

SPUNTI DI ANALISI E RIFLESSIONE PER LA CONOSCENZA E IL PIENO RICONOSCIMENTO DEL DIRITTO DI ASILO

Giovanni Lattarulo

Con la collaborazione di Alessandro Zabban

Introduzione di Flavia Cerino



Dopo aver ascoltato i primi racconti dei profughi a Tirana e Durazzo, dopo essere entrato in quella bolgia infernale che è il primo centro di raccolta nel palazzo dello sport di Tirana, e poi nel parco della piscina, dopo aver respirato i primi terribili fetori, prima di partire per Kukes, annoto ancora: “Se una patria unifica è la terra universale” (Erasmus)

Da “E’ notte a Kukes – storie di profughi, volontari e cronisti”

Di Paolo Giuntella - 1999

INDICE

INTRODUZIONE

PREMESSA

Paragrafo 1) I flussi di richiedenti asilo in Europa e nel mondo – analisi di dati e tendenze

- A) La dimensione del fenomeno a livello globale
- B) La dimensione del fenomeno nel contesto europeo

Paragrafo 2) Le richieste di asilo nel quadro dei mutamenti dei flussi migratori e dell'evoluzione sociale e demografica nel contesto nazionale

- A) Movimenti migratori e mutamenti demografici
- B) L'evoluzione dei flussi migratori
- C) Nuove prospettive di convivenza civile in una società in trasformazione

Paragrafo 3) Il riconoscimento del diritto di asilo nell'ordinamento nazionale e internazionale

- A) Il quadro generale
- B) La fase della presentazione della richiesta di asilo
- C) La protezione internazionale – Lo status di rifugiato e di titolare della protezione sussidiaria
- D) La protezione temporanea e umanitaria
- E) Focus su protezione umanitaria e principi costituzionali

Paragrafo 4) Il sistema di valutazione delle richieste di asilo

- A) Gli indirizzi normativi in ambito nazionale e internazionale
- B) Gli organismi di valutazione, l'audizione del richiedente asilo e le fonti di conoscenza delle condizioni dei paesi di origine
- C) La preparazione dell'audizione del richiedente asilo presso la Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale

Paragrafo 5) Gli impegni degli stati e le politiche in ambito internazionale

- A) Gli indirizzi UNHCR nel contesto globale
- B) Indirizzi e politiche in ambito europeo

- C) Focus sul regolamento di Dublino
- D) L'attuazione delle misure di "ricollocamento" (resettlement) e "ricollocazione" (relocation) in ambito europeo
- E) Gli interventi di "ricollocamento" in ambito nazionale e le nuove esperienze dei "corridoi umanitari"

Paragrafo 6) La rete di strutture di identificazione, di prima e seconda accoglienza e l'attenzione alle categorie vulnerabili

- A) Le origini del sistema nazionale di accoglienza
- B) L'articolazione e le prospettive di evoluzione delle nuove tipologie di strutture dalla prima alla seconda accoglienza
- C) I percorsi dedicati per categorie vulnerabili

Paragrafo 7) I percorsi di accoglienza e l'orientamento all'autonomia

- A) Il sistema di seconda accoglienza – principi e strumenti basilari
- B) L'insegnamento della lingua italiana
- C) L'orientamento al lavoro e l'opportunità del servizio civile
- D) L'aiuto al rientro volontario nel paese di origine

Paragrafo 8) I processi di accoglienza tra politiche pubbliche e dimensione comunitaria

CONSIDERAZIONI FINALI

L'intervento sulle cause delle migrazioni "forzate" e la crescita di una comunità trans-nazionale aperta e solidale.

INTRODUZIONE

*di Flavia Cerino**

Degli immigrati si dicono moltissime cose e anche degli italiani che un po' li salvano un po' li respingono.

Si tace molto invece di tutto quello che in Europa e in Italia si può fare per accoglierli, per indirizzarli a esercitare i loro doveri e i loro diritti.

Questo perché negli anni si è sovrapposta una grande quantità di direttive, leggi e circolari che segnano in qualche modo un possibile percorso di accoglienza e di inserimento per chi arriva in Italia senza avere più nulla con sé. Le poche cose messe insieme alla partenza sono andate perse tra deserti, prigionie, camion, mari.

Anche per gli addetti ai lavori è impresa ardua districarsi tra un insieme di normative e di notizie che cambiano molto velocemente: accade persino che una legge appena approvata venga modificata a distanza di pochi mesi con una semplice circolare ministeriale. E' un fatto illegittimo, però avviene e bisogna sapere quali conseguenze derivano dalla modifica. Ed è complicato, per la gente, ricostruire il nesso causa – effetto nei fenomeni politici a cui assistiamo quotidianamente.

Giovanni Lattarulo scrive finalmente un punto fermo in questa materia. Per la lunga esperienza e la passione (evidente tra le righe) per la materia - ma prima ancora per gli uomini e donne che giungono in Italia - ha elaborato un testo non definibile con una sola parola: è un manuale, è una raccolta normativa, è un rapporto statistico. Tutto questo ma anche altro.

E' riuscito infatti a realizzare una pubblicazione originalissima e utilissima perché la chiarezza del testo e delle spiegazioni la rende fruibile a chiunque; perché gli argomenti trattati sono molti ma senza dispersioni o divagazioni inutili; perché il rigore scientifico della cronologia e dell'esposizione consentono risposte certe per gli operatori del diritto e dell'accoglienza dei migranti; perché i testi e i siti internet di riferimento sono raggiungibili grazie ai link; perché la forma prevalentemente *on line* della pubblicazione ne consentirà il continuo aggiornamento da parte dell'Autore.

Non è nemmeno necessario avviarsi nella lettura sistematica del testo, perché l'indice è ben dettagliato e consente di giungere velocemente all'argomento cercato.

Quindi non possiamo che augurarci di sfruttare al massimo queste pagine per studiare e approfondire gli strumenti disponibili per accogliere profughi e migranti, ma soprattutto per appassionarci maggiormente, come l'Autore, alla vita di persone che hanno bisogno di indicazioni chiare e precise - e di molta attenzione - per ricominciare a vivere. Con noi.

* Avvocato, Presidente del Comitato Scientifico del "Centro Mediterraneo di Studi e Formazione Giorgio La Pira" sorto su iniziativa del Comitato Giorgio La Pira Firenze-Pozzallo, della Fondazione Migrantes, del Centro Internazionale Giorgio La Pira e della Coop.Fo.Co. Il Centro Mediterraneo, operante in Sicilia a Pozzallo, luogo di nascita di Giorgio La Pira, si propone di promuovere iniziative in favore di richiedenti asilo e rifugiati con particolare riferimento ai minori stranieri.

PREMESSA

In base ai dati forniti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR – UNHCR nell'accezione in lingua inglese) alla fine del 2016 si registra la presenza nel mondo di 65.6 milioni "sfollati". Tale dato, come vedremo meglio più avanti, comprende la componente delle persone riconosciute come "rifugiate" o come titolari comunque di un diritto alla protezione, comprende le persone rifugiatesi in aree interne al proprio paese e comprende infine coloro che rivestono lo status di richiedenti asilo la cui domanda di protezione è sottoposta a una valutazione da parte delle autorità del paese di destinazione.

Nella fase storica attuale all'aspettativa di protezione della persona in fuga corrisponde una valutazione in merito al riconoscimento del diritto alla protezione da parte degli Stati nel quadro e nel contesto di discipline e normative elaborate in gran parte in ambito internazionale e applicate dai singoli Paesi.

L'espansione del diritto di asilo può quindi variare nel tempo e nello spazio e risente della dicotomia attuale tra il diritto riconosciuto all'individuo di lasciare il proprio paese e la prerogativa riconosciuta agli Stati o comunque affermata dagli Stati di proteggere le proprie frontiere e di regolamentare l'ingresso e la permanenza di cittadini di altri paesi nel proprio territorio.

Ricordiamo per una opportuna riflessione che in base [all'art. 12 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici firmato a New York il 16.1.1966](#) "ogni individuo è libero di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio".

Tale principio è riconosciuto e anticipato nella nostra [Costituzione all'art. 16](#) ove si stabilisce che ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi.

Nel contesto storico attuale alla persona in fuga dal proprio luogo di origine pur ove sia raggiunto l'obiettivo del superamento delle distanze e delle frontiere può invece venire negata una prospettiva futura di riconoscimento stabile del diritto alla protezione o alla semplice permanenza legale nel paese di destinazione.

Il presente elaborato si propone di raccogliere alcune informazioni e riflessioni sulle tematiche dell'asilo al fine di contribuire alla crescita della consapevolezza di chiunque intenda svolgere un ruolo attivo anche come semplice cittadino negli interventi e nelle politiche di aiuto in favore dei richiedenti asilo.

Tra gli ambiti nei quali si sviluppa la relazione di aiuto è da considerare di particolare rilievo quello attinente all'insegnamento della lingua funzionale alla qualificazione del complessivo processo di accoglienza.

L'apprendimento della lingua lo pensiamo sviluppato in contesti didattici in grado di offrire alla persona accolta una opportunità di sostanziale ampliamento della condizione di autonomia personale e una occasione di positiva socializzazione e relazione con la comunità locale.

L'acquisizione di una conoscenza seppur elementare della lingua e la crescita di un rapporto di fiducia con la comunità locale possono inoltre creare le condizioni per una valorizzazione, in contesti come quelli scolastici, delle storie personali dei richiedenti asilo così da farne emergere un possibile ruolo di testimoni di vicende complesse interne alle aree di provenienza. Il racconto di queste vicende potrebbe quindi animare e arricchire i sistemi educativi nei paesi di destinazione.

Se poniamo le persone accolte in condizione di esprimersi efficacemente e se creiamo le condizioni di una positiva relazione di fiducia con le comunità quanto viene erogato in termini di servizi e prestazioni sarà bilanciato e superato da quanto si viene a ricevere in termini di contributo alla crescita civile e culturale.

Ogni richiedente asilo è infatti da considerare come un testo vivente di geografia per la conoscenza diretta e vissuta dei paesi e delle aree attraversate nel percorso migratorio.

Ogni richiedente asilo è da considerare inoltre come un testo vivente di storia poiché in grado di fornire una testimonianza diretta dei travagli più profondi della nostra epoca.

Ciascun richiedente asilo è da considerare infine come un testo vivente di educazione alla cittadinanza globale tesa a formare nelle nuove generazioni e nelle nostre comunità una coscienza civica orientata al rispetto e al riconoscimento dei diritti universali della persona quale fondamento di un futuro di pace.

Il testo contiene evidenziati in grassetto dei collegamenti (link) a pagine WEB ove possono reperirsi le versioni integrali dei testi normativi e dei documenti richiamati, alcuni in lingua inglese, per consentire degli approfondimenti sui temi trattati.

Alcuni collegamenti (link) indirizzano a siti di interesse di organismi sociali o istituzionali ove possono reperirsi contenuti informativi qualificati e aggiornamenti continui sulle tematiche dell'asilo.

I FLUSSI DI RICHIEDENTI ASILO IN ITALIA IN EUROPA E NEL MONDO – ANALISI DI DATI E TENDENZE

LA DIMENSIONE DEL FENOMENO A LIVELLO GLOBALE

Nello sviluppare un'analisi della dimensione e dell'evoluzione del fenomeno dell'asilo iniziamo da una lettura dei dati a livello globale per poi passare a un esame del contesto europeo.

Partiamo quindi da una lettura dell'ultimo report annuale elaborato da UNHCR, organismo di tutela dei rifugiati agente nel quadro delle Nazioni Unite, dal titolo "[global trends – forced displacement in 2016](#)" aggiornato alla fine del 2016.

Nella rappresentazione del fenomeno vengono riportati dati di "stock" tali da fotografare una situazione complessiva riscontrata al 31 Dicembre 2016 e "dati di flusso" tali da evidenziare l'andamento e l'evoluzione del fenomeno negli anni con una attenzione particolare all'ultimo anno di riferimento e cioè al 2016.

Alla fine del 2016 si registra la presenza nel mondo di 65.6 milioni "sfollati" così suddivisi:

- 22.5 milioni di rifugiati intesi come destinatari delle varie forme di protezione collegate al riconoscimento dello specifico status di rifugiato o comunque di una condizione considerata meritevole di forme complementari di tutela.

Di questi:

- A) 17.2 milioni ricadono sotto le diverse sfere di protezione riconducibili al ruolo e alle funzioni dell'UNHCR;
- B) 5.3 milioni sono palestinesi tutelati sotto l'egida dell'organismo denominato UNRWA;
- 40.3 milioni di sfollati rifugiatosi in aree interne al proprio stesso paese;
- 2.8 di richiedenti asilo soggetti a una procedura di valutazione della propria aspirazione all'ottenimento di una forma di protezione.

I paesi che vedono la maggiore concentrazione di "rifugiati" intesi nell'ampia accezione sopra riportata sono i seguenti:

- Turchia n. 2,9 milioni
- Pakistan n. 1,4 milioni
- Libano n. 1,0 milione
- Iran n. 979.400
- Etiopia n. 791.660

Il Libano è il paese che vede la più alta concentrazione di rifugiati in relazione alla popolazione residente con la presenza di un rifugiato ogni 6 abitanti, al secondo posto troviamo la Giordania con un rifugiato ogni 11 abitanti e al terzo la Turchia con un rifugiato ogni 28 abitanti.

Per quanto riguarda le aree di provenienza dei "rifugiati" più della metà e cioè il 55% è riconducibile ai seguenti tre paesi:

- Siria (5.5 milioni)
- Afghanistan (2.5 milioni)
- Sudan del Sud (1.4 milioni)

La Siria è il paese con il maggior numero di “sfollati” complessivi, compresi quindi gli sfollati interni, con un totale di 12 milioni di persone in tali condizioni mentre al secondo posto si colloca la Colombia con 7,7 milioni di “sfollati” presenti prevalentemente all’interno del proprio paese.

Al terzo posto si colloca l’Afghanistan con 4,7 milioni di “sfollati”, 1,8 milioni all’interno del proprio paese e 2,9 milioni all’esterno con uno status riconosciuto di rifugiati o con lo status di richiedenti asilo soggetti ad un esame della richiesta di protezione.

I rifugiati siriani risultano ridistribuiti in 123 paesi nei sei continenti ma la grande maggioranza in una quota pari all’87% è ospitata nei paesi confinanti.

Questo dato evidenzia la debolezza su scala globale delle politiche di “responsibility sharing” cioè di condivisione delle responsabilità dell’accoglienza tra i paesi sulle quali ci soffermeremo in seguito.

Nell’anno 2016 hanno beneficiato di interventi di ricollocamento in 37 paesi resi disponibili all’accoglienza 189.000 persone con un significativo incremento del 77% rispetto all’anno precedente.

Tale dato seppur molto contenuto è da considerare come significativo e indicativo di una crescita della solidarietà tra gli stati nell’ambito di una condivisione della responsabilità dell’accoglienza e dell’attenzione ai diritti dei richiedenti asilo nel mondo.

Nell’immagine riportata di seguito possiamo visualizzare l’andamento negli anni a livello globale del numero complessivo delle persone “sfollate” con la suddivisione tra le due categorie dei “rifugiati” in paesi diversi da quello di appartenenza e degli “sfollati” interni al proprio paese.

Figure 1 | Trend of global displacement & proportion displaced | 1997-2016

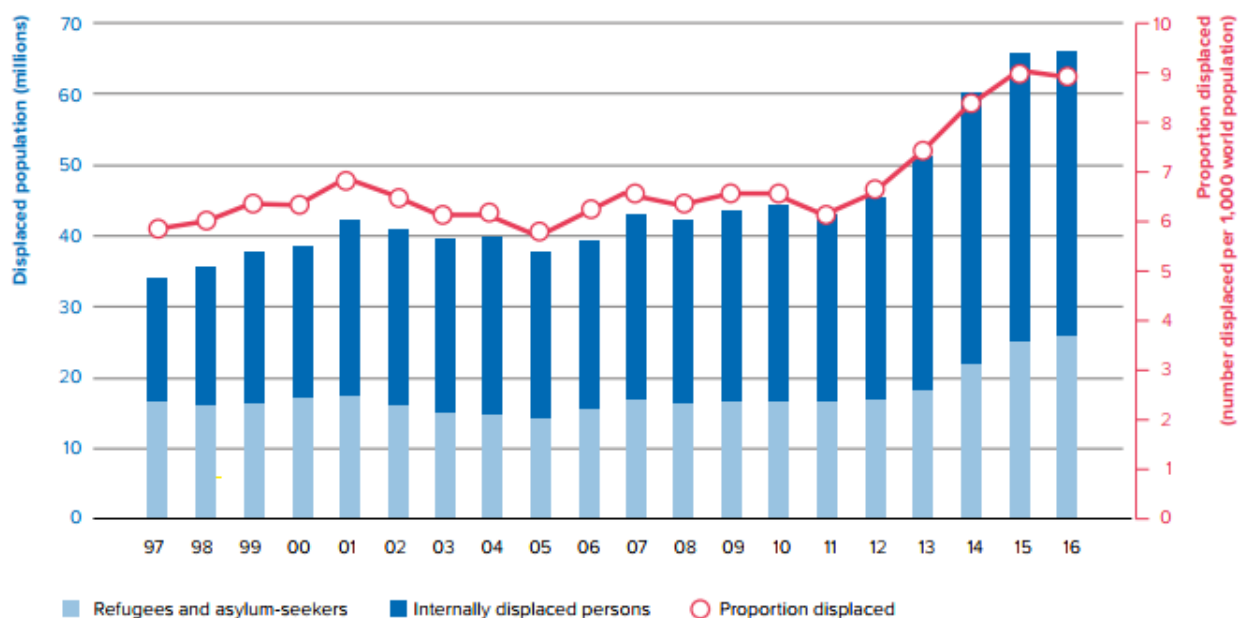


Figura 1 - Andamento annuale del numero di sfollati e rifugiati. Fonte: "Global Trends: Forced Displacement in 2016", UNHCR

Dall’immagine si evidenzia una crescita costante delle persone “sfollate” negli ultimi anni con un incremento più contenuto nell’anno 2016 rispetto agli anni precedenti.

L’andamento del fenomeno è dato dalla compensazione tra il numero dei nuovi soggetti considerabili come “sfollati” all’interno del proprio paese o verso paesi diversi dal proprio e dal

numero dei soggetti che hanno fatto rientro in condizioni di sicurezza, seppure relativa, nella propria area di provenienza.

Nell'anno 2016 il numero dei "nuovi" soggetti considerati come rifugiati risulta di 2.3 milioni. Di questi più della metà ha avuto un riconoscimento "prima facie" (1,4 milioni) e cioè su base collettiva a prescindere da un esame individuale di ogni singola richiesta di asilo mentre 876.900 soggetti sono stati riconosciuti come rifugiati sulla base di una valutazione individuale della richiesta.

Se esaminiamo il dato delle nuove richieste di asilo sottoposte a una valutazione su base individuale registrate nell'anno 2016, al primo posto si colloca la Germania con 722.000 richieste di asilo, al secondo posto si collocano gli USA con 262.000 richieste di asilo e al terzo l'Italia con 123.000 richieste di asilo.

Questo dato evidenzia come la pratica dell'ampia sottoposizione dei richiedenti asilo a una procedura di valutazione su base individuale sia diffusa soprattutto nei paesi dell'area occidentale mentre in altre aree del pianeta prevalgono una valutazione "prima facie" su base collettiva o processi di accoglienza "sotto mandato" e cioè sotto l'egida riconosciuta dell'UNHCR ma al di fuori dell'adesione alla convenzione di Ginevra del 1951 sulla quale ci soffermeremo in seguito.

Dei 17.2 milioni di rifugiati rientranti alla fine dell'anno 2016 nella sfera di intervento dell'UNHCR, l'84% (14.5 milioni) si trova in paesi in via di sviluppo e il 28% (4.9 milioni) si trova in paesi considerati tra i meno sviluppati nel mondo.

Questo dato evidenzia una condizione evidente di squilibrio derivante da una riscontrata forte incidenza della presenza di rifugiati in paesi poveri che da un lato rischiano di vedere indebolito il proprio tessuto socio-economico e da un altro lato mancano delle risorse necessarie a garantire livelli adeguati di protezione.

Questa riflessione non deve distogliere dal riconoscimento del valore e della qualità di processi di accoglienza condotti da paesi "poveri" e non ci devono distogliere dal coltivare una visione in grado di promuovere una condivisione di esperienze e di modelli di intervento ovunque nel mondo essi siano collocati.

Dal rapporto 2016 UNHCR emerge a tal proposito l'esperienza dell'Uganda che nell'anno 2016, soprattutto nella seconda metà, ha visto quasi raddoppiare il numero dei rifugiati accolti nel proprio territorio risultanti a fine 2016 nel numero di 940.800. Del numero totale indicato dei rifugiati presenti in Uganda 639.000 provengono dal Sudan del Sud come conseguenza della grave crisi che attraversa quel paese. Occorre anche considerare che i due terzi dei rifugiati dal Sudan del Sud ha meno di 18 anni e circa un rifugiato su cinque ha meno di 5 anni e quindi è da considerare particolarmente esposto a malattia e sotto-nutrizione.

Nell'immagine riportata di seguito le politiche di aiuto condotte in Uganda vengono indicate dall'UNHCR come un esempio da seguire nel mondo. Nell'immagine successiva viene evidenziata l'attenzione rivolta in Uganda all'istruzione dei rifugiati in età scolare.



Figura 2 - Uganda. Rifugiati del Sud Sudan attraversano il fiume Kaya per mettersi in salvo usando un ponte costruito da UNHCR. Fonte: "*Global Trends: Forced Displacement in 2016*", UNHCR



Figura 3 – Bambini rifugiati che sono scappati dal conflitto in Sud Sudan seguono le lezioni nella scuola elementare “Yagani” nel distretto di Yumbe, nell’Uganda del nord. Fonte: “*Left Behind - Refugee Education in Crisis*”, UNHCR

Un’attenzione specifica occorre prestare alla tematica del riconoscimento del diritto all’istruzione in favore dei rifugiati in età scolastica.

Il report annuale riferito all’anno 2017 elaborato dall’UNHCR dal titolo [“Lasciati indietro – l’educazione dei rifugiati in crisi” \(Left behind – refugee education in crisis\)](#) analizza tale aspetto di rilevanza centrale ed evidenzia che dei 6,4 milioni di rifugiati in età scolastica una quota di più della metà pari a 3,5 milioni non ha accesso al sistema scolastico.

Solo il 61% dei rifugiati ha accesso alla scuola primaria contro il 91% riscontrato nell’ambito della popolazione generale e la percentuale diminuisce con l’avanzamento del livello di studio con un 23 % di rifugiati che frequentano le scuole secondarie e l’1% di giovani rifugiati che hanno accesso ai livelli più alti di istruzione. L’impegno teso ad offrire l’accesso all’istruzione in favore dei rifugiati si inserisce nel quadro degli sforzi complessivi tesi a garantire il riconoscimento a tutti nel mondo di tale diritto fondamentale.

L’inserimento dei giovani rifugiati nel sistema scolastico dei paesi ospitanti fino ai più alti livelli di studio di carattere universitario rappresenta quindi un impegno di estremo rilievo per l’intera comunità internazionale.

Secondo le riflessioni riportate nel citato rapporto UNHCR per i bambini fuggiti dalle loro case l’educazione fornisce stabilità e sicurezza mentre tutto il resto nella loro vita è crollato.

L'educazione dei giovani rifugiati è inoltre cruciale per lo sviluppo pacifico e sostenibile degli stessi luoghi dove sono accolti e per renderli soggetti attivi nel processo di superamento delle condizioni di crisi e difficoltà dei propri paesi.



Afghan refugee children attend summer school alongside Iranian classmates in Varamin, Islamic Republic of Iran. Afghan refugee children can attend public schools and study in the same class as their Iranian peers.

Figura 4 - Bambini rifugiati afgani frequentano una scuola estiva insieme ai loro compagni di classe iraniani a Varamir, Repubblica Islamica dell'Iran. Fonte: "Missing Out - Refugee Education in Crisis", UNHCR

Occorre infine considerare come l'inclusione dei rifugiati possa favorire un orientamento dei sistemi scolastici nella direzione della promozione della coesistenza pacifica tra le persone attraverso il superamento di ogni pregiudizio legato a differenze di provenienza, di religione e di cultura.



Figura 5 - Zannah Bukar Mustapha, fondatore della Future Prowess Islamic Foundation le cui scuole sostengono i bambini vittime di Boko Haram in Nigeria. Fonte: *"Left behind - Refugee Education in Crisis"*, UNHCR

LA DIMENSIONE DEL FENOMENO NEL CONTESTO EUROPEO

Passiamo ora a un esame dell'andamento del fenomeno dell'asilo nel conteso europeo sulla base di una lettura del report pubblicato dall'organismo Europeo denominato EASO dal titolo [**"Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union – 2016"**](#) (Rapporto Annuale sulla situazione dell'Asilo nell'Unione Europea – 2016).

Il rapporto contiene una elaborazione di dati e una analisi delle politiche sull'asilo con riferimento al contesto dei Paesi aderenti all'Unione Europea. L'analisi è inoltre estesa ad alcuni paesi non aderenti all'Unione Europea (Norvegia, Svizzera, Islanda, Lichtenstein).

Dal report in esame si rileva innanzitutto che nell'ambito dell'Unione Europea nell'anno 2016 risultano essere state presentate circa 1,3 milioni di richieste di asilo con una diminuzione del 7% rispetto all'anno precedente. Il più alto numero di richieste di asilo proviene dalla Siria, dall'Afghanistan, dall'Iraq, dal Pakistan e dalla Nigeria. Il 32% dei richiedenti asilo risulta avere meno di 18 anni.

Nel grafico riportato di seguito viene evidenziato l'andamento delle richieste di asilo negli ultimi anni. Il grafico evidenzia la quota di richieste di asilo effettuate per la prima volta e la ridotta quota riferita a richieste di asilo risultate replicate nel tempo.

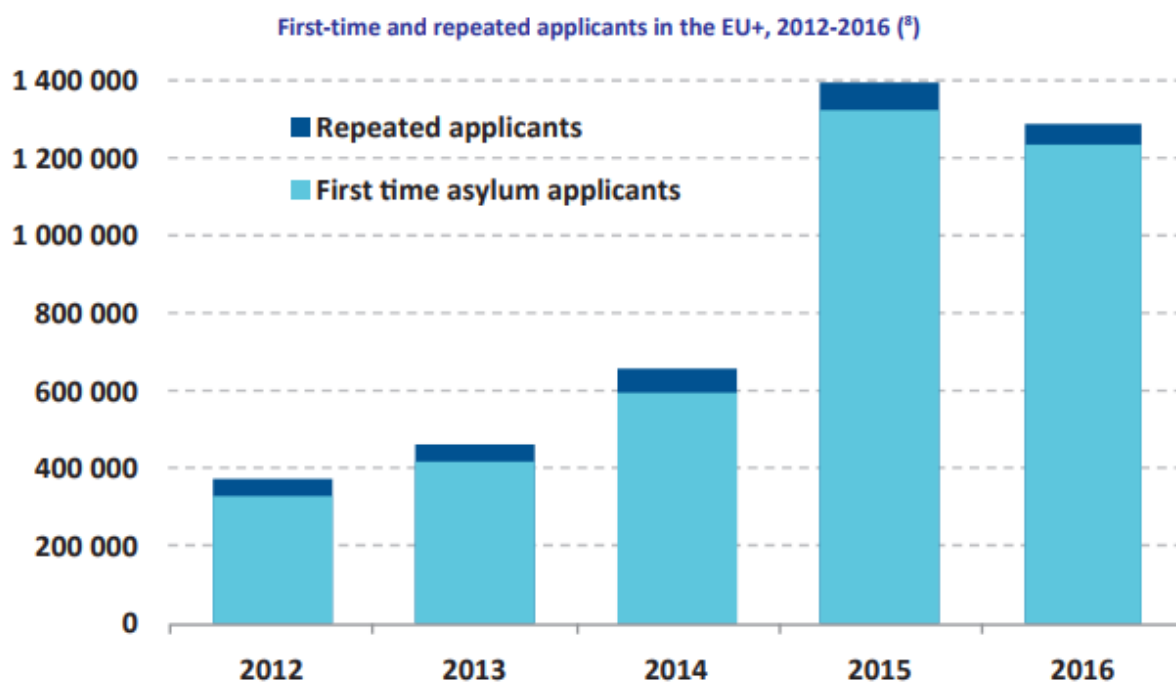


Figure 1: Small decrease in the number of applicants in the EU+ compared to 2015

Figura 6- Richieste di asilo effettuate la prima volta e richieste replicate nel tempo. Fonte: “Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2016”, EASO

Nel report si evidenzia peraltro che il dato relativo al 2016 comprende un significativo numero di richieste di asilo risalenti all’anno precedente e cioè al 2015 ma la cui registrazione formale è avvenuta nel 2016.

Pertanto la flessione effettiva delle richieste di asilo nel 2016 è in realtà più accentuata rispetto a quella evidenziata nel grafico pur rimanendo comunque alta la pressione dei richiedenti asilo sulle frontiere esterne dell’Europa.

In confronto con l’anno 2015 risulta diminuito in maniera significativa il flusso di richiedenti asilo lungo le rotte dell’Europa dell’Est come effetto dell’accordo tra Turchia e Unione Europea divenuto effettivo dal 20 Marzo 2016. Il numero dei migranti “irregolari” transitati dalle frontiere dell’Europa dell’Est (Grecia, paesi balcanici) è sceso al numero di 182.523 dagli 885.386 dell’anno 2015.

E’ invece aumentato nell’anno 2016 il numero dei migranti “irregolari” transitati dal Mediterraneo Centrale e provenienti dall’Africa subsahariana, dall’Africa occidentale e dal Corno d’Africa. Nell’anno 2016 sono stati registrati 181.459 arrivi transitati da questa rotta con un aumento del 18% rispetto al 2015. Il mediterraneo centrale ha rappresentato quindi nel 2016 la rotta principale per l’ingresso della migrazione dall’Africa verso l’Europa e l’Italia si qualifica come la destinazione principale di tale flusso.

L’esposizione dell’Italia nell’anno 2016 è cresciuta anche per effetto dell’implementazione delle politiche europee tese a richiedere l’identificazione dei richiedenti asilo al momento del primo ingresso nel territorio dell’Unione Europea.

Il c.d. “approccio hotspot” che ha tra le sue motivazioni la promozione di un atteggiamento solidaristico nei confronti dei paesi di primo approdo alle frontiere europee con una prospettiva di “ricollocazione” in altri paesi dell’Unione Europea ha di fatto determinato l’effetto opposto.

L'impegno del governo Europeo nel richiedere l'identificazione alla frontiera del richiedente asilo non è stato infatti pari o almeno ha avuto una efficacia inferiore rispetto all'implementazione delle politiche di "ricollocazione" in altri paesi.

A fronte di un numero inferiore rispetto alle previsioni e agli obiettivi proclamati di richiedenti asilo giunti in Italia e ricollocati in altri paesi dell'Unione Europea, si è registrato un incremento della quota di richieste di asilo presentate in Italia rispetto al numero totale di migranti sbarcati sulle coste italiane come effetto del processo di identificazione che radica la competenza all'esame della richiesta di asilo nel paese di primo approdo.

Infatti nel 2014 le richieste di asilo in Italia rappresentavano poco più di un terzo degli sbarchi (64.625 su 170.100); nel 2016 questo divario si è notevolmente ridotto (122.960 domande di asilo su 181.436 persone arrivate via mare) [Dati estrapolati dall'articolo "L'Italia diventa stato cuscinetto" della Rivista "LIMES" n. 6 anno 2017]. Occorre precisare che il numero delle richieste di asilo comprende anche le quote di migranti non transitanti per la rotta marittima e quindi giunti attraverso rotte terrestri. Le quote di richiedenti asilo transitati da rotte terrestri si registravano peraltro anche negli anni passati e quindi non muta la riflessione generale riferita alla cresciuta incidenza delle richieste di asilo presentate in Italia come conseguenza in parte dei descritti nuovi indirizzi europei.

In questo scenario l'Italia sta sostanzialmente ripercorrendo la strada seguita dall'Unione Europea con l'accordo con la Turchia attraverso trattative condotte con il governo libico finalizzate ad arrestare il flusso dei richiedenti asilo così da evitarne l'ingresso nel proprio territorio.

E' evidente come tali intese siano effetto e dimostrazione della carenza di un governo europeo effettivo in grado di sostenere politiche per l'asilo coerenti con le convenzioni internazionali e rispettose dei diritti fondamentali dell'uomo e delle legittime aspettative dei richiedenti asilo.

Nel [cruscotto statistico pubblicato nel sito del Ministero dell'Interno](#) si evidenzia la riduzione degli sbarchi in Italia nel raffronto tra il 2017 e il 2016 e l'inversione di tendenza e il crollo registrato a partire dal mese di Luglio del 2017 come evidente effetto delle intese raggiunte con le autorità libiche.

Nella tabella riportata di seguito vengono evidenziate le principali provenienze dei richiedenti asilo in Europa registrate negli ultimi anni. Come possiamo vedere la Siria è al primo posto dall'anno 2013.

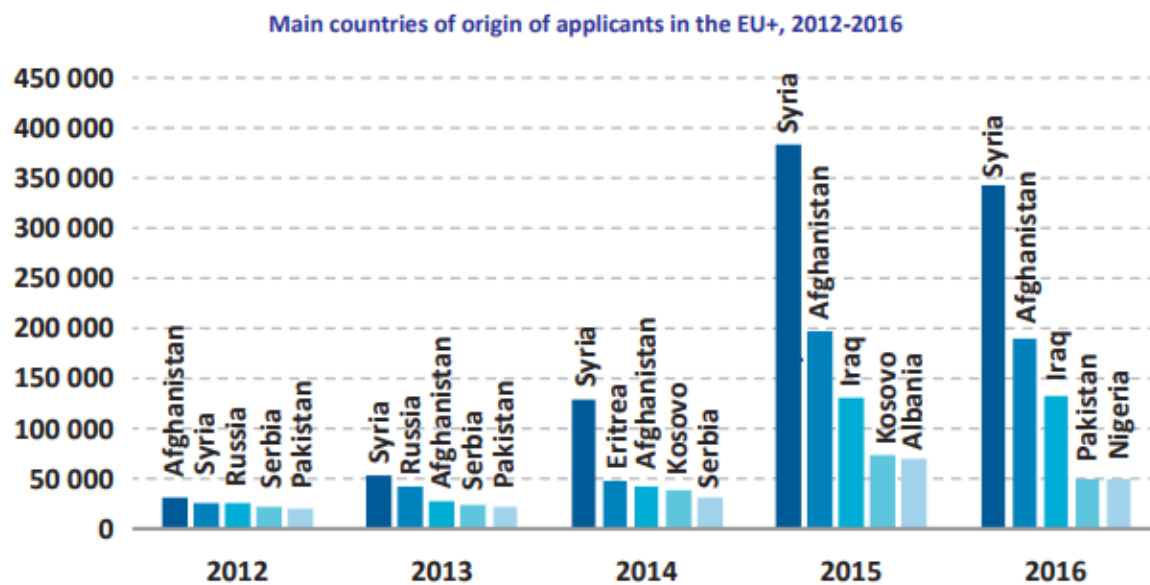


Figure 4: Syria remained the main country of origin of applicants

Figura 7- Principali paesi di provenienza dei richiedenti asilo. Fonte: “*Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2016*”, EASO

Nell’anno 2016 i richiedenti siriani risultano 342.005 con una diminuzione dell’11% rispetto al 2015. La riduzione dei richiedenti asilo siriani peraltro non è indicativa di una flessione della pressione migratoria da quel paese ma può ricondursi agli effetti dell’accordo tra Unione Europea e Turchia sopra richiamato teso ad arrestare il flusso al di fuori dello spazio europeo.

Nel grafico che riportiamo di seguito viene evidenziato l’andamento negli ultimi anni delle tipologie di decisioni assunte in primo grado nell’intero contesto europeo nel sistema di valutazione delle richieste di asilo. Vengono evidenziate in nero le decisioni negative e in arancione le valutazioni positive concluse cioè con il riconoscimento di una forma di protezione (status di rifugiato, protezione sussidiaria o umanitaria).

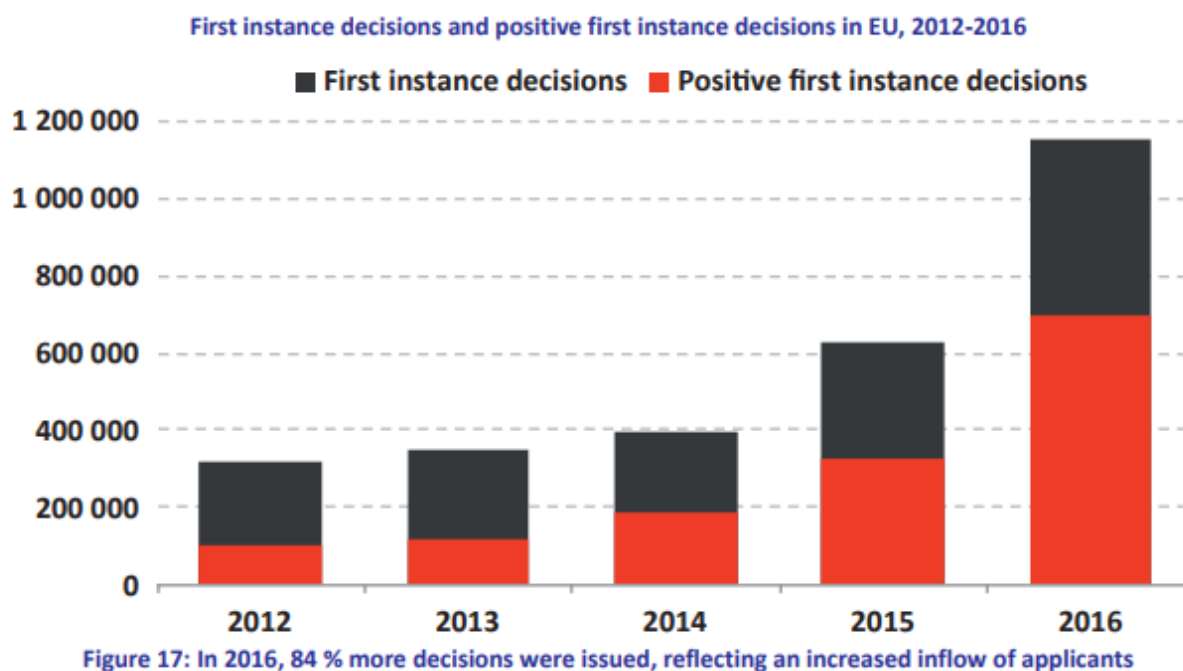


Figura 8- Riconoscimenti e dinieghi in primo grado di giudizio. Fonte: *“Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2016”*, EASO

Dal grafico si evidenzia come all’aumentare delle decisioni assunte corrisponda un incremento delle decisioni favorevoli al riconoscimento di una forma di protezione con una percentuale nell’anno 2016 pari al 61% corrispondente a 698.750 casi.

Tale dato è indicativo dell’incremento a livello europeo di flussi di richiedenti asilo provenienti da contesti come quello siriano attraversati da situazioni profonde di crisi e di conflitto tali da motivare alte percentuali di riconoscimento della protezione.

Nel grafico riportato di seguito vengono evidenziate le diverse tipologie di decisioni assunte per ogni singolo paese di destinazione.

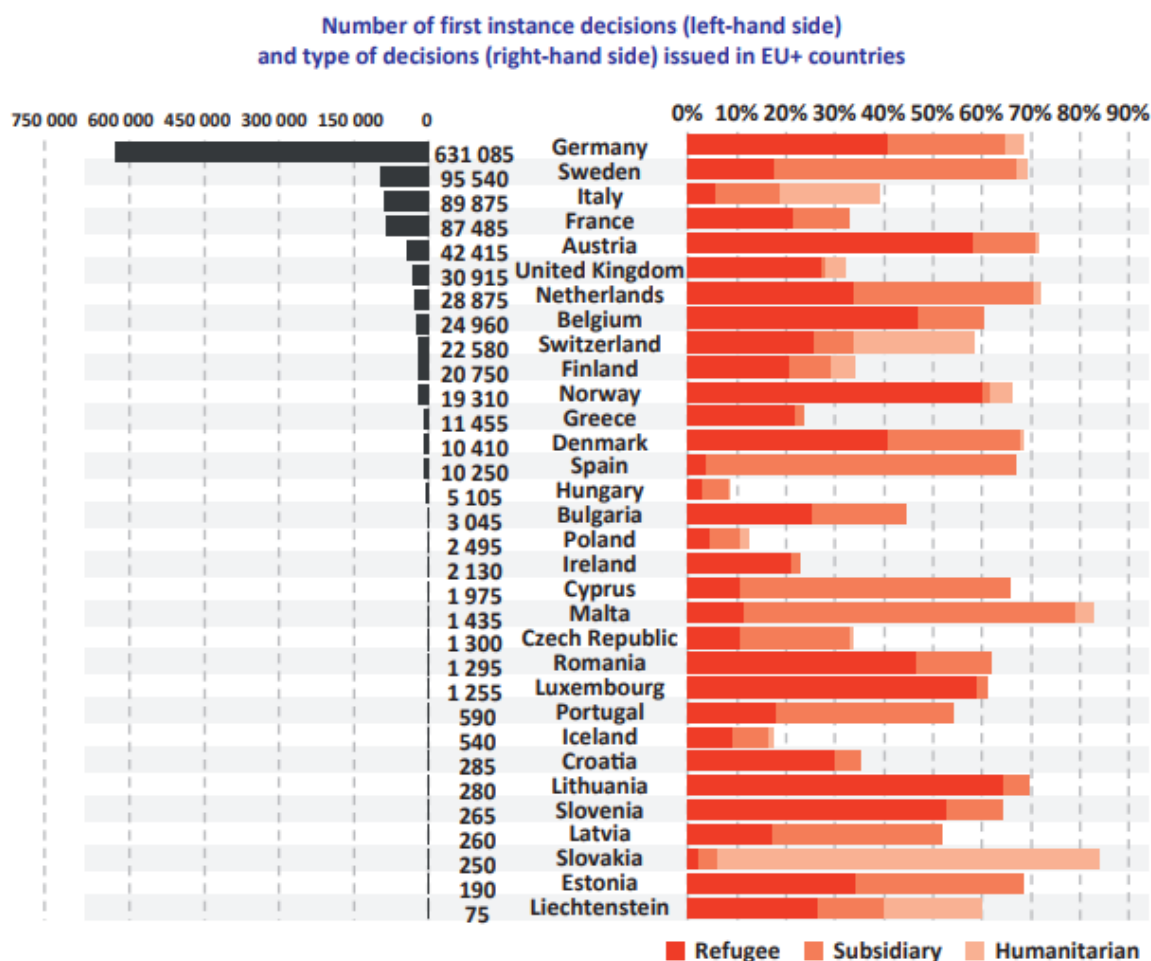


Figure 41: Differences in recognition rates at MS level reflect variations in applicants' nationalities

Figura 9 - Numero di giudizi in primo grado e tipo di decisioni adottate nei paesi UE. Fonte: "Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2016", EASO

Come si può vedere l'Italia vede una percentuale di riconoscimento di una forma di protezione inferiore al 40%, al di sotto della media europea.

Tale dato è spiegabile con la prevalente provenienza dei flussi di richiedenti asilo diretti verso l'Italia da paesi africani le cui condizioni non vengono considerate tali da giustificare generalmente il riconoscimento di una forma di protezione.

Occorre però riflettere sul rischio della crescita delle presenze irregolari nel nostro paese a conclusione dell'iter amministrativo e giudiziario di valutazione delle richieste di asilo.

Nel grafico riportato di seguito vengono evidenziate le diverse tipologie di decisioni assunte in primo grado in ambito europeo con riferimento alle singole nazionalità. Nel grafico viene indicato il numero assoluto di decisioni assunte per ciascuna nazionalità (es. per la Siria 416.260) e la percentuale di riconoscimento di ciascuna delle tre forme di protezione (status di rifugiato, protezione sussidiaria e umanitaria). Il differenziale rispetto al 100% rappresenta la percentuale di decisioni negative che non riconoscono alcuna forma di protezione.

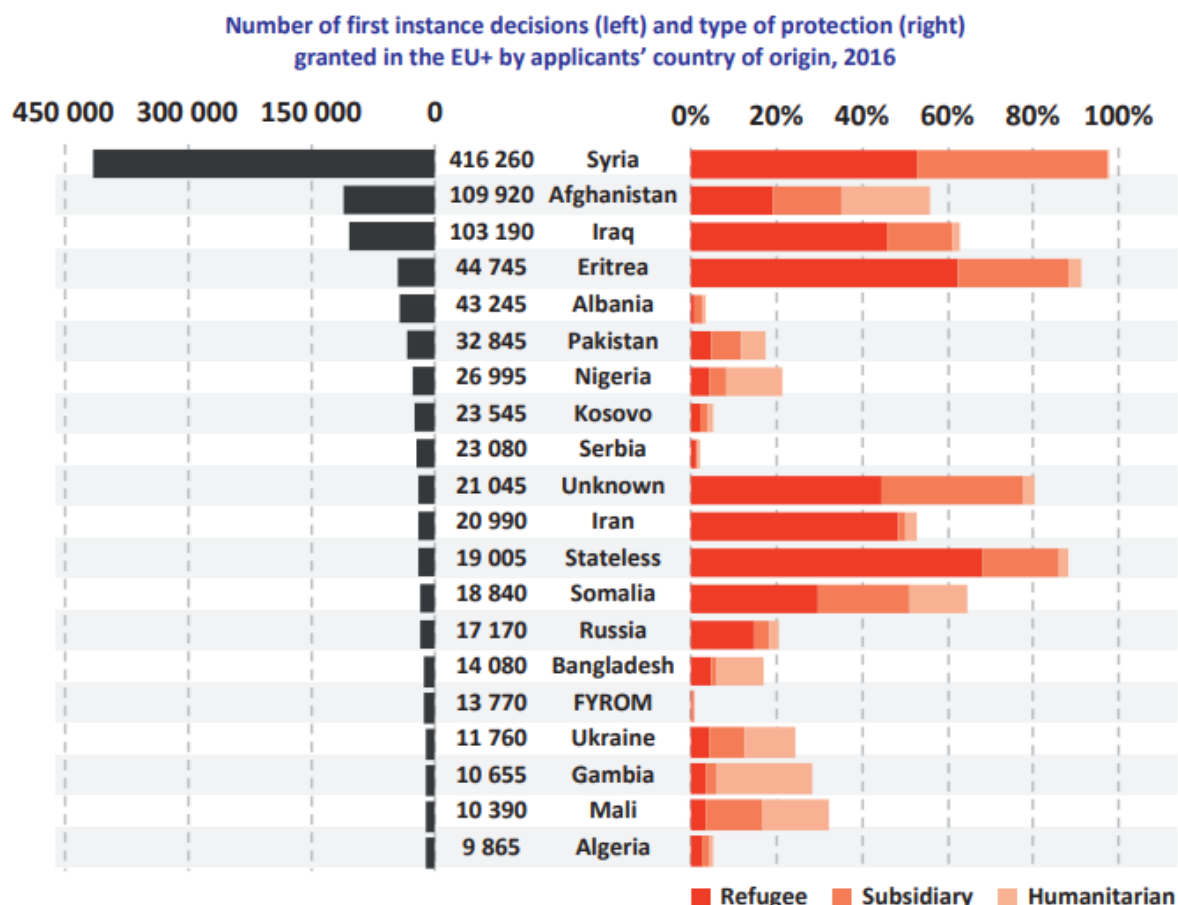


Figure 19: Recognition rates among main nationalities of applicants in 2016

Figura 10- Tassi di riconoscimento per nazionalità dei richiedenti. Fonte: "Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2016", EASO

Occorre ricordare che la percentuale di decisioni positive si espande leggermente con gli esiti delle decisioni degli organismi giudiziari deputati a esaminare in secondo grado i ricorsi contro le decisioni negative assunte in primo grado dagli organi amministrativi. Il 17% delle decisioni di secondo grado risulta di segno positivo con il riconoscimento di una forma di protezione negata in primo grado.

Sotto il profilo delle destinazioni dei richiedenti asilo nell'anno 2016 i seguenti cinque paesi registrano i numeri più alti:

- Germania 745.155 richieste di asilo
- Italia 122.960 richieste di asilo
- Francia 84.270
- Grecia 51.110
- Austria 42.225

I primi cinque paesi indicati collezionano l'81% delle richieste di asilo presentate nell'intero contesto europeo.

LE RICHIESTE DI ASILO NEL QUADRO DEI MUTAMENTI DEI FLUSSI MIGRATORI E DELL'EVOLUZIONE SOCIALE E DEMOGRAFICA

Il flusso di richiedenti asilo rivolto verso il nostro paese si inserisce nel quadro più ampio dei complessivi movimenti migratori che hanno evidenziato profondi mutamenti negli ultimi decenni. La componente migratoria legata alla richiesta di asilo si affianca quindi ad altre componenti legate a motivazioni quali il ricongiungimento familiare, il lavoro e lo studio con peculiari specificità di cui occorre tenere conto pur nel mantenimento di un approccio unitario e globale al tema delle migrazioni. Ogni cittadino straniero proveniente da paesi ad alta pressione migratoria caratterizzati da un fragile tessuto socio-economico richiede infatti un'attenzione da parte delle nostre istituzioni pubbliche e private tesa a facilitare un positivo inserimento sociale e un positivo incontro con le comunità locali. In questo paragrafo analizzeremo quindi l'evoluzione dei movimenti di richiedenti asilo nella cornice dei movimenti migratori complessivi.

Occorre considerare inoltre che i movimenti migratori si inseriscono a loro volta nel quadro di una generale evoluzione demografica riguardante i mutamenti interni alla popolazione residente nei nostri territori sotto il profilo quantitativo e della composizione.

Su entrambi gli aspetti attinenti ai mutamenti interni ai movimenti migratori e alle evoluzioni dei mutamenti demografici complessivi prenderemo come riferimento le elaborazioni dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) che mettono a disposizione dati oggettivi aggiornati annualmente.

MOVIMENTI MIGRATORI E MUTAMENTI DEMOGRAFICI

Il report dal titolo "[Bilancio Demografico Nazionale](#)" relativo all'anno 2016 e pubblicato dall'ISTAT il 13 Giugno 2017 registra una incidenza della popolazione straniera regolarmente residente in Italia sulla popolazione complessivamente residente pari all'8,3%.

Nel report si evidenzia un andamento complessivamente in equilibrio del movimento demografico riconducibile a due fattori principali rappresentati dal rapporto tra nascite e decessi e dal rapporto tra movimenti migratori dall'Italia verso l'estero e dall'estero verso l'Italia.

Per entrambi tali fattori le elaborazioni ISTAT evidenziano il peso rappresentato dalla componente straniera accanto a quello rappresentato dalla componente autoctona.

Nell'arco dell'anno 2016 il saldo naturale complessivo nel rapporto tra nascite e decessi registra un dato negativo pari a quasi 142.000 unità mentre il movimento migratorio dall'estero e verso l'estero evidenzia un saldo positivo pari a 144.000 unità.

Il saldo naturale negativo derivante dal rapporto tra nascite e decessi è particolarmente accentuato tra i residenti italiani nel cui ambito si registra una prevalenza dei decessi sulle nascite pari a 204.675 unità mentre nell'ambito della popolazione straniera si registra una prevalenza delle nascite sui decessi pari a 63.000 unità.

Il saldo positivo collegato ai movimenti migratori da e verso l'estero è dato da una cifra pari a poco più di 300.000 unità di trasferimenti dall'estero verso l'Italia con una componente straniera pari a

circa il 90% e da un movimento migratorio verso l'estero pari a 157.000 unità con una componente di cittadini italiani pari a 114.000 unità accanto a una non trascurabile componente di 43.000 cittadini stranieri trasferitisi all'estero nell'anno 2016.

La lettura delle statistiche ufficiali messe a disposizione dall'ISTAT mostra quindi un andamento dei flussi migratori non corrispondente, nella fase attuale, alla percezione diffusa di un incremento incontrollato ed evidenzia inoltre una complessiva sostenibilità in relazione all'andamento demografico complessivo registrato nel nostro paese. Al contrario il mantenimento di una capacità di attrazione e integrazione di presenze straniere potrebbe rivelarsi in futuro una vera e propria necessità per lo sviluppo e la crescita sociale.

Tale valutazione è contenuta in una pubblicazione del Centro Studi della Confindustria del Giugno 2016 con il significativo titolo "[Immigrati: da emergenza a opportunità](#)".

In tale studio si evidenzia che "le migrazioni internazionali sono un'opportunità sia per chi lascia il proprio paese in cerca di migliori condizioni di vita sia per le nazioni ospitanti per lo più avanzate, dove l'invecchiamento demografico alimenta il conflitto di interessi, minaccia la sostenibilità dei sistemi di welfare e rallenta il progresso economico".

Nell'ambito dell'analisi dell'incidenza della popolazione straniera sull'andamento demografico per completezza occorre fare un riferimento alla componente della presenza straniera irregolare in quanto priva di permesso di soggiorno e come tale non risultante dalle statistiche ufficiali. La condizione di irregolarità può caratterizzare il percorso migratorio dalla prima fase di ingresso e presenza nel territorio nazionale o può derivare dalla perdita delle condizioni richieste dalla nostra legislazione per il mantenimento del permesso di soggiorno.

L'incidenza della presenza straniera irregolare è ricavabile dalle indagini condotte dall'Istituto degli Studi per la Multietnicità di Milano (ISMU) in grado di fornire delle stime elaborate annualmente e quindi tali da consentire di evidenziare l'evoluzione nel tempo del fenomeno.

Dalle stime ISMU si rileva che la presenza irregolare rappresenta una componente strutturale interna alla popolazione straniera costantemente registrata negli anni. Al 1° Gennaio 2017 si stima una presenza di circa 491.000 cittadini stranieri privi di valido titolo di soggiorno con una crescita di 56.000 unità rispetto alla stessa data dell'anno precedente. La componente dei cittadini stranieri irregolari corrisponde all'8,2% della popolazione straniera complessivamente presente.

La presenza della componente della migrazione irregolare pur se non trascurabile non pare tale da modificare le considerazioni sopra svolte sulla sostanziale sostenibilità sotto il profilo dello sviluppo demografico dei movimenti migratori.

È peraltro da considerare auspicabile una graduale riduzione della presenza straniera irregolare, rispondente a principi di civiltà, attraverso interventi sulle complesse cause che la determinano e attraverso la promozione di nuove strategie.

L'EVOLUZIONE DEI FLUSSI MIGRATORI

Dopo questa breve analisi riferita all'incidenza della componente straniera sull'andamento demografico complessivo passiamo a una riflessione riferita ai mutamenti in corso all'interno della stessa componente straniera residente nel territorio nazionale. Prendiamo sempre come riferimento i rapporti curati dall'ISTAT in grado di registrare i mutamenti sociali attraverso rilevazioni sistematiche e con l'utilizzo di metodologie consolidate anche se occorre sempre tenere

in considerazione degli inevitabili possibili scostamenti tra l'andamento reale dei fenomeni sociali e le rappresentazioni derivanti dalle rilevazioni statistiche ufficiali.

Tali possibili scostamenti non inficiano però l'attendibilità complessiva delle linee di tendenza desumibili dalle rilevazioni diffuse dall'Istituto Nazionale di Statistica.

Da una lettura del report pubblicato dall'ISTAT il 10 Ottobre 2017 dal titolo "[cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza](#)" si rileva innanzitutto una riduzione del numero dei nuovi permessi di soggiorno emessi nell'anno 2016, pari a 226.934, il 5% in meno rispetto al numero dei nuovi permessi di soggiorno emessi nell'anno precedente.

Si rileva inoltre la drastica diminuzione, pari al 41% rispetto al 2015, dei nuovi permessi di soggiorno emessi per lavoro e la crescita dei nuovi permessi di soggiorno per asilo e motivi umanitari.

Dalla tabella riportata di seguito si evidenziano le diverse motivazioni alla base dei percorsi migratori registrati negli anni 2015 e 2016, con una suddivisione per nazionalità, riconducibili alle diverse tipologie dei nuovi permessi di soggiorno rilasciati (lavoro, famiglia, studio, asilo/umanitari, altri motivi).

PROSPETTO 2. CITTADINI NON COMUNITARI ENTRATI IN ITALIA NEL 2015 E NEL 2016, PRIME DIECI CITTADINANZE E MOTIVO DEL PERMESSO. Anni 2015 e 2016, valori assoluti e percentuali

PAESI DI CITTADINANZA	Totale	MOTIVO DEL PERMESSO				
		Lavoro	Famiglia	Studio	Asilo/ Umanitari	Altri motivi
2016						
Nigeria	20.740	0,4	11,6	0,5	83,4	4,1
Albania	17.517	7,2	68,9	1,9	1,3	20,8
Marocco	17.493	4,9	85,4	0,7	5,7	3,3
Pakistan	15.585	1,6	24,0	1,7	71,0	1,7
Cinese, Repubblica Popolare	12.118	4,0	52,7	36,3	4,0	3,0
India	9.560	15,7	66,6	9,4	3,2	5,0
Bangladesh	8.881	2,3	37,4	0,8	53,0	6,4
Senegal	8.815	1,8	30,7	0,2	62,7	4,7
Stati Uniti d'America	8.185	36,7	31,2	26,1	0,0	6,1
Egitto	7.687	7,0	68,6	3,1	4,7	16,6
Altri Paesi	100.353	4,5	42,4	8,5	36,8	7,7
Totale	226.934	5,7	45,1	7,5	34,3	7,3
2015						
Marocco	17.281	8,8	83,1	0,8	1,7	5,5
Nigeria	17.074	1,8	11,0	0,8	80,5	6,0
Albania	16.813	6,9	64,3	2,4	1,8	24,7
Cinese, Repubblica Popolare	15.084	7,2	53,1	34,3	2,0	3,3
Pakistan	14.437	6,6	31,0	2,0	59,4	1,1
India	11.762	22,9	60,6	9,8	1,6	5,1
Bangladesh	10.662	9,6	35,7	1,1	47,7	6,0
Ucraina	10.543	8,8	47,8	2,5	29,0	11,9
Stati Uniti d'America	10.007	31,6	31,9	29,3	0,0	7,2
Senegal	9.844	4,5	35,3	0,3	55,0	4,9
Altri Paesi	105.429	8,0	42,6	11,8	28,8	8,8
Totale	238.936	9,1	44,8	9,6	28,2	8,3

Fonte: elaborazioni Istat su dati del Ministero dell'Interno

Figura 11 - Cittadini non comunitari entrati in Italia nel 2015 e nel 2016 per nazionalità e motivo del permesso.
Fonte: "Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza anni 2016-2017", ISTAT

Dalla lettura della tabella si può notare la rilevanza acquisita dai nuovi ingressi per asilo accanto al rilievo prevalente dei nuovi ingressi per ricongiungimento familiare mentre a un livello inferiore dal punto di vista dell'impatto quantitativo si collocano i nuovi ingressi per lavoro e per studio.

Emergono quindi le due tendenze caratterizzanti i percorsi migratori nella fase storica attuale rappresentate da un lato dalla precarietà e vulnerabilità della condizione dei migranti per ragioni collegate alla richiesta di asilo e dall'altro lato dal processo di stabilizzazione e radicamento evidenziato dall'ingresso di cittadini stranieri che si ricongiungono con familiari da tempo residenti nei nostri territori.

Le diverse componenti sono diversamente distribuite tra le varie nazionalità e tra alcune di queste spicca la percentuale degli ingressi per asilo/motivi umanitari pari nell'anno 2016 all'83,4% per la Nigeria e al 71% per il Pakistan. Alcune comunità di immigrati attraverso i percorsi migratori collegati alle richieste di asilo paiono quindi destinate a vedere accresciuta la loro presenza nei nostri territori nell'ambito di un mutamento graduale della composizione complessiva della presenza straniera.

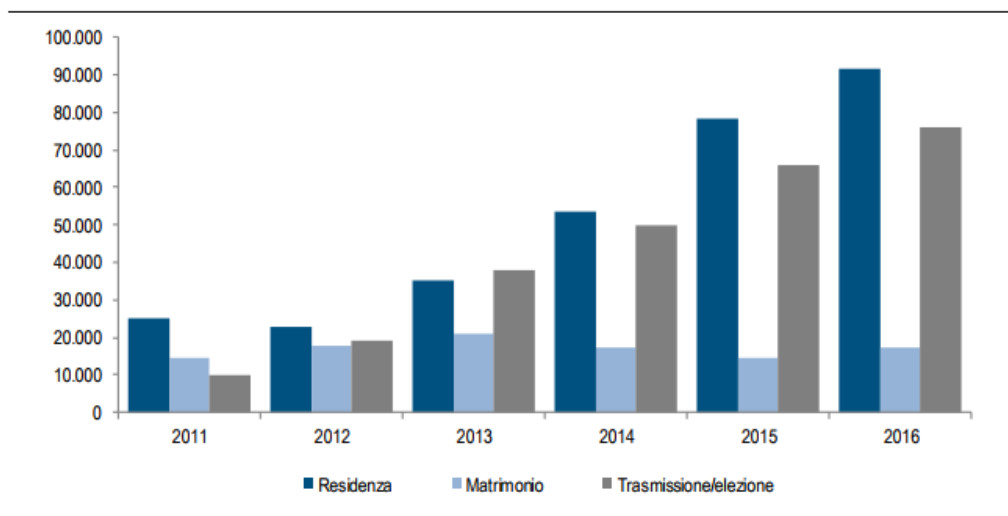
A rafforzare la tendenza alla complessiva stabilizzazione della presenza straniera tradizionale concorre il dato della significativa quota dei cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno CE di lungo periodo di validità illimitata rilasciato al cittadino straniero residente regolarmente da almeno cinque anni. I permessi di soggiorno CE di lungo periodo costituiscono infatti al 1° Gennaio 2017 il 60,7% del totale e quindi sopravanzano i permessi di soggiorno di durata limitata e soggetti a periodici rinnovi tali da mantenere il cittadino straniero in una condizione di precarietà. Tale dato è particolarmente significativo ove si consideri che la componente straniera appartenente a paesi dell'Unione Europea è inserita nel contesto europeo di libera circolazione e quindi non è tenuta a munirsi di permesso di soggiorno per risiedere regolarmente nel territorio.

Inoltre il report dell'ISTAT citato evidenzia la crescita costante negli ultimi anni del numero dei cittadini stranieri che acquistano la cittadinanza italiana. Questo numero è passato dai meno di 50.000 nel 2011 ai quasi 185.000 nel 2016. Tra i nuovi cittadini è rilevante la componente giovanile rappresentata dai figli di cittadini stranieri naturalizzati che derivano la cittadinanza italiana dai genitori e da coloro che acquisiscono la cittadinanza al compimento dei diciotto anni. Dalla cifra di circa 10.000 nel 2011 tale componente giovanile è passata alla cifra di quasi 76.000 nel 2016 con una crescita costante e molto sostenuta. Tra i nuovi cittadini circa 61.000 sono nati in Italia e il 51,3% ha meno di trenta anni. Il dato relativo alla significativa componente di giovani nuovi cittadini richiama il tema più ampio delle "seconde generazioni" in grado di rappresentare un "ponte" tra la comunità autoctona e le comunità straniere presenti nei nostri territori.

Nella tabella riportata di seguito viene evidenziato il trend di crescita negli anni delle acquisizioni della cittadinanza italiana da parte di cittadini stranieri. Viene inoltre evidenziato il peso delle diverse motivazioni alla base del riconoscimento della cittadinanza italiana rappresentate dalla residenza ultradecennale in Italia, dal matrimonio con cittadino/a italiano/a e dall'acquisizione per derivazione dai genitori o per elezione cioè per espressione di una scelta al compimento dei diciotto anni a seguito della residenza ininterrotta in Italia dalla nascita.

FIGURA 3. ACQUISIZIONI DI CITTADINANZA DI CITTADINI NON COMUNITARI, PER MOTIVO.

Anni 2011-2016 valori assoluti



Fonte: elaborazioni Istat su dati del Ministero dell'Interno

Figura 12 - Acquisizioni di cittadinanza di cittadini non comunitari. Fonte: *"Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza anni 2016-2017"*, ISTAT

Assistiamo quindi nella fase storica attuale a significative trasformazioni all'interno delle dinamiche migratorie con un graduale crescente radicamento e inserimento a pieno titolo nella comunità nazionale fino all'acquisizione della cittadinanza di una ampia componente della popolazione straniera.

Cresce parallelamente la componente dei richiedenti asilo spinti alla scelta migratoria da motivazioni complesse, difficilmente contenibili nella dicotomia tradizionale "migrazione economica" - "migrazione forzata", nel cui ambito si combinano l'aspettativa al raggiungimento di migliori condizioni di vita con la fuga da condizioni nei paesi di origine di privazione dei diritti umani fondamentali.

NUOVE PROSPETTIVE DI CONVIVENZA CIVILE IN UNA SOCIETÀ IN TRASFORMAZIONE

A conclusione di questa riflessione occorre considerare innanzitutto che i flussi migratori attualmente registrati appaiono compatibili con il quadro dell'evoluzione demografica e tendenzialmente in prospettiva futura possono considerarsi necessari al mantenimento di un positivo equilibrio.

L'elemento caratterizzante il contesto attuale è da riconoscere essenzialmente nella convivenza in uno stesso territorio di persone e comunità con diversa lingua, cultura e provenienza. Tale convivenza, da alcuni percepita come una minaccia, può rappresentare un'opportunità per le nostre comunità non solo per il contributo al mantenimento dell'equilibrio demografico ma anche in una prospettiva di crescita civile e culturale e di rafforzamento di relazioni su scala globale con paesi e aree di provenienza.

Sotto il profilo specifico dell'analisi dei flussi migratori verso il nostro paese la crescita delle migrazioni legate alle richieste di asilo si inserisce in un contesto generale di mutamento più che di incremento dei flussi migratori complessivi e si accompagna alla tendenza a una generale stabilizzazione delle presenze straniere tradizionali nel nostro paese.

I richiedenti asilo rappresentano quindi una componente crescente all'interno dei flussi migratori complessivi caratterizzata da condizioni peculiari di fragilità e vulnerabilità priva delle risorse comunitarie interne alle tradizionali "catene" migratorie e tale da richiedere l'inserimento in specifici percorsi di accoglienza. Nel quadro del consolidamento dei percorsi di accoglienza occorre però qualificare delle linee di intervento che nel tener conto della specificità dei bisogni dei richiedenti asilo mantengano tuttavia un forte collegamento con le metodologie generali attinenti alle politiche di integrazione di cittadini e comunità straniere sotto profili quali l'insegnamento della lingua, l'inserimento scolastico dei minori, l'attenzione alle seconde generazioni, l'avvicinamento al mondo del lavoro, il coinvolgimento nei processi di partecipazione alla vita pubblica a partire dall'ambito locale.

Una prospettiva di rafforzamento e di qualificazione dei processi di accoglienza di richiedenti asilo potrà quindi avvalersi delle esperienze sviluppate negli anni nell'avvicinamento alle comunità locali di cittadini e comunità straniere e potrà inoltre avvalersi del contributo partecipe e attivo degli stessi cittadini e delle stesse comunità straniere ormai radicate nei nostri territori.

L'integrazione linguistica e culturale, aperta a tutti i cittadini stranieri al di là delle motivazioni del loro ingresso in Italia, non è da intendersi nell'accezione di una assimilazione a un ambito di tradizioni autoctone prevalenti e dominanti bensì come presupposto per l'inserimento in un contesto di positive relazioni funzionali alla promozione dei processi di pacificazione in ambito locale e globale nello spirito del pensiero espresso da Giorgio La Pira nella rivista Principi nel 1939:

"Ogni uomo possiede qualche elemento spirituale che serve ad integrare la personalità di tutti gli altri. Ciascuno è debitore di tutti e tutti sono debitori di ciascuno. C'è dunque una relazione intrinseca di ciascuno a tutti [...] come in una sinfonia una nota è in relazione con tutte le altre. E' questa la legge dell'integrazione che genera e presiede la società umana".

IL RICONOSCIMENTO DEL DIRITTO D'ASILO NELL'ORDINAMENTO NAZIONALE E INTERNAZIONALE

IL QUADRO GENERALE

Nell'esaminare il sistema vigente di tutela del diritto di asilo occorre innanzitutto citare la costituzione avvenuta il 14/12/1950 ad opera dell'assemblea generale delle Nazioni Unite [dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati](#) (ACNUR, UNHCR nella dizione inglese). L'UNHCR è quindi un'agenzia delle Nazioni Unite specializzata nella protezione e nell'assistenza dei rifugiati operante su scala globale. Tra gli organismi di tutela occorre anche citare il [Consiglio Italiano per i Rifugiati \(CIR\)](#) costituitosi in Italia nel 1990 su iniziativa delle Nazioni Unite con base nel nostro paese e titolare di progettualità sviluppate in ambito nazionale, europeo e internazionale.

La cornice giuridico-legale attuale di riconoscimento del diritto d'asilo nel contesto mondiale trova il suo fondamento nella [convenzione di Ginevra del 1951](#) sullo statuto dei rifugiati e nel successivo [protocollo aggiuntivo adottato nel 1967](#).

Tali strumenti giuridici si applicano alle persone considerate "rifugiate" secondo la definizione in essi contenute e rinviano agli Stati aderenti il concreto accertamento del diritto al riconoscimento dello status di rifugiato della persona che si trova nel proprio territorio.

La definizione di rifugiato si riferisce a "chiunque nel giustificato timore d'essere perseguitato per ragioni di razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per 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".

Il riconoscimento dello status di rifugiato è quindi ancorato ai motivi di persecuzione specificatamente indicati nella definizione sopra riportata.

Tra tali motivazioni è da segnalare quella riferita all'appartenenza a un determinato gruppo sociale in grado di includere una varietà di condizioni di persecuzione riscontrabili in alcuni paesi sotto profili quali l'appartenenza di genere, l'omosessualità, l'obiezione di coscienza al servizio militare.

Nel contesto europeo si è venuto a definire uno specifico sistema di tutela fondato innanzitutto sulla piena applicazione dei principi contenuti nella convenzione di Ginevra del 1951.

Nell'ambito del sistema europeo viene inoltre definita una nozione di "protezione internazionale" che comprende la definizione di "rifugiato" risalente alla Convenzione di Ginevra e che ad essa affianca la condizione denominata della "protezione sussidiaria".

Nel sistema europeo viene anche disciplinata una ulteriore misura di tutela inquadrata nella "protezione temporanea" mentre viene rimessa alle determinazioni dei singoli Stati membri l'eventualità della introduzione della protezione definita come "umanitaria".

Il sistema europeo di tutela dell'asilo oltre a riconoscere e definire gli status giuridici ai quali ancorare il diritto alla protezione si propone anche di indicare degli standard comuni finalizzati alla promozione di un trattamento omogeneo del richiedente e titolare di protezione internazionale in

ciascuno degli stati dell'Unione Europea sotto profili quali le modalità di ricezione della richiesta di asilo, la procedura di esame e valutazione della richiesta, le condizioni dell'accoglienza.

Non possono non evidenziarsi le grandi difficoltà di affermazione nella fase storica attuale di un coerente ed efficace quadro europeo di riferimento di tutela dell'asilo rispondente alle indicazioni normative. L'affermazione di un vero sistema europeo di tutela dell'asilo è infatti ostacolata dall'arretratezza di alcuni profili normativi rispetto all'evoluzione del fenomeno e dalle resistenze degli Stati all'applicazione dei principi e degli standard definitivi nelle sedi istituzionali europee.

Completiamo la descrizione generale del diritto di asilo con un richiamo all'art. 10 della Costituzione italiana tale da proiettare il nostro ordinamento oltre i confini delle definizioni contenute nei testi approvati nelle sedi internazionali.

La nostra Carta Costituzionale, scritta da personalità che avevano vissuto sulla propria pelle l'esperienza sotto il regime fascista della condizione di esule in paese straniero, afferma nell'art. 10 che "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".

Le libertà democratiche garantite dalla Costituzione assumono quindi una valenza universale incompatibile con la limitazione all'ambito esclusivo dei "cittadini" del nostro paese e la loro negazione può creare le condizioni del riconoscimento del diritto d'asilo.

Tale principio costituzionale in grado di espandere in maniera molto ampia la sfera del riconoscimento del diritto d'asilo ha trovato evidenti difficoltà di effettiva applicazione ma è dotato di una rilevanza e di una sua incisività sulla quale ci soffermeremo più avanti.

LA FASE DELLA PRESENTAZIONE DELLA RICHIESTA DI ASILO

Prima di avviarci a una descrizione delle singole condizioni soggettive considerate come meritevoli di tutela attraverso il riconoscimento dello status di rifugiato, di titolare della protezione sussidiaria, della protezione temporanea o umanitaria ci soffermiamo sugli aspetti attinenti alla fase iniziale nella quale matura e si esprime la volontà del singolo di rivolgere una richiesta di protezione.

I principi che disciplinano l'accesso alla procedura di asilo sono riassunti in una [guida pratica](#) elaborata dalle agenzie dell'Unione Europea EASO e FRONTEX e in un elenco di [FAQ \(Frequently Asked Questions\)](#) che affianca la guida pratica.

Tali documenti sono finalizzati a fornire un supporto conoscitivo ai pubblici ufficiali di primo contatto con il potenziale richiedente asilo operanti in zone di frontiera o in centri di detenzione.

Il supporto conoscitivo può comunque considerarsi utile per qualsiasi pubblico ufficiale operante anche nell'ambito dei territori nazionali e quindi ovunque possa verificarsi un contatto con una persona che avverta la necessità di richiedere protezione talora anche per fatti sopravvenuti nel paese di origine rispetto al momento dell'ingresso nel territorio europeo (c.d. richiedente asilo "*sur place*").

Tra i doveri e le responsabilità del pubblico ufficiale si colloca innanzitutto il rispetto del principio del "non refoulement" implicante il divieto di espellere o respingere il cittadino straniero verso le

frontiere di territori o verso qualsiasi luogo ove possa subire delle persecuzioni, la pena di morte, la tortura, o qualsiasi punizione o trattamento inumano o degradante.

Al pubblico ufficiale di primo contatto viene anche richiesta una attitudine alla individuazione della presenza di soggetti in situazioni specifiche di vulnerabilità riconducibili ad es. alla condizione di minore straniero non accompagnato o di vittima di tratta. In tali casi l'operatore dovrà indirizzare il soggetto "vulnerabile" verso gli organismi di protezione specificamente preposti che possono essere diversi da quelli preposti all'accoglienza della generalità dei richiedenti asilo.

Tali categorie di soggetti "vulnerabili" possono esprimere bisogni "multipli" riconducibili anche alle condizioni rientranti nella protezione internazionale oppure possono rientrare esclusivamente nelle tipologie riconducibili alle specifiche situazioni di vulnerabilità sopra esemplificate e giuridicamente tutelate.

Al pubblico ufficiale di primo contatto viene principalmente richiesta una capacità di individuazione delle persone desiderose di rivolgere una richiesta di asilo alle quali dovrà venire fornito un adeguato supporto informativo in merito al funzionamento del sistema nazionale di protezione. Il pubblico ufficiale può anche indirizzare il richiedente asilo verso i servizi informativi condotti da organismi specializzati e disponibili sul territorio.

Per l'individuazione del richiedente asilo possono considerarsi rilevanti alcuni indicatori quali ad es. l'area di provenienza della persona, l'apparente condizione di paura o di stress, le sue espressioni verbali.

Nel momento in cui l'individuo risulta esprimere in qualsiasi forma e a qualsiasi autorità la propria volontà di richiedere protezione egli viene ad assumere la condizione giuridica di richiedente asilo. A questo punto il richiedente asilo deve venire indirizzato verso l'ufficio competente a registrare e a formalizzare la richiesta di asilo. Da questa formalizzazione deriva la possibilità per il richiedente asilo di venirsene riconosciuto come tale e di poter quindi vedere effettivamente riconosciuti i propri diritti. Nel nostro paese la formalizzazione della richiesta di asilo avviene presso l'ufficio della Questura.

Il principio sopra descritto del "non refoulement" deve comunque venire rispettato anche se per qualsiasi motivo la persona non intenda rivolgere una richiesta di asilo.

Secondo le indicazioni europee il momento della registrazione dovrebbe avvenire entro tre giorni dal momento della espressione della richiesta di asilo.

In contesti nei quali si riscontri una presenza estremamente elevata di richiedenti asilo il termine di tre giorni può venire esteso fino a un massimo di dieci giorni.

Al momento della formalizzazione della richiesta di asilo può fare seguito una successiva fase di raccolta di documenti ed elementi che potranno risultare utili nella fase della valutazione della richiesta di asilo.

Occorre chiarire che il pubblico ufficiale di primo contatto e gli uffici preposti alla registrazione della richiesta di asilo devono limitarsi a raccogliere la volontà della persona di presentare una richiesta di asilo mentre la più complessa fase della valutazione di tale richiesta spetterà agli organismi appositamente deputati.

LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE - LO STATUS DI RIFUGIATO E DI TITOLARE DELLA PROTEZIONE SUSSIDIARIA

Nell'ambito del sistema comune europeo viene riconosciuta la possibilità di accesso alla "protezione internazionale" con riferimento alle condizioni soggettive riconducibili alle due categorie dello status di "rifugiato" e dello status di titolare della "protezione sussidiaria".

Le condizioni di riconoscimento della protezione internazionale sono definite nel nostro ordinamento statale dal [D.lvo n.251/2007](#) attuativo della direttiva comunitaria [2004/83/CE](#) (c.d. direttiva qualifiche).

Nel sistema europeo di tutela della protezione internazionale come già detto rientra quindi innanzitutto la piena attuazione dei principi fissati nella Convenzione di Ginevra del 1951 attinenti alla condizione di "rifugiato" riconoscibile con riferimento agli specifici motivi di persecuzione definitivi nella citata Convenzione.

Ai principi fissati a livello globale per il riconoscimento della condizione di rifugiato si aggiungono nel sistema europeo i principi elaborati ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria fondati sul presupposto della sussistenza di un fondato timore di soggezione del richiedente la protezione a un "danno grave" nel paese di origine.

Dal punto di vista normativo rientrano nella definizione di danno grave:

- a) La condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte;
- b) La tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine;
- c) La minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Particolarmente rilevante è la condizione individuata sotto il punto c) tale da porsi a fondamento di una significativa percentuale di decisioni favorevoli al riconoscimento della protezione internazionale fondate sulla base di riscontrate situazioni di "violenza indiscriminata" o di "conflitto armato interno o internazionale" nella località di origine del richiedente. Tali situazioni caratterizzano infatti nella fase storica attuale i contesti di interi paesi o di porzioni di territorio al loro interno.

Occorre rilevare che le condizioni giuridiche del titolare dello status di rifugiato e del titolare della protezione sussidiaria sotto il profilo della tutela riconosciuta sono in gran parte assimilabili sotto una pluralità di profili. E' innanzitutto equiparata la durata di cinque anni del permesso di soggiorno rilasciato, rinnovabile qualora alla scadenza vengano ritenute persistenti le condizioni nel paese di origine che hanno determinato il riconoscimento iniziale del diritto alla protezione.

In ogni caso ai titolari dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria ove venissero meno le condizioni di rinnovo del permesso di soggiorno a seguito di un mutamento favorevole delle condizioni del paese di origine viene comunque riconosciuta la possibilità della conversione dell'originario permesso di soggiorno in uno nuovo per lavoro rinnovabile a tempo indeterminato qualora ne sussistano le condizioni legate essenzialmente alla dimostrazione della sussistenza di un valido rapporto di lavoro.

Ai titolari del permesso di soggiorno per "asilo" collegato al riconoscimento dello status di rifugiato e per "protezione sussidiaria" viene riconosciuta la possibilità di studiare e lavorare nel nostro paese. La possibilità di accesso al lavoro è esplicitamente estesa all'area del pubblico impiego.

L'accesso alla possibilità di lavoro regolare è peraltro riconosciuta già a decorrere da due mesi dalla semplice presentazione della richiesta di asilo.

I titolari del permesso di soggiorno per asilo e per protezione sussidiaria hanno infine accesso in maniera agevolata alla procedura di ricongiungimento familiare poiché non viene richiesta loro la dimostrazione del possesso di requisiti di reddito e di idonea sistemazione abitativa. Il possesso di tali requisiti viene richiesto invece per la generalità dei cittadini stranieri titolari delle altre tipologie di permesso di soggiorno che danno titolo al ricongiungimento familiare.

Una facoltà riconosciuta al solo titolare del permesso di soggiorno per "asilo" è collegata alla possibilità di richiedere la cittadinanza italiana dopo cinque anni di residenza legale nel territorio italiana anziché dopo i dieci anni previsti per la generalità dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti. La stessa possibilità di acquisizione della cittadinanza italiana dopo cinque anni di legale residenza viene riconosciuta alle persone titolari dello status di "apolide". Lo status di "apolide", tutelato da apposite convenzioni internazionali, è riconosciuto alla persona priva di qualunque cittadinanza.

Occorre quindi evidenziare come lo status di rifugiato e lo status di titolare della protezione sussidiaria pur se distinti tra loro siano sostanzialmente in gran parte assimilabili e in una prospettiva di semplificazione dei processi decisionali potrebbe considerarsi auspicabile una loro unificazione.

LA PROTEZIONE TEMPORANEA E UMANITARIA

A un livello di tutela inferiore rispetto a quella garantita dalla protezione internazionale si colloca il riconoscimento della protezione temporanea e della protezione umanitaria.

In ogni caso ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari è consentito l'accesso al lavoro e allo studio nonché alla possibilità di conversione nel permesso di soggiorno per lavoro.

Ci soffermiamo ora su una descrizione delle misure di protezione temporanea per poi esaminare la disciplina della protezione umanitaria.

La protezione temporanea è disciplinata dal [Decreto Legislativo n.85/2003](#) attuativo della direttiva dell'Unione Europea [2001/55/CE](#) del 20 Luglio 2001.

La protezione temporanea ai sensi della normativa citata si attiva a seguito di una decisione del Consiglio dell'Unione Europea in caso di afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione Europea che non possono rientrare nel loro Paese di origine.

Sono da considerare "sfollate", rientranti nella sfera di tutela della protezione temporanea, le persone fuggite da zone di conflitto armato o di violenza endemica ovvero le persone che siano soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o che siano state vittime di siffatte violazioni.

L'attuazione delle misure di protezione temporanea prevede l'adozione di una decisione del Consiglio dell'Unione Europea e la conseguente adozione in ambito nazionale di un Decreto del

Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 20 del [Decreto Legislativo 286/'98](#) (Testo Unico delle Leggi sull'Immigrazione).

Nelle determinazioni dell'Unione Europea e del Governo nazionale devono venire disciplinati aspetti quali le condizioni dell'accoglienza e le modalità di rilascio dei visti d'ingresso e dei permessi di soggiorno.

La protezione temporanea consente di riconoscere un livello garantito di tutela e di legittimazione al soggiorno regolare a prescindere dall'esame individuale della richiesta di protezione previsto invece nella disciplina della protezione internazionale e umanitaria. L'esclusione dalla tutela riconosciuta alle persone rientranti nella categorie ammesse alla protezione temporanea è limitata alle ipotesi richiamate espressamente dalla normativa in relazione essenzialmente alla commissione di gravi crimini e reati.

Nell'ordinamento nazionale il sopracitato art. 20 del Decreto Legislativo n.286/'98 si inserisce nella cornice europea di disciplina della protezione temporanea ma può anche vivere di una vita autonoma.

Di fatto l'unico caso registrato negli ultimi anni di attuazione della disciplina della protezione temporanea nel nostro paese è maturato al di fuori del contesto dell'Unione Europea.

La disciplina della protezione temporanea ai sensi dell'art. 20 del Decreto Legislativo n.286/'98 è stata attivata infatti con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 Aprile 2011 all'interno del solo quadro nazionale.

Con tale determinazione vennero definite le misure umanitarie di protezione temporanea da assicurarsi nel territorio dello Stato in favore di cittadini appartenenti a Paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale dal 1° Gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 Aprile 2011.

Con la protezione temporanea si garantiva quindi un'accoglienza e una tutela al flusso di cittadini stranieri provenienti di fatto in un quel momento storico prevalentemente dalla Tunisia nell'arco temporale sopra indicato e riversatisi nel nostro territorio a seguito dell'inizio dei sommovimenti della Primavera Araba avviatisi come si ricorderà in quel paese.

Il consistente flusso migratorio registrato a partire dal mese di Maggio 2011 proveniente da una serie ampia di paesi e transitato principalmente dalla Libia è stato invece incanalato nella direzione della richiesta di asilo con un conseguente consistente forte incremento numerico di tali richieste sottoposte su base individuale alla valutazione da parte delle Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale.

FOCUS SU PROTEZIONE UMANITARIA E PRINCIPI COSTITUZIONALI

Passiamo ora a un esame della protezione umanitaria che non trova una specifica disciplina in ambito europeo.

La normativa europea rimette infatti ai singoli stati la possibilità di riconoscere tale livello di protezione senza escluderla ma senza individuare un livello necessario e uniforme di garanzia.

Nell'ordinamento italiano la protezione umanitaria trova il suo fondamento nell'art. 5 comma 6 del D.Lvo 286/98 (Testo Unico delle Leggi sull'Immigrazione) ove si afferma il principio del divieto di rifiuto o revoca del permesso di soggiorno qualora "ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano". In

tali casi il Questore rilascia un permesso di soggiorno per motivi umanitari secondo le modalità indicate nel regolamento di attuazione.

L'art. 11 comma c ter del regolamento di attuazione del testo unico sull'immigrazione ([DPR 394/99](#)) prevede il rilascio da parte del Questore del permesso di soggiorno per motivi umanitari "previo parere delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale ovvero acquisizione dall'interessato di documentazione riguardante i motivi della richiesta relativi ad oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale".

Tra gli obblighi costituzionali richiamati dal citato art. 5, comma 6 D.Lvo 286/98 sui quali fondare il riconoscimento della protezione umanitaria possiamo citare l'art. 10 comma 3 sopra richiamato dedicato esplicitamente al diritto di asilo ma anche l'art. 2 teso a garantire i diritti fondamentali della persona.

Sul riconoscimento della garanzia costituzionale di cui all'art.2 della Costituzione in favore dello straniero richiedente la protezione umanitaria si è espressa la Corte di Cassazione con [sentenza n. 19393/2009](#).

Non possiamo peraltro non riconoscere come la portata universalistica dei principi costituzionali sopra citati trovi difficoltà di completa implementazione nel contesto storico e culturale attuale molto diverso da quello dell'immediato dopoguerra nel quale venne elaborata e approvata la Carta Costituzionale.

Il livello di riconoscimento nel nostro paese di un diritto di asilo collegato alla compromissione dei diritti di democrazia richiamati dall'art. 10 della Costituzione e dei diritti fondamentali della persona nel paese di origine richiamati dall'art. 2 della Costituzione è compreso nella fase attuale da esigenze connesse a una politica statuale di protezione delle frontiere, inserita nel più ampio contesto internazionale, tale da creare una inevitabile distanza tra il contenuto letterale dei principi normativi e costituzionali e la loro completa affermazione.

Il riconoscimento dei principi costituzionali pur se compreso trova però attualmente un suo spazio e una sua vita in grado di espandersi gradualmente fino a poter raggiungere in prospettiva futura la portata massima con il conseguente completamento del disegno costituzionale delineato dai nostri Padri Costituenti.

Lo spazio riconoscibile ai principi costituzionali viene concretamente definito dagli orientamenti delle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e dagli orientamenti della giurisprudenza affermati nell'ambito dei procedimenti giudiziari conseguenti ai ricorsi contro le decisioni negative delle Commissioni Territoriali.

Tra gli orientamenti giurisdizionali rivestono un rilievo primario quelli consolidati in pronunce dell'organo di vertice e cioè della Corte di Cassazione dotate di un valore interpretativo cogente in grado di riflettersi sulle valutazioni degli organi amministrativi quali la commissione nazionale e le commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

Le pronunce della Corte di Cassazione sono liberamente accessibili dal [sito istituzionale](#) di tale organismo.

Aggiornamenti costanti sulle pronunce di organi giudiziari in tema di diritto di asilo e in generale sulle tematiche dell'immigrazione sono rese liberamente disponibili su web in siti specializzati tra i quali occorre citare il sito [Melting-Pot](#).

In tale sito oltre a informazioni di carattere giuridico sono anche rese disponibili informazioni e aggiornamenti sulle generali tematiche dell'immigrazione e dell'asilo.

Ci limitiamo in questa sede a citare alcune delle pronunce della Corte di Cassazione su tale tematica tali da aiutare a delineare una cornice di riferimento seppur parziale nella pur complessa definizione dei confini del riconoscimento della protezione umanitaria.

Con l'ordinanza n. 10686/2012 e con la successiva ordinanza n. 26887/2013 la Corte di Cassazione afferma che il diritto di asilo costituzionale è attualmente attuato e disciplinato attraverso gli istituti della protezione internazionale previsti nel [D.lvo 251 del 2007](#) e della protezione umanitaria prevista dall'art. 5 comma 6 del [D.lvo 286/98](#).

Con queste pronunce l'asilo costituzionale può considerarsi concretamente vivente nel nostro ordinamento giuridico.

Con l'ordinanza n. 19393/2009 la Corte di Cassazione in sezioni unite stabilisce che la situazione giuridica dell'aspirante alla protezione umanitaria ha natura di diritto soggettivo e la valutazione della commissione territoriale ha natura solo di accertamento tecnico, privo di margini di esercizio di discrezionalità amministrativa, della sussistenza delle condizioni a fondamento del riconoscimento di tale forma di tutela.

Tale principio di essenziale rilievo fatica ad affermarsi concretamente per il debole parziale riconoscimento delle indicazioni contenute negli artt. 2 e 10 della Costituzione e per la carenza di una precisa cornice di criteri di riferimento sufficientemente delineati a fondamento delle valutazioni che dovrebbero essere solo di natura tecnica delle commissioni territoriali preposte all'esame delle richieste di protezione internazionale e umanitaria.

La completa esplorazione del quadro delle condizioni tali da poter motivare nella fase attuale il riconoscimento della protezione umanitaria esula per la sua complessità dall'ambito della presente elaborato.

Di fatto il riconoscimento della protezione umanitaria può collegarsi a situazioni specifiche di "vulnerabilità" con un rilievo attribuibile ad aspetti quali una forte precarietà delle condizioni di salute.

A rafforzare la definizione di una cornice precisa di riferimento tesa a definire con il maggior grado possibile di approssimazione l'ambito riconosciuto alla tutela umanitaria potrebbe contribuire una raccolta e una lettura ragionata delle pronunce degli organi giudiziari e in particolare della Corte di Cassazione.

Occorre infine rilevare come la protezione umanitaria può considerarsi arricchita da una serie ulteriore di previsioni normative tali da contribuire a definire un sistema composito assimilabile a un mosaico riconducibile alla tutela dal rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali richiamati dallo stesso art. 5 comma 6 [D.lvo 286/98](#).

A contribuire alla costruzione del mosaico concorre innanzitutto citare l'art. 19 comma 1 del Testo Unico delle leggi sull'immigrazione ove si prevede il divieto di espulsione o respingimento verso uno Stato in cui il cittadino straniero possa venirsi a trovare vittima di persecuzione.

Occorre rilevare come tra i motivi di persecuzione richiamati nella citata norma oltre a venire compresi quelli derivanti dalla Convenzione di Ginevra sul riconoscimento dello status di rifugiato sono anche contemplati quelli collegabili a "condizioni personali o sociali" nel paese di origine. Tale ultimo inciso, ove riconosciuto nelle sedi amministrative e giudiziarie, potrebbe definire uno

spazio potenzialmente inquadrabile tra i parametri utili ai fini della concessione della protezione umanitaria nel nostro paese e in grado di espandere in maniera significativa la sfera della tutela.

Il riferimento a motivi di persecuzione derivanti da condizioni personali e sociali nel paese di origine potrebbe infatti creare le condizioni di una tutela giuridica riconoscibile in favore del cittadino straniero riconducibile a una pluralità di situazioni di privazione verificabili nel paese di origine e di limitazione delle possibilità di esercizio dei diritti fondamentali.

Occorre inoltre considerare che se le migrazioni derivanti da situazioni di privazione personale nel paese di origine vengono generalmente ricondotte a ragioni di carattere "economico" è però pur vero che condizioni di gravissima restrizione delle possibilità di espansione di una vita dignitosa sotto il profilo delle condizioni materiali trovano in realtà la loro origine nella compromissione dei diritti di democrazia richiamati nell'art. 10 della Costituzione a fondamento del riconoscimento del diritto di asilo e nella compromissione dei diritti fondamentali della persona richiamati nell'art. 2 della Costituzione.

La tutela umanitaria viene anche riconosciuta in relazione alla fenomenologia, richiamata nell'art. 18 del testo unico delle leggi sull'immigrazione di cui al [D.Lvo 286/'98](#), della tratta e della soggezione a grave sfruttamento.

La stessa tutela può venire riconosciuta alla vittima di violenza domestica contemplata nell'art. 18 bis del citato testo unico e alla vittima di particolare sfruttamento lavorativo alle condizioni previste nell'art. 22 comma 12 quater sempre del testo unico delle leggi sull'immigrazione.

IL SISTEMA DI VALUTAZIONE DELLE RICHIESTE DI ASILO

GLI INDIRIZZI NORMATIVI IN AMBITO NAZIONALE E INTERNAZIONALE

Il sistema di tutela dell'asilo delineato nelle convenzioni internazionali si fonda su procedure di valutazione delle richieste individuali di protezione secondo regole e modalità rimesse alle determinazioni degli Stati.

Nel manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato ([handbook on procedures and criteria for determinino refugee status under the 1951 convention and the 1967 protocol relating to the status of refugees](#)) pubblicato dall'UNHCCR sono contenute delle indicazioni rivolte agli Stati firmatari della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati e/o del protocollo aggiuntivo del 1967. Nella versione in lingua inglese edita nel 2011 è anche contenuto l'elenco degli Stati firmatari di uno dei citati atti convenzionali citati o di entrambi.

Sul WEB è reperibile anche la [versione in lingua italiana](#) di utile lettura anche se riferita a edizioni precedenti rispetto alla versione citata risalente al 2011.

Secondo le metodologie indicate nel manuale citato spetta al richiedente asilo rappresentare i fatti sui quali si fonda l'istanza e produrre gli elementi di prova a sua disposizione.

Nel processo di valutazione occorre però considerare l'oggettiva difficoltà riscontrabile nella raccolta di prove a sostegno della richiesta di protezione da parte di una persona in fuga dal proprio paese in condizioni spesso di estrema difficoltà.

Viene pertanto previsto un ruolo degli organismi statali preposti alla valutazione della richiesta di protezione di collaborazione nella raccolta delle informazioni rilevanti a fini della decisione e viene inoltre prevista la possibilità di prescindere dalla disponibilità di veri e propri elementi probatori relativi ai fatti dichiarati dal richiedente asilo con il ricorso al "beneficio del dubbio".

Il beneficio del dubbio può essere concesso "quando l'esaminatore si sia convinto della credibilità complessiva del richiedente. Le dichiarazioni di quest'ultimo dovranno essere coerenti e plausibili, e non in contrasto con fatti generalmente noti".

In queste righe sono raccolte le indicazioni essenziali rilevanti all'interno del processo di valutazione attinenti alla credibilità e alla coerenza del racconto sotto il duplice versante della "coerenza interna" riferita cioè alla descrizione della singola vicenda individuale rappresentata dal richiedente asilo e della "coerenza esterna" riferita alla relazione tra il racconto della vicenda individuale e le informazioni note sulle aree e i contesti di provenienza.

Anche se la valutazione della richiesta di protezione deve avvenire di norma su base individuale già nelle indicazioni fornite dall'UNHCR nel manuale sopra citato si prende in considerazione l'ipotesi di una "determinazione collettiva" dello status di rifugiato qualora si riscontrino situazioni di interi gruppi di persone che hanno lasciato la propria residenza in circostanze simili.

La considerazione di tale possibilità di valutazione su base collettiva è da considerare di particolare rilievo nella fase storica attuale caratterizzata da movimenti di massa di richiedenti asilo e protezione.

Sugli indirizzi di derivazione UNHCR sopra richiamati si innesta un più recente quadro normativo nazionale inserito nella cornice europea delineata dalla [direttiva europea 2013/32/EU](#) (c.d. direttiva procedure), sostitutiva della precedente direttiva [2005/85/CE](#), che indica i principi comuni agli stati membri da seguire nell'ambito delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale.

Il quadro normativo nazionale comprende innanzitutto il [Decreto Legislativo n. 25/2008](#) attuativo della citata [direttiva europea 2005/85/CE](#) e il regolamento di attuazione contenuto nel [DPR n. 21/2015](#). Alcune norme rilevanti per le tematiche affrontate nel presente paragrafo sono comprese inoltre nel [Decreto Legislativo n. 251/2007](#) (v. art. 3 sull'esame dei fatti e delle circostanze a fondamento della domanda di protezione) e nel [Decreto Legislativo n. 142/2015](#) (v. art. 14, comma 4 sulla correlazione tra processo di valutazione della domanda di protezione e percorso di accoglienza) mentre l'art. 19 del [Decreto Legislativo 150/2011](#) disciplina la procedura di ricorso giurisdizionale al Tribunale civile ordinario la cui decisione è ricorribile presso la Corte di Cassazione. Con il [Decreto Legge n. 13/'17](#) convertito in l. 46/'17 sono state introdotte sezioni specializzate presso i Tribunali competenti in vari ambiti concernenti la materia dell'immigrazione compreso il contenzioso in tema di asilo e sono state introdotte norme attinenti alla disciplina del procedimento giurisdizionale e allo svolgimento delle audizioni presso le Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale.

Sotto il profilo della difesa in giudizio occorre ricordare la possibilità di accesso all'istituto del gratuito patrocinio disponibile per il richiedente asilo che abbia visto rigettata la propria domanda di protezione e intenda proporre ricorso. Una illustrazione della procedura di accesso al gratuito patrocinio e delle problematiche connesse è contenuta nello studio dal titolo "[Il patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti giurisdizionali per l'accertamento della protezione internazionale e/o umanitaria](#)" promosso dall' [Associazione di Studi Giuridici sull'Immigrazione \(ASGI\)](#).

Il sistema di valutazione europeo si estende oltre l'ambito del riconoscimento dello status di rifugiato per includere l'esame delle condizioni per il riconoscimento della protezione sussidiaria mentre all'ambito nazionale è rimessa la valutazione dei presupposti della concessione della protezione umanitaria.

Il sistema europeo accanto a un regime ordinario di esame delle richieste di asilo prevede anche delle procedure speciali, richiamate negli art. 31 commi 7 e 8, 32, 33 e 40 della [direttiva 2013/32/EU](#). Le norme indicate comprendono i casi di esame prioritario qualora la richiesta di asilo sia da ritenere probabilmente fondata o sia presentata da soggetto vulnerabile o bisognoso di speciali garanzie, in particolare da minore non accompagnato.

Un esame accelerato o prioritario delle richieste di asilo può anche porsi a fondamento di decisioni negative e può venire condotto in aree di frontiera o in zone di transito, ferme restando le fondamentali garanzie procedurali in ogni caso riconosciute, in varie circostanze elencate all'art. 31 comma 8 della Direttiva 2013/32/UE tra le quali la provenienza da "paese di origine sicuro".

Sono inoltre previsti i casi di richiesta di asilo replicata, di manifesta infondatezza della richiesta e di inammissibilità in casi appositamente elencati tra i quali la concessione della protezione internazionale da altro paese membro dell'Unione Europea o il transito da uno Stato non membro

dell'Unione Europeo che possa considerarsi per il richiedente “primo paese di asilo” o “paese terzo sicuro”.

Dal [rapporto annuale EASO](#) risulta che nell'anno 2016 le procedure speciali sono riferibili a una piccola percentuale (9%) di tutte le decisioni assunte nell'anno.

Nel grafico di seguito riportato viene evidenziato il raffronto tra gli esiti delle procedure di esame della richiesta di asilo (decisione negativa, concessione dello status di rifugiato, concessione della protezione sussidiaria) nel contesto delle diverse tipologie di procedure (normale, alla frontiera, ammissibilità, accelerata).

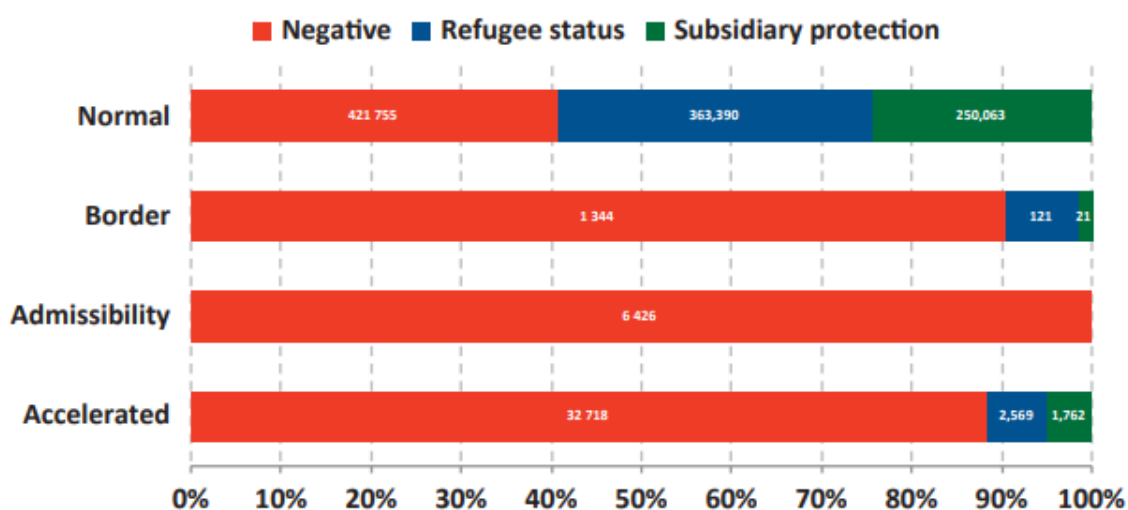


Figure 40: Total number of decisions, by type and outcome of procedure, in EU+ countries

Source: EPS data, 2016

Figura 13 - Numero totale delle decisioni, divise per tipo e risultato della procedura, nei paesi EU+. Fonte: “Rapporto EASO 2016”, EASO 2016

Dal raffronto si rileva un utilizzo nettamente prevalente delle procedure speciali per l'assunzione di decisioni negative mentre è largamente sottoutilizzata la possibilità di snellimento del processo decisionale attraverso il ricorso alle procedure speciali in casi di manifesta fondatezza della richiesta di asilo o in presenza di soggetti vulnerabili.

Da considerare che il 100% di decisioni negative risultanti dal grafico nella categoria relativa all'esame di “ammissibilità” si spiega in quanto tale esame prelude alla possibilità di una valutazione completa nel merito della domanda e quindi non può di per sé sfociare in una decisione positiva con il riconoscimento di una forma di protezione internazionale.

Nell'ordinamento nazionale le procedure speciali sono richiamate nell'art. 28 e seguenti del .lvo n. 25/2008 e successive modifiche.

GLI ORGANISMI DI VALUTAZIONE, L'AUDIZIONE DEL RICHIEDENTE ASILO E LE FONTI DI CONOSCENZA DELLE CONDIZIONI DEI PAESI DI ORIGINE

La disciplina normativa vigente nel nostro paese prevede la presenza di una organizzazione complessa preposta alla valutazione delle richieste di protezione internazionale e umanitaria alla quale presiede la “commissione nazionale per il riconoscimento della protezione internazionale” con compiti essenzialmente di indirizzo e di supporto nei confronti delle “commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale” previste nel numero massimo di venti. Presso le commissioni territoriali possono venire istituite delle sezioni in un numero massimo di trenta a livello nazionale.

Presso le commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale o presso una loro sezione è prevista l’audizione del richiedente asilo preliminare alla decisione, ricorribile in sede giudiziaria. La decisione della commissione territoriale può comportare il riconoscimento dello status di rifugiato, di titolare di protezione sussidiaria o il diniego di riconoscimento della protezione internazionale. Il rigetto della domanda di asilo può essere motivato con la manifesta infondatezza qualora il richiedente asilo sollevi esclusivamente questioni che non hanno alcuna attinenza con il presupposto per il riconoscimento della protezione internazionale.

In caso di decisione di manifesta infondatezza non si verifica l’effetto sospensivo connesso alla presentazione di ricorso giurisdizionale salva la possibilità del giudice di riconoscere comunque tale effetto sospensivo per gravi ragioni su richiesta dell’interessato.

Le commissioni territoriali o le loro sezioni sono nominate con decreto del Ministro dell’Interno e sono composte da un funzionario della carriera prefettizia, con funzioni di presidente, da un funzionario della Polizia di Stato, da un rappresentante di un ente locale e da un rappresentante designato dall’UNHCR.

L’audizione del richiedente asilo può essere sostenuta da un componente della Commissione Territoriale mentre la decisione è presa in forma collegiale. Per lo svolgimento dell’audizione è garantita ove necessaria l’assistenza dell’interprete ed è prescritta l’assistenza del tutore in presenza di minore straniero non accompagnato.

Nell’ambito del materiale a disposizione dei componenti delle commissioni territoriali di supporto per lo svolgimento dell’audizione del richiedente asilo è da citare il documento “[intervistare i richiedenti asilo](#)” diffuso dall’UNHCR.

La decisione della commissione territoriale nella sua motivazione deve tenere conto delle informazioni disponibili sui paesi di provenienza dei richiedenti asilo.

Per il supporto ai membri delle commissioni territoriali nell’acquisizione di informazioni sui paesi di provenienza rilevanti come abbiamo visto ai fini della decisione è prevista la costituzione a cura della commissione nazionale di un centro di documentazione sulla situazione socio - politico - economica dei Paesi di origine dei richiedenti asilo.

Tale attività relativa al reperimento di informazioni sui paesi di origine si inquadra in un modello organizzativo normalmente adottato dai Paesi membri dell’Unione Europea e applicato attraverso la costituzione di apposite unità denominate COI (Country of Origin Information).

In ambito nazionale tra le fonti di conoscenza sulle condizioni dei paesi di provenienza liberamente disponibili occorre citare il servizio informativo “[viaggiare sicuri](#)” messo a disposizione on-line dal Ministero degli Esteri.

Tale servizio informativo pur se pensato con riferimento alla condizione del cittadino italiano con interessi conoscitivi in ambito turistico o lavorativo rappresenta tuttavia una fonte di informazioni

minime ufficiali in lingua italiana continuamente aggiornate attinenti alle situazioni e condizioni dei diversi Stati nel mondo da considerarsi di possibile utilità anche nell'ambito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

Tra i testi diffusi nell'editoria contenenti informazioni minime basilari periodicamente aggiornate su tutti gli Stati del mondo occorre citare l'*Atlante Geopolitico Treccani*.

Informazioni molto più approfondite sui paesi di origine dei richiedenti asilo possono reperirsi su siti specializzati liberamente accessibili on-line quali [Refworld](#) ed [Ecoi.net](#) o nel sito dell'organismo denominato [EASO](#) costituito nell'ambito dell'Unione Europa con il compito di fornire un supporto agli stati membri nella conduzione delle politiche sull'asilo.

Questi portali raccolgono informazioni normalmente disponibili in lingua inglese sui paesi di provenienza dei richiedenti asilo rilevanti nell'ambito dell'esame delle richieste di protezione internazionale e provenienti da una pluralità di fonti.

Di particolare rilievo e autorevolezza sono da considerare i documenti elaborati dall'UNHCR contenenti raccomandazioni e indirizzi agli Stati.

Nei portali sopra citati sono inoltre disponibili informazioni provenienti da altri organismi internazionali intergovernativi come quelli operanti nel quadro delle Nazioni Unite e non governativi quali ad es. Amnesty International o elaborate dalle unità COI (Country of Origin Information) dei diversi Stati.

Le informazioni contenute nei documenti disponibili nei portali in esame possono riferirsi alle condizioni generali dei singoli paesi esaminate sotto profili quali il rispetto dei diritti umani e delle minoranze, le condizioni di conflitto interno oppure possono riguardare il trattamento riservato a gruppi sociali particolari quali ad es. per le persone omosessuali o i renitenti alla leva e gli obiettori di coscienza.

Naturalmente informazioni sulle condizioni dei paesi di origine e su specifici contesti possono essere liberamente reperite tramite il ricorso alla generalità delle fonti di conoscenza disponibili in Internet e nella pubblicistica.

E' importante rilevare una duplice correlazione tra il percorso di accoglienza del richiedente asilo e il processo di valutazione della richiesta di asilo sotto il profilo del percorso di preparazione all'audizione e sotto il profilo inoltre dei presupposti per la permanenza in accoglienza.

La correlazione temporale con il percorso di accoglienza è prevista all'art. 14 comma 4 del [D.lvo n. 142/2015](#) ove si stabilisce che le misure di accoglienza sono assicurate in via ordinaria per la durata del procedimento di esame della domanda da parte della commissione territoriale e, in caso di rigetto, fino alla scadenza del termine per l'impugnazione della decisione. La presentazione e la pendenza del ricorso giurisdizionale fino alla decisione del Tribunale garantiscono la permanenza legale nel territorio e il proseguimento del percorso di accoglienza.

Come già visto in alcuni casi indicati in modo specifico dalla norma la decisione negativa della Commissione territoriale è immediatamente esecutiva e preclude quindi la permanenza legale nel territorio nazionale salva la facoltà di sospensione dell'immediata esecutività della decisione rimessa al Tribunale.

La correlazione con il processo amministrativo e giudiziario di valutazione della richiesta di asilo non esclude che il percorso di accoglienza possa proseguire in caso di esito positivo della richiesta di asilo.

E' da considerare auspicabile la definizione di un arco temporale preciso seppur non rigido stimabile intorno all'anno sul quale venga calibrato innanzitutto il processo di valutazione in sede amministrativa con l'eventuale coda giudiziaria della richiesta di asilo. Nello stesso arco temporale dovrebbero parallelamente venire garantiti gli interventi tesi a favorire una positiva prospettiva di integrazione del richiedente asilo nel territorio attraverso l'erogazione di servizi in ambiti quali l'insegnamento della lingua e l'orientamento al lavoro.

Un tale approccio potrebbe al tempo stesso salvaguardare diritti ed aspettative del richiedente asilo e agevolare la governance dei processi di accoglienza mediante un congruo turn-over all'interno delle strutture.

LA PREPARAZIONE DELL'AUDIZIONE DEL RICHIEDENTE ASILO PRESSO LA COMMISSIONE TERRITORIALE PER IL RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Nel "[manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per i richiedenti e titolari di protezione internazionale](#)" elaborato dal [Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati \(SPRAR\)](#) all'interno della sezione dedicata al servizio di orientamento legale sono contenute analitiche indicazioni di supporto all'azione svolta dalla struttura di accoglienza nella fase della preparazione del richiedente asilo all'audizione presso la Commissione per il Riconoscimento dello Status di Rifugiato.

In tale fase riveste particolare rilievo la redazione di una memoria personale da inoltrare alla commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale in vista dell'audizione finalizzata a:

- presentare la storia del richiedente, mettendo in luce i motivi che l'hanno indotto a lasciare il proprio Paese e a richiedere protezione;
- comprovare le dichiarazioni rese dallo stesso richiedente.

La fase di preparazione all'audizione è essenzialmente finalizzata alla ricostruzione della vicenda personale del richiedente asilo attraverso una elaborazione di ricordi personali, la raccolta di eventuali documentazioni disponibili e una analisi accurata delle condizioni del paese di provenienza alla luce delle fonti disponibili.

Sotto il profilo della documentazione è da evidenziare il rilievo che può rivestire quella di tipo sanitario in grado di attestare eventuali violenze ed episodi di tortura subiti e la sussistenza di traumi con possibili ripercussioni sull'equilibrio psichico.

L'elaborazione della memoria personale richiede un processo condotto in più incontri in un congruo lasso temporale di alcuni mesi e fondato essenzialmente su un forte rapporto di fiducia personale tra richiedente asilo e operatori della struttura di accoglienza tale da consentire di superare ogni barriera di diffidenza e di far emergere la storia personale in termini veritieri. L'attività di preparazione all'audizione consente inoltre di evitare possibili lacune e contraddizioni nel racconto della storia personale durante l'audizione.

Per lo svolgimento dell'attività di affiancamento del richiedente asilo nella preparazione della memoria personale e nella preparazione all'audizione è da ritenere essenziale la presenza di operatori con una conoscenza di base della normativa sulla protezione internazionale e con una

predisposizione ad accedere alle fonti disponibili per l'acquisizione di informazioni sulle condizioni dei paesi di origine.

E' da ritenere soprattutto essenziale l'attitudine e la predisposizione dell'operatore a condurre una positiva relazione interpersonale nell'ambito di un rapporto di fiducia costruito nel contesto complessivo e quotidiano di svolgimento dell'attività di accoglienza.

La preparazione di una accurata memoria personale favorisce inoltre una comprensione della complessiva situazione personale del richiedente asilo e delle sue relazioni con il proprio contesto familiare e sociale di origine. Tale comprensione assume un rilievo che va al di là della specifica circostanza della preparazione dell'audizione presso la commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale.

Una accurata conoscenza del vissuto personale dell'ospite del percorso di accoglienza può considerarsi infatti essenziale nel quadro della complessiva azione di aiuto e di sostegno tesa a favorire la crescita delle possibilità di riscatto e di sviluppo di una completa autonomia personale.

GLI IMPEGNI DEGLI STATI E LE POLITICHE IN AMBITO INTERNAZIONALE

Nell'avvicinarci all'esame delle regole stabilite in ambito internazionale tese a garantire la tutela del diritto di asilo è opportuno un richiamo alle indicazioni contenute nell'art. 11 della Costituzione ove si stabilisce che "l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo".

Gli impegni degli Stati nel contesto internazionale sul tema dell'asilo si fondano a livello globale sull'adesione ai principi indicati nella Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati, approvata in una speciale assemblea delle Nazioni Unite, e nel protocollo aggiuntivo del 1967 che ha rimosso i limiti temporali e geografici previsti nella Convenzione di Ginevra. La Convenzione di Ginevra conteneva infatti una prima limitazione con il riferimento agli eventi verificatisi prima del 1951 e una seconda limitazione riferita alla facoltà per lo stato aderente di estendere la protezione alla sfera dei soli eventi verificatisi in Europa.

Ogni Stato ha la possibilità di aderire alla Convenzione di Ginevra del 1951, al protocollo aggiuntivo del 1967 o ad entrambi gli strumenti pattizi.

Nel 2011, a sessanta anni dalla approvazione della Convenzione di Ginevra gli Stati aderenti alla Convenzione e/o al protocollo aggiuntivo risultavano 148 (tre quarti dei paesi del mondo).

Alcuni indirizzi comuni a gruppi di stati, ulteriori rispetto a quelli contenuti nella Convenzione di Ginevra, vengono indicati in atti originati in singole aree continentali quali la Convenzione del 1961 tra i paesi dell'attuale Unione Africana, la Dichiarazione di Cartagena del 1984 con estensione in paesi del Centro e Sud America e gli atti normativi adottati nel contesto dell'Unione Europea.

GLI INDIRIZZI UNHCR NEL CONTESTO GLOBALE

Il processo di cooperazione tra gli Stati finalizzato alla promozione di una ampia e adeguata attuazione della Convenzione di Ginevra del 1951 è richiamato all'art. 35 della stessa Convenzione ove si dichiara l'impegno a collaborare con l'UNHCR (Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati) nell'esercizio delle sue funzioni e ad aiutare tale organismo a vigilare sull'attuazione della Convenzione.

L'attività di protezione dei rifugiati condotta dall'UNHCR si estende peraltro anche ai contesti dei paesi non aderenti alla convenzione di Ginevra. In tali ambiti geografici si parla di "rifugiati sotto mandato" mentre vengono definiti "rifugiati statutari" quelli presenti all'interno dei paesi aderenti alla Convenzione di Ginevra e/o al protocollo aggiuntivo.

In un documento pubblicato dall'UNHCR dal titolo "[Soluzioni per i Rifugiati](#)" troviamo sintetizzate le principali linee di indirizzo seguite nel complesso processo di promozione dei diritti dei rifugiati

in ambito internazionale. Nel citato documento vengono indicate in particolare le seguenti prospettive operative:

- Il rientro volontario di singoli e o gruppi di rifugiati in condizioni di sicurezza e con adeguate garanzie nel paese di provenienza;
- L'integrazione nel paese di primo asilo in un quadro legale di riconoscimento dei diritti richiamati nella Convenzione di Ginevra sotto profili quali l'accesso al lavoro, ai servizi sanitari, all'istruzione;
- il ricollocamento (resettlement) in paesi terzi rispetto al paese di origine o di primo approdo.

Questa terza prospettiva del ricollocamento assume una particolare rilevanza in contesti caratterizzati da flussi ingenti di rifugiati in paesi ospitanti limitrofi alle aree di crisi. In tali casi è infatti evidente l'impossibilità per i paesi ospitanti di garantire la conduzione di processi adeguati di accoglienza e una integrazione di lungo periodo.

La politica del ricollocamento rappresenta espressione del principio della "condivisione delle responsabilità" (responsibility sharing) e affermazione di un modello di solidarietà e cooperazione tra gli Stati nell'accoglienza dei rifugiati o di popolazioni comunque in fuga dal proprio paese.

Gli interventi di ricollocamento si sviluppano nel contesto globale sotto l' "ombrello" dell'UNHCR che definisce il quadro organizzativo di riferimento ove confluisce l'azione dei singoli paesi disposti a offrire la propria collaborazione con il possibile supporto di organismi della società civile.

Nel citato documento "Soluzioni per i Rifugiati" viene menzionata ad esempio l'operatività nella fase attuale di un gruppo di lavoro sulla crisi in Siria costituito nel 2013 e di cui fanno parte 29 Stati oltre all'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, all'UNHCR e all'Unione Europea. Il gruppo di lavoro svolge la propria attività con visite nei paesi di ingresso di profughi siriani quali Egitto, Giordania, Libano e Turchia. Obiettivo prioritario nell'azione di ricollocamento è l'individuazione nei paesi che ospitano ingenti flussi di sfollati dei casi di particolare vulnerabilità sotto il profilo delle condizioni socio-sanitarie di singoli o gruppi familiari.

A fronte infatti della riscontrata contenuta disponibilità all'accoglienza di rifugiati in termini numerici da parte dei Paesi partecipanti alle azioni di ricollocamento riveste una particolare delicatezza l'attività mirata alla selezione, sulla base di una analisi delle condizioni di vulnerabilità sviluppata sul posto, dei beneficiari dell'intervento.

Come esempio di una espressione significativa di solidarietà in ambito internazionale all'interno del gruppo di lavoro dedicato alla Siria viene citata l'azione del Brasile che al mese di Ottobre 2015 aveva garantito l'accesso con regolare visto di ingresso a 8.000 persone.

INDIRIZZI E POLITICHE IN AMBITO EUROPEO

Nel passare all'esame del contesto europeo si evidenzia innanzitutto lo sviluppo di un ricco e complesso sistema normativo incardinato essenzialmente nella Direttiva 26/06/2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale e nel [regolamento n.604/2013](#) del Parlamento Europeo e del Consiglio detto regolamento Dublino III.

Occorre ricordare che sotto il profilo della valenza normativa lo strumento della Direttiva richiede l'adozione di atti normativi di recepimento all'interno dei singoli Stati mentre lo strumento del Regolamento è direttamente applicabile all'interno degli Stati aderenti all'Unione Europea.

Una prospettiva di evoluzione delle politiche europee si potrebbe fondare su un utilizzo degli incisivi poteri normativi dell'Unione Europea per favorire uno sforzo di implementazione della Convenzione di Ginevra sul riconoscimento dello status di rifugiato sotto il duplice versante della qualificazione e omogeneizzazione su scala europea dei processi di accoglienza e integrazione da un lato e della condivisione delle responsabilità tra gli stati da un altro lato.

Accanto all'utilizzo degli strumenti normativi al perseguimento di una coerente azione europea nel campo dell'asilo potrebbe contribuire un utilizzo attento e consapevole con adeguati meccanismi di monitoraggio della leva finanziaria dei Fondi Strutturali Europei all'interno di uno sviluppo coerente del complesso delle "politiche di coesione" tese a promuovere politiche comuni a livello europeo tra loro integrate, interconnesse e interdipendenti.

In un quadro simile le politiche sociali, dell'asilo, dell'istruzione, dello sviluppo economico, urbano e tecnologico potrebbero venire inserite all'interno di una prospettiva di crescita complessiva civile e culturale dell'Europa nel più ampio contesto globale.

In realtà il sistema europeo dell'asilo invece di incardinarsi in maniera piena nel contesto globale di attuazione dei principi della convenzione di Ginevra del 1951 pur riconoscendone in linea di principio la validità se ne è in parte discostata con l'introduzione di regole autonome e distinte. I principi della Convenzione di Ginevra non pongono infatti limiti e condizioni alla facoltà della richiesta di asilo da sottoporre a esame e valutazione nel paese che la recepisce.

Il quadro normativo europeo è invece imperniato, come si è detto, sui regolamenti di Dublino succedutisi nel tempo che individuano un principio di competenza all'esame della domanda di asilo e alla connessa conduzione del complessivo processo di accoglienza incardinata sul paese di primo approdo.

Inoltre il regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 Giugno 2013 introduce la possibilità, recepita in maniera diversificata dai singoli Stati, di escludere l'esame nel merito delle richieste di asilo sulla base di criteri di inammissibilità fondati sulla definizione di elenchi di "paesi di origine sicuri", "paesi terzi sicuri", "paesi terzi europei sicuri".

Tale disciplina ha determinato una frammentazione del sistema in ambito europeo e lo sviluppo di politiche disallineate rispetto al quadro della Convenzione di Ginevra e agli indirizzi fissati in sede UNHCR con contraddizioni interne allo stesso quadro giuridico europeo.

Il quadro europeo è ben descritto nello studio dal titolo "[ammissibilità, responsabilità e sicurezza nelle procedure dell'asilo](#)" elaborato dall'[Ecre](#) (European Council on Refugees and a Exiles).

Tale studio si avvale di un apposito sistema informativo denominato [AIDA](#) (Asylum Information Database) nel quale confluiscono le informazioni provenienti da venti paesi, 17 appartenenti all'Unione Europea ai quali si aggiungono Svizzera, Serbia e Turchia.

Come viene evidenziato nello studio in esame il sistema europeo invece di valorizzare una politica di solidarietà tra gli Stati con un loro coinvolgimento paritetico nell'accoglienza di richiedenti asilo tende a favorire uno spostamento delle responsabilità nella direzione delle aree di provenienza.

L'attenzione è centrata non sul "chi" presenta la richiesta di asilo e cioè sulle condizioni personali della persona in fuga dal proprio paese bensì sul "dove" deve venire collocata tale persona.

Vengono quindi introdotte definizioni, recepibili in maniera diversificata nei singoli Stati, come quella di "paese terzo di origine sicuro" o di "paese terzo sicuro". Si intende quale paese terzo di origine sicuro quello di provenienza e di nazionalità del richiedente asilo mentre per "paese terzo sicuro" si intende un paese diverso da quello di origine e di provenienza nel quale il richiedente asilo potrebbe ricevere protezione purché sussista il presupposto di una connessione con quel paese derivante da relazioni ad es. di tipo familiare o lavorativo.

Di fatto con [l'accordo Europa-Turchia](#) il mero transito da un paese terzo come la Turchia viene ritenuto sufficiente a individuarlo come luogo di stabile insediamento in violazione degli stessi principi normativi europei. Ulteriore elemento di criticità in relazione alla considerazione della Turchia come "paese terzo sicuro" deriva da una lettura del contesto attuale tale da far fondatamente dubitare sulle effettive garanzie di rispetto in quel paese dei diritti fondamentali della persona. L'accordo in esame comprende quindi la possibilità di un trasferimento in Turchia del richiedente asilo transitato da quel paese e giunto in Europa e comprende inoltre una politica, sostenuta finanziariamente, tesa ad arrestare in Turchia il flusso di rifugiati così da evitare il raggiungimento del territorio europeo.

In ambito europeo l'azione di "ricollocaimento" sopra richiamata si sviluppa sotto un duplice versante, quello interno definito "ricollocazione" (relocation) attinente al processo di accoglienza di richiedenti asilo sbarcati nel contesto europeo sulle coste del mediterraneo e quello "esterno" definito come "ricollocaimento" in senso proprio (resettlement) attinente al processo di accoglienza di richiedenti asilo presenti in paesi terzi limitrofi alle aree di crisi.

Una solida politica di "ricollocaimento" in ambito europeo coerente con gli indirizzi dell'UNHCR e una solida partecipazione dell'Unione Europea all'azione di "ricollocaimento" condotta a livello globale sotto l'egida dell'UNHCR potrebbero fondare il cuore delle politiche europee sull'asilo e potrebbero stimolare il rafforzamento di un supporto da parte di altri paesi del mondo in sede UNHCR nel processo di accoglienza dei rifugiati provenienti dalla Siria situata sostanzialmente alle porte dell'Europa e riconosciuta nelle sedi internazionali come la più rilevante area di crisi nel mondo.

Una simile prospettiva potrebbe favorire una qualificazione delle politiche e degli interventi di sostegno ai richiedenti asilo su scala globale e una crescita della legittimazione delle sedi di concertazione, di condivisione e mediazione in sede internazionale con possibili positivi riflessi sugli processi di pacificazione e sulle azioni quindi tese al superamento delle condizioni di conflitto all'origine dei flussi di richiedenti asilo.

La politica di ricollocaimento compare invece debolmente in ambito europeo con le determinazioni che esamineremo in seguito.

Con riferimento specifico al governo dei flussi di richiedenti asilo all'interno del contesto europeo possiamo dire che i principi della Convenzione di Dublino tendenti a spostare la responsabilità per l'esame della richiesta di asilo verso il paese europeo di primo approdo e il meccanismo della "ricollocazione" agente in senso inverso determinano due spinte in direzioni opposte.

Sia la convenzione di Dublino che l'indirizzo europeo in merito alla "ricollocazione" in base ai dati disponibili si rilevano scarsamente implementati e in ogni caso il numero dei richiedenti asilo trasferiti ai sensi della Convenzione di Dublino appare superiore a quello dei richiedenti asilo trasferiti in attuazione degli interventi di ricollocazione coerenti con gli indirizzi UNHCR in quanto

fondati su principi di solidarietà tra gli stati e sugli obiettivi della promozione di una positiva integrazione di lungo periodo del rifugiato nel luogo di destinazione. Al contempo appare debolmente implementata la politica del “ricollocaimento” inteso in senso proprio attraverso l’accoglienza di richiedenti asilo provenienti da paesi terzi estranei al contesto europeo.

Molto più efficace, ma priva di adeguata copertura normativa, appare la politica di contenimento dei flussi migratori attraverso il richiamato accordo Unione Europea - Turchia in grado di intercettare tali flussi nell'ambito della rotta migratoria verso l'Europa.

Tale accordo si rileva sotto una molteplicità di profili incoerente con le cornici giuridiche internazionali e con le politiche tese a favorire un adeguato riconoscimento dei diritti del richiedente asilo.

FOCUS SUL REGOLAMENTO DI DUBLINO

Nel passare a un esame più analitico degli indirizzi europei ci soffermiamo innanzitutto sul [regolamento \(UE\) n. 604/2013](#) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 detto Regolamento Dublino III che sostituisce i precedenti regolamenti Dublino I e Dublino II risalenti rispettivamente al 1990 e al 2003. Il regolamento Dublino III disciplina le responsabilità e le competenze degli Stati nell'esame delle richieste di protezione internazionale e nella connessa conduzione del percorso di accoglienza.

Al citato atto normativo è correlato il regolamento (UE) n. 603 del 26 giugno 2013 istitutivo del sistema denominato "Eurodac" teso a consentire, attraverso un sistema informatico europeo, un confronto dei dati relativi alle impronte digitali dei richiedenti protezione internazionale e degli stranieri in genere entrati in maniera c.d. “irregolare” nel territorio degli Stati dell'Unione Europea. Le parole “ingresso irregolare” ricorrente nei documenti ufficiali e che riportiamo in questo studio così come vengono espresse rivelano un approccio alle tematiche che stiamo esaminando dal lato degli Stati e non dal lato della persona. Dovremmo infatti chiederci se “irregolare” è il tentativo di superamento delle frontiere da parte del cittadino straniero richiedente asilo o se “irregolari” non siano gli ostacoli o le barriere sollevate dagli Stati per impedire questo ingresso. Sarebbe per lo meno auspicabile un approccio linguistico più equilibrato e coerente con una lettura attenta delle dinamiche attuali dei flussi migratori che, come già evidenziato, registrano la presenza alle soglie dell’Europa di contesti di crisi come quello siriano riconosciuto nei documenti dell’UNHCR e delle Nazioni Unite come il più rilevante a livello mondiale.

Il sistema di confronto delle impronte digitali costituisce un presupposto per l'applicazione delle regole concernenti le competenze degli Stati in merito alla valutazione della richiesta di protezione internazionale.

In base al regolamento di Dublino in via generale e salvo alcune eccezioni la competenza in merito all'esame della domanda di protezione internazionale è attribuita allo Stato la cui frontiera marittima, aerea o terrestre sia stata varcata illegalmente dal richiedente asilo proveniente da un paese terzo.

Il paese di primo approdo di un cittadino straniero proveniente da paese extraeuropeo è quindi considerato competente all'esame della richiesta di protezione internazionale. Tale responsabilità cessa 12 mesi dopo la data di attraversamento clandestino della frontiera. Rimane comunque

salva la possibilità di una presentazione della richiesta di asilo in ogni momento anche successivamente all'attraversamento della frontiera e all'ingresso stabile nel territorio europeo.

Lo Stato che abbia raccolto la domanda di asilo mantiene in ogni caso la facoltà di esaminare la richiesta di asilo pur se non competente mentre qualora intenda far valere la responsabilità di un altro Stato può richiedere a tale Stato la presa in carica quanto prima e, al più tardi, entro tre mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale.

Gli stati membri sono tenuti a individuare al loro interno le specifiche autorità responsabili dell'esecuzione degli obblighi derivanti dal regolamento di Dublino. L'elenco delle autorità designate è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

In caso di controversia tra gli Stati è prevista una procedura di conciliazione in ambito Europeo. E' inoltre previsto un meccanismo di tutela in ambito amministrativo e giurisdizionale in favore del richiedente asilo nei confronti delle decisioni assunte in attuazione del regolamento di Dublino.

Il sistema così descritto evidenzia una evidente fragilità in un contesto storico come quello attuale caratterizzato da ingenti flussi migratori di richiedenti asilo e dalla particolare esposizione di alcune frontiere come quelle del mediterraneo e della rotta balcanica.

Ad attenuare i limiti di tale impostazione contribuisce la previsione contenuta nel regolamento Dublino III del verificarsi di un rischio comprovato di una speciale pressione sul sistema asilo di uno Stato membro. In tale caso è prevista una specifica pianificazione degli interventi da attuare con la possibilità per il Parlamento e il Consiglio Europeo di esaminare e fornire orientamenti in merito a eventuali misure di solidarietà ritenute opportune.

L'ATTUAZIONE DELLE MISURE DI "RICOLLOCAMENTO" (RESETTLEMENT) E "RICOLLOCAZIONE" (RELOCATION) IN AMBITO EUROPEO.

Come anticipato in precedenza in ambito europeo sono state adottate delle seppur deboli misure tese a favorire un processo di redistribuzione dei richiedenti asilo dai luoghi di primo approdo al fine di favorire una positiva integrazione di lungo periodo.

Tali misure hanno avuto una loro definizione in due decisioni del Consiglio d'Europa del 20 Luglio 2015 riassunte e illustrate in un [Comunicato](#) emesso a seguito della seduta.

Nella prima decisione n. 1130/2015 viene stabilita una ripartizione tra gli Stati dell'Unione Europea di 22.504 sfollati presenti in paesi terzi rispetto all'Unione Europea con un espresso richiamo alle richieste dell'UNHCR e quindi nel contesto dei processi di solidarietà tra gli stati nella conduzione dei processi di accoglienza dei rifugiati sviluppati nel contesto globale.

Nella seconda decisione n. 11130/2015 si stabilisce di prevedere una redistribuzione in ambito europeo di 40.000 sfollati sbarcati sulle coste dell'Italia e della Grecia. Nella citata decisione viene definita una prima ripartizione di 32.256 persone in vista di una successiva integrazione tale da consentire di raggiungere la cifra di 40.000.

Nella tabella riportata di seguito si indica il piano di prevista ripartizione tra gli Stati dei richiedenti asilo nei due processi descritti di "ricollocazione" (relocation), "ricollocamento" (resettlement) con indicazione della quota numerica spettante a ciascun Stato. In verde sono indicati i paesi non membri dell'Unione Europea ma aderenti all'azione di ricollocamento.

	Resettlement	Relocation
Austria	1900	0
Belgium	1100	1364
Bulgaria	50	450
Croatia	150	400
Cyprus	69	173
Czech Republic	400	1100
Denmark	1000	
Estonia	20	130
Finland	293	792
France	2375	6752
Germany	1600	10500
Greece	354	0
Hungary	0	0
Ireland	520	600
Italy	1989	0
Latvia	50	200
Lithuania	70	255
Luxembourg	30	320
Malta	14	60
Netherlands	1000	2047
Poland	900	1100
Portugal	191	1309
Romania	80	1705
Slovakia	100	100
Slovenia	20	230
Spain	1449	1300
Sweden	491	1369
United Kingdom	2200	
Norway	3500	
Iceland	50	
Liechtenstein	20	
Switzerland	519	
TOTAL	22504	32256
TOTAL RESETT AND RELOC	54760	

Figura 14 – Numero dei richiedenti asilo ripartiti fra gli Stati europei, secondo i processi di “ricollocazione” (relocation) e ricollocamento (resettlement).

Con una [decisione del Consiglio dell'Unione Europea n. 1523 del 2015](#) del 14 Settembre 2015 vengono disciplinate le modalità di esercizio della ricollocazione di 40.000 sfollati prevista a beneficio dell'Italia e della Grecia in considerazione di una riscontrata situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi nel loro territorio. E' prevista la collocazione in altri paesi dell'Unione Europea di 24.000 richiedenti asilo provenienti dall'Italia e di 16.000 richiedenti asilo provenienti dalla Grecia .

Con una decisione del Consiglio d'Europa del 22 Settembre 2015 a fronte del perdurante forte afflusso di richiedenti asilo sulle coste del Mediterraneo si prevede la ricollocazione e quindi il trasferimento dall'Italia e dalla Grecia verso altri paesi dell'Unione Europea di ulteriori 120.000 richiedenti asilo. Di fatto a due anni di distanza come vedremo non può dirsi ancora raggiunto l'obiettivo della ricollocazione in ambito europeo dei 40.000 richiedenti asilo originariamente previsti.

Nella citata decisione n. 1523 del 2015 e nella precedente n. 11131 del 2015 si prevede quindi la possibilità della redistribuzione in altri paesi dei richiedenti asilo che abbiano presentato la richiesta di protezione in Italia e Grecia in deroga alle regole fissate nella convenzione di Dublino.

La validità di tali decisioni dell'Unione Europea è limitata nel tempo e si applica alle persone arrivate nel territorio dell'Italia e della Grecia nel periodo intercorrente tra il 16 Settembre 2015 e il 17 Settembre 2017. Allo scadere del periodo indicato è stata confermata la possibilità di

proseguire nella conduzione degli interventi di ricollocazione ma limitatamente ai richiedenti asilo giunti sulle coste dell'Italia e della Grecia fino alla data del 26 Settembre 2017.

La possibilità di ricollocazione è limitata a un numero di 40.000 persone considerate in evidente bisogno di protezione internazionale e quindi nei cui confronti sia prevedibile una effettiva prospettiva di riconoscimento della protezione internazionale. Ai fini della valutazione di tale prospettiva vengono presi a riferimento i dati statistici trimestrali prodotti dal sistema statistico Europeo Eurostat concernenti le decisioni di primo grado adottate nell'ambito degli Stati membri. Può essere prevista quindi la ricollocazione di richiedenti asilo provenienti da paesi per i quali si registra raggiunta la soglia del 75% di decisioni positive in merito al riconoscimento della protezione internazionale (status di rifugiato o protezione sussidiaria).

Il supporto statistico e operativo per l'applicazione della decisione dell'Unione Europea in esame è fornito dall'Agenzia [EASO](#), centro di competenza europeo sulla materia dell'asilo chiamato a contribuire allo sviluppo di un sistema comune europeo dell'asilo e a rafforzare la cooperazione tra gli stati membri.

In connessione con l'attuazione della politica della ricollocazione l'Unione Europea ha promosso il c.d. "approccio hotspot" teso a richiedere e a imporre agli stati beneficiari, Italia e Grecia, di introdurre nei luoghi di sbarco appositi centri destinati a garantire l'identificazione dei richiedenti asilo attraverso la rilevazione delle impronte digitali.

Il processo di sviluppo delle politiche di "ricollocazione" e di "ricollocamento" viene costantemente monitorato dagli organismi europei e i risultati di tale monitoraggio vengono riportati in report periodici.

Dal [quindicesimo report](#) del 6 Settembre 2017 si rileva l'attuazione di un percorso di ricollocazione in ambito europeo di 27.700 persone, 19.244 dalla Grecia e 8.451 dall'Italia mentre si rileva l'attuazione di un percorso di ricollocamento verso 22 paesi dell'Unione Europea di 17.305 richiedenti asilo provenienti da paesi terzi. Al numero indicato di beneficiari delle politiche di ricollocamento si aggiungono 8.834 siriani ricollocati nell'ambito dell'accordo tra Unione Europea e Turchia che prevede uno schema 1:1 e cioè il ricollocamento in ambito europeo di un richiedente asilo per ogni richiedente asilo sbarcato sulle coste della Grecia e trasferito in Turchia. E' evidente come tale forma di implementazione della politica di ricollocamento nell'ambito dell'accordo UE – Turchia appare estranea alle linee direttrici delle politiche di ricollocamento secondo i principi elaborati nelle sedi dell' UNCHR e delle Nazioni Unite tesi ad alleggerire la pressione registrata nei paesi di primo approdo come la Turchia.

La politica del ricollocamento appare quindi distante da una efficace implementazione e modesta negli obiettivi proposti mentre molto più efficace appare la politica tesa a evitare l'arrivo di richiedenti asilo in Europa quale esito dell'accordo Unione Europea - Turchia.

In Europa la spinta solidaristica si rileva pertanto decisamente più debole rispetto alla spinta tesa a spostare la responsabilità dell'accoglienza al di fuori dei propri confini.

GLI INTERVENTI DI "RICOLLOCAMENTO" IN AMBITO NAZIONALE E LE NUOVE ESPERIENZE DEI "CORRIDOI UMANITARI"

Nel contesto delle politiche europee del “ricollocaamento” sopra richiamate sono anche operativi alcuni specifici progetti umanitari promossi all’interno dei singoli paesi descritti nel rapporto EASO relativo all’anno 2016.

Per la rilevanza nel nostro contesto nazionale occorre citare la progettualità attinente alla formazione di “corridoi umanitari” originata da esperienze sviluppate negli anni dalla Comunità di S. Egidio in paesi terzi.

Tali esperienze hanno consentito di maturare una attenzione alle situazioni individuali e familiari di maggiore fragilità e vulnerabilità all’interno di contesti già di per sé caratterizzati da condizioni di crisi e sottosviluppo.

Le condizioni di vulnerabilità e fragilità possono riferirsi a vittime di persecuzioni, torture e violenze, a famiglie con bambini, ad anziani, malati, persone con disabilità.

Le esperienze operative sul campo e le relazioni sviluppate dalla Comunità di S. Egidio hanno condotto alla elaborazione di una progettualità condivisa con la Federazione delle Chiese Evangeliche e con la Chiesa Valdese che ha coinvolto il governo italiano con la sottoscrizione di appositi protocolli d’intesa. Un primo accordo stipulato il 15 Dicembre 2015 ha consentito l’ingresso nel territorio nazionale in condizioni di sicurezza di mille richiedenti asilo in meno di due anni. Come si evince da un report dal titolo [“Come funzionano i corridoi umanitari? Dall’Italia un progetto ecumenico segnale di speranza per l’Europa”](#) pubblicato dalle citate comunità religiose aderenti al protocollo d’intesa con il governo il percorso di aiuto si rivolge a cittadini per lo più siriani provenienti dal Libano, a cittadini di paesi dell’Africa Sub-Sahariana provenienti dal Marocco, a cittadini eritrei, somali e sudanesi provenienti dall’Etiopia.

Al primo accordo ne ha fatto seguito un secondo sottoscritto il 7 Novembre 2017 che consente l’ingresso in Italia in condizioni di sicurezza di altri 1.000 richiedenti asilo.

Tali progettualità sono caratterizzate dal totale autofinanziamento e si avvalgono di risorse economiche provenienti da donazioni private e da introiti del 5 per mille a fronte di un impegno governativo a garantire le condizioni di un ingresso legale nel territorio nazionale con il rilascio quindi di regolare visto d’ingresso.

I motivi di interesse riferibili alle progettualità in esame sono collegati alle caratteristiche delle modalità di ingresso nel territorio nazionale attraverso un canale legale e sicuro ma anche alle modalità di gestione del processo di accoglienza condotto in autonomia e svincolato dall’utilizzo di risorse di diretta provenienza pubblica.

Alla crescita di una metodologia nuova di gestione del processo di accoglienza, svincolato da una relazione talora troppo stretta con il sistema pubblico garante del finanziamento, potrebbe concorrere una valorizzazione dello strumento fiscale mediante un più ampio affiancamento dello strumento del 5 per mille con quello potenzialmente più flessibile e più espandibile delle detrazioni fiscali.

Lo sviluppo di politiche pubbliche complesse come quelle dell’accoglienza in genere dei richiedenti asilo e in particolare del percorso di “ricollocaamento” di persone provenienti da paesi terzi potrebbe giustificare l’implementazione delle incentivazioni fiscali alla donazione privata. Occorre considerare che il sistema di incentivazione è graduabile. In via ordinanza per le erogazioni in denaro in favore di ONLUS è prevista una possibilità di detrazione fiscale pari al 30%. La quota di detrazione raggiunge il 35% qualora la donazione sia effettuata in favore di organizzazione di

volontariato. Il sistema fiscale di incentivazione fiscale raggiunge la percentuale dell'85% per le spese sostenute ai fini della messa in sicurezza degli edifici in chiave antisismica.

Tali modalità indirette di finanziamento pubblico attraverso il sistema fiscale consentirebbero di valorizzare un canale d'intervento nella conduzione dei percorsi di accoglienza svincolato da meccanismi di spesa di tipo burocratico, collocato nel cuore della comunità civile e sviluppato nelle aree della responsabilità civica diffusa.

L'azione di "ricollocaemento" in ambito nazionale oltre ad avere un suo sviluppo nel canale descritto dei "corridoi umanitari" promossi dalla Comunità di Sant'Egidio in accordo con altre comunità religiose ha anche un suo sviluppo in una canale più istituzionale interno al Sistema nazionale di Accoglienza di Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) condotto dall'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia) in accordo con il Ministero dell'Interno.

Nel [rapporto annuale](#) dell'attività complessiva condotta nell'ambito dello SPRAR relativo all'anno 2016 un paragrafo (da pag. 63) è dedicato all'analisi della componente del sistema generale di accoglienza rappresentata dai percorsi dedicati ai rifugiati che hanno fatto ingresso nel nostro paese direttamente dai paesi confinanti alle aree di crisi nell'ambito delle politiche di "ricollocaemento".

Dal rapporto si rileva che dall'avvio del processo nel mese di Settembre 2015 fino a tutto il 2016 sono stati inseriti nel nostro sistema di accoglienza n. 467 rifugiati prevalentemente di nazionalità siriana.

La partecipazione dell'Italia alle politiche promosse nel contesto globale di "ricollocaemento" appare svilupparsi pertanto in due ambiti da considerare tra loro sinergici e complementari. Un ambito è riconducibile all'operato diretto di organismi del terzo settore mentre un secondo ambito vede coinvolta in maniera principale la rete del sistema pubblico degli enti locali.

LA RETE DI STRUTTURE DI IDENTIFICAZIONE, DI PRIMA E SECONDA ACCOGLIENZA E L'ATTENZIONE ALLE CATEGORIE VULNERABILI

LE ORIGINI DEL SISTEMA NAZIONALE DI ACCOGLIENZA

Il sistema nazionale di accoglienza di richiedenti e titolari della protezione internazionale e umanitaria si è sviluppato nel tempo e ha avuto una sua configurazione iniziale all'interno della prima organica normativa statale in materia di immigrazione rappresentata dal [Decreto Legge n. 416/'89](#) convertito nella legge n. 39/'90.

Gli art. 1 sexies e septies di tale normativa disciplinano la costituzione di un sistema di accoglienza caratterizzato dalla centralità riconosciuta all'intervento e alla progettualità dell'ente locale. Viene quindi costituito presso il Ministero dell'Interno un Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo al quale possono tuttora attingere gli enti locali selezionati attraverso avvisi pubblici.

Nell'anno 2002 veniva normativamente prevista la costituzione da parte del Ministero dell'Interno di un servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali che prestano i servizi di accoglienza. Tale servizio per esplicita previsione normativa viene affidato, con apposita convenzione, all'ANCI (Associazione Nazionale Comuni d'Italia).

Si sviluppava quindi il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) supportato e supervisionato dal [Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati](#) istituito presso l'ANCI nazionale in raccordo con il Ministero dell'Interno.

Il sistema di protezione fin dall'inizio si basava su una adesione volontaria degli enti locali con una dinamica caratterizzata innanzitutto da una partecipazione dei comuni investiti in maniera diretta da un flusso spontaneo di richiedenti asilo concentrato soprattutto nei grandi centri urbani.

Accanto all'adesione di tali Amministrazioni Comunali si collocava la partecipazione spontanea di altri enti locali non investiti direttamente nei loro territori da un flusso di richiedenti asilo ma disponibili a partecipare a un sistema nazionale d'accoglienza.

Si è costituita quindi una rete di enti locali aderenti al sistema di protezione di richiedenti asilo e si è consolidata inoltre nel tempo una precisa metodologia nella conduzione dell'accoglienza, riassunta in [apposito manuale elaborato dal Servizio Centrale del Sistema di Protezione](#), orientata nella direzione dello sviluppo di positivi processi di integrazione nel territorio dell'ospite attraverso l'erogazione di una pluralità di servizi quali la mediazione culturale, l'assistenza legale, l'insegnamento della lingua, l'accompagnamento all'autonomia abitativa e lavorativa.

Accanto al sistema di accoglienza descritto si è sviluppata nel tempo una rete di strutture governative con finalità di soccorso, identificazione e prima accoglienza del cittadino straniero dotate di una consistente capacità ricettiva e collocate prevalentemente nei pressi delle frontiere soprattutto marittime.

Indichiamo di seguito le denominazioni delle singole tipologie di strutture governative:

- Centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA)
- Centri di Accoglienza (CDA) e Centri di prima accoglienza per richiedenti asilo (CARA)

- Centri di identificazione e espulsione (CIE) ora rinominati come "centri di permanenza per i rimpatri".

I centri di permanenza per i rimpatri (ex CIE), presenti attualmente a Torino, Roma, Bari, Trapani e Caltanissetta, si caratterizzano come strutture di trattenimento e restrittive della libertà personale e sono finalizzate essenzialmente a garantire l'esecuzione dei provvedimenti di espulsione.

E' però prevista la facoltà all'interno dei centri di permanenza per i rimpatri della presentazione della richiesta di asilo e come risulta dal "[rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia](#)" curato dalla Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato nel 2015 i cittadini stranieri trattenuti che hanno fatto richiesta di asilo in un CIE risultavano 1.356 sul totale di 5.242 persone transitate in quelle strutture. La quota dei cittadini stranieri che ha inoltrato richiesta di asilo durante il periodo di trattenimento all'interno del CIE si aggira quindi intorno al 25%" del totale nel periodo della rilevazione.

L'ARTICOLAZIONE E LE PROSPETTIVE DI EVOLUZIONE DELLE NUOVE TIPOLOGIE DI STRUTTURE DALLA PRIMA ALLA SECONDA ACCOGLIENZA

Il sistema descritto sta attraversando nella fase attuale una profonda trasformazione ed evoluzione come conseguenza delle spinte collegate al mutamento del quadro normativo europeo e soprattutto al cambiamento dello scenario internazionale con un incremento esponenziale dei flussi di richiedenti asilo legato agli eventi della primavera araba verificatisi tra la fine dell'anno 2010 e i primi mesi dell'anno 2011 e all'espandersi delle situazioni di conflitto e di crisi interna a numerosi paesi. L'incremento dei flussi ha determinato un ripensamento del sistema di accoglienza e ha generato la comparsa di nuove tipologie di strutture già istituite o la cui istituzione è prospettata per il futuro quali i Centri di Assistenza Temporanea (CAS), gli Hotspot, gli HUB regionali.

Tali nuove tipologie in prospettiva da un lato dovrebbero venire a integrare e ad espandere il sistema tradizionale di accoglienza e in parte dovrebbero sostituire le tradizionali strutture governative (CPSA, CDA, CARA).

Un caso a parte è rappresentato dai centri di permanenza per i rimpatri (ex CIE) che mantengono una collocazione distinta per la loro specifica connotazione orientata al trattenimento del cittadino straniero ai fini dell'espulsione.

L'evoluzione in corso potrà determinare al termine di un processo di riorganizzazione complessiva non un incremento bensì una complessiva riduzione delle tipologie di strutture operanti e una più precisa focalizzazione dei loro compiti e delle loro funzioni.

Il transito del richiedente asilo all'interno delle diverse tipologie di strutture operanti in ambito nazionale potrà svilupparsi secondo tempi e modalità funzionali a un percorso personale coerente volto a favorire la crescita della consapevolezza e dell'autonomia personale.

Tale coerenza del percorso personale del richiedente asilo e quindi dei criteri di funzionamento delle strutture deputate al soccorso, all'identificazione e alla prima e seconda accoglienza può rappresentare un obiettivo centrale da perseguire pur in quadro di complessità dovuto al necessario componimento delle due distinte finalità sottostanti all'impostazione normativa

nazionale ed europea del controllo e contenimento dei flussi migratori da un lato e dell'accoglienza dall'altro lato.

Le innovazioni nell'articolazione e nel funzionamento del sistema di accoglienza sono descritte nel Decreto Legislativo n. 142/2015 attuativo della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti asilo e in documenti elaborati in ambito europeo.

Una accurata illustrazione delle nuove prospettive di evoluzione del sistema di accoglienza è contenuta nel ["Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi"](#) pubblicato nell'Ottobre 2015 e curato da un gruppo di studio costituito presso il Ministero dell'Interno.

Nel rapporto vengono anche esaminati l'impatto socio economico sul territorio del complessivo sistema complessivo di accoglienza e l'impatto sulla spesa pubblica. Si rileva quindi che "il costo di gestione dell'accoglienza viene in gran parte riversato sul territorio sotto forma di stipendi ad operatori, affitti e consumi e, in ogni caso, rappresenta una piccolissima parte, quantificabile nello 0,14%, della spesa pubblica nazionale complessiva".

Passiamo a una descrizione dell'insieme delle tipologie di strutture che in una prospettiva di crescita ed evoluzione vanno a comporre il nuovo sistema di accoglienza articolato in più fasi:

- **Hotspot**: La loro costituzione è richiesta soprattutto dai nuovi indirizzi europei. Nella prospettiva europea il c.d. "approccio hotspot" è considerato funzionale all'inserimento del cittadino straniero giunto via mare nel territorio europeo nella procedura considerata più appropriata in considerazione del proprio status legale e dei propri bisogni. Nell'ambito di tali procedure è inclusa quella della "ricollocazione" (relocation) finalizzata a fornire un supporto nei confronti di paesi quali l'Italia e la Grecia ritenuti maggiormente esposti a ingenti flussi di richiedenti asilo attraverso il trasferimento in altri paesi dell'Unione Europea. Gli interventi di "ricollocazione" richiedono infatti l'identificazione del richiedente asilo da attuare all'interno dell'hotspot. Come già illustrato al paragrafo precedente sono esclusi dalla procedura di "ricollocazione" i cittadini stranieri provenienti da paesi per i quali si registri una percentuale di riconoscimento della protezione internazionale inferiore alla soglia del 75%.

L'inserimento del richiedente asilo nell'ambito della procedura di "ricollocazione" presuppone come già detto in precedenza una plausibile prospettiva di riconoscimento della protezione internazionale misurata sulla base del dato statistico sopra richiamato.

In documento curato dal Ministero dell'Interno sono indicate le ["Procedure Operative Standard \(SOP\) applicabili agli HOTSPOTS italiani"](#). In tale documento è quindi contenuta una descrizione degli Hotspot, delle modalità di ingresso e delle attività condotte al loro interno. Il periodo di permanenza nella struttura, dal momento dell'ingresso, viene indicato come "il più breve possibile, compatibilmente con il quadro normativo vigente".

Dal citato documento si evince l'operatività dei seguenti hotspot con una ricettività indicata a fianco di ciascuno.

- Lampedusa	500
- Trapani	400
- Pozzallo	300
- Taranto	400

Una analisi del funzionamento degli hotspot è contenuta nel rapporto "[Hotspot Italia - come le politiche dell'Unione Europea portano a violazioni dei diritti di rifugiati e migranti](#)" curato da Amnesty International e nel rapporto in lingua inglese sul "[rafforzamento del coinvolgimento delle Organizzazioni senza Fine di Lucro nello sviluppo in ambito europeo degli "hotspot"](#)", curato da un gruppo di organismi qualificati. Elementi di analisi sul tema degli hotspot sono anche contenuti nel già citato "[rapporto sui centri di identificazione ed espulsione](#)" redatto dalla Commissione Straordinaria per tutela e la promozione dei diritti umani del Senato.

Dalla lettura dei citati rapporti si evince che la rete di hotspot attualmente operante è in grado di accogliere solo una contenuta componente del complessivo flusso di migranti in arrivo alle nostre frontiere marittime. È quindi prefigurata una espansione in futuro della rete. Nell'anno 2016 delle 181.000 persone sbarcate in Italia dopo la traversata del Mediterraneo solo 52.000 sono state trasferite in un hotspot.

Si rileva inoltre una prospettiva di inserimento all'interno degli hotspot anche di cittadini stranieri non giunti via mare. Infatti delle 14.576 persone transitate nell'hotspot di Taranto dal mese di Marzo al mese di Ottobre 2016 solo 5.048 sono giunte via mare mentre le restanti persone sono state trasferite da aree del Nord-Italia (Ventimiglia, Como e Milano) per finalità di identificazione e di alleggerimento della pressione alle frontiere terrestri.

Alcune criticità vengono evidenziate nelle analisi svolte sul tema degli hotspot con riferimento innanzitutto al processo di attuazione dell'indirizzo europeo teso a richiedere l'uso della forza e il trattenimento con limitazione pertanto della libertà personale senza una sufficiente base legale al fine di raggiungere l'obiettivo dell'identificazione del cittadino straniero attraverso la rilevazione delle impronte digitali anche nei casi di riluttanza del migrante a sottoporsi a tale procedura.

L'attenzione rivolta alle procedure di identificazione ha determinato un incremento dell'attività di rilevazione delle impronte digitali riferita al 65% delle persone transitate negli hotspot nell'anno 2015 e al 97% nell'anno 2016. La concentrazione dell'attenzione sugli aspetti relativi all'identificazione sembra porre in secondo piano gli aspetti relativi all'analisi dei bisogni sotto il profilo assistenziale e alla tempestiva identificazione delle situazioni di vulnerabilità.

Una ulteriore criticità evidenziata nell'esame delle modalità di funzionamento degli hotspot attiene alla sommaria procedura di valutazione condotta al loro interno circa la sussistenza delle condizioni per la presentazione della richiesta di asilo con l'avvio della procedura di espulsione qualora venga valutata l'insussistenza di tali condizioni.

Le due criticità indicate, che interessano una componente numerica contenuta dei migranti accolti negli hotspot, potrebbero venire superate innanzitutto con una maggiore affidabilità degli esiti degli interventi di ricollocazione in quanto il rifiuto di sottoposizione alle procedura di identificazione è normalmente motivato dall'aspirazione del migrante al raggiungimento di altri paesi europei. Tale aspirazione è infatti preclusa al cittadino straniero identificato in Italia nel contesto ordinario di applicazione del regolamento di Dublino.

La riluttanza del richiedente asilo a sottoporsi alla procedura di identificazione potrebbe quindi venire superata, soprattutto per cittadini stranieri provenienti da paesi con una positiva prospettiva di accesso al percorso della "ricollocazione", mediante una considerazione delle

aspirazioni del richiedente asilo al trasferimento in paesi ove si riscontrano dei legami di tipo familiare o comunitario.

La seconda criticità rilevata concernente la sommaria valutazione della sussistenza dei presupposti per la richiesta di asilo sarebbe superabile ove nelle circostanze e nelle modalità di svolgimento del viaggio condotto a rischio della vita si riconoscesse un sufficiente indicatore della sussistenza delle condizioni se non per il riconoscimento di un diritto alla protezione nel nostro paese quanto meno per il riconoscimento delle condizioni per la presentazione di una richiesta di protezione. Potrebbe quindi riconoscersi all'interno dell'hotspot il diritto alla presentazione della richiesta di asilo, in coerenza con il quadro normativo internazionale, rinviando a una seconda fase l'approfondito esame della sussistenza delle condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale o umanitaria.

Ove venissero superate le criticità evidenziate l'inserimento del richiedente asilo all'interno dell'hotspot potrebbe qualificarsi come il primo momento di sviluppo di un coerente efficace percorso di prima accoglienza al di là delle motivazioni originarie sottese all'istituzione di tale tipologia di struttura, connesse a finalità prevalenti di controllo e identificazione.

-Hub Regionali: Previsti nell'intesa Stato-Regioni-Enti Locali del 10 Luglio 2014 e implicitamente richiamati nel citato [Decreto Legislativo n. 142/2015](#) sono funzionali al completamento della fase di prima accoglienza. Se ne prevede la collocazione almeno uno per regione con un periodo di permanenza previsto di 7-30 giorni. Gli Hub regionali sono pensati come uno snodo tra la prima e seconda accoglienza ed è previsto vi vengano indirizzati i cittadini stranieri che nelle primissime fasi del soccorso e dell'accoglienza abbiano manifestato la volontà di effettuare la richiesta di asilo. All'interno dell'Hub regionale dovrebbe venire quindi completata la procedura di identificazione e dovrebbe venire formalizzata la richiesta di asilo per il successivo inserimento nella struttura di seconda accoglienza.

Il contesto dell'Hub potrebbe inoltre favorire l'avvio della preparazione del richiedente asilo all'audizione presso la Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale.

All'interno dell'Hub potrebbe venire infine effettuato un approfondito esame delle condizioni sanitarie o di vulnerabilità del richiedente asilo per la definizione della tipologia di struttura più indicata per lo svolgimento del percorso di seconda accoglienza.

- Centri di seconda accoglienza della rete SPRAR e Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS).

Il cuore del percorso di accoglienza, orientato alla costruzione di condizioni di autonomia della persona in rapporto con il contesto territoriale, si sviluppa innanzitutto all'interno dei progetti condotti dagli enti locali nell'ambito del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) sopra richiamato.

Nelle tabelle riportate di seguito sono riportati i dati di sintesi relativi ai numeri dei progetti SPRAR, al numero di enti locali coinvolti, ai posti in accoglienza nelle tre diverse tipologie di strutture: A) Progetti per categorie "ordinarie", B) Progetti per "Minori non accompagnati", C) Progetti per persone con disagio mentale o disabilità.



Figura 15a - Accoglienza nella rete dello SPRAR 2016. Fonte: "Rapporto annuale SPRAR anno 2016"



Figura 15b - Accoglienza nella rete dello SPRAR 2016. Fonte: "Rapporto annuale SPRAR anno 2016"

Dalle tabelle indicate si rileva che nell'anno 2016 a fronte di un numero complessivo di 26.012 posti in accoglienza risultano essere state accolte 34.528 persone a dimostrazione di un turn-over che sembrerebbe tale da collocare al di sotto dell'anno la durata media del percorso di seconda accoglienza.

Tale dato deve venire però letto alla luce dell'osservazione riportata nel rapporto di un possibile transito dei soggetti in accoglienza dai Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) che descriveremo più avanti ai centri di accoglienza inseriti nella rete SPRAR.

Dai Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) transitano verso lo SPRAR soprattutto richiedenti asilo in condizione di maggiore vulnerabilità quali ad es. nuclei familiari con minori o coloro che abbiano avuto una forma di protezione internazionale o umanitaria. Ne consegue che qualora si sia registrato il transito da un progetto inserito nella rete dei CAS a un progetto inserito nella rete SPRAR per una corretta lettura della durata complessiva del percorso di accoglienza occorre sommare i tempi di permanenza nei due percorsi di accoglienza. Come conseguenza della metodologia sopra indicata all'interno della rete SPRAR ha prevalso nell'anno 2016 la componente dei titolari di una delle indicate forme di protezione, con il 53% degli accolti, rispetto alla categoria dei richiedenti asilo.

Nella conduzione della seconda accoglienza operano anche i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) sorti per fornire una risposta ai flussi crescenti di richiedenti asilo e ora disciplinati dal sopra richiamato [D.Lvo n.142/2015](#). Tali strutture hanno il compito di garantire una possibilità di prima e seconda accoglienza qualora in presenza di afflussi straordinari di richiedenti asilo le strutture ordinariamente previste (HUB e SPRAR) non siano in grado di garantire una sufficiente recettività. Le strutture della rete dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) sono individuate dalle Prefetture, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici, sentito l'ente locale nel cui territorio la singola struttura è collocata.

Occorre evidenziare che mentre le strutture interne alla rete dello SPRAR nascono sulla base di una solida progettazione con la necessaria titolarità dell'ente locale, i Centri di Accoglienza Straordinaria possono venire promossi da diverse tipologie di Enti, nascono prevalentemente sulla spinta dell'emergenza e per definizione hanno una connotazione di provvisorietà.

I Centri di Accoglienza Straordinaria sono quindi necessariamente caratterizzati da una disomogeneità nelle metodologie con standard qualitativi tendenzialmente più differenziati anche se non sempre necessariamente inferiori rispetto agli standard delle strutture interne allo SPRAR. All'interno dei Centri di Assistenza Straordinaria inoltre si combinano e si mescolano funzioni di prima e seconda accoglienza.

Il regime normativo della prima accoglienza differisce da quello della seconda accoglienza sotto uno specifico profilo attinente alla definizione delle condizioni che possono motivare la revoca delle misure di accoglienza. Sotto tale specifico profilo l'attività dei Centri di Accoglienza Straordinaria viene assimilata al regime della prima accoglienza e viene quindi differenziata da quella dei centri di seconda accoglienza dello SPRAR.

In uno studio dal titolo "[La revoca dell'accoglienza dei richiedenti asilo](#)" curata dall'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) viene ricostruita analiticamente la disciplina della revoca delle misure di accoglienza.

Nella ricostruzione contenuta in tale studio si evidenziano dei disallineamenti della normativa nazionale rispetto al quadro europeo soprattutto per la carenza della previsione di una gradualità delle misure sanzionatorie adottabili nei confronti dell'ospite.

Nella ricostruzione si evidenzia inoltre come l'ipotesi della registrazione di "comportamenti gravemente violenti" possa motivare l'esclusione dal percorso di accoglienza da tutte le tipologie di centri di accoglienza.

La revoca delle misure di accoglienza per i centri di prima accoglienza e i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) può essere disposta per i motivi indicati all'art. 13 del D.Lvo 142/2015 (ad es. allontanamento dalla struttura) mentre la revoca delle misure di accoglienza per i centri di seconda accoglienza interni allo SPRAR può essere disposta per i motivi indicati all'art. 23 del D.lvo 142/2015 tra i quali la "violazione grave o ripetuta delle regole delle strutture in cui è accolto il richiedente asilo".

Tale disciplina differenziata nell'assimilare il regime previsto per i Centri di Accoglienza Straordinaria a quello vigente per le strutture di prima accoglienza non tiene conto dell'opportunità di favorire una tendenza alla qualificazione della rete dei Centri di Accoglienza Straordinaria nel versante di una seconda accoglienza strutturata e funzionale alla costruzione di solidi percorsi di autonomia degli ospiti.

Una analisi approfondita del sistema di accoglienza è contenuta nel "[Rapporto sulla protezione internazionale in Italia – 2017](#)" curato da ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello SPRAR in collaborazione con UNHCR.

Da tale rapporto si evince che al 31 Dicembre 2016 risultavano accolte in strutture di prima e seconda accoglienza 188.084 persone. Gli accolti all'interno dei Centri di Accoglienza Straordinari (CAS) erano 137.218, gli accolti all'interno degli hotspot erano 820 e gli accolti in altre strutture di prima accoglienza erano 14.694. All'interno della rete SPRAR si registravano 35.352 presenze di soggetti accolti e transitati da un progetto all'altro.

Dai dati citati si rileva che il sistema ordinario di prima e seconda accoglienza risulta sottodimensionato in relazione alle tendenze registrate negli ultimi anni con il conseguente necessario ampio ricorso a strutture dotate di una connotazione di temporaneità (CAS) alle quali si dovrebbe ricorrere in via straordinaria e residuale.

In vista di una crescita qualitativa del sistema complessivo di accoglienza in particolare nella fase nevralgica della seconda accoglienza possono ipotizzarsi le seguenti prospettive non necessariamente alternative tra di loro:

- la graduale espansione del sistema SPRAR anche attraverso l'assorbimento delle migliori esperienze condotte all'interno della rete dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) al fine di proporzionare il sistema SPRAR ai flussi effettivi di richiedenti asilo. Tale prospettiva richiede il superamento dell'adesione su base volontaria da parte dell'ente locale alla rete SPRAR e la definizione di solidi accordi istituzionali fondati su una piena condivisione delle responsabilità da parte dell'insieme del sistema degli enti locali;

- Il mantenimento di due reti distinte di strutture di seconda accoglienza ma con un avvicinamento delle metodologie attraverso il graduale allineamento dei criteri di gestione interni ai Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) alle metodologie adottate nell'ambito della rete SPRAR. Allo stesso tempo le metodologie interne alla rete SPRAR potrebbero evolversi con l'acquisizione di modelli

operativi virtuosi generati all'interno della rete ampia e variegata dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS).

La possibilità di espansione della rete SPRAR, ripetiamo, è condizionata dalla necessaria titolarità del progetto di accoglienza ricondotta all'ente locale e dal principio della volontarietà dell'adesione.

La rete degli enti locali volontariamente aderenti al sistema di accoglienza è infatti in questo momento notevolmente sottodimensionata rispetto alle necessità e tale squilibrio è compensato con un ampio ricorso alla rete dei Centri di Accoglienza Temporanea (CAS).

Per favorire una graduale espansione del sistema di accoglienza interno alla rete SPRAR con il [Decreto del Ministero dell'Interno del 10 Agosto 2016](#) è stato rivisto il processo di adesione in precedenza fondato su bandi pubblici nazionali emanati con cadenza triennale.

Il nuovo sistema prevede invece la possibilità di prosecuzione dei progetti promossi dagli enti locali già inseriti nella rete SPRAR attraverso una semplice manifestazione di volontà espressa entro i sei mesi precedenti la scadenza che rimane triennale del progetto.

Nuovi enti locali possono fare ingresso in ogni momento, non più quindi in occasione di bandi emanati con scadenze triennali, mediante la presentazione di propri progetti entro le due "finestre" temporali del 31 Marzo e del 30 Settembre di ciascun anno.

Una apposita commissione istituita presso il Ministero dell'Interno è preposta alla valutazione delle domande presentate dagli enti locali i quali possono avvalersi di enti attuatori del terzo settore per la concreta realizzazione del progetto di accoglienza.

Per favorire la conoscenza da parte degli enti locali delle nuove modalità di selezione dei progetti nella rete SPRAR e per agevolare la presentazione delle domande è stato elaborato un apposito [vademecum](#) disponibile del sito del Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati.

Ci soffermiamo ora su alcune tipologie di richiedenti asilo caratterizzate da condizioni specifiche di vulnerabilità tali da riflettersi sulla metodologia e sul contesto di conduzione del processo di accoglienza.

I PERCORSI DEDICATI PER CATEGORIE VULNERABILI

Richiedenti asilo in condizioni di disagio mentale o disabilità.

All'interno del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) è prevista la selezione di una quota di progetti e di posti in accoglienza dedicati in modo specifico ai richiedenti asilo con forme di disagio mentale o di disabilità.

Come risulta dal sopra citato rapporto annuale dello SPRAR alla fine del 2016 erano attivi 45 progetti in grado di accogliere 442 persone con disagio mentale o disabilità.

Minori Stranieri Non Accompagnati.

Il sistema di accoglienza di Minori Stranieri non Accompagnati richiedenti asilo si integra con il sistema generale di accoglienza dei Minori Stranieri non Accompagnati anche se non richiedenti asilo.

A sua volta il sistema di accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati si integra con il generale sistema di accoglienza dei minori, italiani e stranieri, privi di una rete familiare di riferimento e nei cui confronti occorre quindi prevedere un intervento pubblico di sostegno.

Attualmente nel sistema normativo vigente ([D.Lvo 142/2015](#)) è previsto un intervento rivolto in modo specifico ai Minori Stranieri Non Accompagnati rappresentato dalla costituzione di Hub per minori paralleli agli Hub previsti per gli adulti richiedenti asilo sopra descritti e dedicati a una prima accoglienza di breve durata.

Il [Decreto del Ministero dell'Interno dell'1 Settembre 2016](#) definisce per le strutture governative di prima accoglienza di minori stranieri non accompagnati le modalità di accoglienza, gli standard strutturali in coerenza con la normativa regionale e i servizi da erogare.

La durata massima della permanenza è fissata in sessanta giorni e ciascun Hub deve garantire la prima accoglienza di 50 minori in almeno due sedi dedicate in maniera esclusiva a tale tipologia di utenti. Ciascuna sede può accogliere fino a un massimo di trenta minori.

Per la costituzione di una rete di strutture di prima accoglienza per Minori Stranieri Non Accompagnati richiedenti asilo nelle more di una organica attuazione delle citate previsioni normative sono state complessivamente stanziare risorse economiche a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Asilo (FAMI) per il finanziamento nel territorio nazionale di progetti selezionati tramite avvisi pubblici con una ricettività complessiva di 1.100 posti.

La fase successiva dell'accoglienza si sviluppa all'interno della generalità di centri e servizi dedicati all'accoglienza dei minori privi di supporto familiare secondo regole e standard previsti dalle normative nazionale e regionale in materia.

Con la [legge n.47/2017](#) dal titolo "disposizioni in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati" si prevede la creazione di un circuito nazionale inserito all'interno dello SPRAR per l'accoglienza della totalità dei Minori Stranieri Non Accompagnati in grado di garantirne la tutela a prescindere dalla titolarità o meno dello status di richiedente asilo da parte del minore.

Tale sistema tiene conto della specificità delle problematiche dei minori stranieri e in particolare dei richiedenti asilo, quali il peculiare vissuto personale e l'età normalmente adolescenziale, senza discostarsi dalle modalità di conduzione dei servizi ordinari di tutela dei minori, italiani e stranieri, condotti dagli enti locali quali l'inserimento in comunità per minori di dimensione familiare, l'inserimento in case appartamento e l'affidamento familiare.

Nel [rapporto annuale](#) del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) come aspetto di criticità nell'azione di tutela dei Minori Stranieri non Accompagnati (MSNA) (v. pag. 134 e segg.) viene evidenziata la difficoltà di accesso ai percorsi di affidamento familiare per il carente reperimento di famiglie disponibili.

La soluzione dell'affidamento familiare rappresenta infatti la modalità più avanzata di protezione del minore rispetto ad altre modalità di tutela quali ad esempio l'inserimento in comunità per minori.

Nell'anno 2016 risultano comunque essere stati effettuati n. 45 affidamenti familiari e tali affidamenti sono stati realizzati in un numero contenuto di progetti come si evince dal grafico riportato di seguito.

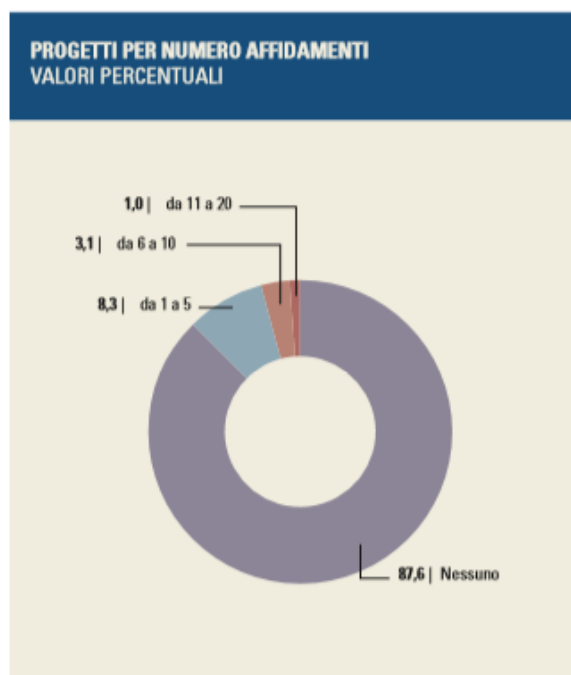


Figura 16: Progetti per numero di affidamenti. Fonte: *“Rapporto annuale SPRAR – Atlante SPRAR 2016”*

Tra i punti di forza riconosciuti nei percorsi di affidamento familiare vengono evidenziati nel rapporto “un miglioramento delle aspettative di vita e del benessere del minore, anche in termini di integrazione nella comunità locale, la possibilità di realizzare percorsi individualizzati e, nel caso di affido omoculturale, la valorizzazione della specificità culturale del minore”.

L'affido omoculturale è quello che si realizza con l'inserimento del minore all'interno di un nucleo familiare della sua stessa provenienza.

Vittime di tratta, grave sfruttamento e violenza domestica.

Nei confronti di cittadini stranieri vittime di forme di grave sfruttamento sessuale o lavorativo caratterizzante il percorso migratorio fin dal paese di origine o determinatesi durante la permanenza nei nostri territori sono previsti da tempo degli specifici programmi di accoglienza e tutela e sono aperte inoltre opportunità di regolarizzazione della condizione giuridica.

I programmi di accoglienza si sono evoluti negli anni all'interno di un circuito tradizionalmente distinto rispetto a quello riservato ai richiedenti asilo.

Il riscontrato fenomeno della significativa presenza di vittime di tratta all'interno di flussi migratori “misti” sviluppati soprattutto attraverso tragitti marittimi ha richiamato l'attenzione sull'esigenza di un raccordo tra i servizi predisposti per i richiedenti asilo e per le vittime di tratta.

Tale correlazione della tutela dei richiedenti asilo con la tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento è analiticamente descritta nello studio sviluppato nell'ambito di progetto finanziato

con Fondi Europei dal titolo [“Position Paper. Vittime di tratta e richiedenti /titolari di protezione internazionale”](#).

Inoltre anche sulla spinta di nuovi indirizzi europei si è venuta a determinare di recente la crescita e la stabilizzazione dello specifico sistema di accoglienza indirizzato alle vittime di tratta e di grave sfruttamento in passato basato su una debole programmazione.

In attuazione di nuova direttiva europea è stato emanato quindi il [Decreto Legislativo n. 24/2014](#) in materia di prevenzione e repressione della tratta di esseri umani che conferma e sviluppa le funzioni di indirizzo e promozione del sistema di tutela assegnate al Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La nuova normativa prevede inoltre l'adozione di un [“Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani”](#) adottato dal Consiglio dei Ministri in data 26 febbraio 2016 per il triennio 2016-2018.

Si viene quindi a stabilizzare un sistema di accoglienza e tutela con alcuni aspetti di similitudine con il Sistema di Protezione di Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), soprattutto sotto il profilo dell'inserimento stabile in circuiti di finanziamento pluriennali.

Attualmente risultano finanziati diciotto progetti in ambito nazionale in favore di vittime di tratta o grave sfruttamento selezionati con avviso pubblico emanato in attuazione del sopra citato piano nazionale.

L'attività di prevenzione, di emersione e protezione delle vittime di tratta e grave sfruttamento è affidata ai servizi degli enti locali e agli organismi del privato sociale iscritti nell'apposita seconda sezione del registro delle Associazioni e degli Enti che svolgono attività a favore degli immigrati, come previsto dall'art. 52 comma 1 del Regolamento di attuazione del Testo unico sull'Immigrazione (DPR n.394/'99 modificato dall'art. 46, comma 1 del [DPR n.334/'04](#)).

Vengono pertanto mantenuti due sistemi di accoglienza analoghi ma distinti rivolti rispettivamente a richiedenti asilo da un lato e vittime di tratta e grave sfruttamento da un altro lato con una prospettiva di sviluppo di una relazione stretta tra i due sistemi di accoglienza e tutela.

Tale stretta relazione è evidenziata dai richiami specifici contenuti nelle relative normative di settore ([D.lvo n. 24/2014](#) sulla protezione di vittime di tratta e [D.lvo n. 142/2015](#) sull'accoglienza di richiedenti asilo).

Nel nuovo sistema si prevede innanzitutto l'eventualità che la vittima di tratta possa anche considerarsi vittima di condizioni di persecuzione tali da poter consentire il riconoscimento della protezione internazionale.

In una prospettiva di integrazione dei sistemi di tutela di richiedenti asilo e vittime di tratta e grave sfruttamento il contesto di prima e seconda accoglienza di richiedenti asilo potrebbe inoltre agevolare l'emersione e la prevenzione delle fenomenologie della tratta e del grave sfruttamento anche sulla base di una attenta analisi degli specifici indicatori di rischio elaborati e disponibili.

Nei casi di emersione di una vittima di tratta all'interno del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo è auspicabile il suo spostamento nel circuito specializzato di accoglienza rivolto alle vittime di tratta senza che tale spostamento comporti la perdita della possibilità di riconoscimento della protezione internazionale qualora ne sussistano le condizioni. Naturalmente è necessario

proporzionare il sistema di tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento alla dimensione effettivamente riscontrata di tale fenomenologia.

Una descrizione dei possibili indicatori dai quali poter desumere la condizioni di vittima di tratta è contenuta nel documento elaborato dal Ministero dell'Interno e dall'UNHCR dal titolo ["l'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral – linee guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale"](#).

Nel citato documento sono contenute inoltre indicazioni di comportamento rivolte ai componenti delle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale tese a favorire l'emersione e la corretta valutazione della condizione di vittima di tratta nella fase di esame della richiesta di asilo.

A completamento del quadro conoscitivo occorre citare la previsione contenuta nell'art. 18-bis del [D.Lvo 286/98](#) relativa alla possibilità di concessione di un permesso di soggiorno per motivi umanitari in favore di cittadini stranieri vittime di violenza in ambito domestico.

Nei confronti di questa tipologia riconducibile a contesti di tipo domestico tali quindi da poter interessare persone straniere anche da lungo tempo residenti nei nostri territori si potranno aprire le prospettive di regolarizzazione della condizione giuridica e di accesso alle forme di aiuto fornite dalla rete dei centri antiviolenza e delle case rifugio presenti nei territori e rivolta alla generalità delle vittime delle fenomenologie collegate alla violenza in ambito domestico, italiane e straniere.

I PERCORSI DI ACCOGLIENZA E L'ORIENTAMENTO ALL'AUTONOMIA.

IL SISTEMA DI SECONDA ACCOGLIENZA – PRINCIPI E STRUMENTI BASILARI

La fase centrale dell'accoglienza si sviluppa nella rete delle strutture del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) e nei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS).

Le metodologie a fondamento del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) sono contenute in apposito [manuale](#) allegato agli avvisi pubblici nazionali finalizzati a selezionare i progetti destinati a entrare a far parte della rete di accoglienza. Il manuale SPRAR contiene anche indicazioni utili di carattere pratico finalizzate a facilitare la conoscenza e il riconoscimento dei diritti del richiedente e titolare di protezione internazionale e umanitaria e ad agevolarne il rapporto con i servizi pubblici territoriali in ambiti quali la sanità, l'istruzione, il lavoro.

Le indicazioni contenute nel manuale rappresentano un riferimento essenziale innanzitutto per le strutture e i progetti inseriti nella rete SPRAR a seguito della selezione operata in ambito nazionale. Tali indicazioni possono considerarsi però utili anche per strutture tendenzialmente di natura temporanea attivate in tempi brevi e sulla spinta dell'urgenza e dell'emergenza (Centri di Accoglienza Straordinaria CAS). Nell'ambito di questa seconda tipologia di strutture l'adesione a solide e riconosciute metodologie si presenta come un processo da costruire nel tempo successivamente a una fase iniziale necessariamente concentrata sull'esigenza di rispondere in tempi brevi a bisogni di carattere primario del richiedente asilo.

E' quindi auspicabile la crescita di una rete di strutture di seconda accoglienza integrata e omogenea sotto il profilo della condivisione di metodi di lavoro ed obiettivi con il superamento di ogni dicotomia tra le tipologie di strutture interne ai due circuiti della rete SPRAR e dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS).

La qualificazione dei centri e servizi di prima accoglienza con la costituzione di una rete adeguatamente proporzionata di Hotspot nei luoghi di primo approdo e di Hub distribuiti nei territori regionali potrà contribuire a qualificare l'azione dei progetti di accoglienza attuati dalle strutture SPRAR e CAS con una focalizzazione su obiettivi e funzioni tipici di una seconda accoglienza. Se è vero che sotto un profilo normativo le strutture dei CAS sono pensate per supplire a carenze temporanee dei centri sia di prima che di seconda accoglienza è da considerare auspicabile una prospettiva di individuazione in via preliminare all'interno della rete dei CAS delle strutture destinate a funzioni di prima accoglienza e di quelle destinate invece a funzioni di seconda accoglienza.

Obiettivo centrale della seconda accoglienza, esplicitamente riconosciuto nella rete SPRAR, è il perseguimento dell'autonomia individuale del richiedente e/o titolare della protezione internazionale e umanitaria intesa come "effettiva emancipazione dal bisogno di ricevere assistenza".

Nel "[rapporto annuale SPRAR](#)" riferito all'anno 2016 possiamo reperire una analitica descrizione della complessiva conduzione dei progetti SPRAR con l'indicazione delle concrete modalità di

erogazione dei servizi offerti, della tipologia del personale operante, delle modalità di raccordo tra i soggetti del terzo settore operanti e gli enti locali titolari dei progetti.

Di particolare rilevanza la descrizione nell'ambito del citato rapporto delle modalità di gestione e dei risultati conseguiti nella conduzione dei servizi collocati al cuore del percorso di accoglienza come l'insegnamento della lingua italiana, l'avvicinamento al mondo del lavoro tramite l'accesso a percorsi di formazione professionale o a tirocini formativi.

Il rapporto annuale descrive analiticamente i riflessi operativi del modello di accoglienza descritto sotto un profilo teorico nel manuale SPRAR sopra richiamato.

Il percorso di autonomia si sviluppa in un forte raccordo con il contesto locale nel quale il singolo progetto si colloca come "parte integrante del welfare locale".

Occorre prospettare pertanto una relazione con il territorio in termini di reciprocità con la fruizione da parte del progetto di accoglienza dei servizi presenti e disponibili nel contesto locale e con una "restituzione" in termini di arricchimento dello stesso contesto locale attraverso nuove opportunità di crescita civile e culturale.

Tra le indicazioni metodologiche attinenti alla impostazione e conduzione del processo di accoglienza ne richiamiamo alcune in forma sintetica da ritenere basilari e tali da potersi inserire in qualsiasi contesto. Tali indicazioni sono riprese principalmente dal [manuale SPRAR](#) alla cui lettura si rinvia per ogni esigenza di approfondimento.

Innanzitutto è necessario considerare la collocazione fisica della struttura di accoglienza da prevedere all'interno di centro abitato o con la possibilità di raggiungerlo con mezzi pubblici di trasporto.

Occorre inoltre prevedere un regolamento del centro di accoglienza scritto e tradotto nelle lingue comprensibili per gli ospiti.

Il regolamento comprende le disposizioni che possono facilitare 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.

Alla redazione del regolamento della struttura di accoglienza si collega la condivisione di un "patto di accoglienza" tale da rappresentare un accordo chiaro tra il progetto territoriale e il singolo ospite con la definizione degli impegni reciproci quali l'erogazione dei servizi da parte della struttura e il rispetto da parte dell'ospite del regolamento con una partecipazione attiva e consapevole al progetto di accoglienza, accuratamente illustrato nell'ambito di apposito colloquio d'ingresso.

Essenziale per l'adeguata necessaria conoscenza della vicenda personale dell'ospite della struttura è la predisposizione di un fascicolo personale con tutta la documentazione disponibile, come ad esempio quella di tipo sanitario. Il fascicolo personale deve contenere una memoria personale da produrre alla Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale in vista dell'audizione.

Tra gli strumenti funzionali alla promozione dell'autonomia dell'ospite della struttura di accoglienza è da richiamare il "pocket money" consistente in un contributo in denaro destinato alle piccole spese quotidiane e funzionale all'acquisizione di una confidenza con la valuta e una consapevolezza diretta del costo della vita.

Nel momento conclusivo del percorso di accoglienza può essere previsto un “contributo alloggio” a fronte di spese documentate relative all’avvio di un contratto di locazione di appartamento quali spese di agenzie, caparra iniziale, attivazione delle utenze, pagamento delle prime mensilità. Sempre a conclusione dell’accoglienza può essere previsto un “contributo straordinario per l’uscita” quale sostegno al processo di integrazione nel territorio per la copertura di spese quali costi di viaggio, di vitto e alloggio nei giorni immediatamente successivi all’uscita dal progetto di accoglienza.

L’INSEGNAMENTO DELLA LINGUA ITALIANA

Esaminati alcuni aspetti di cornice nella conduzione del percorso di accoglienza passiamo a una breve analisi dei temi centrali collegati alla costruzione delle condizioni dell’autonomia rappresentati dai servizi finalizzati all’apprendimento linguistico e all’orientamento al lavoro.

Sotto il profilo dell’apprendimento linguistico occorre innanzitutto fare riferimento agli standard elaborati in ambito internazionale e alle strategie nazionali di promozione di una adeguata qualificazione e diffusione delle opportunità offerte ai cittadini stranieri.

Occorre infatti ancorare i percorsi didattici rivolti ai richiedenti asilo ai parametri elaborati per l’apprendimento linguistico per la generalità della popolazione straniera compresa la componente interessata all’apprendimento di una lingua straniera per motivi di studio e lavoro.

In ambito europeo vige un “quadro comune di riferimento per il riconoscimento delle competenze linguistiche” con una classificazione in sei livelli di apprendimento da quello iniziale A1 allo stadio massimo riconosciuto C2.

Ai sei livelli riconosciuti corrispondono altrettanti test di riconoscimento e appositi sistemi di certificazione delle competenze linguistiche acquisite a cura degli Enti universitari appositamente abilitati (In Italia Università per Stranieri di Siena, Università per Stranieri di Perugia, Società Dante Alighieri, Università degli Studi Roma Tre).

Per quanto riguarda la popolazione straniera legalmente e stabilmente residente in Italia l’apprendimento della lingua italiana a livello A2 è stato riconosciuto normativamente quale condizione per il rispetto dell’accordo di integrazione e per l’acquisizione del permesso di soggiorno per lungo-residenti.

L’acquisizione della competenza linguistica fino al livello A2 oltre a essere certificabile da una delle citate strutture universitarie è anche riconoscibile da uno dei Centri Provinciali per l’Istruzione degli Adulti (CPIA) presenti in ambito nazionale con proprie articolazioni diffuse nei territori e inserite nel sistema pubblico dell’istruzione.

Il processo di accoglienza di richiedenti asilo nell’ambito della costruzione di un positivo processo di autonomia potrà prevedere un servizio di insegnamento della lingua teso in modo specifico al conseguimento del risultato di una competenza linguistica di livello A2 certificata da organismi pubblici abilitati e corrispondente al livello minimale riconosciuto per garantire un soggiorno nel territorio con adeguate condizioni di svolgimento di una consapevole vita di relazione.

I tempi di svolgimento e i contenuti dei corsi di insegnamento della lingua idonei al conseguimento dei livelli A1 e A2 conformi al quadro europeo hanno una loro definizione nell’ambito di apposite

linee guida per la progettazione dei percorsi di alfabetizzazione e di apprendimento della lingua italiana elaborate dal Ministero dell'Istruzione.

In tali linee guida si prevedono 180 ore di insegnamento necessarie al conseguimento di un livello di competenza A2 e si individua inoltre una composizione delle classi con un massimo di venti allievi. Nel manuale SPRAR (v. pag.47) si prevede un servizio di insegnamento della lingua italiana con un minimo di dieci ore settimanali.

Un servizio minimo di dieci ore settimanali di formazione linguistica può considerarsi sufficiente a conseguire il risultato dell'apprendimento linguistico di livello A2 nell'arco di una prima fase del percorso di accoglienza con riferimento alla condizione di cittadini stranieri alfabetizzati nella loro lingua di origine. Un percorso distinto e mirato di apprendimento linguistico sarà da definire per i cittadini stranieri analfabeti. Per costoro il processo di prima alfabetizzazione e di successivo apprendimento della lingua italiana si inserisce in un percorso di complessiva emancipazione a fronte della riconosciuta subita privazione nel paese di origine di diritti fondamentali come quello all'istruzione.

Secondo il sempre vivo ricordo dell'insegnamento di Don Milani la lingua si presenta come condizione essenziale per l'acquisizione di una condizione di uguaglianza.

Scriveva Don Milani in "lettera a una professoressa" con un messaggio quanto mai attuale che "in Africa, in Asia, nell'America Latina, nel mezzogiorno, nei campi, perfino nelle grandi città, milioni di ragazzi aspettano d'essere fatti eguali".

Nei progetti di accoglienza per richiedenti asilo occorre pertanto prevedere degli appositi corsi intensivi condotti con la collaborazione e il coinvolgimento dei Centri Provinciale per l'Istruzione degli Adulti (CPIA) e della rete di organismi del terzo settore dotati di specifica competenza e qualificazione in tale ambito.

Nello specifico ambito dell'insegnamento linguistico condotto da organismi del terzo settore alla fase dell'insegnamento professionale in aula potrà affiancarsi l'offerta di opportunità di apprendimento linguistico in "contesti non formali" ad opera del volontariato locale chiamato a favorire la conoscenza dei servizi, dei principi di cittadinanza e dei beni artistici e culturali presenti nel territorio.

Il contesto di insegnamento linguistico potrà infine aprirsi a un ambito di reciprocità in grado di raccogliere e di trasferire nell'ambiente comunitario, innanzitutto in quello scolastico, il portato di cultura ed esperienza proveniente dal vissuto dei richiedenti asilo.

L'ORIENTAMENTO AL LAVORO E L'OPPORTUNITA' DEL SERVIZIO CIVILE

La conduzione di un adeguato servizio di insegnamento della lingua garantita nel percorso di accoglienza oltre a favorire l'inserimento in una positiva vita di relazione su un piano generale consente anche di agevolare l'accesso alle opportunità lavorative offerte nel territorio.

Mentre il servizio di insegnamento della lingua può venire agevolmente inserito all'interno dei progetti di accoglienza della globalità dei richiedenti asilo secondo modalità tendenzialmente omogenee i servizi di orientamento al mondo del lavoro si presentano più articolati e suscettibili di un approccio personalizzato collegato alle esperienze pregresse dei singoli.

Il primo servizio di avvicinamento al mondo del lavoro è rappresentato dal bilancio di competenze e cioè dall'analisi delle capacità acquisite anche in contesti di natura informale nell'intera esperienza di vita del richiedente asilo.

Il bilancio di competenze si può sviluppare in maniera informale ad opera di operatori muniti di un necessario minimo bagaglio di conoscenze ma può anche venire condotto secondo procedure pubbliche riconosciute dal sistema normativo con il rilascio di una specifica "certificazione" da parte dei servizi pubblici per l'impiego.

Nel contesto delle procedure tese al riconoscimento delle competenze lavorative pregresse di carattere generale si inseriscono le specifiche procedure finalizzate al riconoscimento di veri e propri titoli professionali o titoli di studio anche di livello universitario acquisiti nei paesi di origine. La qualificazione delle competenze lavorative essenziali nella costruzione di un percorso di autonomia può poi avvalersi di corsi di formazione professionale offerti dalle agenzie pubbliche e private presenti nel territorio.

Attraverso un percorso di formazione professionale potranno venire acquisite nuove competenze o potranno venire colmate le lacune eventualmente registrate nel bagaglio di conoscenze degli ospiti delle strutture di accoglienza.

Durante il percorso di accoglienza possono anche venire offerte delle vere e proprie esperienze di carattere lavorativo attraverso le opportunità offerte dalla normativa vigente.

Una opportunità di accesso a stabili e significative esperienze lavorative può venire offerta dallo strumento del tirocinio formativo la cui disciplina normativa è stata recentemente rivista a livello nazionale e implementata nell'ambito delle normative regionali.

Alcune indicazioni essenziali riferite alla disciplina dei tirocini formativi sono contenute nell'["Accordo tra il Governo, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, sul documento recante "Linee Guida in materia di orientamento e tirocini"](#) del 25 Maggio 2017.

In tale accordo tra i possibili beneficiari delle opportunità offerte dai tirocini formativi sono compresi i richiedenti asilo, i titolari di protezione internazionale e umanitaria, le vittime di tratta.

La disciplina normativa vigente prevede una gamma di "enti promotori" tra i quali i servizi per l'impiego chiamati a garantire la qualità del percorso di tirocinio quale strumento inserito tra le misure di "politica attiva" del lavoro, con una connotazione riconosciuta di natura formativa, tese a favorire un avvicinamento al mondo del lavoro.

L'attivazione del tirocinio richiede la disponibilità di un "soggetto ospitante" pubblico o privato presso il quale si svilupperà l'esperienza lavorativa che in alcuni casi potrà sfociare in una vera e propria assunzione. Occorre precisare che la prospettiva dell'assunzione a conclusione dell'esperienza di tirocinio rappresenta solo una eventualità e non deve creare false aspettative nel tirocinante che potrebbero venire deluse.

Sono inoltre previsti limiti temporali di durata al tirocinio e una indennità per la partecipazione al tirocinio tale da non configurarsi come vera e propria retribuzione ma che non può essere inferiore agli Euro 300,00 mensili.

L'attivazione dei tirocini formativi consente di favorire un raccordo di estremo rilievo tra il progetto di accoglienza e il tessuto economico e sociale locale.

L'esperienza del tirocinio è da considerare nel contesto attuale come prospettabile a un numero contenuto seppur non trascurabile di ospiti individuabili sulla base di criteri quali le esperienze

lavorative pregresse o la condizione specifica di vulnerabilità quale l'appartenenza a nuclei familiari con minori.

Occorre anche fare riferimento alle esperienze diffusamente promosse nei percorsi di accoglienza di impegno del richiedente asilo in attività socialmente utili attraverso il coinvolgimento in attività di volontariato.

Un grande interesse riveste infine la nuova prospettiva aperta dal [Protocollo d'intesa del 31 Maggio 2017 tra Dipartimento per la Gioventù e del Servizio Civile Nazionale, Ministero dell'Interno e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali](#) teso a promuovere "attività di impegno civico dei titolari di protezione internazionale e di protezione umanitaria nella società di accoglienza, per supportare l'autonomia, migliorare l'occupabilità e valorizzare le competenze attraverso progetti di Servizio Civile Nazionale".

Come noto il Servizio Civile Nazionale si rivolge ai giovani italiani e stranieri e mette a disposizione delle opportunità di svolgimento di un servizio di pubblico interesse di volontariato con una piccola retribuzione nell'ambito di progetti della durata di un anno attivati presso enti pubblici o privati abilitati.

Al fine di agevolare l'accesso all'esperienza del servizio civile è stata emanata una [integrazione dell'avviso pubblico nazionale emanato il 3 Agosto 2017](#) per la selezione dei progetti nel cui ambito possono venire impiegati giovani in servizio civile.

L'integrazione, datata 17 Ottobre 2017, introduce una quota aggiuntiva di giovani da inserire nei progetti di servizio civile di 3.000 posti riservati ai titolari di protezione internazionale e umanitaria.

L'inserimento della quota "riservata" ai giovani titolari di protezione internazionale e umanitaria si avvale di risorse economiche provenienti dai Fondi Europei denominati FAMI (Fondo Asilo, Integrazione e Migrazione).

Secondo le indicazioni contenute nell'integrazione all'avviso pubblico nazionale i progetti di servizio civile che intendono avvalersi della possibilità di allargamento con l'inserimento di giovani titolari di protezione internazionale e umanitaria, denominati "volontari FAMI", dovranno comunque garantire una partecipazione mista al fine di favorire la creazione di un positivo contesto di scambio e integrazione.

Quindi nei progetti che intendono avvalersi della quota aggiuntiva dovrà prevedersi l'impiego di un numero minimo di due "volontari FAMI" in aggiunta al numero minimo previsto dalle disposizioni in materia per i singoli progetti di servizio civile ammessi nell'ambito dell'apposito processo pubblico di selezione.

L'AIUTO AL RIENTRO VOLONTARIO NEL PAESE DI ORIGINE

Tra le opzioni prospettabili nella conduzione del percorso di accoglienza occorre ricordare la possibilità dell'accesso ai programmi di Ritorno Volontario Assistito (RVA) previsti agli [artt. 14 bis e ter](#) del Testo Unico delle leggi sull'Immigrazione (D.Lvo 286/98) e disciplinati con [Decreto del Ministero dell'Interno del 27 Ottobre 2011](#).

Tali programmi sono rivolti ai cittadini stranieri con una considerazione prioritaria per alcune categorie tra le quali vittime di tratta, persone affette da gravi patologie, richiedenti la protezione internazionale e titolari di protezione internazionale o umanitaria.

I programmi di Rientro Volontario Assistito comprendono aspetti quali l'informazione e il counselling, l'assistenza negli adempimenti necessari per il rimpatrio e un sostegno anche economico al reinserimento nel paese di origine.

Nella fase attuale i programmi di Rientro Volontario Assistito trovano una loro definizione e il sostegno finanziario nelle linee di intervento del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione FAMI 2014-2020 nel cui ambito viene condotta la selezione dei progetti.

Attualmente sono operativi [cinque progetti di ritorno volontario assistito e reintegrazione](#) destinati ad assistere, entro il 31 Marzo 2018, 3.200 cittadini stranieri.

Il progetto prevalente sotto il profilo del numero dei destinatari, denominato RISTART e aperto a 2.000 cittadini stranieri, è condotto dall' [Organizzazione Internazionale per le Migrazioni \(OIM\)](#), organismo intergovernativo con una sede a Roma.

I programmi di Rientro Volontario Assistito potrebbero valorizzare le competenze acquisite dal cittadino straniero all'interno del percorso di accoglienza e le relazioni trans-nazionali condotte nel contesto della cooperazione internazionale tra le nostre istituzioni e comunità locali e quelle dei paesi di origine.

Il percorso di accoglienza sulla base di una analisi attenta della condizione personale condotta con un necessario adeguato coinvolgimento del richiedente asilo potrebbe quindi avere come esito e conclusione l'avvio di un processo di inserimento e integrazione nei nostri territori o un reinserimento adeguatamente preparato nel contesto di origine.

Pertanto al momento attuale il percorso di aiuto al rientro volontario nel paese di origine pare raggiungere una fascia molto ristretta degli ospiti dei percorsi di accoglienza.

Infatti come si evince dai dati riportati nel [rapporto annuale](#) relativo all'anno 2016 del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) solo lo 0,2 delle persone in uscita dall'accoglienza ha fruito di un percorso di aiuto al rimpatrio volontario.

Tale dato rivela una tendenziale scarsa propensione al rientro degli ospiti dei percorsi di accoglienza ma potrebbe anche evidenziare l'opportunità di un approfondimento basato sull'ipotesi di una possibile intrinseca debolezza degli attuali programmi e di una loro scarsa attitudine a favorire una effettiva prospettiva di reintegrazione nel paese di provenienza della persona transitata nel sistema di accoglienza.

FOCUS SULLE CONDIZIONI DI VULNERABILITÀ DELLA SFERA PSICHICA DEL RICHIEDENTE ASILO

La relazione di aiuto con i richiedenti asilo deve tener conto della possibile ricorrenza di condizioni specifiche di vulnerabilità connesse ad esperienze pregresse vissute nel paese di origine o nel percorso migratorio con una soggezione a episodi di violenza, di vera e propria tortura e comunque di elevato stress.

In attuazione dell'art. 27 comma 1 bis del D.lvo n. 251/2007 il Ministero della Salute ha emanato apposite [“linee guida per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di](#)

protezione sussidiaria che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica e sessuale”.

L’individuazione tempestiva delle condizioni di vulnerabilità che toccano la sfera psichica del richiedente asilo e l’avvio di un adeguato trattamento medico, psicologico e sociale richiedono una adeguata collaborazione e una forte sinergia tra il sistema dei servizi socio-sanitari e la rete delle strutture impegnate nella conduzione dei percorsi di accoglienza.

Come si evince dalle linee guida le situazioni di vulnerabilità possono ricondursi a specifiche condizioni del contesto di origine ma possono anche determinarsi durante il percorso migratorio. I richiedenti asilo infatti “sono sovente esposti a pericoli e traumi aggiuntivi determinati dalla pericolosità di questi viaggi che si possono concretizzare in situazioni di sfruttamento, violenza e aggressioni di varia natura compresa quella sessuale, la malnutrizione, l’impossibilità di essere curati, l’umiliazione psicologica, la detenzione e i respingimenti”.

Alcune vulnerabilità connesse ad esempio alla condizione di minore straniero non accompagnato, di genitori soli, di persone anziane o di sopravvissuti a naufragi sono immediatamente individuabili già dal momento dello sbarco o comunque dell’arrivo nel nostro territorio.

In altri casi anche di soggezione a forme gravi di violenza e di vera propria tortura l’individuazione della condizione di vulnerabilità può non essere immediatamente percepibile e può non lasciare traccia sulla struttura fisica della persona.

L’individuazione della condizione di vulnerabilità richiede quindi un’attenzione anche da parte di tutti gli operatori coinvolti nel processo di accoglienza che devono essere messi in grado di cogliere e riconoscere alcuni “semplici indizi e segnali (comportamentali, relazionali, di comunicazione verbale e non verbale ecc.) osservabili durante lo svolgimento del loro lavoro con i richiedenti e in vario modo riconducibili a vissuti traumatici”.

Come si rileva dalle citate linee guida si stima che una significativa percentuale tra il 33- 75% “dei sopravvissuti a traumi estremi , sviluppino, nel periodo successivo all’esperienza traumatica, un disturbo francamente psicopatologico che impatterà anche sulle generazioni successive (tortura trans generazionale)”.

Inoltre “non è raro che un disturbo post-traumatico complesso non diagnosticato sia la causa dei ripetuti e prolungati fallimenti di un richiedente asilo nel suo percorso d’integrazione/autonomia”. Si osserva anche nelle linee guida che “come evidenziato dall’ampia letteratura scientifica, l’esposizione a gravi difficoltà nella fase migratoria e post-migratoria, tra cui le modalità e i vissuti traumatici del viaggio, il mancato accesso all’accoglienza o un’accoglienza tardiva, precaria o nella quale sono fortemente carenti i servizi di orientamento e sostegno psico-sociale sono alla base del cosiddetto effetto di “ritraumatizzazione secondaria” che può coinvolgere un numero assai elevato di richiedenti asilo”.

Ad ampliare gli spunti di riflessione sul tema della vulnerabilità connessa alla sfera psichica dei richiedenti asilo contribuiscono gli elementi riportati nel “Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016” nel quale è contenuto un capitolo dal titolo “immigrazione e salute mentale nell’Italia del 2016” (da pag. 268 del rapporto).

In tale capitolo viene infatti sviluppata una analisi di aspetti tipicamente attinenti all’ambito sanitario considerati potenzialmente correlabili a un mutamento delle caratteristiche complessive dei processi migratori riscontrabili negli ultimi anni.

Secondo l’analisi condotta nello studio in esame la fase dell’ “Emergenza Nord-Africa” avviatasi nel 2011 e proseguita negli anni successivi evidenzia delle connotazioni dei processi migratori nuove e distinte rispetto al passato.

Pur nell'evidenziata assenza di dati strutturali disponibili vengono indicati alcuni aspetti, rilevati da percezioni di operatori del settore, quali il "basso grado di istruzione", l'"analfabetismo" o le condizioni di "emarginazione sociale precedente la migrazione" come ricorrenti in maniera significativa all'interno dei flussi di richiedenti asilo degli ultimi anni.

Tale considerazione induce a qualche elemento di riflessione in merito alla mera riconducibilità delle componenti prevalenti dei nuovi flussi di richiedenti asilo alla categoria della "migrazione economica" tradizionale.

Nel rapporto si ipotizza inoltre una correlazione tra un possibile mutamento delle caratteristiche socio-demografiche della popolazione immigrata e una evoluzione di alcune patologie riscontrate in ambito sanitario.

Si evidenzia infatti nel rapporto che "nel 2009 i ricoveri di stranieri in psichiatria sono stati di 2.682 maschi e 3.362 femmine, più o meno in linea con gli anni precedenti; nel 2011, i ricoveri sono passati a 4.518 maschi e 4.909 femmine, mantenendosi anche negli anni successivi intorno a quest'ordine di grandezza, con un incremento repentino e piuttosto significativo, che non corrisponde a un aumento di immigrati nel paese....".

La persona immigrata nel contesto odierno appare quindi dotata in maniera ricorrente di specifiche vulnerabilità attinenti alla sfera psichica o di una condizione di debolezza e fragilità collegabile a progetti migratori più deboli e alla sussistenza di fattori "espulsivi" nel contesto di origine prevalenti rispetto ai fattori "attrattivi" consapevolmente individuati nel paese di destinazione.

Tali mutamenti richiedono e stimolano una crescita e una evoluzione del sistema dei servizi socio-sanitari e una propensione del contesto di accoglienza e comunitario in genere a creare un *"supporto sociale efficace"*, che possiamo definire come la condizione di accoglienza in grado di sostenere l'individuo sia nei suoi bisogni emotivo-relazionali sia in quelli materiali, aiutandolo nella realizzazione del progetto migratorio e favorendone l'integrazione sociale e psicologica".

I PROCESSI DI ACCOGLIENZA TRA POLITICHE PUBBLICHE E DIMENSIONE COMUNITARIA

La crescita negli ultimi anni del flusso di richiedenti asilo ha reso necessaria la definizione di meccanismi coordinati di gestione dei processi di accoglienza con un coinvolgimento dei diversi organismi istituzionali.

Nella fase attuale il coordinamento e la gestione dei processi di accoglienza vede un debole intervento delle istituzioni dell'Unione Europea e un rilievo centrale delle politiche statali operanti in raccordo con i governi locali.

In Italia a seguito del flusso di richiedenti asilo riscontrato a partire dagli inizi del 2011 con gli eventi della Primavera Araba si è confermato un ruolo di gestione nazionale e di coordinamento curato dal Ministero dell'Interno e condotto nell'ambito di una concertazione con le rappresentanze delle Regioni e degli Enti Locali all'interno della Conferenza Unificata Stato - Regioni- Enti Locali.

Tra i diversi accordi raggiunti in seno alla Conferenza Unificata è da considerare di particolare rilievo [l'intesa del 17 Ottobre 2014](#) nella quale vengono definiti dei modelli stabili di coordinamento delle attività di accoglienza, con la partecipazione delle rappresentanze dei diversi livelli istituzionali.

Ai livelli istituzionali di coordinamento è attribuito il compito di curare la distribuzione sui territori dei flussi dei richiedenti asilo e di promuovere una attuazione dei processi di accoglienza funzionale alla creazione di condizioni di autonomia degli ospiti e di positiva integrazione nel tessuto sociale.

La definizione di modelli stabili di coordinamento dei processi di accoglienza concertata in sede di Conferenza Unificata trova il suo riferimento nella nostra legislazione in particolare nell'articolo 16 del [D.Lvo. n.142/2015.](#)

L'articolo citato ha come titolo "Forme di coordinamento nazionale e regionale" e conferma innanzitutto le funzioni del tavolo di coordinamento nazionale già previsto nell'art. 29 comma 3 del [D.Lvo n.251/2007](#) e istituito presso il Ministero dell'Interno con la partecipazione di rappresentanti dei Ministeri interessati, delle Regioni, dell'Unione Province d'Italia (UPI), dell'Associazione Nazionale Comuni d'Italia (ANCI). Il tavolo nazionale è integrato con la partecipazione di un rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e di un rappresentante della Commissione Nazionale per il diritto di asilo.

Le linee di indirizzo e la programmazione predisposti dal tavolo nazionale sono attuati a livello territoriale attraverso Tavoli di coordinamento regionali insediati presso le Prefetture capoluogo di Regione.

La composizione e le modalità di funzionamento dei tavoli regionali sono disciplinate da apposite linee guida, elaborate dal tavolo nazionale e allegate al [Decreto del Ministero dell'Interno del 17 Ottobre 2014.](#) Le linee guida tendono a riprodurre in ambito locale la fisionomia del tavolo nazionale con la partecipazione di rappresentanze delle diverse componenti istituzionali.

Può quindi considerarsi delineato nel contesto nazionale un modello di coordinamento dei processi di accoglienza in grado di raccogliere il concorso delle diverse istituzioni del nostro paese e di garantire una forte legittimazione agli indirizzi e alle determinazioni assunte per il governo di un fenomeno come quello dell'afflusso dei richiedenti asilo di particolare complessità.

La compresenza nei tavoli di coordinamento sopra richiamati delle rappresentanze di organismi statali, regionali e degli enti locali può consentire di favorire il superamento di ogni possibile prospettiva di separazione tra i diversi livelli istituzionali di governo inseriti tutti in un comune contesto operativo.

Nell'ambito del citato accordo assunto nella [Conferenza Unificata del 10 Luglio 2014](#) è stata condivisa la prospettiva della ripartizione su base regionale dei flussi di richiedenti asilo con un criterio di assegnazione che prende a riferimento la percentuale della quota di accesso al Fondo Nazionale delle Politiche Sociali e con una previsione di esclusione dall'impegno nell'accoglienza dei Comuni colpiti da terremoti o da sopravvenute situazioni di emergenza.

La ripartizione dei flussi di richiedenti asilo è quindi basata su indicatori di tipo matematico tali da determinare una distribuzione equilibrata tra i diversi territori regionali.

La ripartizione all'interno delle diverse aree dei territori regionali nella fase attuale appare invece sganciata da effettivi parametri oggettivi e collegata a variabili tali da poter determinare condizioni di squilibrio sotto il profilo della distribuzione delle presenze di richiedenti asilo.

Per favorire una ripartizione equilibrata dei richiedenti asilo nei territori è stato recentemente condiviso tra Ministero dell'Interno e ANCI (Associazione Nazionale Comuni d'Italia) un Piano operativo in grado di applicare anche all'interno delle singole Regioni un sistema di quote parametrato sulla popolazione residente nei Comuni.

La concreta distribuzione nei territori dei richiedenti asilo accolti nel sistema di accoglienza pur con la linea di tendenza sopra richiamata a una distribuzione equilibrata nei territori risente comunque di processi di selezione normativamente predisposti per la conduzione del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) e della rete dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS).

Tali processi di selezione presuppongono un accesso su base volontaristica al processo di accoglienza da parte di soggetti pubblici e privati e prescindono quindi dal riconoscimento di un forte impegno comune e condiviso.

La selezione dei progetti all'interno della rete SPRAR come richiamato in precedenza presuppone una titolarità dell'ente locale nella conduzione del progetto di accoglienza condizionata però dalla volontarietà dell'adesione. La titolarità dell'ente locale non è invece prevista per l'attivazione dei progetti di accoglienza all'interno della rete dei CAS. Nell'ambito dei CAS la titolarità dell'intervento può infatti far capo a soggetti di natura privata selezionati sulla base di avvisi pubblici emanati dalle Prefetture.

I criteri di selezione dei progetti di accoglienza condizionano quindi le possibilità di effettivo immediato raggiungimento dell'obiettivo di una equa distribuzione sul territorio delle presenze di richiedenti asilo.

Di fatto persistono condizioni di squilibrio nella distribuzione nei territori dei richiedenti asilo sia tra le diverse regioni sia soprattutto tra diverse aree interne ai singoli territori regionali.

Le condizioni di squilibrio sotto il profilo della distribuzione sul territorio dei richiedenti asilo

possono riflettersi sulla qualità degli interventi condotti. La qualità e l'efficacia del processo di accoglienza possono inoltre ridursi in particolare ove l'ente locale si collochi in posizione di estraneità.

I principi di condivisione degli impegni e delle responsabilità fissati in sede nazionale tendono quindi a riprodursi in maniera parziale nei nostri territori.

Una più ampia diffusione e penetrazione di tali principi potrebbe svilupparsi attraverso la determinazione di livelli precisi di responsabilità in capo ai Comuni singoli o associati chiamati ad assumere la titolarità degli interventi di accoglienza nei propri territori secondo criteri oggettivi di ripartizione dei flussi di richiedenti asilo assegnati a ciascun territorio regionale.

Al di là dei sistemi "premiati" o "penalizzanti" tesi a incentivare l'adesione da parte dei Comuni potrebbe prevedersi l'inquadramento della gestione delle attività di accoglienza di richiedenti asilo all'interno della globalità degli interventi di natura sociale rivolti alle fasce deboli e vulnerabili della popolazione.

L'accoglienza dei richiedenti asilo verrebbe così a far parte in maniera effettiva del complesso del welfare locale e l'assegnazione di risorse economiche per la conduzione dei servizi necessari con la connessa responsabilità di gestione e amministrazione potrebbe avvenire all'interno di un sistema ordinario nel quadro dei principi e secondo le regole fissate dalla legge statale n. 328/2000 "[legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali](#)" e dalle conseguenti legislazioni regionali. In tale contesto normativo è infatti prevista l'individuazione degli ambiti, comunali o intercomunali, per la gestione unitaria dei servizi sociali e per la programmazione degli interventi. Le aree di programmazione e gestione degli interventi definite nell'indicato quadro normativo si qualificano come ambiti ottimali sotto il profilo della dimensione del bacino territoriale, in grado di favorire la condivisione di adeguate risorse e competenze professionali, per lo svolgimento di una efficace azione sociale.

La prospettiva indicata di adeguata responsabilizzazione delle istituzioni territoriali preposte alla programmazione e gestione degli ordinari interventi sociali potrebbe agevolare il rafforzamento del sistema di accoglienza in un quadro di riconoscimento pieno dei diritti del richiedente asilo e dei corrispondenti doveri in capo al sistema istituzionale.

Al concreto efficace riconoscimento del citato schema di diritti e doveri potrà contribuire il modello di *governance* vigente con la presenza dei previsti tavoli nazionali e regionali in grado di rappresentare una cornice istituzionale chiamata a esplicitare un'azione di promozione del coerente sviluppo delle diverse fasi dell'accoglienza nonché di indirizzo, supervisione e supporto nei confronti dei diversi attori locali.

Pertanto nella fase storica attuale non può realisticamente escludersi il mantenimento di una condizione dicotomica con un sistema istituzionale operante a livello regionale e locale incapace di costruire condizioni di effettiva e piena condivisione delle responsabilità.

In questo caso la perdurante estraneità di una ampia componente del mondo degli enti locali richiederà la maturazione di un ruolo di supplenza condotto da un qualificato e riconosciuto terzo settore composto da organizzazioni senza fine di lucro adeguatamente strutturate e con radici nella società civile.

Il terzo settore oltre a un ruolo di supplenza potrà svolgere anche un ruolo di anticipazione, nelle relazioni con il sistema pubblico, in grado di contribuire alla crescita e all'affermazione di un

rinnovato sistema di accoglienza con profonde radici nelle comunità locali e in grado di interpretare i profondi mutamenti in corso nello scenario mondiale.

Il ruolo attivo e partecipe della società civile, nel cui ambito deve radicarsi l'azione del terzo settore, è richiamato nelle parole e nelle riflessioni del sociologo Achille Ardigò il quale nella prefazione al saggio "Toniolo: il primato della riforma sociale" risalente al 1979 e dedicato a un intellettuale animatore sociale vissuto nel diciannovesimo secolo, scriveva:

"La ricomposizione e trasformazione più solidale della vita collettiva, e delle norme di vita associata richiedono [...] innanzitutto spontanee iniziative di persone che cercano se stesse negli altri, a partire dal mondo vitale, da quello in cui si nasce e ci si apre alla intersoggettività, piena, sola datrice di senso della vita".

Occorre riconoscere che la crescita di un adeguato modello di accoglienza oltre a fondarsi su precisi indirizzi normativi e su un modello di governance in grado di coinvolgere il complesso delle istituzioni del nostro paese deve considerarsi anche collegata a fattori culturali e alla capacità di valorizzare le migliori prassi sperimentate in questi anni nei nostri territori.

Le prassi ed esperienze virtuose diffuse nei territori costituiscono i mattoni sui quali costruire un'Europa dei popoli con una precisa identità e missione non definibile solo nei documenti e nelle politiche elaborate nelle stanze di Bruxelles e nelle concertazioni tra i rappresentanti degli Stati.

Sullo sfondo dell'azione di istituzioni consapevoli e responsabili si colloca quindi l'orientamento di comunità locali in grado di cogliere nel rapporto con i richiedenti asilo delle nuove opportunità di crescita e sviluppo e in grado inoltre di recepire l'appello rivolto da Martin Luther King nel libro "La forza di amare" a un "altruismo universale" capace di riconoscere che "una delle più grandi tragedie del lungo viaggio dell'uomo sulle vie della storia è stata la limitazione del prossimo alla tribù, alla razza, alla classe o alla nazione".

CONSIDERAZIONI FINALI

L'INTERVENTO SULLE CAUSE DELLE MIGRAZIONI "FORZATE" E LA CRESCITA DI UNA COMUNITA' TRANS-NAZIONALE APERTA E SOLIDALE

In conclusione occorre spendere qualche parola sulle strategie di prevenzione e di intervento sulle cause di movimenti migratori riconducibili alla privazione nei contesti di origine di prospettive di sviluppo di una vita sicura, libera e dignitosa.

Occorre innanzitutto considerare l'esigenza di integrare in maniera efficace la dimensione statale in più ampi contesti sovranazionali dotati di effettiva incidenza sui comportamenti dei sistemi istituzionali a partire dalle dimensioni locali ove il potere pubblico entra in simbiosi con la comunità, si spoglia di autorità e si qualifica in termini di servizio.

In tale ambito le istituzioni dell'Unione Europea sono chiamate a favorire l'emersione di politiche e indirizzi comuni agli Stati membri coerenti con un quadro giuridico europeo in grado di affermarsi in termini di effettività e di evolversi con la dovuta considerazione delle riscontrate esigenze di un governo dei flussi migratori efficace e rispettoso dei diritti delle persone.

L'affermazione di un ordinamento giuridico europeo, dialogante con le altre unioni continentali di Stati e inserito nella più ampia cornice delle Nazioni Unite, è uno degli ineludibili presupposti della crescita di un sistema sovranazionale in grado di assorbire e oltrepassare le dimensioni statuali e di contribuire ai processi di pacificazione a livello globale.

Nel contesto mondiale un orientamento comune agli Stati è stato recentemente affermato in una Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottata il 19 Settembre 2016 dal titolo ["New York Declaration for Refugees and Migrants"](#) ("Dichiarazione di New York sui Rifugiati e sui Migranti").

Nella citata Dichiarazione L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite fornisce significative e precise indicazioni agli Stati sul presupposto che:

“ Fin dai primi tempi, l'umanità è stata in movimento. Alcuni si trasferiscono alla ricerca di migliori opportunità economiche e di migliori orizzonti. Altri si trasferiscono per fuggire da conflitti armati, dalla povertà, dall'insicurezza alimentare, dalla persecuzione, dal terrorismo, da violazioni dei diritti umani e da abusi. Ancora altri fanno questo in risposta agli effetti avversi del cambiamento climatico, a disastri naturali (alcuni dei quali possono essere legati ai cambiamenti climatici), o ad altri fattori ambientali. Molti si trasferiscono, in verità, per una combinazione di queste ragioni” (N. B. La traduzione è dello scrivente e non ha valore ufficiale).

Un'ulteriore linea di tendenza da coltivare è rappresentata dallo sviluppo dei processi di accoglienza e integrazione di cittadini e comunità straniere in continuità con le politiche di cooperazione internazionale chiamate a fornire aiuto e sostegno ai paesi di provenienza.

Le politiche di integrazione nei nostri territori e le politiche di aiuto allo sviluppo dei paesi di origine, in collegamento tra loro, devono venire strettamente finalizzate alla costruzione di reali ed efficaci processi di autonomia tesi a superare ogni forma di dipendenza di singoli e comunità straniere da aiuti provenienti dall'esterno.

Ogni efficace intervento e politica di aiuto deve quindi rispondere alla condizione espressa da Thomas Sankara Capo del Governo del Burkina Faso nel periodo intercorrente dal 10 Gennaio 1983 al 15 Ottobre 1987 data del suo assassinio. Nel pensiero di Thomas Sankara l'unico "aiuto" accettabile è quello che aiuta a far meno dell'aiuto.

La finalizzazione alla costruzione di percorsi di reale autonomia diventa la "misura" e l'essenziale indicatore della qualità di ogni intervento di aiuto promosso da Enti no-profit o da pubbliche istituzioni a qualsiasi livello a partire dalla conduzione di un percorso di accoglienza e integrazione sociale nei nostri territori fino al sostegno offerto nei contesti di origine in favore di popolazioni colpite da condizioni di sottosviluppo o di grave conflitto e crisi interna.

In questa prospettiva le politiche di aiuto richiederanno una crescente condivisione con i destinatari a partire da un coinvolgimento della "diaspora" rappresentata dalle comunità straniere presenti e radicate nei nostri territori invitate a qualificarsi come un "ponte" efficace nella comunicazione con i paesi di provenienza.

Un "ponte" in questo ambito di relazioni è anche rappresentato dalle "seconde generazioni" e dagli studenti stranieri presenti nelle nostre Università e provenienti spesso dalle aree geografiche di origine dei flussi migratori dei richiedenti asilo.

Gli interventi di aiuto dovranno venire inoltre inseriti in un processo culturale in grado di comprendere e di superare le condizioni del sottosviluppo, delle limitazioni dei diritti umani e dei conflitti attraverso la crescita di una coscienza civile fondata sulla valorizzazione della diversità delle appartenenze etniche e nazionali, delle appartenenze religiose e delle appartenenze ideali e culturali.

Il riconoscimento di una convivenza plurale deve espandersi nel contesto globale a partire da un occidente chiamato a superare la tentazione della chiusura in una "fortezza" impermeabile a vicende e culture esterne al proprio territorio e chiamata invece a valorizzare i migliori retaggi della propria storia quali fondamento di una nuova civiltà centrata sull'affermazione dei diritti fondamentali della persona e su positive relazioni tra i popoli.

L'evoluzione di una pacifica convivenza plurale in ogni angolo del mondo deve innanzitutto accompagnarsi all'affermazione di una democrazia autentica collocata alla base del legittimo esercizio del potere pubblico e intesa nella sua accezione universale evidenziata nell'insegnamento di Amartya Sen nel testo "La democrazia degli altri". L'affermazione delle democrazie deve inoltre coniugarsi con la salvaguardia dei diritti delle minoranze e con la promozione di una partecipazione diretta e quotidiana dei singoli alla crescita delle comunità non limitabile ai soli momenti dell'espressione di un voto.

La "partecipazione diretta" fondata su una "cittadinanza attiva" intesa quale appartenenza consapevole e costruttiva del singolo alla vita della comunità deve rappresentare il cuore pulsante dei cambiamenti in una prospettiva di superamento di ogni barriera fisica e geografica e di promozione di relazioni efficaci tra le società civili oggi presenti e attive anche in paesi fortemente caratterizzati da un esercizio abusivo e dispotico del potere pubblico. E' anzi da riconoscere la funzione trainante e di testimonianza emergente nelle migliori espressioni delle società civili operanti nei paesi maggiormente segnati da un potere pubblico generatore di una diffusa e pervasiva corruzione, incapace di contenere conflitti etnici, religiosi e violenze private e di garantire il legittimo esercizio dei diritti di libertà.

L'affermazione di una concezione ampia del diritto di asilo, fondata su una maturazione della coscienza civile e sulla costruzione di positive relazioni tra popoli e comunità, potrà rappresentare una "leva" destinata a contribuire a una rinnovata *Governance* dei processi migratori sulla base del riconoscimento delle aspirazioni della persona in uno scenario globale di evoluzione, cambiamento e pacificazione.

LETTURE SUGGERITE

Indichiamo di seguito alcuni testi rappresentativi di una bibliografia disponibile nell'editoria contenente storie di vita e testimonianze dirette dei travagli della nostra epoca in grado di fornirci un supporto importante, insieme alle innumerevoli fonti di conoscenza disponibili in Internet, nella comprensione degli eventi.

“Collera e Luce – Un prete nella rivoluzione siriana” di Paolo Dall’Oglio, Ed. EMI, 2013.

L’autore Paolo Dall’Oglio, sacerdote gesuita, racconta nel libro il suo intero percorso esistenziale dall’infanzia fino al periodo immediatamente precedente al suo rapimento avvenuto nella città di Raqqa in Siria il 29 Luglio 2013 quindi poco dopo la conclusione della redazione del testo e ancora prima della sua stampa avvenuta nel mese di Agosto 2013.

Una tappa fondamentale nella vita di Paolo Dall’Oglio è rappresentata dalla scoperta e dal recupero nell’anno 1982 con l’aiuto di giovani volontari Siriani ed Europei del Monastero di Mar Musa situato a Nord di Damasco.

Nel monastero restaurato si insedia una piccola comunità monastica dedicata alla preghiera e alla promozione dell’ospitalità e di quel dialogo islamo-cristiano che viene a collocarsi al cuore della vocazione e della missione di Paolo Dall’Oglio.

Il nostro sacerdote si immerge in una totale condivisione della tragedia vissuta dal popolo siriano a seguito della repressione violenta da parte del regime al potere della protesta popolare, all’inizio esclusivamente pacifica e non violenta, iniziata nell’anno 2011 nel contesto della “Primavera Araba”.

Le posizioni assunte da Paolo Dall’Oglio contro il regime di Bashar al – Assad ne determinano l’espulsione dalla Siria avvenuta nel Giugno 2012.

Sotto la spinta di un “desiderio di solidarietà radicale, mistico, ma sempre in cerca di una incarnazione” e pienamente consapevole del pericolo a cui va incontro Paolo Dall’Oglio fa rientro in Siria il 18 febbraio 2013 dalla linea di confine ufficiosa tra il Kurdistan iracheno e quello siriano.

Nei due libri di Shady Hamadi commentati di seguito emerge in tutta la sua luce il valore della testimonianza di Paolo Dall’Oglio raccontata dalle stesse parole dei giovani siriani protagonisti di un movimento di liberazione ispirato ai valori della democrazia, della giustizia, del rispetto reciproco che continua a rappresentare un motivo di speranza per l’intera umanità.

“La felicità araba” di Shady Hamadi add Editore, 2016

“Esilio dalla Siria” di Shady Hamadi add Editore ,2016

L’autore dei due testi è nato a Milano nel 1988 da madre italiana e da padre siriano fuggito dal suo paese dove ha subito il carcere e la tortura.

Nei testi vengono descritte le vicende del popolo siriano che attraversano la soggezione a un regime dispotico durante gli ultimi decenni, la ribellione a seguito degli eventi della primavera araba, la repressione da parte del regime e il tragico conflitto attuale.

I libri di Shady Hamadi traggono uno dei motivi di ispirazione dal contesto della primavera araba avviatasi in Tunisia il 17 Dicembre 2000 con il gesto di ribellione di Mohamed Bouazizi venditore ambulante che si diede fuoco per protesta contro l'azione della polizia di sequestro delle proprie merci.

L'espansione dei movimenti della primavera araba vedono una loro diffusione in Siria a partire dal mese di Marzo 2011 quando nella città di Dar'a una decina di bambini tra i dieci e i dodici anni espressero a scuola delle forme di protesta contro il regime e vennero riconsegnati alle famiglie con i corpi segnati da indicibili torture.

A seguito di questo episodio la protesta siriana si diffonde nel paese con una caratterizzazione inizialmente esclusivamente pacifica e non violenta.

Tra i tanti personaggi emblematici della ribellione siriana citati nei testi di Shadi Hamadi riprendiamo quella di Ghayath Mathar chiamato il "Ghandi siriano" o "little Ghandy" che dall'inizio della rivoluzione cominciò a distribuire acqua e a donare fiori ai soldati.

Ghayath Mathar viene rapito e il 10 Settembre 2011 il suo corpo martoriato viene restituito alla famiglia.

Gli episodi citati in questa poche righe e innumerevoli tanti altri sono documentati e visualizzabili da chiunque su youtube per la volontà del popolo siriano di far conoscere al mondo quello che accade in Siria.

"Io sono con te – storia di Brigitte" di Melania G. Mazzucco – Edizioni Einaudi 2016

Il libro racconta la vicenda di una donna di nome Brigitte che aveva la conduzione di due cliniche nella città di Matadi in Congo. A seguito di una manifestazione Brigitte accoglie e cura in una sua clinica dei giovani coinvolti in una manifestazione contro il governo. Brigitte si rifiuta di acconsentire alla richiesta proveniente da emissari del potere politico di determinare la morte dei manifestanti e subisce le tragiche conseguenze di questa scelta. Il fratello viene barbaramente ucciso, lei viene incarcerata e sottoposta a indicibili violenze, i quattro figli rimangono in casa soli e verranno affidati al proprietario dell'appartamento.

Con l'aiuto di uno dei carcerieri, memore delle cure sanitarie ricevute dalla moglie partoriente, Brigitte riesce a scappare dal carcere e con l'aiuto di una persona vissuta e cresciuta in famiglia con lei riesce a lasciare il Congo e a raggiungere l'Italia con un viaggio aereo.

Brigitte si ritrova quindi sola alla stazione di Roma Termini senza nessun punto di riferimento.

L'incontro con Frère Antoine le offre l'opportunità di entrare in contatto con il Centro Astalli, organismo appartenente al JRS Servizio dei Gesuiti per i Rifugiati, ove riceve una possibilità di ascolto e di aiuto.

Nel libro viene quindi descritto il difficile cammino di Brigitte, seguita dagli operatori del Centro Astalli, attraverso i servizi di accoglienza del Comune di Roma e del Servizio di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) fino a quelli gestiti direttamente dal Centro Astalli nell'ambito dell'utilizzo dei Fondi Europei dedicati all'accoglienza dei rifugiati.

Non si può non ricordare il periodo trascorso da Brigitte in un convento delle suore della Sacra Famiglia in Via Monte del Gallo nell'ambito di un'accoglienza generosamente offerta al di fuori di ogni sostegno finanziario istituzionale. Nel cammino di Brigitte un'opportunità lavorativa viene messa a disposizione nella casa di riposo per suore Regina Mundi.

Brigitte con l'aiuto degli operatori del Centro Astalli e della Caritas riesce a trovare un suo equilibrio che le consente di riunirsi con due dei suoi quattro figli in un piccolo appartamento messo a disposizione da una parrocchia romana mentre gli altri due figli rimangono affidati a un'amica in Congo.

La vicenda di Brigitte offre una opportunità di conoscenza dell'operatività di Enti, istituzioni e organizzazioni in grado di offrire delle opportunità di aiuto, di relazione e di concreto sostegno alla persona in fuga dal proprio paese o che comunque si incrociano con il suo percorso di vita. La vicenda di Brigitte evidenzia però anche la fragilità del sistema di accoglienza ancora incapace di garantire quella prontezza e tempestività di intervento che sarebbe richiesta.

“Il coraggio della libertà – Una donna uscita dall'inferno della tratta” di Blessing Okoedion con Anna Pozzi Ed. Paoline 2017

Il testo racconta la storia di una giovane donna nigeriana cresciuta in un positivo contesto familiare in condizioni di relativa povertà che non le consentono di perseguire l'aspirazione allo studio della medicina ma che le permettono di ottenere una laurea in informatica.

Una falsa promessa di lavoro la spinge a trasferirsi in Italia ove viene costretta a inserirsi nel circuito della prostituzione nella città di Castelvoturno.

Col tempo la giovane donna matura la decisione di sporgere denuncia e viene indirizzata dalla polizia a Casa Rut, comunità di accoglienza situata a Caserta condotta dalle suore orsoline ove riscopre una prospettiva di vita libera e dignitosa.

La vicenda personale della protagonista è inserita nel contesto di una ampia descrizione di un complesso di condizioni all'origine della caduta di un numero elevato di giovani nigeriane nella spirale della tratta e dello sfruttamento sessuale. Tali condizioni possono comprendere false promesse di opportunità lavorative in Europa, mistificazioni religiose, situazioni di povertà estrema, la connivenza di componenti del nucleo familiare.

Il riscatto nasce dalla determinazione personale e passa dall'accoglienza offerta con attenzione sincera e genuina alla persona. La prevenzione richiede una diffusione dell'istruzione, la crescita delle opportunità formative e lavorative, il superamento di una povertà interiore nel cuore delle persone.

“L'isola dei giusti - Lesbo crocevia dell'umanità” di Daniele Biella – Ed. Paoline 2017

Nel testo viene raccontata l'esperienza di una spontanea solidarietà sviluppatasi nell'isola di Lesbo investita da un forte flusso di richiedenti asilo proveniente dalle coste della Turchia. L'arrivo di “profughi” fa parte della storia dell'isola di Lesbo. Ha avuto una sua espressione nel 1922 con l'arrivo di greci in fuga dalle persecuzioni sofferte in Turchia, si è riprodotto negli ultimi decenni e ha avuto una esplosione nel periodo intercorrente tra la primavera del 2015 e la primavera del

2016 con l'arrivo in tale arco temporale di almeno seicentomila persone. L'accordo UE – Turchia ridurrà drasticamente gli arrivi.

L'ingente flusso di profughi non intacca il sentimento di *filoxenia* (amicizia per lo straniero) degli abitanti dell'isola e nel testo si cita un atteggiamento prevalente tra la popolazione di propensione a una generosa accoglienza che attrae un volontariato spontaneo internazionale con circa duemilacinquecento persone di ogni età arrivate da ogni parte, Australia, Asia e Americhe comprese.

Giunge a Lesbo anche Ai Weiwei dissidente cinese incarcerato per ottantuno giorni dal governo del suo paese nel 2011. Tra il materiale raccolto dall'artista cinese destinato a attirare l'attenzione delle coscienze sono compresi quattordicimila giubbotti di salvataggio provenienti dall'isola di Lesbo esposti in occasione dell'annuale festival del cinema berlinese il 13 febbraio 2016 e successivamente in una mostra aperta venerdì 23 settembre 2016 a Palazzo Strozzi a Firenze.

(Stra)ordinaria accoglienza

Appendice – La storia di accoglienza di Massoud Mohamed

Il testo è pubblicato su WEB dall'[Associazione NAGA](#) (Associazione Volontaria di Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti Onlus) di Milano in appendice a un rapporto che contiene un'indagine sul sistema di accoglienza a Milano e provincia.

Si tratta di un racconto di poche pagine nel quale un rifugiato giornalista curdo libanese siriano di nome Massoud Mohamed descrive l'esperienza vissuta all'interno di un progetto di accoglienza interno alla rete SPRAR e quindi tale da potersi considerare rispondente in astratto a standard adeguati.

Nel racconto si evidenziano le rigidità riscontrate nella concreta conduzione del percorso di accoglienza tali da mostrare uno scollamento rispetto all'obiettivo teoricamente assunto di consentire il perseguimento da parte dell'ospite di un proprio "progetto di vita individuale" rispondente alla sua condizione e alle sue competenze e potenzialità.

Del racconto occorre cogliere gli stimoli offerti alla riflessione sulle possibili e necessarie prospettive di crescita ed adeguamento dei contesti di accoglienza.

Nel racconto si evidenzia inoltre la rilevanza che rivestono i contatti autonomamente costruiti dall'ospite della struttura nel contesto sociale nella definizione di una propria prospettiva di vita .

Ma il testo in esame richiama soprattutto l'attenzione sull'opportunità di valorizzare in maniera adeguata le competenze culturali degli ospiti delle strutture di accoglienza. Tali competenze possono rivelarsi in alcuni casi di estremo rilievo e se colte adeguatamente possono contribuire alla qualificazione complessiva del processo di accoglienza con il contributo attivo degli ospiti e alla crescita civile e culturale del contesto sociale.

.

RIFERIMENTI

L'autore Giovanni Lattarulo ha incontrato i temi dell'asilo e dell'immigrazione nella ormai trentennale esperienza lavorativa di funzionario pubblico condotta presso la Prefettura di Firenze, la Regione Toscana e la Prefettura di Bologna.

Ha collaborato nel reperimento della documentazione in Internet, nella creazione dei collegamenti ipertestuali e nell'inserimento delle parti grafiche col giornalista pubblicista Alessandro Zabban.

Il libro "È notte a Kukes- storie di profughi, volontari e cronisti" citato nella prima pagina del testo si riferisce alle vicende di un campo profughi costituito nella città di Kukes in Albania per ospitare persone in fuga dalla guerra in Kosovo della fine degli anni '90. Autore del libro è Paolo Giuntella giornalista RAI e luminosa figura di animatore dell'associazione "Rosa Bianca" e di altri gruppi e movimenti della società civile, prematuramente scomparso.

L'immagine in copertina riprende il "Villaggio La Brocchi" luogo di accoglienza e di animazione della comunità locale situato in Toscana nel cuore del Mugello condotto dall'Associazione "Progetto Accoglienza".

Testo finito di elaborare il 4 Marzo 2018