniti e del Ministro della Giustizia Andrea Orlando, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 90 del 18 aprile 2017.

Corti d'appello (ovvero 26 nuove sezioni specializzate);

- Videoregistrazione del colloquio del richiedente asilo presso la commissione territoriale;
- Abolizione dell'udienza nel primo grado (il giudice potrà avvalersi della sola videoregistrazione del richiedente in sede di colloquio davanti alla commissione territoriale);
- Abolizione del secondo grado di giudizio in appello per i richiedenti asilo che hanno fatto ricorso contro un diniego; il ricorso sarà possibile solo in Cassazione;
- Trasformazione dei centri di identificazione ed espulsione (CIE) in centri di permanenza per i rimpatri e ampliamento, da 4 a 20, per un totale di 1600 posti;
- Impiego dei richiedenti protezione internazionale in iniziative socialmente utili, su base volontaria e gratuita, al fine di agevolarne l'inclusione sociale.

La legge ha incontrato importanti critiche da diverse associazioni impegnate nella tutela dei diritti umani<sup>9</sup>. Il punto più controverso riguarda l'ampliamento dei vecchi CIE; secondo le associazioni infatti i nascenti CPR poco si discosterebbero dagli antenati e il timore principale riguarda il potenziale aumento della violazione dei diritti umani, a causa dell'inefficienza e da disumanità, da anni denunciati nei centri di detenzione per migranti irregolari definiti «i peggiori centri che abbiamo in Italia»<sup>10</sup>. Un altro punto fortemen-

---

9 Lo stesso 11 aprile mentre la legge veniva approvata, numerose associazioni e partiti hanno formato un presidio davanti al parlamento per contestare la nuova legge; tra i partecipanti si annoverano: Arci, Acli, Fondazione Migrantes, Baobab, Asgi, Medici senza frontiere, Cgil, A buon diritto.

10 Cit. Valentina Brinis dell'associazione A buon Diritto Onlus, cfr. *Il decreto Minniti-Orlando sull'immigrazione è legge*, 12 aprile 2017 in [internazionale.it](http://internazionale.it).

te criticato riguarda l'abolizione dell'udienza e del secondo grado di giudizio in appello; associazioni come l'Asgi (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) e l'Anm (Associazione Nazionale Magistrati), preoccupate riguardo l'incostituzionalità della legge, hanno dichiarato: «forte contrarietà rispetto all'abolizione del secondo grado di giudizio per il riconoscimento del diritto di asilo e alla sostanziale abolizione del contraddittorio nell'unico grado di giudizio, limitato da una procedura semplificata (rito camerale) priva del dibattimento. In tal modo non solo viene violato il diritto di difesa di cui all'art.24 della Costituzione, ma si preclude la valutazione in concreto della persona, del ricorrente e del suo eventuale percorso di inclusione sociale ai fini della valutazione sul rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari»<sup>11</sup>. L'Anm si diceva preoccupata già prima dell'approvazione della legge, dichiarando «che secondo una recente pronuncia della Corte di cassazione (Sez. VI, ord. 10.1.2017 n. 395) il principio di pubblicità dell'udienza è di rilevanza costituzionale - in quanto connaturato ad un ordinamento democratico e previsto, tra gli altri strumenti internazionali, appunto dall'art. 6 Cedu – e che tale principio può essere derogato nel giudizio di cassazione, in ragione della conformazione complessiva del procedimento, a fronte della pubblicità del giudizio assicurata in prima o seconda istanza. Proprio alla luce di tali principi, appare allora fortemente dubbia la compatibilità con l'articolo 6 CEDU di una disciplina che, contemporaneamente, escluda la pubblicità dell'udienza in primo grado ed abolisca il secondo grado di merito»<sup>12</sup>; la stessa ha confermato un fermo dissenso una volta approvata la legge.

Nonostante le critiche, il Presidente del Consiglio Gentiloni ha sostenuto la legge Minniti-Orlando dichiarando che «l'obiettivo

---

11 Cit. in *Decreti Minniti – Orlando sulla sicurezza: presidio davanti a Montecitorio*, 11 aprile 2017, in [www.asgi.it](http://www.asgi.it).

12 Cit. in *Migranti, l'Anm critica il piano Minniti. "Dubbi di legittimità, si tolgono diritti"*, 14 febbraio 2017, in [www.redattoresociale.it](http://www.redattoresociale.it).

strategico non è chiudere le nostre porte ma trasformare sempre più i flussi migratori da fenomeno irregolare a fenomeno regolare, in cui non si mette a rischio la vita ma si arriva in modo sicuro nei nostri Paesi e in misura controllata»<sup>13</sup>.

Concludendo, si può sostenere che nonostante le numerose difficoltà, l'Italia si stia impegnando a garantire totale ospitalità, anche grazie all'investimento di 83 milioni di euro nel solo 2016 da parte del Fondo europeo per i richiedenti asilo e le migrazioni, a sostegno di progetti di accoglienza diffusa messi in pratica da enti locali<sup>14</sup>.

Inoltre si sta lavorando da tempo ad un allargamento della rete SPRAR al fine di rendere migliore la qualità dei servizi rivolti ai richiedenti, grazie alla collaborazione tra enti locali e terzo settore nell'ottica di implementare il fiore all'occhiello del sistema italiano e trasformarlo in prassi. Piccoli passi avanti sono stati fatti e ancora tanti altri potranno e dovranno essere fatti. L'auspicio è che modelli, come quello messo in piedi a Riace, siano sempre più presi ad esempio, affinché possano trasformarsi da straordinario a ordinario, garantendo elevati standard d'accoglienza e d'integrazione ai beneficiari e portando benefici socio-economici concreti ai piccoli comuni e ai loro abitanti.

---

13 Cit. in Migranti, Gentiloni: "Asilo più veloce e rimpatri più facili", 10 febbraio 2017, in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it).

14 Cit. in ANCI, Caritas italiana, CITTALIA, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (a cura di) Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2016, p. 9.

Stampato nel mese di Luglio 2017  
presso il Centro Stampa Digitale  
del Consiglio Regionale delle Marche

*editing*  
Mario Carassai



# QUADERNI DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE

ANNO XXII - n. 232 Luglio 2017

Periodico mensile

reg. Trib. Ancona n. 18/96 del 28/5/1996

Spedizione in abb. post. 70%

Div. Corr. D.C.I. Ancona

ISSN 1721-5269

ISBN 978 88 3280 023 4

*Direttore*

Antonio Mastrovincenzo

*Comitato di direzione*

Renato Claudio Minardi, Marzia Malaigia

Mirco Carloni, Boris Rapa

*Direttore Responsabile*

Carlo Emanuele Bugatti

*Redazione*

Piazza Cavour, 23 - Ancona - Tel. 071 2298295

*Stampa*

Centro Stampa Digitale del Consiglio Regionale delle Marche, Ancona

