



**CENTRO INTERNAZIONALE STUDENTI
GIORGIO LA PIRA FIRENZE**

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

Giovanni Lattarulo

Con la collaborazione di Alessandro Zabban

Aggiornamento mese di Febbraio 2023



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

Capitolo 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) Focus sulla promozione e la tutela del diritto all'istruzione
- C) La dimensione del fenomeno nel contesto europeo

Capitolo 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

Capitolo 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) La protezione umanitaria alla luce dei principi costituzionali
- F) Le nuove tipologie di permesso di soggiorno

Capitolo 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

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

- A) Regole e principi sulla tutela dei rifugiati nel mondo

- B) Gli indirizzi UNHCR nel contesto globale
- C) Il rientro volontario in condizioni di sicurezza e dignità
- D) Gli interventi di ricollocamento (resettlement) nel contesto globale
- E) Le nuove esperienze dei “corridoi umanitari” e i programmi di “community – based sponsorship” nel contesto internazionale
- F) Alcune riflessioni su politiche di ricollocamento, corridoi umanitari e vie legali di ingresso nei territori degli Stati
- G) La costruzione di ponti – Focus sulla promozione dell’accesso dei giovani rifugiati ai più alti livelli di istruzione
- H) Le prospettive di una nuova “governance” sullo scenario internazionale – Il “Global Compact on Refugees”

Capitolo 6) L’azione dell’Unione Europea

- A) Il sistema comune europeo sull’asilo
- B) Il regolamento di Dublino
- C) L’attuazione delle misure di “ricollocamento” (resettlement) e “ricollocazione” (relocation) in ambito europeo
- D) L’accordo UE-Turchia nel quadro della politica estera dell’Unione Europea

Capitolo 7) La rete di strutture di soccorso, di prima e seconda accoglienza e l’attenzione alle categorie vulnerabili

- A) Le origini e l’evoluzione nel tempo del sistema nazionale di accoglienza
- B) I centri governativi di prima assistenza, identificazione e trattenimento
- C) Le strutture di prima e seconda accoglienza
- D) I percorsi dedicati per categorie vulnerabili

Capitolo 8) 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
- D) L’opportunità del servizio civile
- E) L’aiuto al rientro volontario nel paese di origine

Capitolo 9) 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.

LETTURE SUGGERITE

APPROFONDIMENTI

- Linee guida per il riconoscimento precoce delle vittime di mutilazioni genitali femminili o altre pratiche dannose

PREMESSA

In base ai dati forniti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR – UNHCR nell'accezione in lingua inglese) alla metà dell'anno 2022 è stimata una presenza nel mondo di 103 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 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. Una nuova categoria, che si aggiunge a quelle sopra richiamate, è rappresentata dai cittadini, prevalentemente venezuelani, sfollati all'esterno del proprio paese e privi di un vero e proprio riconoscimento di uno status assimilabile a quello dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

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 la persona in fuga dal proprio luogo di origine pur ove raggiunga l'obiettivo del superamento delle distanze e delle frontiere può invece vedersi negato il riconoscimento del diritto alla protezione o alla semplice permanenza legale nel paese di destinazione.

Il presente elaborato si propone di raccogliere alcune informazioni e riflessioni sul tema dell'asilo al fine di contribuire alla diffusione ed espansione delle conoscenze sui diversi ambiti di interesse quali l'andamento nel tempo del fenomeno sotto il profilo della dimensione numerica, la disciplina normativa di aspetti quali l'accesso alla procedura di asilo e i criteri di riconoscimento della protezione da parte degli Stati, le metodologie di conduzione degli interventi di aiuto.

L'analisi si riferisce ai diversi ambiti territoriali da quello nazionale fino al contesto internazionale nelle due dimensioni dell'Europa e del Mondo con la consapevolezza del primato da riconoscere alla lettura e comprensione dello scenario globale in una prospettiva di massima valorizzazione delle relazioni tra persone e comunità senza limitazioni di confini geografici.

Nella trattazione ci avvaliamo principalmente della lettura di testi normativi nonché di informazioni e analisi provenienti da report e documenti disponibili in Internet e elaborati da

organismi istituzionali come ad es. l'UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati) o da organizzazioni non governative.

Il testo contiene dei collegamenti (link) a pagine WEB ove possono reperirsi le versioni integrali dei documenti richiamati, alcuni in lingua inglese, per consentire a chi lo desidera di sviluppare un approfondimento dei temi trattati. Alcuni link indirizzano a siti di interesse di organismi sociali o istituzionali ove possono reperirsi contenuti informativi qualificati e aggiornamenti continui sulle tematiche dell'asilo.

Il testo viene aggiornato con cadenza almeno annuale, tra i mesi di Gennaio e Febbraio, in correlazione con le novità emergenti e con le nuove edizioni dei report richiamati molti dei quali sono predisposti per periodiche revisioni. Vengono mantenuti i riferimenti a report che, seppur datati, conservano una loro validità e rimangono invariate le parti del testo i cui contenuti non richiedono delle modifiche. L'obiettivo perseguito è il mantenimento di una visione il più possibile completa e organica dei contenuti di interesse sulle diverse tematiche collegate alla tutela del diritto di asilo. L'elaborato con i suoi aggiornamenti è resto disponibile nel sito del [Centro Internazionale Studenti Giorgio La Pira](#) .

Al testo base si aggiunge una sezione di segnalazione e presentazione di libri disponibili nell'editoria contenenti racconti di storie di vita e testimonianze dirette in grado di offrire una rappresentazione dal vivo delle ragioni dei conflitti, delle motivazioni alla base della fuga dalla soggezione a condizioni di violenza e di privazione dei diritti umani fondamentali e dei percorsi di evoluzione e cambiamento verso la riconquista di una vita dignitosa.

Una apposita sezione è infine dedicata all'approfondimento della tematica specifica delle mutilazioni genitali femminili e di altre pratiche dannose come i matrimoni precoci.

Un aspetto della riflessione concerne le relazioni tra i richiedenti asilo e le comunità locali . Occorre considerare come la crescita di un rapporto di fiducia dei richiedenti asilo con la comunità locale possa creare le condizioni per una valorizzazione, in contesti come quelli scolastici, delle loro storie personali 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 nella conduzione dei percorsi di accoglienza sarà quindi bilanciato e superato da quanto si viene a ricevere in termini di contributo alla crescita civile e culturale.

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

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

Il 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.

CAP. 1

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 dall' UNHCR, organismo di tutela dei rifugiati agente nel quadro delle Nazioni Unite, dal titolo "[Global Trends – Forced Displacement in 2021](#)", aggiornato al 31 Dicembre 2021. L'analisi è integrata dai contenuti del report "[Mid-Year Trends 2022](#)", contenente un aggiornamento al primo semestre dell'anno 2022. Nell'analisi riprenderemo anche alcuni contenuti dei report elaborati dall'UNHCR negli anni precedenti per agevolare una comprensione dei fenomeni nel loro sviluppo negli ultimi anni.

Nella rappresentazione contenuta nei report UNHCR vengono riportati dati di "stock" tali da fotografare una situazione complessiva riscontrata al 31 Dicembre e al 30 Giugno di ciascun anno 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.

Al 30 Giugno 2022 è stimata una presenza nel mondo di 103 milioni di "sfollati", con un incremento di 13,6 milioni rispetto al dato di fine 2021, così suddivisi:

- 32,5 milioni di destinatari delle varie forme di protezione collegate al riconoscimento dello specifico status di rifugiato o comunque di forme complementari di tutela (27,1 milioni a fine 2021).

Di questi:

- A) 26,7 milioni ricadono sotto le diverse sfere di protezione riconducibili al ruolo e alle funzioni dell'UNHCR;
- B) 5,8 milioni sono tutelati in quanto palestinesi rientranti sotto l'egida dell'organismo denominato UNRWA;
- 60 milioni di sfollati rifugiatisi in aree interne al proprio paese (53,2 milioni a fine 2021);
- 4,9 milioni di richiedenti asilo soggetti a una procedura di valutazione della propria aspirazione all'ottenimento di una forma di protezione (4,6 milioni a fine 2021);
- 5,3 milioni rientranti in una nuova categoria riferita ad "altre persone con necessità di protezione internazionale"(4,4 milioni a fine 2021). Tale categoria si riferisce a coloro che si trovano al di fuori del loro paese di origine, che non rientrano nelle altre tipologie di richiedenti asilo e di titolari di status di rifugiato o di status assimilabili a quello di rifugiato e che probabilmente necessitano di una protezione internazionale in grado di includere la tutela contro un rientro forzato e l'accesso a servizi di base per un periodo temporaneo o di lunga durata. In tale nuova categoria rientrano prevalentemente persone sfollate dal Venezuela.

Nell'incremento registrato tra il 31 Dicembre 2021 e il 30 Giugno 2022 incide la situazione di crisi verificatasi in Ucraina a seguito dell'invasione da parte della Russia iniziata il 24 Febbraio 2022. Tale situazione di crisi ha determinato uno dei piu' rapidi ed ampi esodi dalla fine della seconda guerra mondiale.

Tale flusso viene paragonato a quello verificatosi negli anni 1979-1980 quando si riversarono nei paesi vicini milioni di rifugiati dall'Afghanistan, a seguito dell'invasione da parte dell'Unione Sovietica, nonché dall'Etiopia.

I paesi che alla metà dell'anno 2022 ospitano il maggior numero di persone sfollate dal loro paese intese in una ampia accezione sono i seguenti:

- Turchia n. 3.673.800
- Colombia n. 2.479.100
- Germania 2.234.900.
- Pakistan n. 1.539.600
- Uganda n. 1.489.600

L'isola di Aruba è il paese che vede la più alta concentrazione di sfollati, provenienti dal Venezuela, in rapporto alla popolazione residente con la presenza di 1 persona sfollata ogni 6 abitanti. Seguono il Libano (uno sfollato ogni 8 abitanti), l'isola di Curacao (uno sfollato ogni 11 abitanti), la Giordania (uno sfollato ogni 16 abitanti), la Turchia (uno sfollato ogni 21 abitanti).

Nella tabella riportata di seguito vengono indicate le principali aree di provenienza di sfollati all'esterno del proprio paese a metà dell'anno 2022.

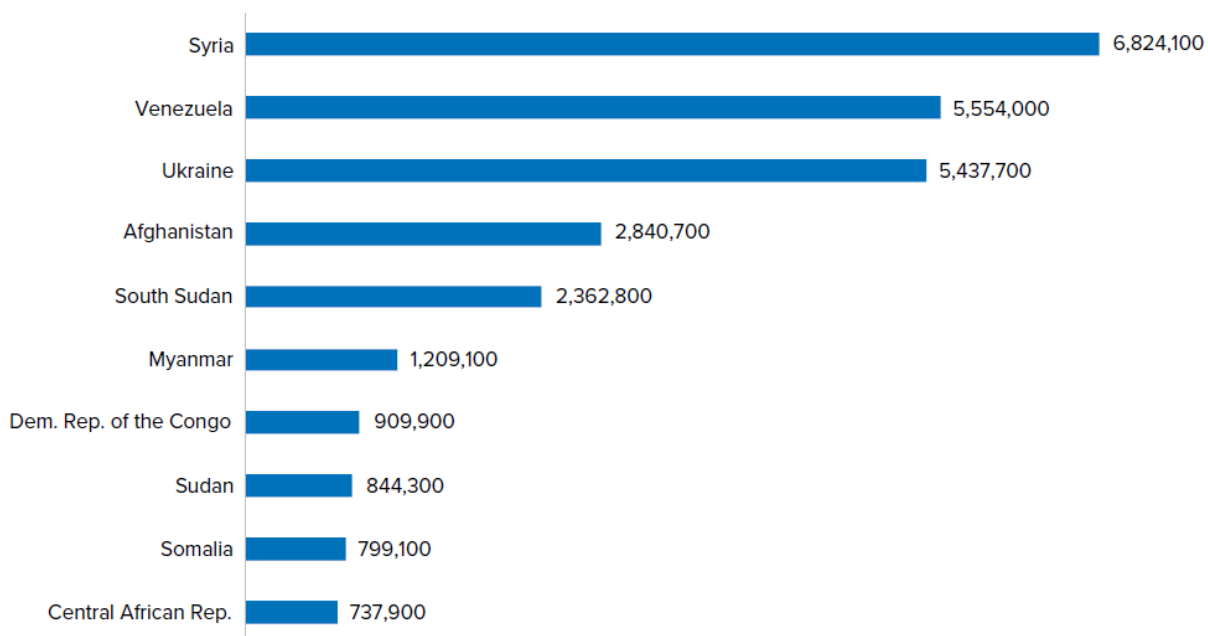
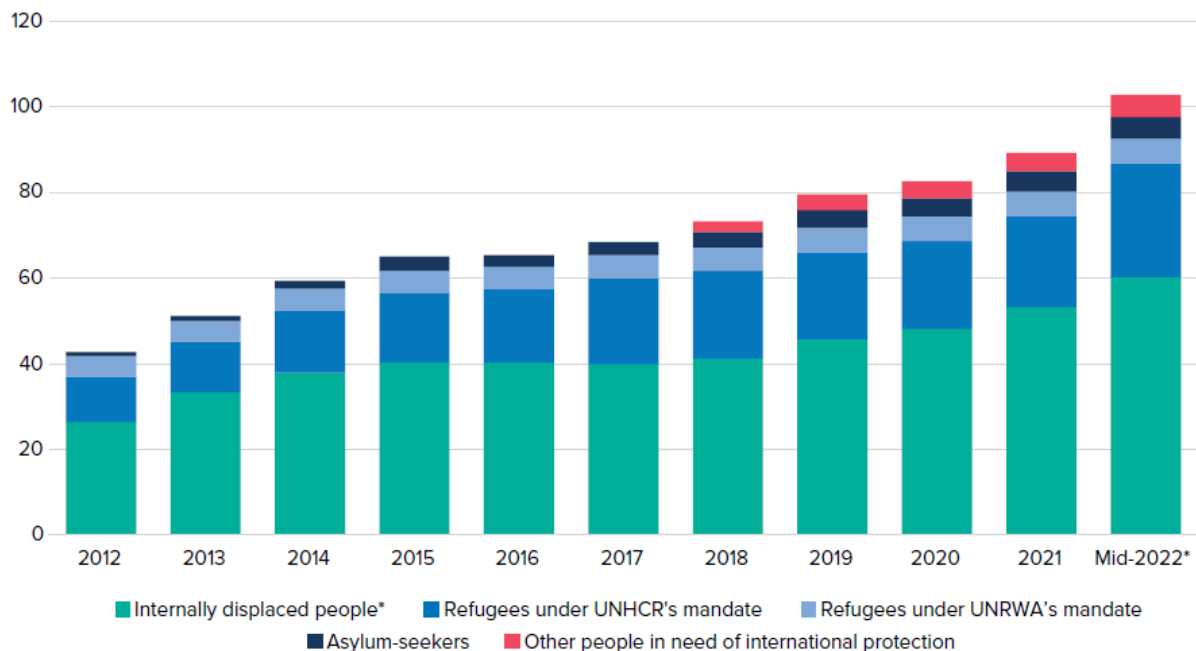


Figura 1 - Rifugiati e persone bisognose di protezione internazionale per Paese di origine, metà del 2022. Fonte: "Mid-Year Trends 2022", UNHCR

Più di 2/3 delle persone sfollate all'estero (76%) proviene da sei paesi: Siria, Venezuela, Ucraina, Afghanistan, Sudan del Sud, Birmania.

Nell'immagine riportata di seguito possiamo visualizzare l'andamento nell'arco dell'ultimo decennio del numero complessivo delle persone "sfollate" con la suddivisione tra le diverse categorie: "sfollati interni", "rifugiati sotto il mandato dell'organismo di protezione dei Palestinesi", "rifugiati sotto mandato UNHCR", "richiedenti asilo", "sfollati dal Venezuela".



* Estimated IDP population – see footnote 2

Figura 2 - Numero di sfollati dal 2012 a metà del 2022. Fonte: "Mid-Year Trends 2022", UNHCR

Dall'immagine si evidenzia che nell'arco di un decennio è più che raddoppiato il numero complessivo delle persone sfollate.

Occorre anche considerare che alla cifra sopra richiamata di 53,2 sfollati interni registrata alla fine dell'anno 2021 in conseguenza di situazioni di guerre e conflitti può aggiungersi la cifra di 5,9 milioni di sfollati interni in contesti di disastri naturali riconducibili agli effetti dei cambiamenti climatici. I movimenti di persone conseguenti a disastri naturali appaiono normalmente con caratteristiche di temporaneità e nell'arco dell'intero anno 2021 il numero complessivo di sfollati per tali ragioni è stato di 23,7 milioni; di questi 5,9 milioni risultavano ancora nella condizione di sfollati e quindi lontani dal loro ambiente di vita naturale alla fine dell'anno 2021.

L'andamento del fenomeno che stiamo esaminando 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 nella propria area di provenienza peraltro spesso in condizioni di forte precarietà senza un reale superamento delle condizioni di crisi che ne hanno determinato la fuga.

Di fatto nel mondo nuove situazioni di crisi si aggiungono a quelle tradizionali persistenti e da molti anni irrisolte come quelle registrate in Afghanistan, in Somalia, nel Congo, nel Sudan, in Eritrea.

Alla fine dell'anno 2021 la Siria è il paese con il maggior numero di "sfollati" complessivi nel numero di 13,7 milioni con 6,8 milioni rifugiati al di fuori del proprio paese e 6,9 milioni sfollati interni. Rifugiati siriani sono presenti in 129 paesi del mondo.

COSTA RICA. Nicaraguan asylum-seeker Francys lives in a small settlement in northern Costa Rica, where she has emerged as a community leader. She feels safe in Costa Rica, where she awaits the birth of her second child.
© UNHCR/NICOLO FILIPPO ROSSO



UNHCR > GLOBAL TRENDS 2021

Figura 3 - Francys, una rifugiata del Nicaragua, vive in un piccolo insediamento nel nord della Costa Rica dove è diventata una leader della comunità. Fonte: "Global Trends – Forced Displacement in 2021", UNHCR

Il 69% delle persone sfollate al di fuori del proprio paese è ospitato nei paesi limitrofi alle aree di crisi.

Il 74% delle persone sfollate fuori dal proprio paese è ospitato in paesi a basso e medio reddito e il 22% nei 46 paesi considerati tra i meno sviluppati del 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 dai flussi di richiedenti asilo e da un altro lato mancano delle risorse necessarie a garantire livelli adeguati di protezione. Tale dato peraltro è in leggera diminuzione rispetto agli anni precedenti in considerazione del consistente flusso di sfollati dall'Ucraina nel primo semestre 2022 riversatisi prevalentemente in paesi europei.

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

Alcuni dei paesi in condizioni di sotto sviluppo negli ultimi anni hanno subito la pressione di ingenti flussi migratori derivanti da gravi situazioni di crisi verificati in paesi limitrofi e hanno fornito una risposta, in termini di predisposizione di processi di accoglienza, valutata in termini positivi in ambito internazionale.

Se esaminiamo il dato delle nuove richieste di asilo sottoposte a una valutazione nell'arco dell'anno 2021 registriamo un dato pari a 1,7 milioni di istanze raccolte dagli Stati o dall'UNHCR nei contesti ove tale organismo ha tale mandato a fronte di un dato pari a 1,3 milioni richieste di asilo registrato nell'anno 2020. Nel primo semestre 2022 si è registrato un dato pari a 1,1 milioni di richieste di asilo più che raddoppiato rispetto allo stesso periodo dell'anno 2021.

Nell'ambito dell'esame delle richieste di asilo nell'arco dell'anno 2021 si è registrata una cifra pari a 494.900 decisioni favorevoli al riconoscimento di una forma di protezione, adottate in 149 paesi. Le istanze di asilo rigettate nello stesso anno sono pari a 519.200.

Nell'arco dell'anno 2021 si è registrata una cifra pari a 299.200 relativa al riconoscimento dello status di rifugiato "prima facie" e cioè su base collettiva e nel primo semestre 2022 tale cifra è pari a 151.600.

Come negli anni precedenti la maggior parte dei casi di riconoscimento della protezione su base collettiva si è registrata in paesi africani, in particolare in Sudan, Niger, Etiopia, Uganda, Camerun, Ciad e Mali.

Nei report UNHCR si evidenzia che molti paesi africani sono dotati di un ben congegnato sistema normativo sul quale si basa un efficiente processo decisionale per il riconoscimento dello status di rifugiato di gruppo, in coerenza con le indicazioni del Global Compact on Refugees.

Alla fine dell'anno 2021 il numero delle richieste di asilo pendenti in attesa di una decisione nel mondo è pari a 4,6 milioni con una crescita significativa rispetto al dato di fine 2020 pari a 4,2 milioni. Tale cifra è pari a 4,9 milioni al 30 Giugno 2022 ed è quindi ulteriormente in crescita.

Le cifre indicate evidenziano uno scarto evidente tra il flusso delle richieste di asilo e le potenzialità operative degli organismi preposti nei diversi paesi all'assunzione delle decisioni sulla fondatezza delle istanze presentate ed evidenzia inoltre una rilevante criticità nel sistema di protezione di richiedenti asilo operante a livello globale.

Si riportano di seguito le tabelle relative alle nuove richieste di asilo presentate nell'anno 2021 con indicazione dei 10 paesi che hanno registrato il numero più elevato di istanze ricevute e dei dieci principali paesi di provenienza.

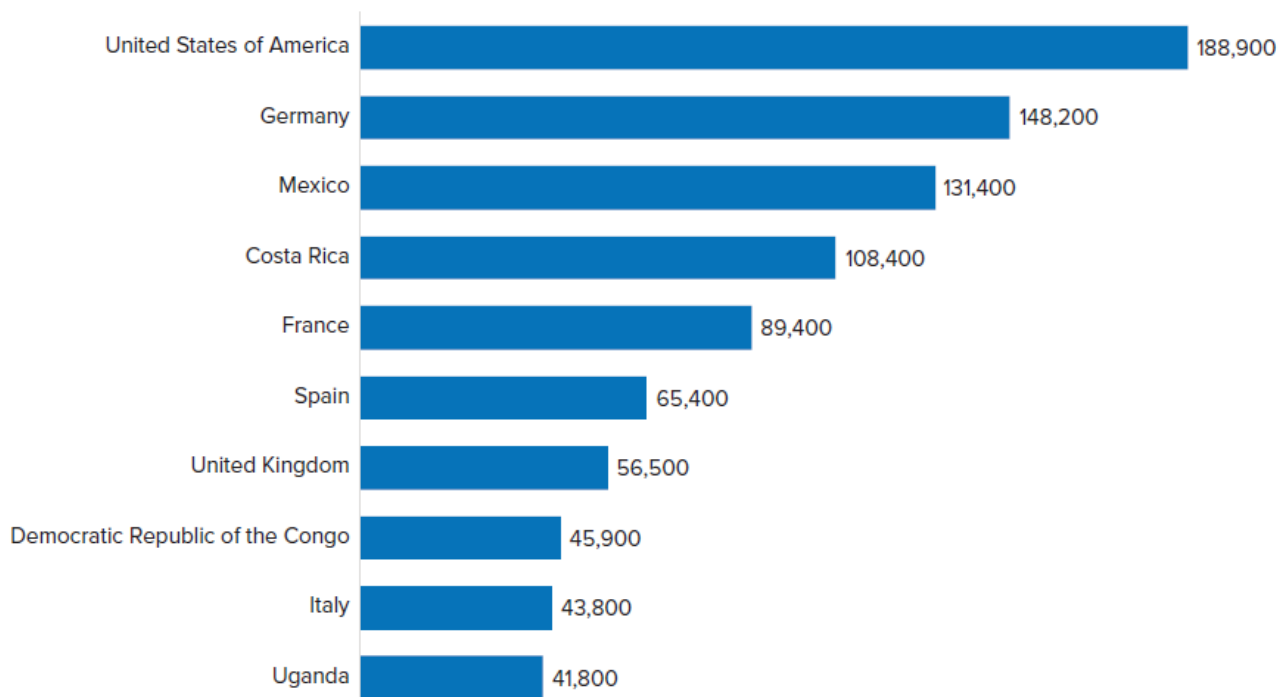


Figura 4 - Primi 10 Paesi per numero di richieste di asilo pervenute. Fonte: "Global Trends – Forced Displacement in 2021", UNHCR

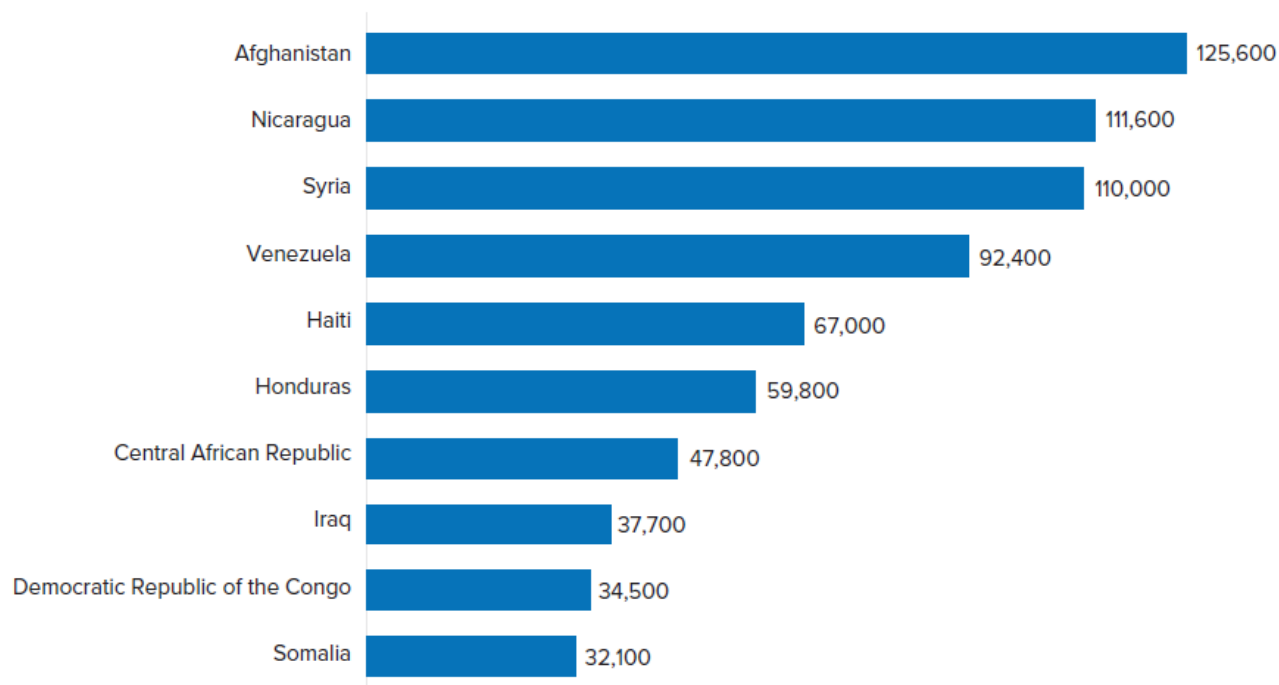


Figura 5 - Primi 10 Paesi di provenienza dei richiedenti asilo. Fonte: "Global Trends – Forced Displacement in 2021", UNHCR

Dai dati riportati l'Italia si colloca tra i primi dieci paesi per numero di richieste di asilo pervenute con una cifra pari a 48.800. Tale dato evidenzia una lieve discrasia con quello rilevabile in apposita

sezione del Ministero dell'Interno ove risultano 53.609 richieste di asilo presentate nel nostro paese nell'anno 2021.

In Italia si è registrato un picco nelle richieste di asilo pervenute negli anni 2016 con una cifra pari a 123.600 e 2017 con una cifra pari a 130.119.

Dall'anno 2018 si evidenzia l'effetto degli accordi con la Libia che hanno determinato una drastica riduzione degli sbarchi sulle coste del meridione a partire dal mese di Luglio 2017 con conseguente riduzione delle richieste di asilo.

In Italia si sono registrate quindi 53.596 richieste di asilo nell'anno 2018, 43.783 richieste nell'anno 2019 e 26.963 nell'anno 2020. Nell'anno 2021 si registra una inversione di tendenza con un incremento delle richieste di asilo presentate che raggiungono la cifra di 53.609 considerando come riferimento il dato estrapolabile dal sito del Ministero dell'Interno.

Ci soffermiamo ora su alcuni scenari di crisi nel mondo, con dati ripresi dai report UNHCR degli ultimi anni, che hanno determinato flussi consistenti di richiedenti asilo spesso verso paesi poveri con un basso indice di sviluppo economico e che possono cumulare la doppia veste di paesi di origine e di destinazione. Le situazioni di crisi registrate in Etiopia hanno determinato soprattutto un incremento di sfollati interni al loro paese.

Nell'elenco delle situazioni di crisi non comparirà il riferimento al contesto siriano richiamato e analizzato in maniera specifica in altre parti del presente studio.

Sudan del Sud

Dai rapporti UNHCR relativi agli anni 2016 e 2017 si rileva che nell'anno 2016, soprattutto nella seconda metà, è quasi raddoppiato il numero dei rifugiati accolti in Uganda mentre nell'anno 2017 l'Uganda ha ricevuto ulteriori 459.600 rifugiati. I flussi di rifugiati registrati in Uganda in questi due anni provenivano essenzialmente dal Sudan del Sud a seguito del grave stato di crisi determinatosi in quel paese.

Nel rapporto UNHCR relativo all'anno 2016 si rilevava che i due terzi dei rifugiati provenienti dal Sudan del Sud aveva meno di 18 anni e circa un rifugiato su cinque aveva meno di 5 anni con forte esposizione a malattia e sotto-nutrizione.

Nel rapporto UNHCR relativo all'anno 2021 si rileva che alla fine di quell'anno risultano complessivamente sfollate dal Sudan del Sud verso altri paesi 2,4 milioni di persone con un crescita rispetto alla cifra di 2,2 milioni della fine dell'anno 2020. Quasi tutti gli sfollati dal Sudan del Sud sono ospitati in quattro paesi confinanti: Uganda (958.900), Sudan (803.600), Etiopia (386.800), Kenia (135.300).

L'esodo dei Rohingya dalla Birmania

L'anno 2017 ha registrato il forte esodo di membri della popolazione Rohingya provenienti dall'area del Rakhine in Birmania, privi di cittadinanza e quindi in condizione di apolidia nonché soggetti a persecuzione per motivi etnici e religiosi.

Nell'anno 2017 a partire dal mese di Agosto 655.500 Rohingya sono fuggiti dal loro paese e si sono riversati nel Bangladesh così da far raggiungere il numero di 930.00 appartenenti a detta comunità qualificabili come "rifugiati" e "apolidi" presenti in Bangladesh. Più della metà dei rifugiati Rohingya erano minori di anni 18 e più della metà erano donne e ragazze.

Nel rapporto UNCHR riferito all'anno 2017 si legge che durante la crisi determinatasi nell'area del Rakhine in Birmania e subita dalla popolazione Rohingya il Governo del Bangladesh ha mantenuto i suoi confini aperti e il popolo del Bangladesh ha mostrato una straordinaria generosità nell'ospitalità dei rifugiati nuovi arrivati.

Dall'ultimo report UNHCR si rileva che alla fine dell'anno 2021 risultano aver lasciato la Birmania 1,2 milioni di sfollati Rohingya; più di 2/3 di loro sono ospitati in Bangladesh.

I report UNHCR evidenziano che i rifugiati Rohingya rimangono in una situazione di rischio e con un futuro incerto in quanto le condizioni per un rientro volontario, dignitoso e sostenibile in Birmania, sono lontane dal potersi considerare realizzate.

La crisi nel Venezuela

Dai rapporti UNHCR degli ultimi quattro anni tra le situazioni di crisi emergenti si evidenzia quella registrata in Venezuela che ha determinato un ingente flusso di sfollati per una varietà di ragioni collegate alla situazione di violenza e insicurezza nel paese, al timore di persecuzione reale o percepito, alla difficoltà di accesso a beni e servizi essenziali per la sopravvivenza quali cibo e farmaci.

La fuga dal Venezuela verso altri paesi dell'America Latina e dei Caraibi è considerato uno dei più grandi esodi verificatisi nella storia recente in quell'area geografica e una delle più grandi crisi registrate nel mondo.

Alla fine dell'anno 2021 circa 4,4 milioni di venezuelani risultano avere lasciato il loro paese con un incremento di 550.000 rispetto all'anno precedente. Quasi tutti gli sfollati dal Venezuela sono privi di un formale status di rifugiato ma molti di loro risultano avere comunque ottenuto un permesso di residenza e altre possibilità di permanenza legale in paesi dell'America Latina e nei Caraibi.

Tuttavia un considerevole numero di venezuelani potrebbe trovarsi in una condizione di irregolarità tale da esporli a forme di abuso e sfruttamento.

Sfollati interni in Etiopia

Da ricordare anche il fortissimo incremento di sfollati interni registrato nell'anno 2018 in Etiopia con una cifra più che raddoppiata da quella di 1.078.400 a inizio 2018 a quella di 2.615.800 alla fine di quell'anno. Nel corso dell'anno 2021 è stata raggiunta una cifra complessiva di 3,6 sfollati interni con un dato più che triplicato rispetto a quello di inizio 2018.

L'incremento di sfollati all'interno dell'Etiopia è dovuto principalmente a conflitti tra diverse comunità in varie aree del paese su aspetti quali la proprietà di terreni, il diritto al loro utilizzo per attività pastorali.

Sull'incremento di sfollati interni ha inoltre inciso il conflitto apertosi a partire dal 3 Novembre 2020 tra il governo centrale e il governo regionale del Tigray. Il 2 Novembre 2022, a due anni di distanza dall'inizio del conflitto, è stato firmato un accordo di pace con la mediazione dell'Unione Africana tra il governo dell'Etiopia e i leader della regione del Tigray. Non appaiono però al momento chiare le prospettive di una effettiva completa pacificazione.

La crisi nel Centro America

Nell'arco dell'ultimo decennio si è registrato un costante forte incremento del numero degli sfollati nelle aree del Centro America, in particolare El Salvador, Honduras, Guatemala, diretti prevalentemente verso gli USA e il Messico.

Le ragioni di tale ingente movimento di sfollati sono da ricondurre principalmente alle violenze provocate da bande criminali, con minacce di morte, estorsioni e forme molteplici di persecuzione nei confronti delle vittime tra le quali il reclutamento forzato.

Nel contesto in esame sono da considerare particolarmente a rischio ragazzi, giovani, donne, LGBT e le persone percepite comunque in contrasto con le regole adottate dalle bande criminali.

Sfidare le regole delle bande criminali è estremamente pericoloso in particolare per i giovani e le forme di ritorsione possono estendersi ai loro parenti, ai loro vicini e alle comunità di appartenenza.

Le forme registrate di persecuzione possono impedire l'accesso al sistema scolastico e all'insieme dei servizi territoriali come quelli di tipo sanitario.

Da segnalare l'avvio di un modello di coordinamento regionale tra Stati del Centro – Nord America rappresentato dal Comprehensive Regional Protection and Solutions Framework (MIRPS in Spagnolo) sviluppatosi in attuazione del Global Compact on Refugees. Aderiscono al MIRPS i seguenti paesi: Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Messico, El Salvador.

Tale sistema di coordinamento regionale coinvolge paesi di origine, di transito e di destinazione di persone sfollate nel contesto di crisi interno all'area in esame e si propone di promuovere una condivisione delle responsabilità tra gli Stati aderenti negli ambiti dell'accoglienza e dell'integrazione.

Dalle pagine informative in Internet del MIRPS si rilevano i seguenti dati:

- Richiedenti Asilo e Rifugiati presenti nel contesto regionale in esame N. 412.397;
- Richiedenti Asilo e Rifugiati provenienti dal Centro America e dal Messico e presenti nel mondo N. 926.026;
- Sfollati interni presenti in Honduras e El Salvador N. 318.590

La perdurante crisi in Afghanistan e il nuovo regime talebano

La martoriata storia dell'Afghanistan registra una perdurante situazione di crisi innestatasi con l'invasione da parte dell'Unione Sovietica nell'anno 1979.

Una nuova fase del conflitto afgano ha avuto inizio con l'intervento degli Stati Uniti d'America e dei loro alleati a seguito dell'attentato alle torri gemelle dell'11 Settembre 2001.

L'intervento della coalizione internazionale, sviluppatosi su un piano militare e su un piano di cooperazione civile con ingenti aiuti economici, non ha avuto la capacità di incidere in maniera significativa e positiva sul contesto sociale complessivo del paese.

Un radicalismo di carattere religioso sviluppatosi e mantenutosi in gran parte nei quattro decenni di conflitto ha ripreso quindi il sopravvento in Afghanistan, dopo la cessazione dell'intervento militare statunitense, con la riconquista del potere da parte del regime dei Talebani nel mese di Agosto dell'anno 2021.

Nell'anno 2021 si è registrato un incremento complessivamente contenuto del numero degli sfollati all'estero passati dalla cifra di 2.595.000 della fine dell'anno 2020 alla cifra di 2.712.900 della fine dell'anno 2021 (+5%). Il numero dei richiedenti asilo di nazionalità afghana si è incrementato nell'anno 2021, rispetto all'anno precedente, di una percentuale del 49%. E' stata quindi raggiunta la cifra di 125.600 richieste di asilo presentate nell'anno 2021 da cittadini afghani. Il numero degli sfollati interni nel paese ha raggiunto la cifra di 3,5 milioni nell'ambito di un trend di crescita ininterrotto registrato negli ultimi 15 anni.

Peraltro nell'anno in esame pur in un quadro di incremento complessivo degli sfollati interni si è registrato in Afghanistan anche un rientro nelle aree di origine di una cifra elevata di sfollati pari a 790.000. Tale fenomeno è spiegato con una significativa riduzione delle ostilità in alcune aree conseguente alla presa del potere da parte dei talebani.

Occorre infine ricordare che in Afghanistan una componente della popolazione stimata intorno al 55% è considerata priva di una sufficiente alimentazione.

La guerra in Ucraina

Come sopra evidenziato il 24 Febbraio 2022 si è avviata una nuova fase del conflitto Russia – Ucraina.

Al momento della pubblicazione del report UNHCR avvenuta nel mese di Giugno 2022 risultavano 6,3 milioni di sfollati all'interno dell'Ucraina e piu' di 5,4 milioni di persone sfollate all'estero.

L'atto di aggressione del territorio ucraino da parte del regime russo ha visto una reazione compatta del mondo occidentale rappresentato da USA e Unione Europea a sostegno del governo e del popolo ucraino e tale circostanza ha determinato il protrarsi del conflitto.

Il contesto geopolitico potrebbe spingere a ricollegare le ragioni e le dinamiche del conflitto in corso a una contrapposizione tra Russia e mondo occidentale secondo uno schema simile a quello della vecchia "guerra fredda" che ha caratterizzato la storia del dopoguerra fino alla fase della Perestrojka di Gorbaciov con il crollo del muro di Berlino e la fine del blocco dell'Unione Sovietica.

Secondo una diversa chiave di lettura l'atto di aggressione trova le sue ragioni in un autoritarismo antistorico incarnato dal regime autocratico di Putin, al potere dal 1999, proveniente dal KGB di epoca sovietica e allo stesso tempo fautore di un nazionalismo identitario tipico anche di partiti populistici della destra europea.

Tra le vittime di questo esercizio del potere ricordiamo una figura di spicco, la giornalista Anna Politkovskaja, assassinata nell'ascensore della propria abitazione il 7 Ottobre 2006, giorno del compleanno di Putin.

Nelle conclusioni del suo libro "La Russia di Putin", pubblicato nel 2004, con parole che oggi possiamo considerare profetiche Anna Politkovskaja si esprime in questo modo:

"La Russia ha già avuto governanti di questa risma. Ed è finita in tragedia. In un bagno di sangue. In guerre civili. Io non voglio che accada di nuovo. Per questo ce l'ho con un tipico cekista sovietico che ascende al trono di Russia incedendo trionfo sul tappeto rosso del Cremlino".

Ricondurre la dinamica del conflitto Russia-Ucraina esclusivamente a una contrapposizione tra Russia e mondo occidentale appare insufficiente e fuorviante anche alla luce di precedenti violentissime campagne militari ampiamente documentate condotte in passato dall'esercito russo in aree geografiche come la Cecenia e la Siria.

Di seguito è riportata una mappatura delle principali situazioni di crisi registrate a livello globale nell'anno 2021 che hanno determinato movimenti di sfollati all'esterno e/o all'interno del paese di appartenenza.

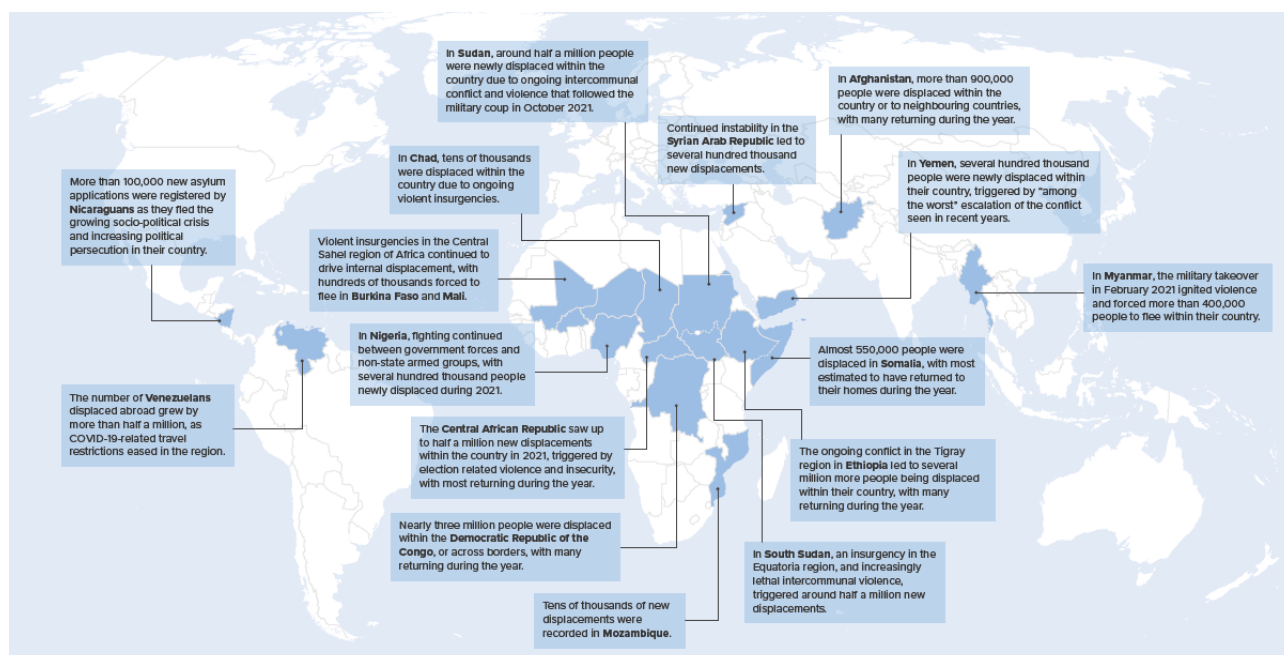


Figura 6 - Mappa delle situazioni di crisi nel mondo. Fonte: "Global Trends – Forced Displacement in 2021", UNHCR

FOCUS SULLA PROMOZIONE E LA TUTELA DEL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE

In questo paragrafo esamineremo gli aspetti attinenti alla promozione del diritto all'istruzione dei rifugiati e la fenomenologia delle minacce all'esercizio di tale diritto fondamentale della persona in contesti caratterizzati da conflitti o da grave instabilità.

Sul primo dei temi indicati, relativo al riconoscimento del diritto all'istruzione in favore dei rifugiati in età scolastica, da alcuni anni vengono curati dall' UNHCR dei rapporti annuali.

Il rapporto riferito all'anno scolastico 2020-2021 dal titolo "[All inclusive – The campaign for refugee education](#)" analizza in modo particolare i dati riferiti a 40 paesi ospitanti popolazioni di rifugiati.

Secondo i dati dell'analogo report dell'anno precedente i 40 paesi coinvolti nella rilevazione annoveravano una popolazione di 12,65 milioni di rifugiati, più della metà del totale registrato alla fine dell'anno 2020 sotto il mandato dell'UNHCR nel contesto globale.

Occorre ricordare che il diritto all'istruzione dei minori rifugiati può venire garantito con il loro inserimento all'interno del sistema scolastico del paese ospitante oppure con l'attivazione di strutture scolastiche all'interno dei campi per rifugiati spesso di grandi dimensioni.



Figura 7 - Bambini rifugiati camerunesi e i loro coetanei nigeriani della comunità ospitante giocano insieme presso la scuola elementare St Peter nello Stato di Cross River. Fonte: "All inclusive – The Campaign for Refugee Education", UNHCR

Sulla base dei dati dell'ultimo rapporto UNHCR sopra richiamato e riferito all'anno scolastico 2020-2021 i minori in età scolastica presenti nell'ambito del totale della popolazione di rifugiati presente nel mondo e rientranti sotto l'egida dell'UNHCR sono più di 10 milioni. In tale cifra è compresa la componente della popolazione venezuelana sfollata all'estero mentre è esclusa la componente della popolazione ucraina sfollata nell'anno 2022 a seguito dell'aggressione militare da parte della Russia iniziata il 24 febbraio.

Al livello delle scuole primarie secondo i dati riferiti ai 40 paesi coinvolti nella rilevazione l'accesso all'istruzione è garantito al 68% dei minori rifugiati e solo al 37% dei minori rifugiati è consentito il proseguimento degli studi nell'ambito delle scuole secondarie.

Dai dati raccolti quasi la metà dei minori (il 48%) risulta fuori dal circuito scolastico nei paesi esaminati.

Il citato report dell'UNHCR rileva inoltre che l'insegnamento per i bambini rifugiati si sviluppa frequentemente in classi sovraffollate con un impatto negativo sull'insegnamento e sull'apprendimento.

Occorre anche considerare come una percentuale elevata della popolazione rifugiata è presente in paesi a basso livello di sviluppo economico.

L'inserimento dei giovani rifugiati nel sistema scolastico dei paesi ospitanti richiede quindi necessariamente un'azione coordinata in ambito internazionale inserita nel quadro degli sforzi complessivi tesi a garantire a tutti nel mondo il riconoscimento pieno dell'accesso all'istruzione quale diritto fondamentale della persona.

Dai dati del grafico riportato di seguito si rileva la relazione intercorrente tra la percentuale della popolazione di rifugiati presente nei 40 paesi della rilevazione alla quale viene garantito l'accesso all'istruzione ai diversi livelli della scuola primaria, secondaria e terziaria e la percentuale della popolazione generale alla quale tale accesso all'istruzione viene garantito in relazione alla classificazione in base ai livelli medi di reddito dei diversi paesi del mondo elaborata dalla banca mondiale e utilizzata dall'UNESCO.

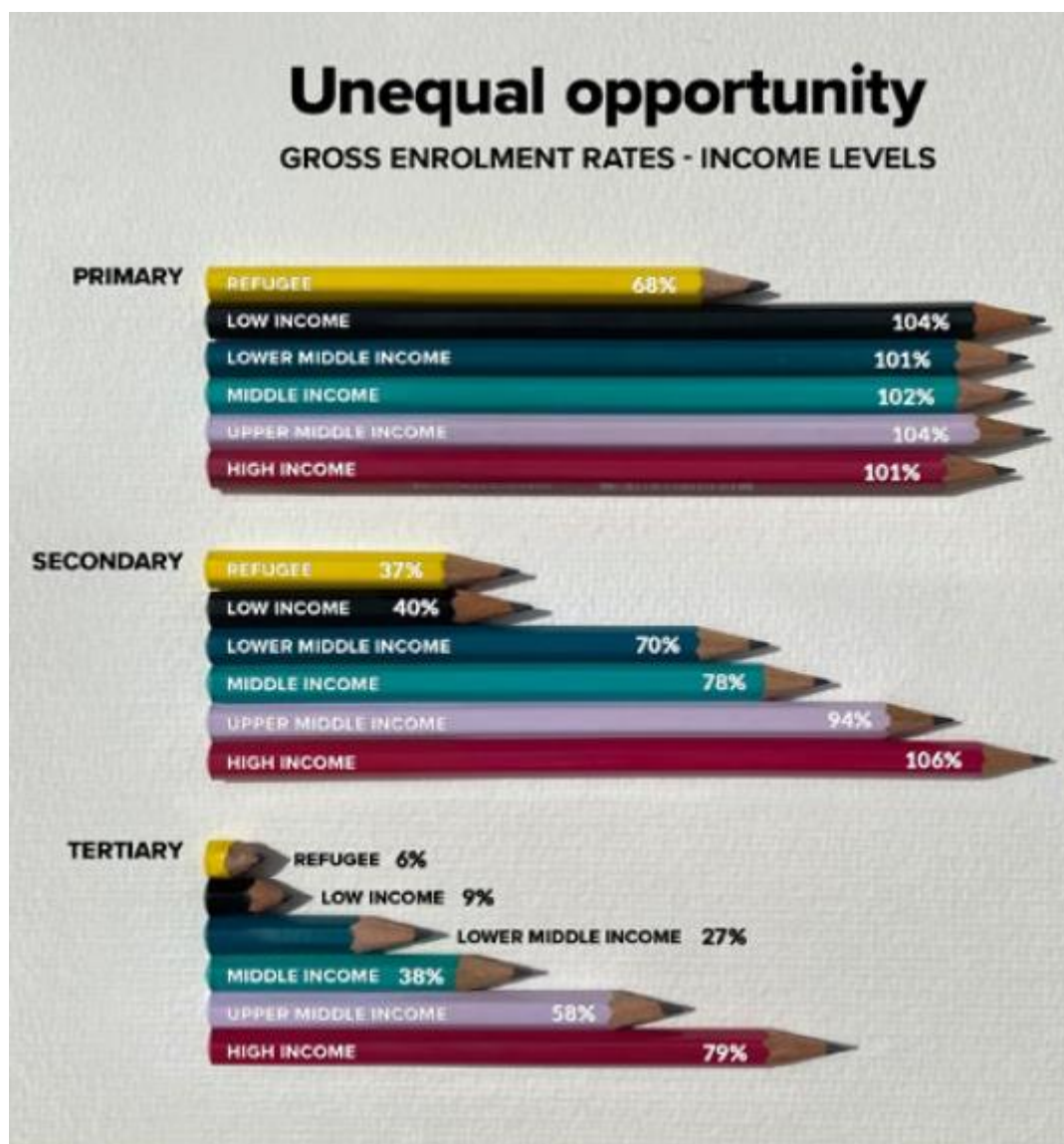


Figura 8 – L'accesso ai vari gradi di istruzione in base al reddito e per la popolazione rifugiata in percentuale. Fonte: "All inclusive – The Campaign for Refugee Education", UNHCR

Dai dati riportati nel grafico si evince che per il livello della scuola secondaria la percentuale di minori con accesso all'istruzione tra la popolazione rifugiata complessiva e nell'ambito della popolazione generale dei paesi a basso reddito medio è molto simile mentre per l'accesso alla scuola primaria si riscontra un significativo differenziale tra l'accesso al diritto all'istruzione per la popolazione rifugiata e l'accesso all'istruzione in tutte le fasce di reddito medio della popolazione mondiale.

Questo dato evidenzia la connessione esistente tra le politiche finalizzate a garantire il diritto all'istruzione in particolare a partire dalla fascia della scuola secondaria ai minori presenti nella popolazione dei rifugiati e le politiche finalizzate a garantire l'accesso all'istruzione ai minori ovunque nel mondo e in particolare nei paesi a basso livello di reddito medio.

La stessa vicinanza si rileva nell'accesso ai livelli di istruzione terziaria e quindi di genere universitario tra la popolazione di rifugiati e tra la popolazione dei paesi a basso livello di reddito medio.

Secondo le riflessioni riportate nei rapporti UNHCR per i bambini fuggiti dalle loro case l'educazione fornisce stabilità e sicurezza mentre tutto il resto nella loro vita è crollato.

L'accesso all'istruzione svolge anche una funzione protettiva nei confronti del minore in quanto diminuisce le probabilità di assoggettamento a lavoro forzato, ad attività criminali, all'influenza di gangs o di milizie. Per le ragazze l'accesso all'istruzione diminuisce la probabilità dell'assoggettamento a matrimoni e gravidanze precoci.

Gli adolescenti rifugiati nella fase delle classi secondarie risentono di una forte pressione verso la fuoriuscita dal sistema scolastico nella direzione di un supporto alle famiglie con il rischio di un loro assoggettamento a lavoro minorile anche nelle forme di forte sfruttamento con la conseguente negazione di ogni possibile prospettiva di crescita di una condizione di effettiva indipendenza.

L'educazione dei minori rifugiati è anche da considerare essenziale per lo sviluppo pacifico e sostenibile degli stessi luoghi ove sono accolti e per renderli soggetti attivi nel processo di superamento delle condizioni di crisi e di difficoltà dei propri paesi.

L'inclusione piena dei minori rifugiati nel sistema scolastico può quindi consentire di intervenire sulle cause determinanti i movimenti dei flussi di rifugiati nel mondo e può 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 9 - 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

Nei report elaborati dall'UNHCR sul tema dell'istruzione dei rifugiati vengono anche riportati dei casi di studio considerabili come testimonianze e buone pratiche riconducibili alla determinazione di insegnanti e studenti in contesti di grande difficoltà.

Tra i casi di studio descritti nell'ultimo report UNHCR ricordiamo quello riferibile all'esperienza dell'insegnante Assaniah ,di 28 anni, fuggita dal conflitto nel Darfur in Sudan circa due anni fa con il marito e il figlio.

Assaniah insegna in una classe con piu' di 100 alunni dai sei anni in su nel Kouchaguine -Moura Refugee Camp collocato nel Chad nei pressi del confine con il Sudan.

Nel campo sono ospitati circa 14.000 rifugiati scappati dal Darfur verso il Chad come l'insegnante Assaniah dal mese di Febbraio 2020.

Nelle parole dell'insegnante Assaniah vi è la convinzione che l'accesso dei bambini all'educazione e alla conoscenza aiuterà a spezzare il ciclo di violenza presente nel Darfur.

Secondo quanto riportato nel report UNHCR il Chad è divenuto uno dei paesi piu' inclusivi del mondo sotto il profilo dell'attenzione dedicata all'educazione in favore dei minori rifugiati.

Di seguito un'immagine dell'insegnante Assaniah con la sua classe.



Figura 10 – Gli studenti di Assaniah studiano nel cortile della scuola riparati dall’ombra di un albero nella calura mattutina del Ciad. Fonte: “*All inclusive – The Campaign for Refugee Education*”, UNHCR

Un impegno della comunità internazionale viene dedicato all’azione di contenimento delle minacce al diritto all’istruzione derivanti dagli attacchi al sistema scolastico registrati in contesti di conflitto o di grave instabilità.

Gli attacchi registrati, commessi da attori statali e non statali, mirano a colpire le strutture scolastiche, il personale docente e non docente, gli studenti. Attacchi al sistema dell’istruzione sono anche riconducibili all’utilizzo per scopi militari degli edifici scolastici e universitari e al reclutamento di minori. L’attacco al sistema educativo può esprimersi anche nella sola minaccia di azioni violente.

Un insieme di organizzazioni operanti in ambito internazionale impegnate ad accrescere il livello di sensibilizzazione sulla tematica in esame si riunisce nella “[Global Coalition to Protect Education from Attack](#)” costituitasi nell’anno 2010.

In ambito istituzionale da segnalare un impegno condiviso tra gli stati firmatari della “Safe School Declaration” finalizzata a promuovere l’adozione di misure tese a prevenire gli attacchi al sistema educativo e l’uso per scopi militari di scuole e università e a offrire protezione agli istituti scolastici, alle università, al personale scolastico e agli studenti.

Dal 29 Maggio 2015 al mese di Febbraio 2022 risultano avere aderito alla citata dichiarazione 113 paesi.

L’organismo sopra richiamato “Global Coalition to Protect Education from Attack” pubblica report periodici l’ultimo dei quali dal titolo “[Education Under Attack 2022](#)” riferito al biennio 2020-2021. Il report contiene una analisi di carattere generale della fenomenologia in esame e dei profili specifici delle condizioni di 28 paesi nei quali è stato registrato il numero piu’ elevato di attacchi al sistema educativo negli anni 2020-2021.

Nel biennio 2020-2021 attacchi al sistema educativo sono stati registrati in 56 paesi ulteriori rispetto ai 28 paesi nei quali la fenomenologia in esame si è espressa in maniera piu’ intensa.

Negli ulteriori 56 paesi gli attacchi al sistema educativo registrati hanno avuto una natura isolata e occasionale estranea a contesti di vero e proprio conflitto armato. Gli attacchi al sistema educativo

in questi 56 paesi ulteriori si sono espressi prevalentemente in violente repressioni di proteste sviluppatesi nel contesto scolastico e universitario e in alcuni casi nell'incendio o nel bombardamento di scuole.

Nel periodo in esame 2020-2021 sono stati registrati piu' di 5.000 casi di attacco al sistema educativo e durante questi eventi piu' di 9.000 studenti ed educatori risultano essere stati rapiti, arrestati arbitrariamente, feriti o uccisi.

Nel report in esame si evidenzia che un quinto degli attacchi registrati ha comportato l'uso di armi esplosive talora indirizzate a colpire vaste aree urbane al cui interno si colloca l'istituto scolastico o universitario.

Nel report si sottolinea la rilevanza di un impegno dei governi e delle organizzazioni internazionali finalizzato al contenimento dell'uso di armi esplosive ai danni della popolazione civile da considerare responsabile del ferimento e dell'uccisione di un elevato numero di studenti ed educatori così come del danneggiamento e della distruzione di scuole e università.

Nell'immagine riportata di seguito viene evidenziata la quantità di attacchi al sistema scolastico registrati nel periodo indicato 2020-2021 nei 28 paesi profilati nel report in esame.

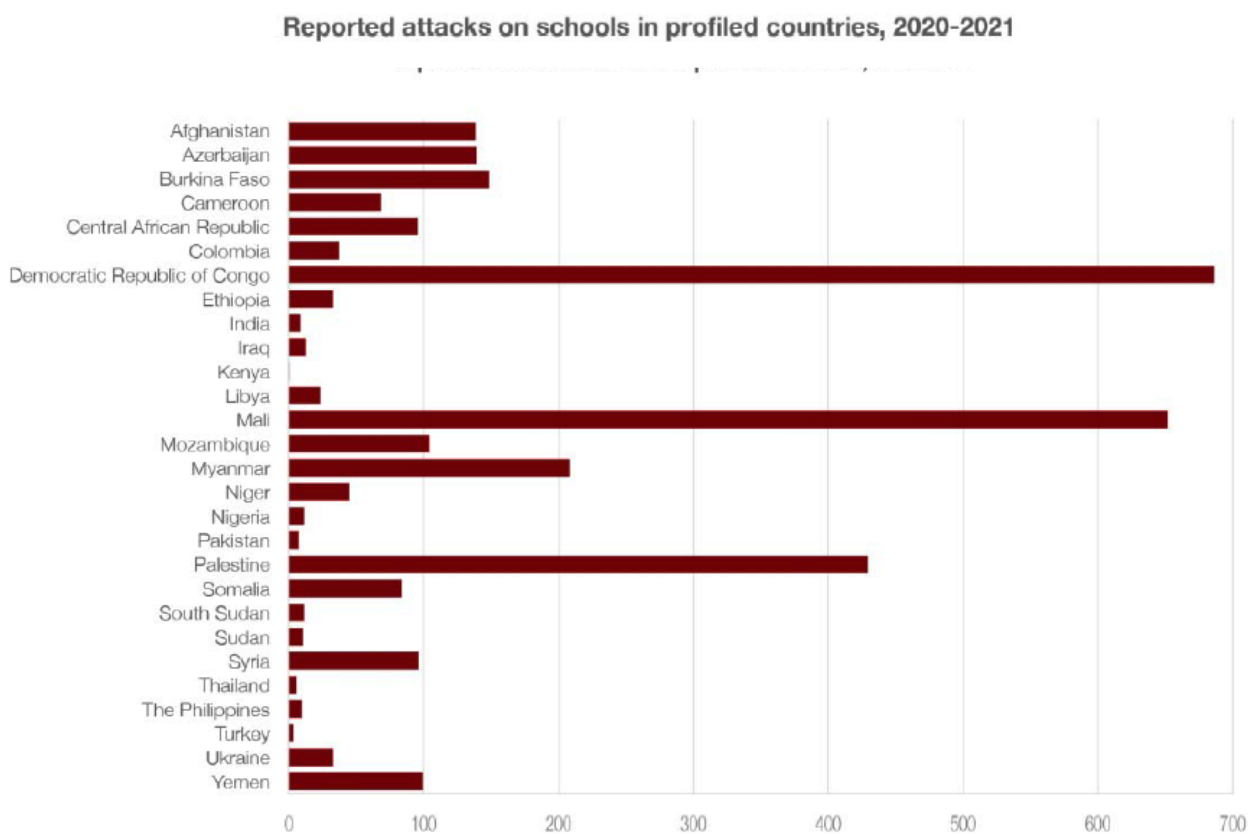


Figura 11 - Numero di attacchi alle scuole registrati negli anni 2020 e 2021 per Paese. Fonte: "Education Under Attack 2022", GCPEA

Nell'immagine di seguito compare l'immagine risalente al mese di Marzo 2021 di una classe di alunni che svolge le lezioni in una tenda in un paese nello Yemen. La scuola è stata riaperta dopo l'episodio verificatosi l'anno precedente della distruzione del secondo piano dovuta al lancio di un missile.



Figura 12 - Una lezione di scienze viene svolta in una tenda ad Hajjah, in Yemen. Fonte: "Education Under Attack 2022", GCPEA

LA DIMENSIONE DEL FENOMENO NEL CONTESTO EUROPEO

Passiamo ora a un esame dell'andamento del fenomeno dell'asilo nel contesto europeo sulla base di una lettura del report pubblicato dall'organismo Europeo denominato EUAA (European Agency For Asylum) dal titolo "[Asylum Report 2022](#)" (Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union).

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 quali Norvegia, Svizzera, Islanda, Liechtenstein.

Dal report in esame si rileva innanzitutto che nell'ambito dell'Unione Europea nell'anno 2021 risultano essere state presentate 648.000 richieste di asilo con un incremento di un terzo rispetto all'anno precedente. Nell'anno 2020 sulla riduzione delle richieste di asilo presentate in Europa hanno influito le restrizioni alla mobilità delle persone dovute alla diffusione dell'epidemia da COVID-19.

Il numero complessivo delle richieste di asilo presentate nel contesto dell'Unione Europea nell'anno 2021 si attesta su un livello simile a quello dell'anno 2018.

Circa 23.600 richieste di asilo sono state presentate nell'anno 2021 da minori stranieri non accompagnati. Tale cifra corrisponde al 4% del totale del numero complessivo di richieste di asilo presentate in Europa con un incremento rispetto al 3% registrato nell'anno 2020. Circa il 94% dei Minori Stranieri Non Accompagnati richiedenti asilo nell'anno in esame è di sesso maschile; il 53% del numero totale è rappresentato da minori provenienti dall'Afghanistan e il 16% dalla Siria.

Su un piano generale negli ultimi anni si è registrata una riduzione delle richieste di asilo nel contesto europeo negli anni 2016–2017-2018 con una inversione di tendenza verificatasi nell'anno 2019 arrestatasi nell'anno 2020 a causa della diffusione dell'epidemia da COVID-19.

La riduzione del flusso complessivo di richiedenti asilo in Europa si è manifestata nella maniera più consistente nell'anno 2017 con una flessione del 44% rispetto all'anno 2016.

Nell'anno 2017 il flusso di persone "sfollate" dal proprio paese giunte nel contesto europeo è stato di poco superiore al numero delle persone rifugiatesi nel solo paese del Bangladesh (655.500) e di poco inferiore al doppio delle persone rifugiatesi in quell'anno in Uganda (459.000).

La riduzione del flusso di "sfollati" verso l'Europa nel triennio 2016-2017-2018 ha la sua spiegazione principale negli effetti dell'accordo tra Unione Europea e Turchia del 18 Marzo 2016 finalizzato ad arrestare il flusso di richiedenti asilo di transito da quel paese al di fuori del contesto europeo.

Ricordiamo il forte flusso di sfollati provenienti dall'Ucraina, sul quale ci siamo soffermati sopra, riversatosi prevalentemente verso i paesi europei e in particolare verso quelli confinanti (Ungheria, Romania, Polonia, Slovacchia) a seguito dell'aggressione militare da parte della Russia iniziata il 24 Febbraio 2022. Tale flusso ha determinato l'adozione in data 4 Marzo 2022 di una decisione finalizzata all'applicazione del regime della "protezione temporanea" prevista dalla specifica Direttiva risalente all'anno 2001.

L'incremento delle richieste di asilo registratosi nell'anno 2019 si spiega invece con un flusso di tipo nuovo proveniente dal Venezuela e dai paesi dell'America Latina che si è indirizzato soprattutto verso alcuni dei paesi europei per affinità di tipo linguistico. La Spagna ha quindi visto più che raddoppiare le richieste di asilo presentate (circa 118.000 nell'anno 2019 rispetto alle 54.050 nell'anno 2018). Nell'anno 2021 il flusso di richiedenti asilo da paesi dell'America Latina si è ridotto con 18.000 richieste di asilo provenienti dal Venezuela e 14.000 dalla Colombia e il numero delle richieste di asilo in Europa, come si è detto, si è attestato a un livello di poco superiore a quello dell'anno 2018.

L'inversione di tendenza registrata nell'anno 2019 mantiene comunque il numero delle richieste di asilo presentate in Europa molto distante dalle cifre degli anni 2015-2016, fatta salva la dinamica registrata nell'anno 2022 legata all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia che ha determinato un flusso di sfollati non qualificabili prevalentemente come richiedenti asilo poiché nei loro confronti, come si è detto, è stato riconosciuto il regime della protezione temporanea.

Nell'anno 2019 si è inoltre registrata una significativa incidenza del numero di richiedenti asilo in Europa provenienti da paesi, principalmente dell'America Latina, esonerati da visto di ingresso il cui arrivo nel contesto europeo nel linguaggio dell'Unione Europea non viene considerato "irregolare".

Dei 740.000 richiedenti asilo giunti in paesi europei nell'anno 2019 una cifra pari a 188.500 proveniva da paesi i cui cittadini sono esonerati da visto per l'ingresso nei paesi europei. Tra questi i 3/5 provenivano da paesi dell'America Latina (quali Venezuela e Colombia) e il 20% dall'area dei Balcani (Albania, Serbia). L'incidenza del numero di richiedenti asilo provenienti da paesi esonerati da visto di ingresso si è ridimensionata nei successivi anni.

Nell'anno 2021 più della metà (58%) del totale delle richieste di asilo in Europa sono state presentate in tre paesi: Germania (190.545), Francia (120.685), Spagna (65.295).

Dalle principali cinque nazionalità di origine provengono più della metà delle richieste di asilo presentate in Europa (Siria 117.160, Afghanistan 102.110, Iraq 31.490, Pakistan 24.935, Turchia 24.625) e per l'ottavo anno consecutivo il numero più elevato di nuovi richiedenti asilo registrati in Europa proviene dalla Siria.

Nella tabella riportata di seguito viene riprodotto il numero complessivo delle richieste di asilo presentate in Europa in ciascuno degli ultimi sei anni (periodo 2016-2021) con suddivisione per paese di provenienza e di destinazione.

Nella tabella vengono anche rappresentate le variazioni percentuali delle richieste di asilo negli ultimi due anni 2020-2021 e vengono indicati i principali paesi di destinazione di richiedenti asilo per ciascuna nazionalità di origine e le principali nazionalità di origine per ciascun paese di destinazione.

	2021						% chg. on last year	Share in EU+	Highest share	Sparkline
	2016	2017	2018	2019	2020	2021				
Reporting country	Citizenship									
Germany	722 270	198 255	161 885	142 450	102 525	148 175	↑ + 45	27%	Syria (37%)	
France	76 790	91 965	126 580	138 290	81 735	103 790	↑ + 27	19%	Afghanistan (15%)	
Spain	15 570	33 035	52 730	115 175	86 380	62 050	↓ - 28	11%	Venezuela (25%)	
Italy	121 185	126 550	53 440	35 005	21 330	43 900	↑ + 106	8%	Pakistan (16%)	
Austria	39 875	22 455	11 580	10 985	13 400	36 725	↑ + 174	7%	Syria (43%)	
Netherlands	19 285	16 090	20 465	22 485	13 660	24 725	↑ + 81	4%	Syria (34%)	
Greece	49 875	56 940	64 975	74 910	37 860	22 660	↓ - 40	4%	Pakistan (15%)	
Belgium	14 250	14 035	18 130	23 105	12 905	19 545	↑ + 51	4%	Afghanistan (26%)	
Cyprus	2 840	4 475	7 610	12 695	7 065	13 260	↑ + 88	2%	Syria (23%)	
Switzerland	25 825	16 615	13 465	12 545	9 725	13 240	↑ + 36	2%	Afghanistan (22%)	
Bulgaria	18 990	3 470	2 465	2 075	3 460	10 890	↑ + 215	2%	Afghanistan (55%)	
Sweden	22 335	22 190	18 075	23 125	13 595	10 145	↓ - 25	2%	Syria (21%)	
Romania	1 855	4 700	1 945	2 455	6 025	9 065	↑ + 50	2%	Afghanistan (43%)	
Poland	9 780	3 005	2 405	2 765	1 510	6 240	↑ + 313	1%	Belarus (34%)	
Slovenia	1 265	1 435	2 800	3 615	3 465	5 220	↑ + 51	1%	Afghanistan (50%)	
Lithuania	415	520	385	625	260	3 905	↑ +1 402	1%	Iraq (61%)	
Croatia	2 150	880	675	1 265	1 540	2 725	↑ + 77	0%	Afghanistan (62%)	
Ireland	2 235	2 910	3 655	4 740	1 535	2 615	↑ + 70	0%	Nigeria (17%)	
Denmark	6 055	3 125	3 465	2 605	1 420	1 995	↑ + 40	0%	Afghanistan (28%)	
Norway	3 245	3 350	2 530	2 165	1 325	1 595	↑ + 20	0%	Syria (37%)	
Finland	5 275	4 330	2 950	2 445	1 445	1 355	↓ - 6	0%	Afghanistan (17%)	
Luxembourg	2 065	2 320	2 225	2 200	1 295	1 355	→ + 5	0%	Syria (33%)	
Portugal	710	1 015	1 240	1 735	900	1 350	↑ + 50	0%	Afghanistan (44%)	
Malta	1 735	1 610	2 035	4 015	2 410	1 200	↓ - 50	0%	Sudan (16%)	
Czechia	1 200	1 140	1 350	1 570	790	1 055	↑ + 34	0%	Ukraine (25%)	
Iceland	1 100	1 065	730	805	625	865	↑ + 38	0%	Venezuela (41%)	
Latvia	345	355	175	180	145	580	↑ + 300	0%	Iraq (60%)	
Slovakia	100	150	155	215	265	330	↑ + 25	0%	Morocco (32%)	
Liechtenstein	75	145	145	40	25	80	↑ + 220	0%	Syria (19%)	
Estonia	150	180	90	100	45	75	↑ + 67	0%	Afghanistan (20%)	
Hungary	28 215	3 115	635	465	90	40	↓ - 56	0%	Iran (25%)	
Citizenship	Reporting country									
Syria	335 855	104 440	82 175	76 405	64 965	99 885	↑ + 54	18%	Germany (55%)	
Afghanistan	183 435	43 175	41 880	55 795	46 010	86 800	↑ + 89	16%	Germany (27%)	
Iraq	124 885	45 095	37 430	27 525	16 690	26 545	↑ + 59	5%	Germany (59%)	
Turkey	10 235	15 075	23 020	25 010	15 135	22 645	↑ + 50	4%	Germany (31%)	
Pakistan	44 105	26 670	23 435	24 460	15 995	21 115	↑ + 32	4%	Italy (33%)	
Bangladesh	13 820	17 360	11 355	13 200	10 430	18 835	↑ + 81	3%	Italy (35%)	
Venezuela	4 700	13 010	22 265	45 010	30 460	17 795	↓ - 42	3%	Spain (88%)	
Somalia	20 270	13 275	13 095	13 280	10 450	15 475	↑ + 48	3%	Germany (24%)	
Morocco	11 970	8 175	8 060	9 300	7 160	14 200	↑ + 98	3%	Spain (45%)	
Colombia	1 090	3 970	10 120	32 020	29 135	13 265	↓ - 54	2%	Spain (84%)	
Georgia	7 690	10 855	19 545	20 500	7 085	12 765	↑ + 80	2%	France (36%)	
Eritrea	37 700	27 245	15 910	12 565	8 890	11 345	↑ + 28	2%	Germany (28%)	
Nigeria	45 470	38 240	23 250	20 910	9 740	10 550	↑ + 8	2%	France (30%)	
Tunisia	2 490	2 020	3 260	3 770	2 825	9 085	↑ + 222	2%	Italy (70%)	
Albania	27 765	20 875	17 465	17 295	5 055	8 920	↑ + 76	2%	France (55%)	
Other	325 580	251 945	228 725	249 805	148 730	161 525	↑ + 9	29%	France (31%)	
EU+	1,197,060	641 425	580 990	646 850	428 755	550 750	↑ + 28		Syria (18%)	

! Data not available

Figura 13 - Numero complessivo di richieste di asilo nei Paesi europei per Paese di provenienza e di origine, 2016-2021. Fonte: "Asylum Report 2022", EUAA

Sotto il profilo delle valutazioni delle richieste di asilo nell'anno 2021 sono state assunte circa 535.000 decisioni da parte degli organismi deputati nei paesi europei all'esame di primo grado suscettibile di ricorso in secondo e talora anche in terzo grado.

La maggioranza delle decisioni assunte (pari al 60%) è stata di segno negativo con il rigetto dell'istanza di asilo.

Di conseguenza il 40% delle decisioni assunte ha visto il riconoscimento al richiedente asilo di una delle tre forme di protezione (status di rifugiato, protezione sussidiaria, protezione umanitaria).

La maggior parte delle decisioni positive ha comportato il riconoscimento dello status di rifugiato (circa 118.000). Le restanti decisioni positive hanno comportato il riconoscimento della protezione sussidiaria (circa 64.000) e della protezione umanitaria (circa il 6% del totale delle decisioni assunte).

Da segnalare che i richiedenti asilo venezuelani nella sola Spagna hanno registrato i 2/5 (12.865) di tutti i casi di riconoscimento della protezione umanitaria in Europa nell'anno in esame.

Alla fine dell'anno 2021 nel contesto europeo risultano 767.435 richieste di asilo pendenti in attesa di una decisione con una leggera riduzione pari all' 1% rispetto all'anno precedente.

Nel grafico riportato di seguito viene rappresentata la percentuale di decisioni positive con indicazione della tipologia di protezione riconosciuta (status di rifugiato, protezione sussidiaria, con esclusione quindi della protezione umanitaria) per le venti nazionalità che hanno ricevuto il più alto numero di decisioni di primo grado nell'anno 2021.

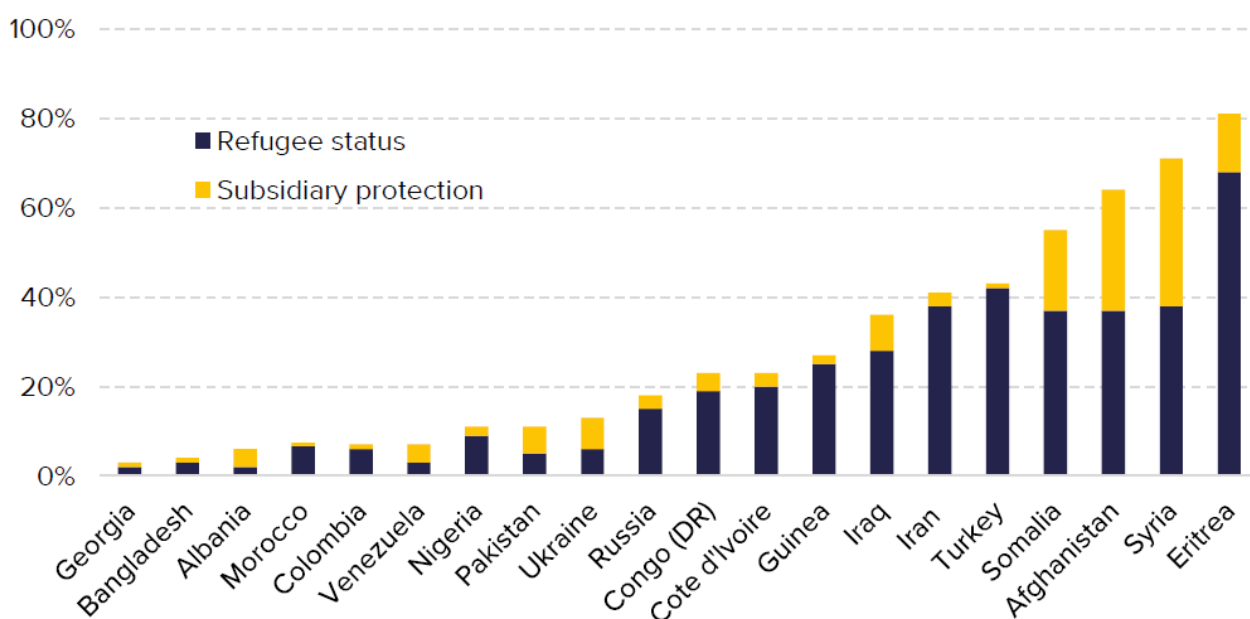


Figura 14 - Percentuale di decisioni positive nell'Unione Europea per tipologia di protezione e per paese di origine. Fonte: "Asylum Report 2022", EUAA

Nel rapporto si evidenziano significative differenze tra i diversi paesi europei nella tipologia di decisioni assunte nei confronti di richiedenti asilo provenienti dallo stesso paese.

Spicca il caso dei richiedenti asilo afgani nei cui confronti si registra una disomogeneità di trattamento dall'11% di riconoscimento di una forma di protezione in Bulgaria al 99% in Polonia e Spagna.

Tale disomogeneità, definita come “asylum lottery”, è difficilmente spiegabile con differenze sostanziali nelle singole situazioni individuali esaminate ed è da considerare particolarmente rilevante con riferimento a contesti come quello dell’Afghanistan che rappresenta la seconda nazionalità di origine di richiedenti asilo in Europa. Le disomogeneità riscontrate sotto il profilo dell’esito delle valutazioni delle richieste di asilo nei diversi paesi possono considerarsi indicative di un significativo aspetto di debolezza nel sistema europeo di tutela del diritto di asilo.

Diversi paesi dell’Unione Europea hanno peraltro proceduto a sospendere l’esame delle richieste di asilo di cittadini afgani in considerazione dell’evoluzione della situazione a seguito della presa del potere da parte del regime talebano dopo il ritiro delle truppe internazionali avvenuto nel mese di Agosto 2021.

Nello stesso mese di Agosto gli Stati Membri dell’Unione Europea hanno inoltre condotto un piano di evacuazione dall’Afghanistan finalizzato a garantire la sicurezza di propri cittadini presenti in quel paese e di cittadini Afgani che avessero cooperato con attori internazionali politici o militari o che si trovassero in condizione di forte esposizione, quali ad es. attivisti per la tutela dei diritti umani e giornalisti. Una specifica unità di crisi dell’Unione Europea ha operato nel periodo 15-30 Agosto 2021.

CAP. 2

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

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 nel tempo. 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 elaborato dall'ISTAT e disponibile nel suo sito istituzionale dal titolo "Indicatori Demografici 2021" evidenzia una diminuzione della popolazione complessivamente residente al 1° Gennaio 2022 pari a 253.000 unità rispetto all'anno precedente. Si conferma quindi la tendenza alla riduzione del numero complessivo delle persone residenti nel territorio nazionale registrata negli ultimi anni, a partire dall'anno 2014.

Occorre peraltro considerare che l'andamento demografico nell'anno 2021, in particolare sotto il profilo del numero dei decessi, continua a essere condizionato dalle ricadute della diffusione dell'epidemia da COVID-19, anche se in misura minore rispetto al precedente anno 2020.

La popolazione residente al 1° Gennaio 2022 è pari a 58.983.000 e l'incidenza della popolazione straniera regolarmente residente in Italia sulla popolazione complessivamente residente alla stessa data è pari all' 8,7%.

Il dato relativo all'incidenza percentuale della popolazione straniera sulla popolazione complessivamente residente si rileva tendenzialmente stabile negli ultimi anni.

Sotto tale profilo, per completezza di analisi, occorre considerare l'incidenza della fenomenologia, sulla quale ci soffermeremo più avanti, delle acquisizioni della cittadinanza italiana da parte di persone di origine straniera. Infatti la persona di origine straniera al momento della acquisizione

della cittadinanza italiana fuoriesce dall'alveo della popolazione straniera residente nel nostro paese.

Nel report dell'ISTAT si evidenzia che l'andamento del movimento demografico complessivo è 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.

Nell'arco dell'anno 2021 il saldo naturale complessivo nel rapporto tra nascite e decessi registra un dato negativo pari a 309.000 unità mentre il movimento migratorio dall'estero e verso l'estero evidenzia un saldo positivo pari a 157.000 unità.

Sotto il profilo dei movimenti migratori dall'Italia verso l'estero e dall'estero verso l'Italia il saldo positivo sopra richiamato è la risultante del rapporto tra le 286.000 iscrizioni anagrafiche in Italia di persone provenienti dall'estero e le 129.000 cancellazioni dai nostri registri anagrafici per movimenti dall'Italia verso l'estero.

I movimenti in entrambe le direzioni comprendono sia una componente rappresentata da cittadini italiani che una componente rappresentata da cittadini stranieri.

Sotto il profilo del movimento naturale della popolazione il saldo negativo sopra richiamato è dato dal rapporto tra i 709.000 decessi registrati nell'anno 2021 e le 399.000 nascite registrate nello stesso anno.

Si rileva quindi che il saldo positivo registrabile nei movimenti migratori compensa solo parzialmente il saldo negativo registrabile nel movimento naturale della popolazione determinato dal rapporto tra nascite e decessi.

Oltre alle due componenti indicate relative al saldo naturale determinato dal rapporto tra nascite e decessi e dal saldo migratorio determinato dai movimenti dall'Italia verso l'estero e dall'estero verso l'Italia è da considerare un ulteriore fattore influente, anche se in minor misura, sull'andamento demografico complessivo.

Questo ulteriore fattore è rappresentato dalle nuove iscrizioni nei registri anagrafici di persone cancellate in precedenza dalle anagrafi perché in condizioni di irreperibilità e in senso inverso dalle nuove cancellazioni dalle anagrafi di persone iscritte in precedenza.

Secondo una analisi dell'ISTAT soprattutto la popolazione straniera sarebbe interessata al fenomeno della cancellazione dalle anagrafi per irreperibilità. Spesso tale cancellazione sarebbe legata a una migrazione verso l'estero non comunicata all'ufficio anagrafico e tale circostanza determinerebbe il noto fenomeno della sottostima delle migrazioni dall'Italia verso l'estero sia di cittadini italiani che di cittadini stranieri.

L'incidenza della dinamica connessa alla cancellazione dall'anagrafe per irreperibilità è peraltro riconducibile all'azione di revisione e verifica condotta su un piano amministrativo dai comuni e può essere variabile nelle diverse aree geografiche del nostro paese.

Nell'ambito dell'analisi dell'incidenza della popolazione straniera sull'andamento demografico per completezza occorre infine 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.

Non possono quindi comparire nelle rilevazioni della popolazione anagraficamente residente i cittadini stranieri che abbiano perso la titolarità del permesso di soggiorno o che abbiano fatto ingresso in maniera irregolare nel nostro territorio. La titolarità di un valido permesso di soggiorno in base alla normativa rappresenta infatti un presupposto per l'iscrizione anagrafica.

La lettura delle statistiche ufficiali messe a disposizione dall'ISTAT mostra quindi un andamento dei flussi migratori che appare caratterizzato da una complessiva sostenibilità in relazione al generale andamento demografico registrato nel nostro paese, pur con le cautele richieste dalla presenza di alcuni indicatori sopra evidenziati difficilmente registrabili nelle statistiche ufficiali.

Il fenomeno migratorio nella fase storica attuale può anzi considerarsi come incidente in maniera positiva sull'andamento demografico generale della popolazione.

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 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 dal titolo "[Cittadini non comunitari in Italia / anni 2021-2022](#)" si rileva innanzitutto una cifra pari a 241.595 nuovi permessi di soggiorno emessi nell'anno 2021 con un sensibile incremento, pari a oltre 135.000, rispetto al precedente anno 2020 nel quale si era registrato il numero più basso di nuovi permessi di soggiorno rilasciati nel corso degli ultimi dieci anni. La riduzione dei nuovi permessi di soggiorno rilasciati nell'anno 2020 si spiega con gli effetti delle restrizioni alla mobilità delle persone dovute alla diffusione dell'epidemia da Covid-19.

Il numero di cittadini non comunitari con regolare permesso di soggiorno presenti in Italia è quindi cresciuto passando dai 3.373.876 presenti al 1° Gennaio 2021 ai 3.561.540 presenti al 1° Gennaio 2022.

Occorre considerare che l'analisi delle tendenze riferibili all'andamento nel tempo del numero totale dei permessi di soggiorno deve tener conto del fattore derivante dalle acquisizioni di cittadinanza che determinano la fuoriuscita della persona dall'alveo della componente straniera della popolazione residente. Al 1° Gennaio 2021 il numero dei cittadini di origine straniera che hanno acquistato la cittadinanza italiana è pari a 1.470.680. Nell'83,3% di casi si tratta di persone con cittadinanza di origine non comunitaria.

Nel grafico riportato di seguito viene rappresentato il valore assoluto delle presenze in Italia per le prime dieci nazionalità al 1° Gennaio 2021 e al 1° Gennaio 2022.

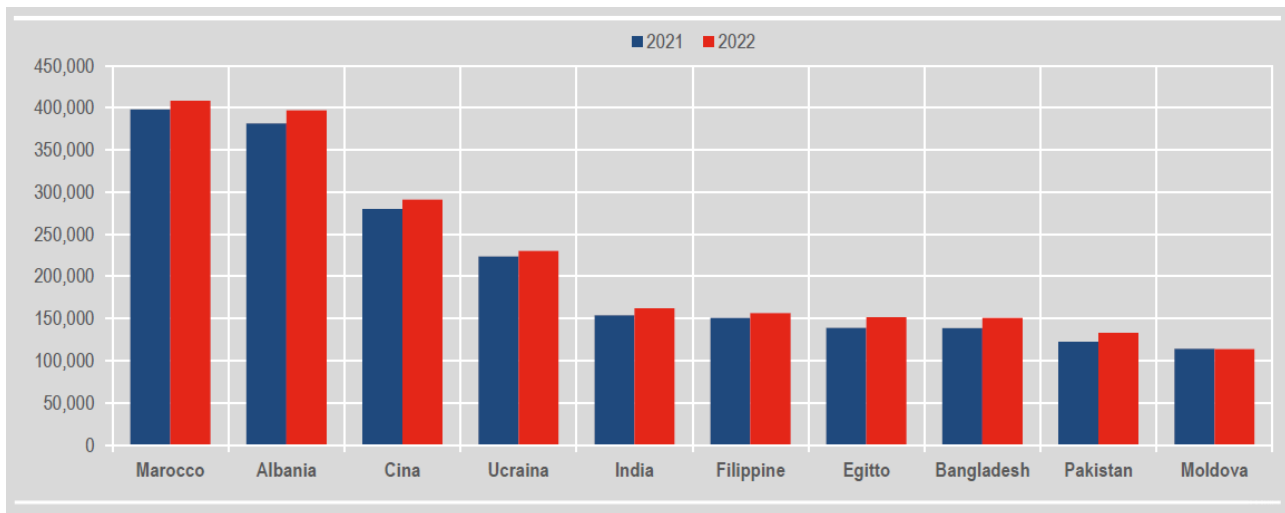


Figura 15 - Numero di cittadini non comunitari che soggiornano in Italia, prime 10 cittadinanze. Fonte: "Cittadini Non Comunitari In Italia - Anni 2021/2022", ISTAT.

Dalla tabella riportata di seguito si evidenziano le diverse motivazioni alla base dei percorsi migratori registrati nell'anno 2021, con una suddivisione per nazionalità, riconducibili alle diverse tipologie dei nuovi permessi di soggiorno rilasciati (lavoro, famiglia, studio, asilo/umanitari, altri motivi).

PAESI DI CITTADINANZA	Totale		MOTIVO DEL PERMESSO									
			Lavoro		Famiglia		Studio		Asilo/Umanitari		Altri motivi	
	var%2020	v.a.	var%2020	%	var%2020	%	var%2020	%	var%2020	%	var%2020	%
Albania	123,9	29.520	559,3	20,3	106,5	59,1	132,8	1,5	98,2	1,1	52,8	18,0
Marocco	128,5	23.460	591,5	20,8	95,1	72,9	112,3	1,2	168,8	2,1	45,7	2,9
Bangladesh	147,0	15.974	626,6	13,0	65,8	43,9	195,0	0,4	326,8	30,8	144,9	11,9
Pakistan	86,2	14.759	234,8	17,5	63,6	32,4	175,2	5,7	65,4	41,3	91,6	3,1
India	104,8	12.680	212,3	37,7	73,9	46,9	89,1	12,2	-1,5	1,0	-4,1	2,2
Egitto	143,7	11.550	702,1	10,1	100,7	65,0	145,7	2,7	800,5	15,1	53,5	7,1
Ucraina	209,0	10.087	1189,8	52,4	69,4	33,0	119,0	.	71,2	3,5	54,2	8,9
Regno Unito (a)	-	9.748	-	0,7	-	98,3	-	0,8	-	.	-	0,2
Cina	83,6	8.686	1489,2	30,6	64,2	36,3	9,3	29,8	-2,6	1,3	10,2	2,0
Nigeria	99,4	7.799	-7,1	5,8	115,4	44,4	195,1	1,6	119,1	39,2	86,2	9,0
Altri Paesi	131,8	97.332	329,7	21,6	72,8	44,8	161,4	11,4	119,0	14,0	64,8	8,1
Totale	126,8	241.595	394,5	21,1	97,4	50,9	105,8	7,3	129,4	12,8	60,8	7,9

Figura 16 – Prime 10 collettività di cittadini non comunitari entrati in Italia per motivo del permesso, anno 2021. Fonte: "Cittadini Non Comunitari In Italia - Anni 2021/2022", ISTAT.

Dalla lettura della tabella si può notare la netta prevalenza dei nuovi ingressi per ricongiungimento familiare (50,9%). Al secondo posto si collocano i nuovi permessi di soggiorno per lavoro (21,1% del totale). Rimane significativa l'incidenza dei nuovi permessi di soggiorno rilasciati per asilo pari al 12,8 % mentre più contenuta è la componente dei nuovi permessi di soggiorno rilasciati per motivi di studio (7,3%).

Nell'anno 2021 è cresciuto in maniera significativa il numero dei nuovi permessi di soggiorno per lavoro rispetto ai dati degli ultimi anni come conseguenza del provvedimento finalizzato alla emersione dal lavoro irregolare emanato nel 2020 (art. 103 del D.L. 34/2020).

Continuano a evidenziarsi 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.

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 2022 quasi il 66 % 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.

Nell'ambito della popolazione straniera confluiscono quindi la componente dei cittadini non comunitari e la componente dei cittadini appartenenti all'Unione Europea.

Sotto il profilo delle nuove acquisizioni della cittadinanza italiana da parte di cittadini stranieri il report dell'ISTAT evidenzia una leggera diminuzione nell'anno 2021 rispetto al 2020 (121.457 nuove cittadinanze nell'anno 2021 contro il dato di 131.803 dell'anno 2020). Circa il 90% delle nuove acquisizioni della cittadinanza italiana riguarda cittadini non comunitari.

Negli ultimi anni la cifra delle nuove acquisizioni di cittadinanza pare tendere a una stabilizzazione rispetto a un lungo periodo di crescita costante.

Il trend generale di crescita nel tempo è evidente ove si consideri che il numero delle acquisizioni della cittadinanza è passato dalla cifra di circa 50.000 nel 2011 a quella di 121.457 nel 2021.

Esaminiamo ora la diversa incidenza delle diverse motivazioni alla base dell'acquisizione della cittadinanza italiana da parte di cittadini di origine straniera.

Il 41% delle nuove acquisizioni di cittadinanza si riconduce al requisito principale della durata della residenza regolare nel territorio ordinariamente richiesta per un periodo continuativo di 10 anni. Tale limite temporale è ridotto per alcune casistiche (4 anni per cittadini comunitari, 5 anni per titolari dello status di rifugiato e apolidi).

L'11,9 % delle nuove acquisizioni di cittadinanza si riconduce al matrimonio con cittadino/a italiano/a.

Il restante 47,1% è rappresentato dall'acquisizione della cittadinanza per le altre condizioni richieste dalla legge diverse da quelle soprarichiamate riferite alla durata della residenza in Italia e al matrimonio.

Tra le altre condizioni assumono una particolare rilevanza la derivazione da parte dei genitori neo cittadini per i figli in età minore, l'opzione per la cittadinanza italiana per il minore nato e rimasto in Italia fino al raggiungimento della maggiore età ai 18 anni, l'acquisizione da parte di cittadini stranieri di origine italiana.

Tra i nuovi cittadini è rilevante quindi la componente giovanile rappresentata prevalentemente 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.

Tale 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.

Assistiamo quindi nella fase storica a un graduale crescente radicamento e inserimento a pieno titolo nella comunità nazionale fino all'acquisizione della cittadinanza di una ampia componente della popolazione di origine straniera.

Dal grafico riportato di seguito si rileva l'incidenza significativa per alcune comunità straniere, quali la albanese e la marocchina, della componente rappresentata da coloro che hanno acquisito la cittadinanza italiana rispetto a quella, seppur prevalente, della componente di coloro che risiedono nel nostro territorio sulla base del solo permesso di soggiorno; per la componente brasiliana la forte prevalenza dei nuovi cittadini si spiega con la forte incidenza dei nati in Brasile di antica origine italiana.

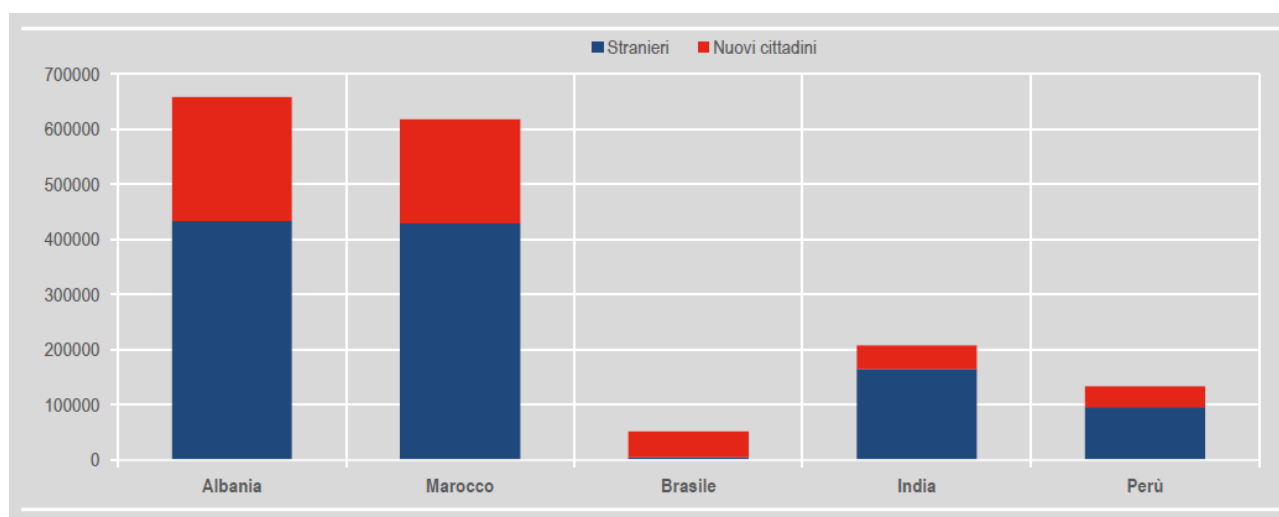


Figura 17 – Popolazione residente per paese di origine e cittadinanza. Fonte: "Cittadini Non Comunitari In Italia - Anni 2021/2022", ISTAT.

NUOVE PROSPETTIVE DI CONVIVENZA CIVILE IN UNA SOCIETA' 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 componente legata 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 all'interno dei flussi migratori complessivi caratterizzata da condizioni peculiari di fragilità e vulnerabilità priva delle risorse comunitarie presenti nell'ambito delle tradizionali "catene" migratorie e tale da richiedere l'inserimento in specifici percorsi di accoglienza. La qualità del percorso di accoglienza può determinare una forte opportunità di avvio di una positiva relazione con il nostro territorio.

Nel quadro del consolidamento dei percorsi di accoglienza occorre 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".

CAP. 3

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 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.

Nell'Atto Finale della Conferenza dei Ministri Plenipotenziari che ha condotto all'approvazione della Convenzione di Ginevra del 1951 è peraltro contenuta una raccomandazione tesa a consentire agli Stati di estendere la protezione nei confronti di persone le cui condizioni non sono pienamente riconducibili ai criteri di definizione dello status di "rifugiato" contenuti nella convenzione stessa.

Nella raccomandazione in esame si auspica quindi che la Convenzione abbia un valore di esempio con un ambito di applicazione non limitato ai soli impegni da essa direttamente derivanti.

Nel contesto europeo, come in altre aree continentali, si è venuto a definire uno specifico sistema di tutela fondato innanzitutto sulla piena adesione ai principi contenuti nella convenzione di Ginevra del 1951.

Nell'ambito del sistema europeo compare la 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.

Una condivisione di indirizzi comuni nell'applicazione delle norme internazionali in materia di diritto di asilo si è sviluppata anche in altri contesti continentali quali l'Unione Africana (UA) con l'adozione in data 10 Settembre 1969 di una convenzione entrata in vigore il 20 Giugno 1974 e l'Organizzazione degli Stati Americani (OAS) con l'adozione della dichiarazione di Cartagena in data 22 Novembre 1984.

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 nel contesto europeo 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. L'aspirazione a una forma di protezione, può manifestarsi anche successivamente al momento dell'ingresso nel territorio di un paese diverso da quello di appartenenza per fatti sopravvenuti nel paese di origine (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 deputati 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 vedersi 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 del “non refoulement” deve comunque venire rispettato anche se per qualsiasi motivo la persona non intende rivolgere una richiesta di asilo.

,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 a tale funzione.

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 adesione ai principi fissati nella Convenzione di Ginevra del 1951 attinenti alla condizione di “rifugiato” riconoscibile con riferimento agli specifici motivi di persecuzione definiti nella Convenzione stessa.

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 ai sensi dell’art. 14 D.Lvo n. 251/’07:

- 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 possono caratterizzare 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 aspetti. 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 loro richiesta la dimostrazione del possesso di requisiti di reddito e di idonea sistemazione abitativa necessari 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 italiano 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.

In tale direzione si è mossa la convenzione che regola le tematiche attinenti alla tutela dei rifugiati in Africa adottata il 10 Settembre 1969 ([OUA Convention Governing The Specific Aspects Of Refugee Problems in Africa](#)).

In tale convenzione si recepisce innanzitutto la nozione di rifugiato nei termini indicati nella convenzione di Ginevra del 1951 e quindi in relazione agli specifici motivi di persecuzione in essa indicati.

Nello stesso tempo ai sensi dell'art. 1 comma 2 della convenzione si estende la nozione di "rifugiato" a qualunque persona che, a causa di aggressioni esterne, di dominii di paesi stranieri o di eventi che disturbano l'ordine pubblico in qualunque parte o in tutto il suo paese di origine o di

nazionalità ,è costretta a lasciare il paese di sua abituale residenza per cercare rifugio in un altro posto al di fuori del suo paese di origine o di nazionalità.

Nel testo della citata convenzione adottata nel contesto dell'Unione Africana la nozione di "rifugiato" abbraccia quindi la sostanza del contenuto della protezione sussidiaria disciplinata come tale nella normativa dell'Unione Europea senza che si venga a determinare uno status giuridico distinto.

In una simile direzione si muove anche la [dichiarazione di Cartagena](#) adottata nell'ambito dell'Organizzazione degli Stati Americani in data 22 Novembre 1984.

In tale dichiarazione si afferma un principio di cooperazione tra gli stati aderenti a fronte delle problematiche legali e umanitarie sorte nella regione del Centro America, nel Messico e a Panama. Il processo di cooperazione si basa sulla promozione innanzitutto di un pieno rispetto dei principi della convenzione di Ginevra del 1951 sulla protezione dei rifugiati e del protocollo aggiuntivo del 1967.

La dichiarazione include inoltre tra i rifugiati coloro che sono scappati dal loro paese in quanto la loro vita, la loro sicurezza e la loro libertà sono state minacciate da una violenza generalizzata, da aggressioni dall'estero, da conflitti interni, da massive violazioni dei diritti umani o da altre circostanze che abbiano seriamente disturbato l'ordine pubblico.

LA PROTEZIONE TEMPORANEA

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

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

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

La misura in esame è da considerare di carattere eccezionale e garantisce una protezione temporanea e immediata quando in particolare si riscontri il rischio che il sistema di asilo degli Stati membri non possa far fronte a un afflusso straordinario di sfollati senza effetti pregiudizievoli per il suo funzionamento.

Sotto un profilo generale la protezione temporanea viene attivata nei confronti di cittadini del Paese dal quale si determina una fuga massiccia, nonché di cittadini di paesi terzi o apolidi che abbiano dovuto abbandonare il loro paese o "regione" di origine o che siano stati evacuati, in particolare in risposta all'appello di organizzazioni internazionali, ed il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulti impossibile a causa delle condizioni del paese stesso.

All'adozione delle misure di protezione temporanea con decisione del Consiglio dell'Unione fanno seguito le conseguenti disposizioni di attuazione in ciascuno degli stati membri.

Nel nostro contesto nazionale l'attuazione delle misure di protezione temporanea avviene con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 20 del Decreto Legislativo n. 286/'98 (Testo Unico delle Leggi sull'Immigrazione).

Nelle determinazioni dell'Unione Europea e dei governi nazionali 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 nelle categorie ammesse alla protezione temporanea è limitata alle ipotesi richiamate espressamente dalla normativa in relazione essenzialmente alla commissione di gravi crimini e reati.

Il Consiglio dell'Unione Europea con la decisione 2022/382 ha per la prima volta adottato la misura della protezione temporanea a fronte dell'afflusso massiccio di sfollati che a causa del conflitto armato hanno lasciato l'Ucraina dal 24 febbraio 2022 per fare ingresso nel territorio dell'unione.

La misura europea è stata recepita nel nostro paese con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 Marzo 2022.¹

Nel nostro paese un ulteriore caso di riconoscimento della protezione temporanea si è registrato in passato 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 infatti attivata 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 garantivano quindi un'accoglienza e una tutela al flusso di cittadini stranieri provenienti di fatto in 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.

LA PROTEZIONE UMANITARIA ALLA LUCE DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI

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

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.

¹ Per approfondimenti v. "La Protezione Temporanea per le persone in fuga dall'Ucraina" Scheda informativa redatta da ASGI disponibile in Internet aggiornata al Maggio 2022.

Inoltre, come abbiamo già visto, nell'atto finale della conferenza dei ministri che ha condotto all'approvazione della convenzione di Ginevra del 1951 si auspica l'adozione da parte degli stati di livelli di tutela ulteriori rispetto a quelli collegati agli specifici motivi di persecuzione che danno titolo al riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della convenzione stessa.

Nell'ordinamento italiano la protezione umanitaria ha trovato un suo fondamento nell'art. 5 comma 6 del D.Lvo 286/98 (Testo Unico delle Leggi sull'Immigrazione) ove, in una formulazione della norma ora in parte superata, si affermava il principio del divieto di rifiuto o revoca del permesso di soggiorno qualora "ricorrono seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano".

In tali casi, fino alle recenti modifiche normative sulle quali ci soffermeremo più avanti, poteva venire rilasciato un permesso di soggiorno per "motivi umanitari" che consentiva di offrire al cittadino straniero un livello di protezione essenziale, inferiore rispetto a quello garantito dai permessi di soggiorno per protezione internazionale, ma riferibile a una vasta tipologia di condizioni. L'ampiezza della nozione della protezione umanitaria poteva trovare una corrispondenza con l'ampiezza della definizione del diritto di asilo contenuta nell'art. 10 della Costituzione.

La Corte di Cassazione in varie pronunce (v. ad es. sentenza n. 30658/2018) ha riconosciuto un rango costituzionale al diritto al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari considerandolo manifestazione attuativa del diritto di asilo di cui all'art. 10 comma 3 della Costituzione.

Tra i principi costituzionali ai quali ricondurre la tutela umanitaria la Corte di Cassazione richiamava il riferimento all'art. 10 comma 3, che riconosce il diritto di asilo allo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana. Al riferimento all'art. 10, comma 3 della Costituzione la Corte di Cassazione affiancava il riferimento all'art. 2, che riconosce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità.

Nel riconoscimento di un diritto di asilo al cittadino straniero veniva quindi valorizzato il nesso tra la subita privazione delle possibilità di esercizio delle libertà democratiche e la negazione dei diritti fondamentali della persona nel proprio paese. L'esercizio dei diritti fondamentali della persona si pone infatti necessariamente a fondamento di un esercizio reale ed effettivo dei diritti di democrazia.

Il riferimento alle ragioni di carattere umanitario alla base del riconoscimento di un livello di protezione alla persona è scomparso nelle recenti modifiche normative contenute in una prima fase nel decreto legge n. 113/2018 convertito in legge n. 132/2018 e in una seconda fase nel decreto legge n. 130/20 convertito in legge n. 173/20.

Nella prima fase di riforma normativa risalente al decreto legge n. 113/2018 convertito in legge n. 132/2018 l'intenzione del legislatore era rivolta alla soppressione "tout court" del livello di tutela riconosciuto con la protezione umanitaria con parziale attenuazione degli effetti mediante l'introduzione di specifiche nuove casistiche che consentivano il rilascio di nuove tipologie di permesso di soggiorno.

Nella seconda fase di riforma risalente al decreto legge n. 130/20 convertito in legge n. 173/20 pur mantenendosi la soppressione del riferimento ai motivi umanitari ricompare all'interno

dell'art. 5, comma 6 d.lvo 286/98 il riferimento al rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello stato a fondamento della esclusione della possibilità di rifiuto o revoca del permesso di soggiorno.

Il riferimento agli obblighi costituzionali o internazionali dello stato ricompare anche tra i motivi di inespellibilità richiamati all'art. 19 comma 1.1. del d.lvo 286/98 con la previsione del rilascio da parte del Questore di un permesso di soggiorno "per protezione speciale" previo parere della Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale.

A seguito delle citate modifiche normative con il mantenimento di un ampio riferimento agli obblighi costituzionali e internazionali dello stato pare potersi considerare sostanzialmente mantenuta una tutela della condizione del cittadino straniero riconducibile al quadro attuativo dell'art. 10 comma 3 della Costituzione con un mero cambio di denominazione della tipologia di permesso di soggiorno da "motivi umanitari" a "protezione speciale".

Tale livello di protezione, ulteriore rispetto a quello garantito in modo specifico nell'ordinamento internazionale con il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria, pare quindi riconducibile a un "catalogo aperto", secondo una espressione utilizzata dalla Corte di Cassazione, inquadrabile in una ampia gamma di condizioni di vulnerabilità e di privazione riferibili alla compromissione dei diritti di democrazia e dei correlati diritti fondamentali della persona.

Con la riforma legislativa di cui al D.L. n. 130/2020 convertito in L. n. 173/2020 tra le condizioni di rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale viene inserito il riferimento al divieto di respingimento e di espulsione dal quale possa derivare una violazione del rispetto della vita privata e familiare, in coerenza con le indicazioni contenute nell'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU). Tale divieto di respingimento e di espulsione si pone in aggiunta e a integrazione rispetto a quello richiamato all'art. 5, comma 6 D.lvo 286/98 con riferimento al necessario rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali, sul quale ci siamo soffermati sopra.

Il richiamo al rispetto della vita privata e familiare consente in particolare di valorizzare il collegamento della tutela umanitaria o speciale ai principi contenuti nell'art. 2 della nostra Costituzione sotto il duplice versante della salvaguardia dei diritti inviolabili della persona che potrebbero venire compromessi in caso di rientro del cittadino straniero in un contesto di origine ove tali diritti non vengano garantiti e della tutela dei diritti dell'uomo nel contesto delle formazioni sociali ove si sviluppa la sua personalità in relazione a un raggiunto radicamento del cittadino straniero nel nostro territorio.

Su un piano generale non possiamo non riconoscere come la portata universalistica dei principi costituzionali, pur con le aperture inquadabili nella legislazione vigente, trovi in realtà una 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 comma 3 della Costituzione è compreso nella fase attuale da esigenze connesse a una politica statale di protezione delle frontiere, inserita nel più ampio contesto internazionale, tale da creare una distanza tra il contenuto letterale dei principi normativi e costituzionali e la loro completa affermazione.

Il riconoscimento dei principi costituzionali pur se compresso può trovare però 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 nella vigenza del permesso di soggiorno per motivi umanitari prima e del permesso di soggiorno per protezione speciale ora può venire 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 giudiziari inferiori e degli organi amministrativi.

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 qualificate informazioni e aggiornamenti sulle generali tematiche dell'immigrazione e dell'asilo.

LE NUOVE TIPOLOGIE DI PERMESSO DI SOGGIORNO

Come anticipato in precedenza con il D.L. n. 113/2018 convertito in L. n. 132/2018 e con il successivo d.l. n. 130 convertito in l. n. 173/2020 è stato eliminato il riferimento alla tipologia di permesso di soggiorno per motivi umanitari richiamato in passato innanzitutto dall'art. 5 comma 6 del D.Lvo 286/98.

Nello stesso tempo vengono inserite nuove tipologie di permesso di soggiorno in relazione a nuove condizioni personali ritenute meritevoli di tutela.

Viene inoltre data nuova denominazione ad alcune tipologie di permesso di soggiorno connesse a condizioni della persona che continuano a venire considerate meritevoli di protezione pur senza il riferimento contenuto in passato ai motivi di carattere umanitario.

Viene anche ridefinito il regime della convertibilità di alcune tipologie di permessi di soggiorno di natura temporanea e rinnovabili alle sole condizioni che ne hanno determinato l'originario rilascio. Si amplia quindi il regime della convertibilità di una varia tipologia di permessi di soggiorno nel permesso di soggiorno per lavoro rinnovabile a tempo indeterminato alla condizione della dimostrazione del mantenimento del possesso dei requisiti richiesti per il rilascio di tale tipologia di permesso di soggiorno tra i quali innanzitutto la sussistenza di un valido rapporto di lavoro.

Il nuovo regime di convertibilità dei permessi di soggiorno, nei casi richiamati dalla norma, può positivamente contribuire alla creazione di opportunità di positiva stabilizzazione nel territorio nazionale del cittadino straniero.

Nel nuovo sistema normativo viene innanzitutto modificato il contenuto dell'art. 32 comma 3 del D.Lvo n.25/2008 ove si prevedeva la possibilità per la Commissione Territoriale per il

Riconoscimento della Protezione Internazionale di richiedere al Questore il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Nella nuova formulazione si attribuisce alla Commissione Territoriale la possibilità di richiedere al Questore il rilascio di un permesso di soggiorno per “protezione speciale”, nei casi indicati all’art. 19 commi 1 e 1.1. del Testo Unico sull’Immigrazione (D.Lvo 286/’98), rinnovabile, previo parere della Commissione territoriale per la protezione internazionale. Tale permesso di soggiorno consente di svolgere attività lavorativa è convertibile in un permesso di soggiorno per lavoro e il suo rilascio è connesso innanzitutto al riconoscimento del generale principio del no-refoulement e cioè del divieto di respingimento del cittadino straniero verso paesi nei quali possa essere soggetto alle condizioni di persecuzione richiamate nella norma o a rischi di tortura e di trattamenti inumani e degradanti.

La previsione della possibilità del rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale si estende inoltre alla condizione del necessario rispetto, richiesto dalla norma, degli obblighi costituzionali o internazionali dello stato italiano.

Tale previsione, come evidenziato nel paragrafo precedente, pare determinare una assimilazione del nuovo regime a quello previgente nel quale veniva riconosciuta la possibilità di rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

La possibilità del rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale, come già visto, viene inoltre ulteriormente estesa con il riconoscimento del diritto al rispetto della vita privata e familiare del richiedente asilo che potrebbe essersi venuta a radicare nel nostro territorio. In tale ambito la norma fa esplicito riferimento alla natura e alla effettività dei vincoli familiari del cittadino straniero, al suo effettivo inserimento sociale in Italia, alla durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché all’esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il paese di origine.

A seguito delle recenti modifiche normative vengono inoltre definiti come permessi di soggiorno recanti la dicitura “casi speciali” quelli rilasciati ai sensi dei seguenti articoli del Testo Unico sull’immigrazione di cui al D.Lvo 286/’98: Art. 18 (riferito alla condizione delle vittime di tratta), art. 18-bis (riferito alle vittime di violenza domestica), Art. 22 comma 12-quater (riferito alle condizioni delle vittime di particolare sfruttamento lavorativo). Il permesso di soggiorno per “casi speciali” consente lo svolgimento di attività lavorativa e può venire convertito in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Con la recente riforma normativa vengono anche inserite le seguenti nuove condizioni di rilascio di un permesso di soggiorno:

- Con un allargamento dei motivi di divieto di espulsione richiamati all’art. 19 del Testo Unico sull’Immigrazione (D.Lvo 286/’98) viene introdotta una lettera d) - bis al comma 2 dello stesso articolo. Tale lettera si riferisce agli stranieri che versino in gravi condizioni psico-fisiche o derivanti da gravi patologie. A costoro viene rilasciato un permesso di soggiorno per cure mediche rinnovabile finchè durano le necessità terapeutiche documentate e convertibile in permesso per lavoro.
- Viene introdotto un art. 20 – bis riferito alle condizioni del cittadino straniero il cui Paese di origine versi in una condizione di grave calamità. In tali casi viene rilasciato un permesso di soggiorno per calamità. Questa tipologia di permesso di soggiorno ha la durata di sei mesi ed è rinnovabile qualora permangano le condizioni che ne hanno determinato il rilascio, consente lo svolgimento di attività lavorativa ed è convertibile in un permesso di soggiorno per lavoro.

- Viene introdotto un art. 42 – bis riferito alla condizione del cittadino straniero che abbia compiuto atti di particolare valore civile. In tali casi viene rilasciato un permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile. Questa tipologia di permesso di soggiorno è rinnovabile, consente lo svolgimento di attività lavorativa ed è convertibile in un permesso di soggiorno per lavoro.

Da segnalare anche l'inserimento , nell'ultima riforma normativa, della previsione della convertibilità in permesso di soggiorno per lavoro del permesso di soggiorno per assistenza minori disciplinato all'art. 31 comma 3 del D.lvo 286/'98.

Tale norma prevede la possibilità, riconosciuta al Tribunale per i Minorenni, di autorizzare l'ingresso o la permanenza nel territorio nazionale del familiare del minore per gravi motivi connessi con il suo sviluppo psicofisico e tenuto conto della sua età e delle sue condizioni di salute.

CAP. 4

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 attuate nei singoli Stati.

Nel manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato ([Hanbook On Procedures And Criteria For Determining Refugee Status and Guidelines On International Protection](#)) pubblicato dall'UNHCR sono contenute delle indicazioni rivolte ai pubblici ufficiali, ai giudici, agli operatori finalizzate a fornire un orientamento per la corretta applicazione della nozione di rifugiato richiamata nella Convenzione di Ginevra del 1951 e nel successivo protocollo aggiuntivo del 1967.

Il manuale ha avuto una prima pubblicazione nell'anno 1979 con successive revisioni l'ultima delle quali risalente al mese di Febbraio dell'anno 2019.

Al manuale sono allegati gli atti internazionali di valenza normativa di maggiore rilevanza tra i quali innanzitutto la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato e 13 documenti contenenti linee guida emanate dal 2002 al 2017 su tematiche specifiche di particolare interesse nell'ambito del processo di valutazione delle condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Il manuale contiene anche l'elenco degli Stati firmatari della convenzione di Ginevra del 1951 e del Protocollo aggiuntivo del 1967.

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 venire applicato quando ogni elemento di prova disponibile è stato ottenuto e verificato e 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.

All'interno del processo di valutazione assumono rilevanza la credibilità e la 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 abbiano lasciato la propria residenza in circostanze simili.

In tali casi a ogni membro del gruppo può venire riconosciuto lo status di rifugiato “prima facie” ove non si riscontrino evidenze di segno contrario.

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

Sugli indirizzi di derivazione UNHCR sopra richiamati si innesta un più recente quadro normativo europeo delineato nella [direttiva europea 2013/32/EU](#) (c.d. direttiva procedure) del 26 Giugno 2013, 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 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.

La [direttiva 2013/32/EU](#) del 26 Giugno 2013 definisce le regole comuni ai paesi membri sotto i profili delle modalità di accesso alla procedura di asilo e delle modalità di svolgimento dell’intero procedimento di esame della richiesta di protezione.

Nell’ambito delle regole comuni è incluso il riconoscimento al richiedente asilo di alcune garanzie quali innanzitutto il diritto all’informazione in una lingua a lui comprensibile sulla procedura di valutazione della sua richiesta di protezione e il diritto all’assistenza di un interprete nei suoi colloqui con le autorità laddove necessario e in ogni caso nell’ambito del colloquio finalizzato in modo specifico alla valutazione della richiesta di asilo. Al richiedente asilo deve essere riconosciuta la possibilità di comunicare con l’UNHCR o con altre organizzazioni che prestino assistenza o altra consulenza ai richiedenti asilo secondo le regole vigenti nello stato membro interessato. Il richiedente asilo ha diritto a essere informato in merito alla decisione assunta e ai mezzi per impugnare l’eventuale decisione negativa.

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.

La previsione di procedure speciali risponde essenzialmente a una esigenza di accelerazione del processo decisionale di fronte a richieste di asilo agevolmente inquadrabili in casistiche definite e la concreta introduzione e applicazione di tali procedure è rimessa alle determinazioni di ciascuno dei paesi membri dell’Unione Europea.

Nell’ambito delle procedure speciali è compresa innanzitutto la possibilità di esame prioritario qualora la richiesta di asilo sia da ritenersi probabilmente fondata o sia presentata da soggetto vulnerabile o bisognoso di speciali garanzie, in particolare da minore non accompagnato.

Un esame accelerato della richiesta di asilo può anche porsi a fondamento di decisioni negative sotto un profilo di riconosciuta manifesta infondatezza e può venire condotto in aree di frontiera o in zone di transito in varie circostanze elencate all’art. 31 comma 8 della Direttiva 2013/32/UE tra le quali la provenienza del richiedente da “paese di origine sicuro”.

L'individuazione di un paese terzo come paese di origine sicuro non esclude la possibilità per il richiedente asilo di dimostrare la sussistenza di validi motivi per non ritenere sicuro tale paese in relazione alla sua situazione particolare.

Per l'Italia l'individuazione di un elenco di 13 paesi di origine sicuri è avvenuta con Decreto del Ministero degli Esteri del 7 Ottobre 2019 attuativo dell'art. 2 bis del decreto legislativo 28 Gennaio 2008 n.25.

Tra le procedure speciali sono comprese quelle attinenti alla valutazione di inammissibilità in casi appositamente elencati tra i quali la concessione della protezione internazionale da parte di altro paese membro dell'Unione Europea o il transito da uno Stato non membro dell'Unione Europea che possa considerarsi per il richiedente "primo paese di asilo" o "paese terzo sicuro".

In ogni caso anche nell'ambito delle procedure speciali devono venire riconosciute al richiedente asilo le fondamentali garanzie procedurali.

Il quadro normativo nazionale comprende innanzitutto il [Decreto Legislativo n. 25/2008](#) attuativo della 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 durata del 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. Il Decreto Legislativo n. 220/2017, sul quale ci soffermeremo in seguito, introduce delle modifiche alla composizione e al funzionamento delle 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 \(ASGI\)](#).

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 speciale 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” individuate con decreto del Ministero dell’Interno. 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 una delle seguenti tipologie di decisione richiamate all’art. 32 comma 3 D.Lvo n.25/2008:

- il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria;
- il rigetto della richiesta di asilo;
- il mancato riconoscimento della protezione internazionale con richiesta al Questore di rilascio di un permesso di soggiorno per “protezione speciale” descritto nel capitolo precedente;
- il mancato riconoscimento della protezione internazionale con richiesta al Questore del rilascio di un permesso di soggiorno per “cure mediche” ai sensi dell’art. 19, comma 2, lettera d-bis d.lvo 286/’98 richiamato al capitolo precedente;
- il mancato riconoscimento della protezione internazionale con informazione al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni competente per l’eventuale attivazione delle misure di assistenza in favore del minore qualora emergano i presupposti di cui all’art. 31, comma 3 del decreto legislativo n. 286/’98;
- la trasmissione degli atti al Questore per le valutazioni di competenza se nel corso dell’istruttoria sono emersi fondati motivi per ritenere che il richiedente asilo è stato vittima dei delitti di cui agli articoli 600 (riduzione in schiavitù) e 601 del codice penale (tratta di persone).

La composizione delle commissioni territoriali è stata rivista con il [D.Lvo n. 220/’17](#) modificativo del D.Lvo n. 142/’15. Nella nuova organizzazione la commissione territoriale continua a essere insediata presso la Prefettura e continua ad essere presieduta da un funzionario della carriera prefettizia nominato dal Ministro, sentita la commissione nazionale. A ciascuna commissione territoriale o sua sezione vengono assegnati dei funzionari amministrativi con compiti istruttori e con competenze specialistiche nominati con decreto del Capo del Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione del Ministero dell’Interno, sentita la commissione nazionale.

Presso la commissione territoriale opera inoltre un esperto in materia di protezione internazionale e di tutela dei diritti umani nominato dall’UNHCR.

Il colloquio con il richiedente asilo è condotto di norma alla presenza di uno dei funzionari con compiti istruttori assegnati alla commissione territoriale.

Alla seduta collegiale nella quale a seguito del colloquio viene assunta la decisione sulla richiesta di asilo partecipano il rappresentante della carriera prefettizia con funzioni di Presidente, il rappresentante dell’UNHCR e due dei funzionari amministrativi con funzioni istruttorie assegnati alla commissione.

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.

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 [EUAA](#) (European Union Agency for Asylum) costituito nell'ambito dell'Unione Europea 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 in relazione ad es. all'appartenenza di genere, alla renitenza alla leva e all'obiezione di coscienza al servizio militare.

Naturalmente informazioni sulle condizioni dei paesi di origine e su specifici contesti possono essere liberamente reperite tramite il ricorso alla generalità delle fonti libere 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 della fase di preparazione all'audizione da un lato e sotto il profilo dei presupposti per la permanenza in accoglienza da un altro lato.

Sul piano normativo è infatti prevista una correlazione del processo di valutazione con la durata del percorso di accoglienza. D'altro lato l'audizione presso la Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale conseguente alla richiesta di asilo richiede una fase di preparazione condotta in un congruo lasso di tempo all'interno del percorso di 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 del ricorso giurisdizionale garantisce il proseguimento del percorso di accoglienza per il tempo in cui il richiedente asilo è autorizzato a permanere nel territorio nazionale.

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 indicata 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 a seguito dell'esame da parte della commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale.

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 SAI \(Sistema di Accoglienza e Integrazione\)](#) 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 territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale.

In tale fase riveste particolare rilievo la redazione di una memoria personale da inoltrare alla commissione territoriale 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 tra il richiedente asilo e gli operatori della struttura durante i quali questi ultimi devono supportare il beneficiario nel focalizzare gli eventi più rilevanti della storia personale alla luce dei contesti sociali, politici ed economici in cui si sono verificati.

L'attività di preparazione 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 predisposizione 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.

La preparazione di una accurata memoria personale favorisce anche 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 può andare 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.

CAP. 5

GLI IMPEGNI DEGLI STATI E LE POLITICHE IN AMBITO INTERNAZIONALE

REGOLE E PRINCIPI SULLA TUTELA DEI RIFUGIATI NEL MONDO

Nell'avvicinarci all'esame delle politiche e degli indirizzi stabiliti in ambito internazionale tesi 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 previsti nella Convenzione di Ginevra. La Convenzione di Ginevra si riferiva infatti nella sua applicazione agli eventi verificatisi prima del 1951 e consentiva inoltre agli stati aderenti di introdurre una seconda limitazione in relazione ai soli eventi verificatisi in Europa prima di quell'anno.

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 2019 gli Stati aderenti alla Convenzione e/o al protocollo aggiuntivo risultavano 149 (tre quarti dei paesi del mondo) come indicato nell' "Handbook on Procedures And Criteria For Determining Refugee Status and Guidelines On International Protection" richiamato nel precedente paragrafo. 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 1969 tra paesi appartenenti all'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.

La protezione riconosciuta in ambito internazionale al rifugiato comprende un contenuto minimale essenziale, che prescinde dall'adesione alla convenzione di Ginevra, individuato nel principio del "non-refoulement".

Per una lettura e comprensione di tale principio possiamo ricorrere alle [conclusioni dei lavori di una tavola rotonda organizzata dall'UNHCR e da un centro di ricerca di diritto internazionale](#) dell'Università di Cambridge tenutasi nelle giornate del 9-10 Luglio 2001.

Nel documento in esame si riconduce innanzitutto il principio del non-refoulement al diritto internazionale consuetudinario con validità quindi universale non limitabile, come si è detto, ai soli stati aderenti alla convenzione di Ginevra.

Nel testo della convenzione di Ginevra all'art. 33 è peraltro contenuto un richiamo al principio del non – refoulement con riferimento al divieto di espulsione o respingimento del rifugiato "verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza,

della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche”.

Il divieto di espulsione e respingimento trova una sua limitazione solo qualora il rifugiato debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività del suo paese.

Nel documento contenente le conclusioni della tavola rotonda sopra citata si afferma che il divieto di refoulement si applica ai rifugiati indipendentemente dal loro formale riconoscimento come tali e ai richiedenti asilo fino al momento della formale definizione del loro status attraverso una corretta procedura. Le limitazioni al rispetto del principio del non – refoulement devono essere intese in senso restrittivo e devono essere applicate con l’osservanza di idonee garanzie procedurali. In ogni caso non è consentita alcuna eccezione al divieto di refoulement qualora per il rifugiato ne possa derivare il rischio di soggezione a tortura.

Il principio del non-refoulement si applica anche di fronte ad afflussi di massa di rifugiati e l’attribuzione a uno Stato di una condotta in violazione di tale principio è da riconoscere come una sua responsabilità sotto il profilo del diritto internazionale.

GLI INDIRIZZI UNHCR PER LA TUTELA DEI RIFUGIATI NEL MONDO

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’applicazione della Convenzione.

Un processo di cooperazione tra gli Stati nella tutela dei rifugiati è però fissato ancor prima dell’approvazione della Convenzione di Ginevra con l’adozione in data 14/12/1950 da parte dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite della deliberazione istitutiva dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR).

L’attività di protezione dei rifugiati condotta dall’UNHCR si estende pertanto oltre l’ambito dei paesi aderenti alla convenzione di Ginevra.

I rifugiati rientranti nell’area di tutela richiamata dagli atti internazionali sopra richiamati adottati nel regime delle Nazioni Unite si definiscono “sotto mandato” mentre vengono definiti “rifugiati statutari” quelli che abbiano ottenuto un riconoscimento dello status di rifugiato sulla base degli atti internazionali adottati nella prima fase del XX° secolo sotto l’egida della Lega delle Nazioni.

In una sezione del sito UNHCR sotto l’intitolazione "[Solutions](#)" troviamo richiamate le seguenti principali linee di indirizzo seguite nel complesso processo di promozione dei diritti dei rifugiati in ambito internazionale:

- 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.

IL RIENTRO VOLONTARIO IN CONDIZIONI DI SICUREZZA E DIGNITA'

Una delle soluzioni prospettabili alla persona sfollata dal proprio contesto abituale di vita è rappresentata dal rientro volontario nel paese di origine o nell'area di provenienza interna al proprio paese in condizioni di sicurezza e dignità.

L'azione di supporto sviluppata dall'UNHCR, anche in collaborazione con l'OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni), si può sviluppare su una scala ridotta e nei confronti di singoli individui e nuclei familiari e si può anche sviluppare su larga scala in relazione a ingenti flussi e movimenti di persone.

Il ritorno nell'area di provenienza della persona sfollata, in condizioni di sicurezza e dignità, deve basarsi su una scelta libera e informata. Insieme al paese di origine e alla comunità internazionale l'UNHCR ha tra i suoi compiti la promozione delle condizioni per un sicuro, dignitoso e sostenibile rientro del rifugiato nel proprio paese.

Come si evince dal rapporto UNHCR "Global Trends – Forced Displacement in 2021" i rientri nell'area di provenienza hanno interessato nell'anno 2021 un numero di 5,7 milioni di persone, con un forte incremento rispetto al dato di 3,4 milioni dell'anno 2020.

Nell'anno 2021 il dato numerico dei rientri volontari ritorna a quello dell'epoca precedente alla pandemia da COVID-19 che ha determinato una riduzione nell'anno 2020.

Nella cifra totale dei rientri volontari la componente di rifugiati nell'anno 2021 è pari a 429.300 (215.000 nel 2020) e la restante parte è rappresentata da sfollati interni rifugiatisi in aree del proprio paese diverse da quelle di appartenenza.

Come visto sopra occorre però considerare che l'incremento del numero dei rientri volontari nell'area di origine non compensa l'incremento del numero di sfollati all'esterno e all'interno del proprio paese registrato nell'anno 2021.

Nella dinamica dei rientri delle persone sfollate nell'area di provenienza occorre considerare la significativa incidenza di percorsi auto-organizzati di ritorno in contesti di origine ove potrebbe non riscontrarsi l'effettivo superamento di quelle condizioni di crisi che hanno determinato la fuga alla ricerca di condizioni dignitose di vita.

Tali tipologie di rientri auto-organizzati possono talora ricondursi alle gravi difficoltà riscontrate dalla persona in fuga nel paese o nell'area ove ha cercato di trovare un rifugio.

In tali casi l'UNHCR pur senza promuovere il percorso di rientro riconosce il diritto di scelta della persona e fornisce comunque ogni possibile supporto.

La popolazione del Sudan del Sud registra nell'anno 2021 il numero più elevato di rientri volontari nel proprio paese di rifugiati all'estero con una cifra pari a 270.200 persone coinvolte (122.000 nell'anno 2020).

Il dato effettivo dei rientri volontari di rifugiati del Sudan del Sud è difficile da verificare compiutamente in quanto essi tendono a svolgersi secondo modalità auto-organizzate e quindi senza il supporto diretto di organizzazioni internazionali quali l'UNHCR.

Al secondo posto si colloca il Burundi con un numero di 66.000 rientri volontari nel proprio paese di rifugiati all'estero nello stesso anno 2021 (40.900 nell'anno 2020). Una crescita di interesse al rientro nel proprio paese di rifugiati provenienti dal Burundi risulta essersi registrata a seguito dell'esito delle elezioni tenutesi in quel paese nel Maggio 2020.

Il rientro volontario nel proprio paese di rifugiati provenienti dal Burundi è sostenuto da un apposito programma denominato "Joint Refugee Return and Reintegration Plan" condotto con la collaborazione delle autorità del Burundi, dell'UNHCR, delle Nazioni Unite.

Ci soffermiamo di seguito su due contesti di interesse, rappresentati dall'Iraq e dalla Siria, sotto il profilo dell'analisi dei percorsi di rientro di sfollati nell'area di origine.

Focus sui rientri volontari in Iraq

I rientri nell'area di provenienza di sfollati iraqeni sono supportati e costantemente analizzati dalla [missione dell'OIM attiva in Iraq](#) dall'anno 2003.

In un recente report del Gennaio 2021 dal titolo "[Protracted Displacement in Iraq: Revisiting categories of return barriers](#)" è disponibile una analisi dell'andamento negli anni dei rientri nell'area di provenienza di sfollati rifugiatisi nella grande maggioranza in altre aree interne del proprio paese.

L'analisi contenuta nel report si propone i seguenti obiettivi:

- fornire una aggiornata visione complessiva della fenomenologia delle attuali condizioni degli sfollati interni in Iraq;
- fornire un quadro aggiornato delle diverse tipologie di barriere che ostacolano il rientro nell'area di origine di sfollati interni (es. problematiche alloggiative, carenza di servizi essenziali quali acqua ed elettricità, timori di discriminazioni e conflitti etnico-religiosi).

La fenomenologia della fuga di cittadini iracheni dall'area di origine del proprio paese risale agli anni '70 in correlazione alle minacce alla sicurezza delle persone derivanti da conflitti interni, da interventi esterni e da persecuzioni etnico-religiose. Tale fenomenologia ha avuto una fortissima accentuazione nel periodo intercorrente tra il mese di Gennaio 2014 e il mese di Dicembre 2017 a seguito dell'avvento dello Stato Islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL). Nel periodo in esame 2014-2017 si è registrata una cifra pari a 1.029.102 famiglie (6.138.788 persone) sfollate interne pari al 16% dell'intera popolazione del paese. Durante la crisi dovuta all'insorgere dell'ISIL centinaia di migliaia di iracheni hanno lasciato il proprio paese per dirigersi verso l'Europa e la grande maggioranza degli iracheni ha cercato rifugio in altre aree del proprio paese contribuendo a determinare un numero altissimo di sfollati interni.

Al mese di Dicembre 2021 una cifra pari a 825.372 famiglie ha fatto rientro nella propria area di origine. Tale cifra corrisponde all'80% di tutti i nuclei familiari sfollati all'interno del proprio paese durante la crisi dovuta all'affermarsi dell'ISIL. I rimanenti 203.703 nuclei familiari rimangono ancora nella condizione di sfollati all'interno di diverse aree dell'Iraq.

Come si legge in rapporto dell'OIM dedicato al contesto iracheno dal titolo "integrated location assessment III" il 9 Dicembre 2017 il Primo Ministro Haider al-Abadi ha pubblicamente dichiarato la fine nel paese del conflitto con lo Stato Islamico in Iraq e nel Levante (ISIL).

L'annuncio è stato accompagnato da un altro significativo evento: per la prima volta dall'inizio della crisi risalente al mese di Dicembre 2013 il numero dei rientri volontari ha superato quello delle nuove persone sfollate.

Dalle analisi della missione OIM le ragioni dei rientri risultano collegate al miglioramento delle condizioni di sicurezza, all'offerta di servizi, compresi quelli scolastici, alle opportunità di lavoro e al recupero delle abitazioni nelle aree di origine.

Nelle analisi della missione OIM si rileva una esigenza di approfondimento della comprensione delle condizioni di vita della componente persistente di sfollati interni e degli ostacoli alla loro reintegrazione nelle aree di provenienza. Tale approfondimento ha lo scopo di rafforzare gli interventi finalizzati al superamento di tali ostacoli al rientro volontario e di definire inoltre le migliori soluzioni di lungo periodo ove possa non considerarsi prospettabile un rientro sostenibile nell'area di provenienza e possa invece ritenersi preferibile una integrazione stabile e duratura nell'area del proprio paese ove la persona sfollata ha trovato rifugio o , eventualmente, in altra area del paese ove possano ricostruirsi positive condizioni di vita.

Nel sito in esame della missione OIM in Iraq possono anche reperirsi degli studi tesi ad analizzare le persistenti problematiche che possono ancora affliggere le condizioni di vita dei nuclei familiari volontariamente rientrati nell'area di provenienza.

Peraltro per una componente non trascurabile di famiglie il rientro nella località di origine pur se considerato volontario è di fatto forzato e causato da condizioni quali la chiusura dei campi di accoglienza destinati agli sfollati interni o la distruzione di contesti di vita informali nei quali avevano trovato riparo. Al mese di Luglio 2021 138.120 famiglie (17% dei rientri "volontari") risiedono in località nelle quali sono state sostanzialmente costrette a fare rientro per le condizioni sopra richiamate.

Su un piano generale le problematiche riscontrabili nei casi di rientro nell'area di origine di nuclei familiari di sfollati interni possono riguardare aspetti connessi alle condizioni di sicurezza, in relazione ad es. alla persistenza di una minaccia di azioni violente ad opera di gruppi riconducibili all'ISIL ancora attivi o a duraturi e irrisolti conflitti etnici e religiosi anche di altra natura.

Altre problematiche riscontrabili nei casi di rientro nell'area di origine di nuclei familiari sono collegabili alla carenza di mezzi di sostentamento e alle difficoltà di accesso al lavoro in considerazione dell'impatto devastante avuto dal regime dell'ISIL sulle economie locali con la distruzione di infrastrutture e di attività economiche di tipo commerciale, industriale e agrario.

Le problematiche sopra richiamate possono rappresentare delle vere e proprie barriere di ostacolo al raggiungimento di una effettiva sostenibile reintegrazione.

Nel contesto dell'Iraq lo sviluppo consistente dei percorsi di rientro volontario nell'area di provenienza, pur con la persistenza di una componente significativa di sfollati e delle problematiche sopra evidenziate riscontrabili nel processo di reintegrazione, pare comunque accompagnarsi a un processo reale di superamento, seppur ancora parziale, delle condizioni di crisi che hanno determinato la fuga di ingenti gruppi della popolazione dai loro luoghi abituali di vita.

La ragione del tendenziale superamento della situazione di crisi registrata in Iraq appare spiegabile con una coesione della comunità internazionale nella lotta contro lo stato islamico e nel sostegno organizzato agli interventi di aiuto al rientro degli sfollati irakeni nel loro luogo di origine mentre la

stessa coesione e lo sviluppo di azioni efficaci non paiono riscontrabili in altri contesti di crisi, derivanti da cause di diversa natura, come quelli registrabili in Siria e in Afghanistan.

Nel trattare del contesto iracheno non possono però sottovalutarsi le persistenti situazioni di conflitto etnico- religioso nonché le condizioni di forte tensione, foriere di gravi episodi di violenza, nelle relazioni tra le istituzioni di governo del paese e una società civile emergente alla ricerca di nuovi spazi di libertà e democrazia.

Focus sui rientri in Siria.

I rifugiati siriani rientrati nel proprio paese nell'anno 2021 sono pari a 36.500 (22.300 dalla Turchia, 6.800 dalla Giordania, 3.600 dal Libano e 3.400 dall'Iraq) . Tale cifra non compensa quella relativa ai nuovi rifugiati siriani. Di conseguenza il numero complessivo dei rifugiati siriani nel mondo è ancora in crescita (6.800.000 al 31 Dicembre 2021 a fronte dei 6.690.000 di fine anno 2020).

Dall'inizio del conflitto in Siria l'UNHCR pubblica periodici report tesi ad analizzare le aspirazioni a un rientro volontario nel loro paese dei rifugiati siriani.

Il settimo rapporto pubblicato nel mese di Giugno 2022 dal titolo "[Syrian Refugee's Perceptions & Intentions on Return to Syria](#)" si basa su una rilevazione condotta mediante piu' di 2.800 interviste condotte nei mesi di Gennaio-Febbraio 2022 con rifugiati siriani ospitati nei paesi della Giordania, dell'Iraq, del Libano e dell'Egitto. Le persone intervistate sono state nel 65% uomini e nel 35% donne.

Nei paesi sopra citati risulta ospitato un numero complessivo di 1.912.117 rifugiati siriani.

Una sintesi degli esiti della rilevazione è rappresentata nei seguenti grafici.

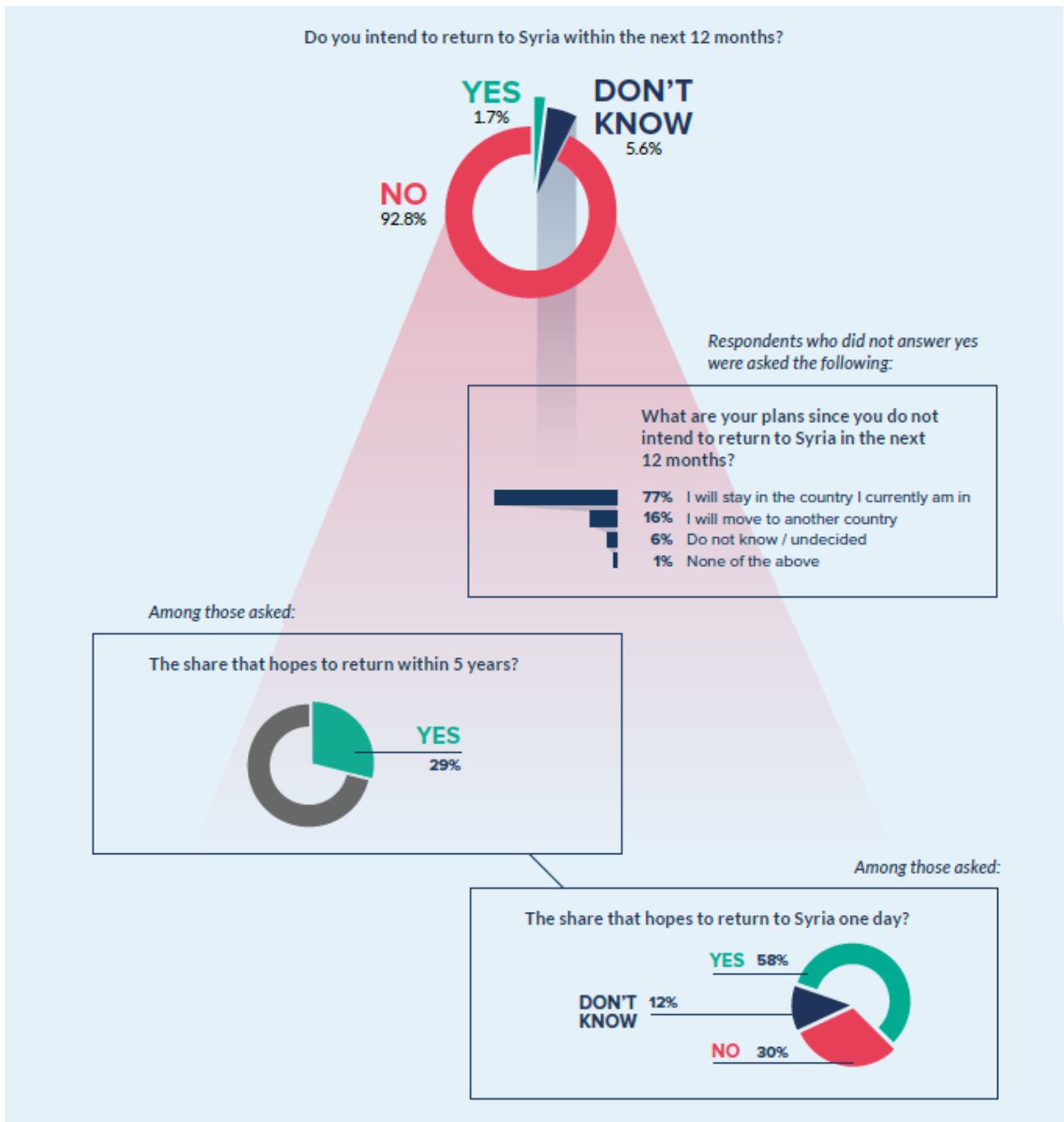


Figura 18a – Panoramica sulle risposte dei rifugiati siriani rispetto al loro futuro. Fonte: "Syrian Refugee's Perceptions & Intentions on Return to Syria", UNHCR

Question asked if no intention to return in the next 12 months

What are the main reasons why you are not intending to return to Syria in the next 12 months?



Figura 18b – Le principali ragioni per cui gli intervistati non vogliono tornare in Siria nei prossimi 12 mesi. Fonte: "Syrian Refugee's Perceptions & Intentions on Return to Syria", UNHCR

Richiamiamo l'attenzione sui seguenti punti emergenti dalla rilevazione:

- Una percentuale molto limitata degli intervistati pari all' 1,7% esprime una intenzione di far rientro nel proprio paese nei prossimi 12 mesi (2,4% nel precedente report del Marzo 2021). Una percentuale pari al 5,6% si dichiara indecisa a perseguire una simile prospettiva (7,6% nel precedente report).
- Nell'ambito del 98,3% degli intervistati che non dichiara l'intenzione di voler rientrare in Siria nei prossimi 12 mesi, il 16% dichiara l'intenzione di trasferirsi in un altro paese, diverso da quello ove si trova ospitato.
- Il 58% delle persone intervistate dichiara il proprio desiderio di far rientro un giorno in Siria (70% nel precedente report).

Da segnalare il calo della percentuale, peraltro molto ridotta, dei rifugiati siriani che intendono far rientro nel proprio paese nei prossimi 12 mesi e il calo della percentuale pur se ancora maggioritaria dei rifugiati siriani che mantengono il desiderio di far rientro un giorno nel proprio paese.

Dalle interviste emerge che la carenza delle essenziali condizioni di sicurezza in Siria rappresenta il principale ostacolo a un rientro dei rifugiati siriani nel proprio paese.

Una percentuale di circa il 90% delle persone intervistate dichiara di non disporre nel paese di asilo di risorse reddituali sufficienti a coprire i bisogni fondamentali del proprio nucleo familiare mentre è in crescita una dipendenza dall'assistenza umanitaria tale da determinare un alto livello di vulnerabilità.

Il superamento degli ostacoli a un rientro volontario nel proprio paese dei rifugiati siriani richiede una comprensione delle cause e delle responsabilità della condizione di gravissima crisi interna registratasi in Siria a partire dal mese di Marzo 2011 a seguito della repressione del movimento popolare di protesta nato nel contesto della “Primavera Araba”.

Una analisi delle dinamiche del conflitto siriano e delle responsabilità è contenuta nei report e nei contenuti informativi messi a disposizione dall’organismo denominato [“Syrian Network for Human Rights”](#) fondato nel mese di Giugno 2011 con l’obiettivo di monitorare e documentare le violazioni dei diritti umani in Siria. L’organismo in esame agisce in collaborazione con una ampia rete di altre organizzazioni internazionali inserite nel contesto delle Nazioni Unite quali l’OHCHR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite sui Diritti Umani) o del terzo settore quali Human Rights Watch e Amnesty International.

Una recente analisi della situazione in Siria è quindi contenuta nel report curato dalla citata organizzazione denominato [“Eleventh Annual Report: The Most Notable Human Rights Violations in Syria in 2021 – The State’s Collapse and Society Fragmentation”](#).

Nel report si evidenzia che il regime siriano, sotto l’ordine del suo alleato russo, ha continuato a promuovere un ritorno nel loro paese di rifugiati siriani in diversi incontri tenutisi nell’anno 2021. Tali incontri fanno seguito alla Conferenza Internazionale sul rientro dei rifugiati siriani tenutasi l’11 Novembre 2020.

A fronte di tale politica condotta dal regime siriano nel report in esame si cita uno studio condotto da Amnesty International pubblicato nel Settembre 2021 dal titolo [“You’re going to your death”](#) nel quale si evidenziano le numerose violazioni dei diritti umani nei confronti di rifugiati che hanno fatto rientro nelle aree sotto il controllo del regime siriano ove si sono registrati arresti arbitrari, torture, rapimenti, estorsioni. Analogo studio dal titolo [“Our Lives are Like Death”](#) , riferito in modo particolare ai rientri volontari di cittadini siriani dal Libano e dalla Giordania nel periodo 2017-2021, è stato condotto dall’organizzazione Human Rights Watch.”

Tra le raccomandazioni contenute nei report elaborati dal “Syrian Network fo Human Rights” si evidenzia la necessità dell’effettivo perseguimento di una transizione politica nella direzione dello stabilimento in Siria di un effettivo sistema democratico in grado di garantire un pieno rispetto dei diritti umani. Tale transizione potrebbe assicurare il ritorno di milioni di rifugiati o di sfollati interni nel loro paese e nelle aree di origine.

Un cenno all’analisi delle responsabilità nel conflitto siriano

Nel toccare il tema della “transizione politica” necessaria a promuovere un processo di reale superamento della situazione di crisi registrata in Siria occorre evidenziare la necessità nella fase storica attuale della costruzione di una nuova relazione tra “giustizia” e “politica”.

La “transizione politica” non può infatti non tener conto di una domanda di giustizia proveniente dalle vittime del conflitto e di una analisi delle responsabilità individuali e del ruolo degli “attori” interni e operanti in ambito internazionale. Nel campo delle responsabilità, pur distribuibili tra le diverse forze e compagini intervenute nel conflitto siriano, un ruolo di primo piano appare attribuibile al governo siriano con al vertice la figura di Bashar al - Assad, rappresentante di una

dinastia familiare al potere in Siria dal 22 febbraio 1971, nonché al governo Russo, principale alleato del governo siriano.

L'intervento del governo russo ha avuto un ruolo di primo piano nel contesto siriano in più fasi. Ricordiamo l'esercizio nel mese di Maggio 2014, unitamente alla Cina, del diritto di veto in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite investito della richiesta di sottomissione della vicenda siriana al giudizio della Corte Penale Internazionale con sede all'Aja istituita con il trattato di Roma del 17 Luglio 1998. Gli altri 13 membri del Consiglio di Sicurezza si erano espressi a favore dell'accoglimento della richiesta.

Al sostegno al governo siriano espresso in seno al consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite il governo russo ha affiancato un sostegno militare diretto a partire dal mese di Settembre 2015.

In assenza delle condizioni per l'attivazione della Corte Penale Internazionale l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel mese di Dicembre 2016 ha dato vita a un organismo denominato "Meccanismo imparziale e indipendente incaricato di prestare assistenza nelle attività di investigazione e di accusa delle persone responsabili dei più gravi crimini rilevanti nell'ambito del diritto internazionale commessi in Siria dal mese di Marzo 2011".

Tale organismo ha il mandato di raccogliere e analizzare le prove di violazioni del diritto umanitario internazionale e di violazioni dei diritti umani commesse in Siria e di preparare documentazione al fine di facilitare e accelerare procedimenti trasparenti e indipendenti in coerenza con gli standard del diritto internazionale nelle sedi giudiziarie nazionali, regionali o internazionali che hanno, o potranno avere in futuro, giurisdizione su questi crimini.

Una analisi delle responsabilità per i crimini contro l'umanità verificatisi nel contesto della crisi siriana ha avuto una sua possibilità di espressione sulla base dei principi di diritto internazionale consuetudinario della "giurisdizione universale" che consentono l'incriminazione di autori di reati in paese diverso da quello ove i reati stessi sono stati commessi.

In forza dei principi della giurisdizione universale l'ex colonnello dei servizi segreti siriani Anwar Reslan a seguito di procedimento penale svoltosi a Coblenza in Germania è stato condannato all'ergastolo il 13 Gennaio 2022 in quanto ritenuto responsabile dell'omicidio di 27 persone, di sistematiche torture di oltre 4.000 persone, di stupri e violenze sessuali tra il mese di Aprile 2011 e il mese di Settembre 2012. In precedenza in data 24 febbraio 2021 un sottoposto di Anwar Reslan di nome Eyaad al Gharib aveva subito una condanna a 4 anni e mezzo di reclusione.

I giudizi in esame hanno una valenza che trascende l'accertamento delle specifiche responsabilità dei soggetti condannati, peraltro dissociatisi dal regime al potere e rifugiatisi in Germania.

Infatti nell'impossibilità di attivare la competenza della corte penale internazionale il ricorso a procedimenti come quello sopra richiamato, sulla base dei principi della "giurisdizione universale", consente di accertare le responsabilità del regime siriano nell'uso evidente, diffuso e sistematico della violenza e della tortura contro i propri cittadini.

L'affermazione della giustizia e l'analisi delle responsabilità per i crimini commessi in Siria, ad opera di attori istituzionali operanti in gran parte sulla base di segnalazioni e documentazioni provenienti dalla società civile, non può non avere una sua specifica rilevanza in qualsiasi prospettiva di sviluppo di quella "transizione politica" che appare essenziale per il superamento della situazione di gravissima crisi verificatasi in quel paese.

La vicenda siriana evidenzia i limiti evidenti riconoscibili nell'odierno ordinamento internazionale con le sue ridotte capacità di intervento di fronte ai poteri di veto e alle prerogative delle sovranità statali. La vicenda siriana evidenzia però al tempo stesso alcune prospettive di evoluzione dello stesso ordinamento internazionale cui si è fatto sommariamente cenno e sulle quali occorre fare leva in una prospettiva di incidenza effettiva sulle cause scatenanti situazioni di conflitto con conseguenze devastanti e non più accettabili per una coscienza e una sensibilità civile ormai diffusa a livello mondiale.

La crisi dell'ordine internazionale emergente nel contesto siriano si è poi espressa nel contesto del conflitto in Ucraina iniziato con l'aggressione da parte della Russia iniziata il 24 Febbraio 2022.

Nel contesto del conflitto in Ucraina è peraltro aperta una indagine da parte della Corte Penale Internazionale, pur in carenza della ratifica da parte di Russia e Ucraina del trattato di Roma del 1998, a seguito della decisione del governo Ucraino di sottomettere alla competenza di tale organismo giurisdizionale l'esame dei crimini commessi nel proprio territorio dal 20 febbraio 2014 in poi.

Per questioni procedurali la giurisdizione nel contesto ucraino non si estende al crimine di guerra di aggressione ma comprende le altre fattispecie richiamate nel trattato di Roma del genocidio, dei crimini di guerra e contro l'umanità.

Se in un futuro anche lontano la giurisdizione della Corte Penale Internazionale potrà esercitarsi in maniera piena in contesti come quello della Siria e dell'Ucraina potrà dirsi compiuto un passo in avanti nella direzione dell'affermazione di una efficacia preventiva di un sistema penale costantemente operante e in ogni momento attivabile in ambito internazionale come monito nei confronti di poteri politici statuali potenzialmente tentati dalla commissione di gravissimi crimini e abusi nei confronti di intere popolazioni con la negazione della possibilità di conduzione di una vita pacifica e dignitosa nel proprio territorio.

GLI INTERVENTI DI RICOLLOCAMENTO (RESETTLEMENT) NEL CONTESTO GLOBALE

La prospettiva del ricollocamento assume una particolare rilevanza in contesti caratterizzati dalla presenza di 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.

Agli interventi di ricollocamento ("resettlement") si affiancano altri percorsi complementari ("complementary pathways") di ammissione di rifugiati nei territori di paesi ospitanti quali i ricongiungimenti familiari, i corridoi umanitari sui quali ci soffermeremo più avanti e altri programmi di carattere umanitario promossi da organismi statali o sociali.

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 attori coinvolti. Il quadro organizzativo comprende la promozione di un processo di cooperazione multi-stakeholders aperto alla partecipazione degli Stati, di organizzazioni della società civile, di

organizzazioni internazionali e intergovernative. Attraverso gli interventi di ricollocamento persone rifugiatesi in paesi di primo asilo situati nelle zone limitrofe alle aree di crisi (es. rifugiati siriani presenti in Egitto, Iraq, Giordania, Libano, Turchia) o provenienti da paesi collocati lungo le principali rotte migratorie come quella ad es. del mediterraneo centrale vengono trasferite in altri paesi disponibili ad offrire una ospitalità.

Nel sito Internet istituzionale dell'UNHCR è disponibile una apposita [sezione dedicata al ricollocamento](#) ove sono innanzitutto reperibili analitici contenuti informativi statistici e documenti di interesse. Nella sezione sono anche accessibili materiali di supporto e aree di scambio e comunicazione d'interesse per gli attori, istituzionali e non, coinvolti negli interventi di ricollocamento.

Nel documento presente nella sezione dal titolo "[Projected Resettlement Needs 2023](#)" è contenuta una analisi del fabbisogno complessivo di interventi di ricollocamento per l'anno 2023 parametrata sulle condizioni di vulnerabilità riscontrabili nell'ambito della popolazione rifugiata presente nel mondo.

La valutazione dei bisogni complessivi e l'individuazione dei singoli casi, da inserire in un percorso di ricollocamento concretamente praticabile in relazione alle disponibilità offerte, vengono effettuati con la collaborazione dei presidi dell'UNHCR dislocati nelle aree di crisi con riferimento alle condizioni di riscontrata vulnerabilità tale da richiedere talora dei trasferimenti in condizioni di emergenza.

Per questi fini vengono utilizzate specifiche metodologie di rilevazione condotte attraverso sistemi di registrazione e mediante processi partecipativi con il supporto di appositi strumenti quali il "[Heightened Risk Identification Tool](#)".

Nel documento UNHCR sopra citato viene stimata la presenza di 2.003.982 persone con necessità di ricollocamento nell'anno 2023 con un sensibile incremento rispetto al dato dell'anno precedente pari a 1.473.156.

Nelle tabelle riportate di seguito viene indicato il numero delle persone per le quali viene registrata l'esigenza di un ricollocamento nell'anno 2023 con una suddivisione che richiama i primi 10 paesi di origine e i primi 10 paesi di asilo attuale.

TOP 10^s BY COUNTRY OF ORIGIN

COUNTRY OF ORIGIN	TOTAL PROJECTED RESETTLEMENT NEEDS (INCLUDING MULTI-YEAR PLANNING)	
	CASES	PERSONS
Syrian Arab Rep.	173,448	777,791
Afghanistan	83,191	273,955
Dem. Rep. of the Congo	51,741	190,414
South Sudan	51,615	177,586
Myanmar	32,494	114,066
Somalia	16,298	66,309
Central African Rep.	20,055	63,749
Eritrea	21,144	59,622
Venezuela (Bolivarian Rep. of)	23,719	58,463
Sudan	19,002	56,875
All Others	56,916	165,152
Grand Total	549,623	2,003,982

Figura 19a – Numero delle persone per le quali viene registrata l’esigenza di un ricollocamento nel 2023: i primi 10 Paesi di origine. Fonte: “*Projected Resettlement Needs*”, UNHCR

TOP 10^s BY COUNTRY OF ASYLUM

COUNTRY OF ASYLUM	TOTAL PROJECTED RESETTLEMENT NEEDS (INCLUDING MULTI-YEAR PLANNING)	
	CASES	PERSONS
Türkiye	94,015	417,200
Lebanon	60,915	268,360
Pakistan	50,189	150,468
Uganda	41,800	125,403
Ethiopia	26,590	108,001
Islamic Rep. of Iran	26,850	107,400
Bangladesh	23,000	92,000
Jordan	23,000	86,000
United Rep. of Tanzania	15,890	79,260
Sudan	25,216	72,272
All Others	162,158	497,618
Grand Total	549,623	2,003,982

Figura 19b – Numero delle persone per le quali viene registrata l’esigenza di un ricollocamento nel 2023: i primi 10 Paesi di asilo attuale. Fonte: “*Projected Resettlement Needs*”, UNHCR

Nelle tabelle riportate di seguito viene indicato il dato retrospettivo relativo al numero delle persone ricollocate nell’anno 2021 con una suddivisione che richiama i primi 10 paesi di primo asilo, di origine e di destinazione. I paesi di destinazione sono quelli nei quali si è concretizzato il percorso di ricollocamento.

COUNTRY OF ASYLUM	PERSONS	COUNTRY OF ORIGIN	PERSONS	COUNTRY OF RESETTLEMENT	PERSONS
Türkiye	7,382	Syrian Arab Rep.	17,519	United States of America	11,554
Lebanon	6,246	Dem. Rep. of the Congo	8,031	Canada	5,825
Jordan	4,374	Sudan	3,185	Germany	5,363
Egypt	3,729	Afghanistan	1,506	Sweden	5,036
Rwanda	2,506	Eritrea	1,471	Norway	2,875
United Rep. of Tanzania	2,115	South Sudan	1,116	France	1,827
Kenya	1,517	Somalia	1,045	United Kingdom	1,595
Uganda	1,451	Myanmar	994	Finland	997
Ethiopia	1,090	Iraq	964	Belgium	960
Malaysia	977	Ethiopia	412	Switzerland	831
All Others	7,879	All Others	3,023	All Others	2,403
Grand Total	39,266	Grand Total	39,266	Grand Total	39,266

Figura 20 – Numero delle persone ricollocate nell’anno 2021 per Paese di primo asilo (sinistra), per Paese di origine (centro) e per Paese di destinazione (destra). Fonte: “Projected Resettlement Needs”, UNHCR

Dalle tabelle si rileva un incremento degli interventi di ricollocamento effettuati nell’anno 2021, che hanno interessato 39.266 persone, rispetto al numero complessivo di 22.880 persone inserite in un percorso di ricollocamento concretamente realizzatosi nell’anno 2020.

Il dato relativo ai ricollocamenti effettuati nell’anno 2021 è invece inferiore a quello degli anni 2018 (pari a 55.680) e 2019 (pari a 63.726).

Nell’analisi dei dati retrospettivi relativi all’anno 2020 occorre peraltro tener conto dei condizionamenti derivanti dalla diffusione dell’epidemia da Covid-19, particolarmente rilevanti in quell’anno, che hanno determinato chiusure di confini e restrizioni alla mobilità delle persone.

Non può comunque non considerarsi come le cifre indicate, riferite agli interventi di ricollocamento effettuati negli ultimi anni, a prescindere dalle limitazioni attribuibili nell’anno 2020 alla diffusione dell’epidemia da Covid-19, siano comunque chiaramente esemplificative di una debolezza strutturale degli interventi di ricollocamento nel contesto globale, rispetto al fabbisogno effettivo. Tale debolezza strutturale appare da ricondurre a una ridotta disponibilità all’ospitalità offerta dai diversi paesi nel mondo.

Occorre per completezza osservare che i dati citati non comprendono gli interventi di ricollocamento condotti autonomamente nei singoli paesi al di fuori dell’egida dell’UNHCR.

Nel Global Refugee Forum tenutosi nel Dicembre 2019 nel quadro di attuazione del Global Compact on Refugees è stato espresso un rinnovato impegno dei governi statali, delle ONG, degli organismi privati e della società civile nel rafforzamento degli interventi di ricollocamento e dei percorsi complementari di promozione di una ammissione di rifugiati nel territorio di paesi ospitanti.

In una prospettiva di rafforzamento delle strategie di intervento nel mese di Settembre 2020 si è tenuta la seduta inaugurale del Priority Situations Core Group (PSCG) che rimpiazza i precedenti “Syrian Core Group” e “The Central Mediterranean Core Group”. Il nuovo gruppo di lavoro ha il

compito di ottimizzare , coordinare, promuovere e supportare gli interventi di ricollocamento e i percorsi complementari di ammissione dei rifugiati in paesi disponibili all'ospitalità.

Nel contesto globale gli interventi condotti sotto l'egida dell'UNHCR si sviluppano nelle seguenti tre aree prioritarie:

- A) Nei paesi di Egitto, Iraq, Giordania, Libano e Turchia in relazione alla perdurante crisi siriana;
- B) In quindici paesi lungo la rotta del mediterraneo centrale e nel Rwanda. Gli interventi in esame si rivolgono ai flussi misti di rifugiati e migranti attraverso il deserto del Sahara, verso e attraverso i paesi del Nord-Africa, nonché attraverso le rotte marittime verso l'Europa.
- C) Nei territori interessati alle situazioni di crisi riconducibili al forte persistente esodo di Venezuelani, di Afghani e di appartenenti al gruppo etnico dei Rohingya.

LE NUOVE ESPERIENZE DEI "CORRIDOI UMANITARI" E I PROGRAMMI DI "PRIVATE/COMMUNITY-BASED SPONSORSHIP" NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

A fianco delle politiche generali di "ricollocamento" sopra richiamate, poste sotto l'egida dell'UNHCR, si situano alcuni specifici progetti umanitari promossi all'interno dei singoli paesi e sviluppati di frequente su iniziativa privata nell'ambito di programmi di "private/community-based sponsorship".

I programmi di private/community-based sponsorship si presentano come addizionali rispetto ai programmi di ricollocamento condotti sotto egida statale e si fondano su una iniziativa privata sviluppata in un contesto di tipo comunitario e condotta in raccordo con le istituzioni pubbliche.

Tali progettualità vengono richiamate nel rapporto elaborato dalla Caritas italiana dal titolo "[Oltre il mare – Primo rapporto sui corridoi umanitari in Italia e altre vie legali e sicure di ingresso](#)".

Nel rapporto è contenuta una illustrazione dei programmi diffusi in ambito internazionale tesi a favorire un ingresso regolare nel paese di destinazione di richiedenti asilo o rifugiati su iniziativa privata ed è inoltre contenuta una analitica descrizione delle esperienze definite dei "corridoi umanitari" sviluppate nel nostro contesto nazionale.

Le esperienze di private/community-based sponsorship in ambito internazionale citate nel rapporto hanno alle spalle una radicata tradizione in Canada e registrano un significativo sviluppo in altri paesi nel contesto europeo tra i quali la Germania, la Francia, l'Irlanda, l'Italia.

Tratto comune a tali esperienze è la presenza di una partnership pubblico-privata che a fronte di garanzie offerte da soggetti di natura privata, sotto il profilo della conduzione dell'accoglienza per un determinato lasso di tempo, consente di favorire un ingresso regolare del richiedente asilo o del rifugiato nel territorio nazionale.

La persona identificata come beneficiaria del progetto ottiene quindi un regolare visto di ingresso che può presupporre la presentazione di una richiesta di asilo extra-territoriale o l'avvenuto riconoscimento nell'area di provenienza della condizione di rifugiato. In altri casi il visto di ingresso viene rilasciato su basi umanitarie per una breve durata e consente di presentare la richiesta di asilo all'arrivo nel paese di destinazione.

Al di là di alcuni tratti comuni le esperienze dei programmi di private/community-based sponsorship possono diversificarsi nei singoli paesi sotto specifici profili anche in relazione alle caratteristiche del contesto sociale e culturale nazionale.

La possibilità di attivazione dei progetti di accoglienza, a seconda della regolamentazione adottata nei singoli paesi, può quindi venire riconosciuta a organismi sociali accreditati, a gruppi di cittadini o anche a singoli cittadini.

Nel nostro contesto nazionale è da ricordare la progettualità attinente alla formazione di “corridoi umanitari” sviluppata attraverso i seguenti protocolli d’intesa:

- In data 15 Dicembre 2015 è stato sottoscritto un protocollo d’intesa tra il Ministero degli Esteri, il Ministero dell’Interno, la Comunità di S.Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche e la Tavola Valdese. Il protocollo d’intesa ha esaurito la sua operatività il 27 Ottobre 2017 e ha consentito l’ingresso in Italia di 1.000 persone provenienti dal Libano di nazionalità siriana.
Il 7 Novembre 2017 il protocollo d’intesa è stato rinnovato per un ulteriore biennio per consentire l’ingresso di ulteriori 1.000 persone nel biennio 2018/2019;
Il 5 Agosto 2021 il protocollo d’intesa è stato ulteriormente rinnovato per un periodo di due anni e consente l’ingresso di ulteriori 1.000 richiedenti asilo provenienti dal Libano;
- Il 12 Gennaio 2017 è stato sottoscritto un protocollo d’intesa, tra il Ministero degli Esteri, il Ministero dell’Interno, la Conferenza Episcopale Italiana (che agisce attraverso la Caritas e la Fondazione Migrantes) e la Comunità di Sant’Egidio per il trasferimento in Italia di 500 persone bisognose di protezione internazionale, residenti in Etiopia e provenienti da paesi quali l’Eritrea, la Somalia, il Sudan del Sud.
Il 3 Maggio 2019 il protocollo d’intesa è stato rinnovato per consentire l’ingresso di ulteriori 600 beneficiari provenienti dall’Etiopia, dal Niger, dalla Giordania e da eventuali ulteriori paesi di transito dei flussi migratori.
- Il 17 Giugno 2021 un protocollo d’intesa coinvolgente UNHCR, Federazione delle Chiese Evangeliche, Tavola Valdese, Comunità di S. Egidio prevede un inserimento in corridoi umanitari di 500 persone provenienti dalla Libia.
- Il 4 Novembre 2021 un protocollo d’intesa coinvolgente i Ministeri degli Esteri e degli Interni, CEI, Comunità di S. Egidio, Tavola Valdese, Federazione delle Chiese Evangeliche, ARCI, Istituto Nazionale per la Promozione della Salute delle Popolazioni Migranti (INMP), Organizzazione Internazionale per le Migrazione (OIM), UNHCR, prevede l’ingresso in due anni di 1.200 cittadini afgani provenienti da paesi vicini quali Pakistan, Iran e altri.

Le esperienze dei “corridoi umanitari” fanno emergere un modello di accoglienza di tipo nuovo meritevole di una forte attenzione.

Innanzitutto tali esperienze hanno consentito di maturare una attenzione alle situazioni individuali e familiari di maggiore fragilità e vulnerabilità all’interno di contesti di provenienza di per sé caratterizzati da gravi condizioni di crisi.

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.

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.

Tali progettualità sono infatti caratterizzate dall'autofinanziamento con l'impiego di risorse economiche provenienti dai meccanismi fiscali dell'8 per mille, del 5 per mille e da donazioni private. Le donazioni private, ricordiamo, possono fruire delle incentivazioni fiscali previste dalla normativa vigente. In via ordinaria infatti 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.

Al di là degli aspetti connessi alle fonti di finanziamento le esperienze dei corridoi umanitari descritte nel rapporto di Caritas Italia sopra citato si caratterizzano sotto il profilo delle metodologie generali di conduzione del complessivo percorso di accoglienza.

Il percorso di accoglienza ha un suo avvio nell'area di provenienza con una fase di preparazione pre-partenza tesa a rendere pienamente consapevole la persona beneficiaria dell'intervento delle caratteristiche del contesto di vita nel quale verrà inserito.

Il processo di accoglienza nelle esperienze analizzate si caratterizza inoltre per un forte coinvolgimento del contesto comunitario di riferimento nel quale si inserisce la presenza di operatori esperti nell'accoglienza e di mediatori culturali. E' infine prevista la presenza di professionalità specifiche in ambiti quali l'etnopsichiatria o la consulenza legale.

L'azione di "ricollocaemento" in ambito nazionale oltre ad avere un suo sviluppo nel canale descritto dei "corridoi umanitari" ha anche un suo sviluppo in un canale istituzionale interno al Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) condotto dall'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia) in accordo con il Ministero dell'Interno.

Dall'ultimo dato disponibile riportato nel rapporto annuale SPRAR/SIPROIMI, oggi SAI, relativo all'anno 2019 si rileva che dall'avvio della conduzione di processi di ricollocaemento nel mese di Settembre 2015 fino a tutto il 2019 sono stati inseriti all'interno del nostro sistema di accoglienza in tali percorsi n. 2.489 ospiti.

La partecipazione dell'Italia alle politiche promosse nel contesto globale di "ricollocaemento" intese in senso ampio appare svilupparsi pertanto in due ambiti distinti. Un ambito coinvolge in maniera principale la rete del sistema pubblico degli enti locali attraverso il sistema SPRAR/SIPROIMI oggi SAI e un altro ambito coinvolge direttamente il terzo settore nel contesto dei c.d. "corridoi umanitari".

ALCUNE RIFLESSIONI SU POLITICHE DI RICOLLOCAEMENTO, CORRIDOI UMANITARI E VIE LEGALI DI INGRESSO NEI TERRITORI DEGLI STATI

Le esperienze sviluppate nel contesto internazionale nell'ambito delle politiche di ricollocaemento, nella formazione di "corridoi umanitari", nella conduzione di programmi di "community private/community-based sponsorship" rivestono un forte interesse in quanto rappresentano l'espressione di una nuova prospettiva di risposta a una domanda di asilo e protezione registrabile nel contesto mondiale.

La valenza di tali politiche e di tali programmi, in grado di garantire un percorso di ingresso del richiedente asilo nel paese di destinazione per vie legali e sicure, si misurerà sulla capacità di sviluppare una dinamica espansiva in grado di potenziare e ampliare in maniera crescente il coinvolgimento degli Stati e delle organizzazioni di volontariato quali espressione di una società civile consapevole.

Nello stesso tempo nella fase storica attuale occorre realisticamente riconoscere che in considerazione delle effettive potenzialità operative, sotto il profilo dei riscontri numerici, i programmi in esame non rappresentano una reale alternativa ai percorsi migratori c.d. "irregolari" originati da legittime aspirazioni del richiedente asilo al raggiungimento di una forma di protezione prevista nell'ordinamento internazionale.

Non può quindi non riconoscersi la rilevanza dell'azione di soccorso da condurre lungo rotte migratorie, marittime e non, spesso necessariamente insicure.

L'assenza di reali alternative al percorso migratorio irregolare ha anche una sua qualificazione giuridica con una pronuncia giudiziaria adottata il 7 Marzo 2017 dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel caso "sentence X and X, against Belgium, C-638/16".

La pronuncia giudiziaria nel caso in esame concerneva la richiesta di concessione di un visto di ingresso, presentata a organo diplomatico belga in Libano, in favore di una famiglia con tre bambini residente nella città di Aleppo in Siria.

L'ottenimento del visto di ingresso, al di fuori di programmi umanitari riconosciuti dallo Stato, avrebbe consentito ai componenti della famiglia di presentare richiesta di asilo al momento dell'entrata nel territorio del Belgio motivata con le violenze, le torture e il rapimento subiti.

Della questione è stata investita la Corte Europea di Giustizia che ha emanato una pronuncia di segno negativo non riconoscendo la possibilità del rilascio del visto di ingresso per motivi umanitari alla famiglia siriana.

Nella motivazione della sua discutibile decisione la Corte Europea di Giustizia osserva che ove venisse accolta la possibilità per la persona di rivolgersi autonomamente a una autorità diplomatica verrebbe riconosciuta una possibilità di scelta del paese ove presentare richiesta di asilo con conseguenze sconvolgimento dei principi fissati nella regolamentazione europea sull'asilo sancita nella convenzione di Dublino.

Con una decisione assunta il 5 Maggio 2020 La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) di Strasburgo in un caso simile conferma l'indirizzo negativo espresso dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Anche tale decisione concerneva un contenzioso promosso per consentire il rilascio di un visto di ingresso nel paese del Belgio (pronuncia nel caso M.N. e altri c. Belgio).

Le decisioni citate evidenziano le contraddizioni interne alla regolamentazione europea e internazionale che dovrebbe prioritariamente perseguire lo scoraggiamento della migrazione illegale e l'agevolazione delle vie legali e sicure di ingresso dei richiedenti asilo nei paesi di destinazione.

Nel nostro ambito nazionale si sono registrate in un primo momento alcune decisioni giudiziarie favorevoli al rilascio per motivi umanitari del visto di ingresso previsto dall'art. 25 , comma 1, lettera a) del codice visti europeo di cui al regolamento (CE) n. 810/2009. Tale norma prevede che uno Stato membro possa eccezionalmente rilasciare un visto di ingresso ad un cittadino di paese

terzo se lo ritiene necessario per motivi umanitari, di interesse nazionale o derivanti da obblighi internazionali.

Tale visto , di Validità Territoriale Limitata (VTL), consente la circolazione solo all'interno dello Stato membro dell'Unione Europea che l'ha rilasciato.

Si riscontra pertanto una facoltà, rimessa ai singoli ordinamenti statali, di rilascio di visti umanitari che possono consentire l'ingresso nel territorio nazionale per la presentazione della richiesta di asilo successivamente all'arrivo nel paese ospitante.

L'obbligo del nostro Ministero degli Esteri di rilascio di tale tipologia di visto, anche al di fuori degli specifici corridoi umanitari previsti dallo stato, è stato riconosciuto in un primo momento in via giudiziaria in alcuni contenziosi seguiti dall'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI).

Con ordinanza del 21 Febbraio 2019 il Tribunale di Roma riconosceva l'obbligo per il Ministero degli Esteri di rilascio di un visto di ingresso in Italia in favore di un minore straniero non accompagnato nigeriano bloccato in Libia per consentirgli il ricongiungimento con la madre residente in Italia e titolare di permesso di soggiorno per motivi umanitari. Il contatto del minore con la madre era stato favorito dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM).

Con ordinanze del 21 Dicembre 2021 e del 14 Gennaio 2022 il Tribunale di Roma riconosceva l'obbligo per il Ministero degli Esteri di rilascio di un visto di ingresso in Italia in favore di un fratello e di una sorella di nazionalità afghana i quali avevano rappresentato la grave situazione di rischio alla quale erano esposti nel loro paese in ragione delle attività culturali, informative e promozionali svolte prima dell'avvento al potere dell'Emirato islamico d'Afghanistan.

La giurisprudenza del Tribunale di Roma si è poi modificata con la negazione della possibilità di rilascio del visto di ingresso per motivi umanitari ex art. 25 del codice dei visti europeo al di fuori del contesto dell'inserimento del richiedente asilo nell'ambito dei corridoi umanitari fondati sul presupposto della sottoscrizione degli specifici protocolli d'intesa tra lo Stato e gli organismi religiosi e del terzo settore coinvolti. Con ordinanza del 25 Febbraio 2022 il Tribunale Ordinario di Roma ha quindi revocato le sue due precedenti ordinanze del 21 Dicembre 2021 e 14 Gennaio 2022 sopra richiamate mentre non si sono reperite notizie sull'esito dell'ordinanza del 21 febbraio 2019 concernente la situazione di minore straniero non accompagnato nigeriano bloccato in Libia. Il Tribunale di Roma ha poi emanato ulteriori ordinanze di segno negativo su altri casi sottoposti alla sua attenzione (Ordinanza del 7 Aprile 2022: rigetto visto umanitario per cittadino del Sud Sudan; Ordinanza del 7 Aprile 2022: rigetto visto umanitario per cittadino afghano; ordinanza del 25 Marzo 2022: rigetto visto umanitario per cittadino della Sierra Leone).

I casi citati, al di là del loro esito, rivestono comunque un interesse per lo stimolo alla riflessione su una nuova visione dei "corridoi umanitari" da concepire come non necessariamente ristretti nell'ambito esclusivo dei confini di una previa necessaria intesa tra lo Stato e un ambito determinato di soggetti coinvolti.

LA COSTRUZIONE DI PONTI – FOCUS SULLA PROMOZIONE DELL'ACCESSO DEI GIOVANI RIFUGIATI AI PIU' ALTI LIVELLI DI ISTRUZIONE

Nel quadro di una lettura delle politiche in ambito internazionale sul tema dell'asilo una riflessione occorre svolgere sulla valorizzazione delle competenze culturali dei rifugiati sviluppata con la promozione del loro accesso ai più qualificati percorsi di studio come quelli universitari.

L'accesso di giovani rifugiati ai più elevati livelli di istruzione oltre ad aprire possibilità di crescita personale culturale, umana e professionale consente anche di favorire la maturazione di un patrimonio di esperienze e competenze in grado di riflettersi sulle relazioni tra paesi di origine e di destinazione.

I dati riportati nel report UNHCR citato in precedenza dal titolo "All inclusive – The campaign for refugee education" evidenziano l'inserimento nell'anno accademico 2020/2021 del 6% dei giovani rifugiati all'interno dei percorsi di alto livello di istruzione. I dati raccolti evidenziano un costante seppur contenuto incremento negli ultimi anni (3% nell'anno accademico 2018/2019 e 5% nell'anno accademico 2019/2020) e si riferiscono, ricordiamo, all'analisi condotta dall'UNHCR in 40 paesi ospitanti.

Nel contesto internazionale sono disponibili progetti specifici rivolti a giovani rifugiati finalizzati ad agevolarne la frequenza di percorsi qualificati di istruzione.

Le opportunità offerte da tali progetti sono accessibili da [apposita piattaforma disponibile on-line curata dall'UNHCR](#).

Alcuni progetti si promettono di favorire l'accesso ai percorsi di studio nei paesi di asilo ove i giovani rifugiati sono ospitati. Altri progetti consentono di favorire l'accesso a percorsi formativi in paesi terzi diversi dal paese di primo asilo ove il giovane rifugiato è ospitato (c.d. "corridoi universitari"). I percorsi di accoglienza promossi nell'ambito dei corridoi universitari possono considerarsi inseriti complementari ai generali interventi di ricollocamento ("resettlement").

Si inserisce nella prima tipologia il progetto denominato DAFI (Albert Einstein German Academic Refugee Initiative) promosso dal Governo tedesco, principale finanziatore, in partnership con UNHCR.

Il progetto è attivo dall'anno 1992, ha inserito al suo interno dall'inizio della sua operatività più di 21.500 giovani rifugiati e si propone di favorirne l'accesso ai più alti livelli di istruzione per consentire di costruire un futuro migliore e più sicuro per loro, per le loro famiglie e per le loro comunità. Nell'ambito del progetto vengono sviluppate varie azioni di supporto tra le quali la concessione di borse di studio.

Nel report annuale UNHCR relativo al 2021 dal titolo "[DAFI Annual Report 2021 – Now is the time](#)" viene descritto lo sviluppo dell'attività nell'anno di riferimento.

Nell'anno 2021 hanno beneficiato del progetto 8.307 rifugiati (7.343 nel precedente anno 2020) di 53 diverse nazionalità presenti in 55 paesi di asilo. Le donne rappresentano il 41% del totale dei beneficiari.

Nel report viene peraltro evidenziata la difficoltà a far fronte alle richieste di accesso al progetto a causa delle limitazioni di carattere finanziario.

Nell'anno 2021 rispetto agli 8.307 rifugiati accolti nel programma le richieste di accesso sono state pari a 15.860, il più alto numero mai riscontrato. La crescita nel tempo del numero di richieste di

accesso al progetto DAFI evidenzia l'esigenza di una crescita degli investimenti finalizzati a un incremento delle opportunità di frequenza dei corsi universitari in favore di giovani rifugiati. Nell'immagine riportata di seguito vengono sintetizzati alcuni dati essenziali relativi all'andamento del progetto nell'anno 2021 con l'indicazione dei primi cinque paesi di asilo e dei primi cinque paesi di origine per numero di giovani rifugiati inseriti in percorsi di alta istruzione. Dai dati riportati si rileva che il 43% degli studenti accolti nel programma è ospitato nei seguenti paesi: Etiopia, Turchia, Pakistan, Kenia, Iran.

Student Nationality



Largest Country Programmes

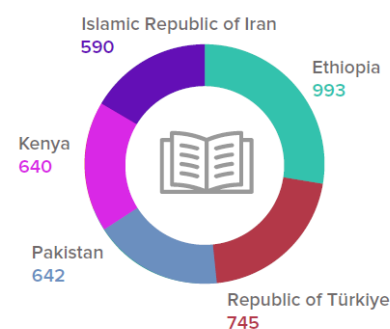


Figura 21 – Nazionalità degli studenti inseriti nel progetto DAFI e principali Paesi ospitanti. Fonte: “DAFI Annual Report 2021”, UNHCR

Nel nostro contesto nazionale la frequenza dei corsi universitari viene agevolata dalla disponibilità di 100 borse di studio in favore di studenti titolari di protezione internazionale offerte annualmente sulla base di un protocollo d'intesa tra Ministero dell'Interno e Conferenza dei Rettori delle Università Italiane. Le borse di studio vengono assegnate a seguito della emanazione di appositi bandi. Le informazioni essenziali sul programma in esame sono rese disponibili in [apposito sito](#).

Alle borse di studio offerte in ambito nazionale in base al citato accordo tra Ministero dell'Interno e Conferenza dei Rettori possono aggiungersi quelle offerte a livello locale dalle singole università. Tra i programmi attivi in ambito internazionale tesi a favorire la frequenza di percorsi di formazione universitaria in paesi terzi rispetto al paese di asilo ricordiamo lo “Student Refugee Program (World University Service of Canada)” e la “Japanese Initiative for Future of Syrian Refugees (JISR)”.

Il primo dei programmi citati, sviluppato in Canada, è operante dall'anno 1978, ha inserito al suo interno finora 2.200 giovani studenti ed è cresciuto nel tempo fino ad accogliere più di 150 studenti rifugiati per anno.

Il secondo dei programmi citati, promosso dal governo giapponese, è stato attivato nel mese di Maggio dell'anno 2016, ha avuto una durata di cinque anni ed è stato rinnovato dopo la sua conclusione nel 2021. Il programma si rivolge a giovani rifugiati siriani residenti in Giordania e in Libano e si propone di formare persone in grado di poter in futuro contribuire alla ricostruzione del proprio paese e allo sviluppo di un processo di pacificazione.

Nell'ambito delle iniziative tese a favorire l'ingresso nel nostro paese di giovani rifugiati presenti in paesi di primo asilo nel quadro dei c.d. "corridoi universitari" è da citare il progetto [UNICORE \(UNICO-RE University Corridors for Refugees\)](#) promosso da 32 università italiane col supporto di UNCHR e di altri partner istituzionali e sociali.

Il progetto si propone in particolare di offrire opportunità di accesso ai più alti livelli di istruzione a giovani rifugiati residenti in Camerun, Niger, Nigeria, Malawi, Mozambico, Sud Africa, Zambia e Zimbabwe.

Per l'inizio dei corsi universitari al mese di Settembre 2022 sono stati resi disponibili 69 posti per la frequenza degli studi nel nostro paese.

In alcuni casi si riscontra l'accesso ai "corridoi universitari" nel contesto del progetto UNICORE con la frequenza di studi universitari nel nostro paese da parte di giovani rifugiati in precedenza inseriti nel progetto DAFI con l'avvio di una frequenza di corsi universitari nel paese di primo asilo.

L'integrazione tra i progetti, come quello denominato DAFI, finalizzati a favorire la frequenza di corsi universitari nei paesi di primo asilo e i progetti inseriti nei c.d. "corridoi universitari" con il trasferimento dal paese di primo asilo a un paese terzo potrebbe inserirsi in una complessiva strategia finalizzata a garantire l'accesso agli studi universitari per la totalità dei giovani rifugiati in considerazione delle loro aspirazioni e delle loro attitudini e capacità.

LE PROSPETTIVE DI UNA NUOVA GOVERNANCE SULLO SCENARIO INTERNAZIONALE – IL "GLOBAL COMPACT ON REFUGEES"

Negli ultimi anni nel contesto delle Nazioni Unite si è sviluppata una nuova prospettiva di condivisione di obiettivi comuni sotto il profilo della promozione di un miglioramento delle condizioni di vita dei rifugiati nel mondo e di un intervento sulle cause scatenanti la fuga di richiedenti asilo dal proprio paese.

Il momento di avvio di un ripensamento delle modalità di intervento e delle politiche è da individuare nell'adozione il 19 Settembre 2016 da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite della ["New York Declaration for Refugees and Migrants"](#) inserita nel quadro dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.

La dichiarazione delinea un quadro di obiettivi con una distinta considerazione dei flussi migratori derivanti dall'aspirazione della persona a un miglioramento delle proprie condizioni di vita e dei flussi di migrazioni "forzate" legate alla richiesta di asilo.

Alla "New York Declaration" sono uniti due allegati. L'allegato 1 dal titolo "Comprehensive Refugee Response Framework" si riferisce a un processo di cooperazione su larga scala tra gli Stati e le comunità per una condivisione delle responsabilità (burden and responsibility sharing) in una prospettiva di miglioramento delle condizioni di protezione dei rifugiati ovunque nel mondo.

L'allegato 2 dal titolo "Towards a global compact for safe, orderly and regular migration" si basa sul riconoscimento del contributo dei migranti e delle migrazioni nella crescita e nello sviluppo dei paesi di origine, di transito e di destinazione e si propone di promuovere ed assicurare uno sviluppo dei flussi migratori ordinato e sicuro in grado di rispettare i diritti e la dignità del migrante.

La New York Declaration avvia un processo di consultazione sui due versanti delle generali politiche sulle migrazioni e della tutela dei rifugiati culminante nella approvazione da parte dell'Assemblea delle Nazioni Unite in data 17 Dicembre 2018 del "[Global Compact on Refugees](#)" e in data 19 Dicembre 2018 del "[Global Compact For Safe, Orderly And Regular Migration](#)".

I documenti citati non hanno un contenuto vincolante per gli Stati e tendono a promuovere dei processi di cooperazione con modalità e tappe definite e con un approccio "multistakeholders" in grado di coinvolgere una pluralità di attori sullo scenario globale definiti quali "relevant stakeholders". La pluralità di attori comprende autorità locali, organismi della società civile, organizzazioni religiose, espressioni del mondo accademico, membri delle comunità ospitanti e rappresentanze degli stessi rifugiati.

In tale approccio si riconosce un ruolo di riferimento degli Stati nel perseguimento degli obiettivi definiti ma in un contesto aperto e partecipativo con compiti specifici promozionali e di raccordo assegnati ad organismi agenti in ambito internazionale individuati nell'UNHCR per l'attuazione del "Global Compact on Refugees" e nell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) per l'attuazione del "Global Compact For Safe, Orderly And Regular Migration".

Per lo sviluppo del processo di cooperazione avviato si prevedono dei Forum periodici quali il "Global Refugee Forum" da tenersi ogni 4 anni il primo dei quali tenutosi a Ginevra nei giorni 17 e 18 Dicembre 2019 e l' "International Migration Review Forum" da tenersi ogni 4 anni a cominciare dall'anno 2022.

Nell'arco temporale intercorrente tra due "Global Refugee Forum" è prevista una verifica intermedia dopo due anni nell'ambito di un "High-Level Officials Meeting".

Il mantenimento di una possibilità di comunicazione costante e di condivisione e scambio delle informazioni nel contesto di attuazione del "Global Compact On Refugees" è garantito dalla predisposizione di una [piattaforma digitale](#) curata dall'UNHCR. In tale piattaforma possono reperirsi contenuti informativi di interesse su prassi sviluppate in favore dei rifugiati nel mondo e sulle azioni e politiche condotte nei diversi paesi.

CAP. 6

L'AZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

IL SISTEMA COMUNE EUROPEO SULL'ASILO

Nel passare all'esame del contesto europeo si evidenzia innanzitutto lo sviluppo di un sistema comune europeo sull'asilo – CEAS (Common European Asylum System) incardinato sui seguenti atti normativi:

- la direttiva sulla protezione temporanea adottata nell'anno 2001;
- La direttiva del 26/06/2013 attinente alle procedure comuni per la concessione e la revoca della protezione internazionale;
- La direttiva del 26/06/2013 tesa alla definizione di standard comuni per l'accoglienza dei richiedenti asilo;
- La direttiva del 13/12/2015 sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario della protezione internazionale con la definizione di uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo alla protezione internazionale;
- Il regolamento Dublino III del 26/06/2013 teso a stabilire criteri e meccanismi per la determinazione delle responsabilità degli stati membri nell'esame delle richieste di asilo presentate da cittadini di paesi terzi o da apolidi;
- Il regolamento del 26/06/2013 di disciplina del sistema "Eurodac" sulla rilevazione delle impronte digitali funzionale a garantire l'efficacia dei criteri indicati dal regolamento di Dublino per la determinazione dello stato dell'Unione Europea competente all'esame della richiesta di asilo.

Occorre ricordare che sotto il profilo della valenza normativa lo strumento della Direttiva richiede l'adozione di atti 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 l'implementazione dei contenuti 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 di un complesso di "politiche di coesione" 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 unica 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 discostato con l'introduzione di regole autonome e distinte. I principi della Convenzione di Ginevra non pongono infatti limiti e condizioni alla facoltà della presentazione della richiesta di asilo da sottoporre a esame e valutazione nel paese che la recepisce.

Il quadro normativo europeo è invece imperniato sui regolamenti di Dublino succedutisi nel tempo che individuano specifici criteri per il riconoscimento della competenza degli Stati all'esame delle richieste di asilo e alla connessa conduzione del processo di accoglienza sui quali ci soffermeremo più avanti.

Inoltre la direttiva 2013/32/UE (direttiva procedure) introduce la possibilità, recepibile in maniera diversificata dai singoli Stati, di escludere l'esame nel merito della richiesta di asilo o di definire dei percorsi accelerati di valutazione in alcune casistiche collegate alla definizione di elenchi di "paesi di primo asilo", di "paesi di origine sicuri", di "paesi terzi sicuri", di "paesi terzi europei sicuri".

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.

In base all' art. 43 della direttiva "procedure" del 26/06/2013 gli Stati membri possono inoltre prevedere delle procedure alle frontiere o nelle zone di transito per la decisione sull'ammissibilità della richiesta di asilo o per l'assunzione di una decisione sul merito dell'istanza.

Tale disciplina rischia di determinare 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.

Un monitoraggio delle modalità di applicazione del quadro comune europeo sull'asilo nell'insieme del contesto europeo e nell'ambito dei singoli stati viene condotto da un organismo denominato [Ecre](#) (European Council on Refugees and a Exiles) fondato nel 1974 da 95 ONG provenienti da 40 paesi europei. Tale organismo nelle sue analisi 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.

Nel report curato da ECRE dal titolo "[Reception, detention and restriction of movement at EU external borders](#)" del Luglio 2021 vengono esaminati i profili normativi e le prassi applicative adottate dagli Stati membri dell'Unione Europea alle frontiere e nelle zone di transito con il confinamento del richiedente asilo in specifici luoghi o aree in una condizione di "detenzione effettiva" o di "detenzione de facto", per un esame accelerato dell'istanza di asilo, in contrasto con le normative internazionali concernenti il rispetto della libertà personale e del diritto di asilo.

Tali aspetti di contraddizione , nell'analisi condotta da ECRE, rischiano di venire ampliati con le prospettive di riforma del sistema europeo sull'asilo indicati nel "New Pact on Migration an Asylum" pubblicato dalla Commissione Europea nel mese di Settembre 2020.

Il nuovo patto veniva lanciato due settimane dopo l'episodio dell'incendio dell'hotspot di Moria nell'isola di Lesbo ove si registrava la presenza di 12.000 richiedenti asilo, con un sovraffollamento superiore al 400% rispetto alla ricettività prevista.

Nell'analisi condotta da ECRE il New Pact on Migration and Asylum promosso nella prospettiva di superare la presenza di situazioni di criticità come quelle registratesi nell'hotspot di Moria (no more Morias) ove effettivamente implementato nel contesto normativo dell'Unione Europea sarebbe destinato ad avere l'effetto opposto e di provocare l'incremento di contesti patologici come quello di Moria nel contesto europeo (the pact will bring about more Morias).

In un report curato dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa e pubblicato nel mese di Aprile 2022 dal titolo ["Pushed beyond the limits - Four areas for urgent action to end human rights violations at Europe's borders"](#) vengono invece analizzate le pratiche ampiamente diffuse tra i paesi europei di respingimento di richiedenti asilo, rifugiati e migranti alle loro frontiere verso il paese di provenienza con uso della forza pubblica e in diversi casi della violenza in contraddizione con le normative in materia di tutela del diritto di asilo e dei diritti umani.

A titolo esemplificativo citiamo il dato riportato nel report di 30.309 respingimenti dalla Croazia verso la Bosnia nel periodo tra Dicembre 2019 e Settembre 2020 e i respingimenti alla frontiera francese verso l'Italia che ha raggiunto la cifra di 170 al giorno nel mese di Ottobre 2020.

Alle pratiche di respingimento (pushback) all'arrivo alla frontiera o subito dopo il suo superamento, si aggiungono le pratiche di rientro forzato (pullback) operate da un paese terzo verso il proprio territorio con il sostegno di paesi europei. In tale contesto si inseriscono gli interventi operati dalla guardia costiera libica a seguito di accordi con Italia e Malta che hanno determinato nell'anno 2021 il rientro di 32.425 persone in Libia con conseguente esposizione a serie violazioni dei diritti umani.

Nel report del Consiglio d'Europa si auspica un ripensamento collettivo da parte dei paesi membri del loro atteggiamento nei confronti di rifugiati, richiedenti asilo e migranti con un abbandono di un approccio teso a prevenirne a ogni costo l'arrivo nei loro territori.

Nel quadro delle politiche europee sull'asilo sono inoltre comprese le azioni di "ricollocamento" rappresentative di un concorso agli interventi promossi dall'UNHCR nel contesto globale esaminati nel capitolo precedente. Nell'ambito delle azioni di "ricollocamento" i paesi europei si rendono disponibili alla attivazione di processi di accoglienza in favore di rifugiati presenti in paesi terzi.

Accanto alle politiche europee di "ricollocamento" si collocano i processi di "ricollocazione" (relocation) inseriti nel quadro di un governo dei flussi di richiedenti asilo giunti sulle coste del nostro continente.

Gli interventi di ricollocazione (relocation) promuovono una redistribuzione tra i paesi europei di flussi consistenti di richiedenti asilo e rifugiati giunti sulle coste del continente in Italia e Grecia per favorire il superamento delle condizioni di crisi registrate in tali contesti.

Una solida partecipazione dell'Unione Europea all'azione di "ricollocamento" condotta a livello globale sotto l'egida dell'UNHCR potrebbero rappresentare un asse importante delle politiche europee sull'asilo.

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 sui processi di pacificazione e sulle azioni quindi tese al superamento delle condizioni di conflitto all'origine dei flussi di richiedenti asilo.

La politica di ricollocamento compare invece debolmente in ambito europeo con le determinazioni che esamineremo in seguito ed è sostanzialmente inserita in quadro complessivo di contenimento dei flussi migratori verso l'Europa.

Altrettanto deboli sono da considerare le politiche di ricollocazione sviluppate all'interno del contesto europeo con lo scopo di sostenere l'azione dei paesi collocati alla frontiera europea del Mediterraneo. Peraltro le politiche di ricollocazione e i meccanismi di applicazione della convenzione di Dublino, che esamineremo più avanti, determinano in parte dei flussi migratori in senso opposto con una sostanziale riduzione dei già deboli effetti sotto il profilo dell'efficacia reale dei processi di distribuzione dei richiedenti asilo nei paesi dell'Unione Europea.

IL REGOLAMENTO DI DUBLINO III

Nel passare a un esame più analitico degli indirizzi europei ci soffermiamo innanzitutto sul [regolamento \(UE\) n. 604/2013](#) 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 della domanda di protezione internazionale.

Nel meccanismo di applicazione del regolamento di Dublino gli stati membri sono tenuti a individuare al loro interno le specifiche autorità responsabili dell'esecuzione degli obblighi derivanti. L'elenco delle autorità designate è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea e 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 regolamento di Dublino si propone di individuare in maniera rapida sulla base di criteri oggettivi lo Stato competente all'esame della richiesta di asilo e di evitare la presentazione di domande "multiple" in più paesi da parte della stessa persona.

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" ricorrenti 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 spesso motivato dalla legittima aspirazione all'ottenimento di una forma di protezione.

Il sistema di confronto delle impronte digitali costituisce quindi uno dei presupposti per l'applicazione delle regole concernenti le competenze degli Stati in merito alla valutazione della richiesta di protezione internazionale in ambito Europeo.

Nell'ambito di periodiche valutazioni promosse dal Parlamento Europeo dei processi di implementazione della convenzione di Dublino nel mese di Febbraio 2020 è stato pubblicato lo studio dal titolo "[Dublin Regulation on international protection applications](#)"

Lo studio si compone di una prima parte introduttiva curata da uffici interni al Parlamento europeo e di una seconda parte, con approfondimento di carattere valutativo, curata dall'organismo denominato ECRE (European Council on Refugees and Exiles), rete di ONG operante in 40 paesi. Nello studio vengono utilizzate varie fonti tra le quali il sistema informativo europeo Eurostat e il database AIDA alimentato dai dati provenienti dai singoli stati, gestito da ECRE.

Lo studio in esame è da considerarsi di rilevante utilità per una comprensione generale dei contenuti del regolamento Dublino III e della sua concreta attuazione. Nello studio si evidenziano carenze sostanziali sia sotto il profilo del riconoscimento dei diritti dei richiedenti asilo che sotto il profilo dello stesso perseguimento, in termini di economicità ed efficacia, degli obiettivi sottostanti l'impianto normativo attinenti alla rapida definizione dello Stato competente all'esame della richiesta di asilo.

Dall'analisi condotta nello studio emerge in particolare una scarsa attenzione da parte degli Stati alla valorizzazione dei legami familiari, posti dalla norma in cima alla gerarchia dei criteri richiamati al capo 3 del regolamento per le determinazioni concernenti la competenza all'esame della richiesta di asilo .

La scarsa valorizzazione dei legami familiari si traduce, nell'analisi condotta nello studio in esame, in una eccessiva richiesta di documentazioni di carattere probatorio attestanti le relazioni familiari e si colloca in un contesto di generale propensione da parte degli Stati a ricercare uno spostamento della responsabilità all'esame della richiesta di asilo verso altri paesi piuttosto che a riconoscere un proprio profilo di competenza.

Nella disciplina del regolamento di Dublino il criterio dell'attribuzione della competenza all'esame della richiesta di asilo fondato sul legame familiare precede quindi i criteri riferibili alla avvenuta presentazione della richiesta di asilo o all'avvenuto attraversamento "irregolare" della frontiera nel paese di riferimento.

Oltre alla richiamata gerarchia di criteri nel regolamento Dublino III all'art. 17 par. 2 è contemplata una "clausola umanitaria" in base alla quale lo stato membro competente all'esame della richiesta di asilo può chiedere la presa in carico ad altro stato membro al fine di procedere al ricongiungimento con persone legate da relazioni familiari intese in senso ampio, quindi oltre l'accezione ristretta definita nel contesto dell'indicazione della gerarchia di criteri, nonché per ragioni fondate su legami di carattere culturale. Accanto alla "clausola umanitaria" si pone quella richiamata all'art. 16 del regolamento riferita al ricongiungimento con familiare affetto da particolari condizioni di vulnerabilità ("persona a carico").

La valorizzazione del criterio prioritario di competenza all'esame della richiesta di asilo collegato al riconoscimento dei legami di natura familiare e l'utilizzo della clausola umanitaria tesa a considerare una ampia serie di relazioni di carattere parentale, di relazioni familiari allargate, di

relazioni culturali potrebbero consentire di evitare gli spostamenti spontanei dei richiedenti asilo al di fuori del canale istituzionale e potrebbero favorire gli spostamenti volontari anche con una riduzione dei costi di trasferimento.

Tale approccio potrebbe inoltre favorire lo sviluppo dei processi di autonomia dei richiedenti asilo attraverso il collegamento con reti familiari, parentali e comunitarie in ambito europeo.

Nei contenuti del regolamento Dublino III occorre anche ricordare l'applicabilità di una "clausola discrezionale", richiamata all'art. 17 par. 1, sulla cui base lo Stato, pur se non competente in base ai criteri indicati dalla norma, può comunque decidere di prendere in carico l'esame della richiesta di asilo.

Tra le raccomandazioni agli stati contenute nella conclusione dello studio del Parlamento Europeo viene richiamata l'espansione dell'uso della clausola discrezionale per consentire di affrontare in maniera efficace situazioni complesse nel quadro di una condivisione delle responsabilità ("responsibility sharing") specie a fronte di ampi numeri di arrivi spontanei di richiedenti asilo e in specifici contesti quali gli arrivi via mare.

Al verificarsi di un rischio comprovato di una speciale pressione sul sistema asilo di uno Stato membro all'art. 33 del regolamento di Dublino in una prospettiva di condivisione delle responsabilità tra i diversi paesi europei è inoltre 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.

Nello studio promosso dal Parlamento Europeo che stiamo esaminando tale norma, da considerarsi di carattere fondamentale nel governo dei flussi di richiedenti asilo, è considerata una "dormant provision" mai applicata. Vedremo in seguito alcune tipologie di intervento stabilite in ambito europeo nel contesto degli interventi di ricollocazione che in misura molto debole si sono proposti di fornire un indirizzo per la gestione di situazioni di crisi verificatesi alle coste mediterranee di Italia e Grecia.

Una aggiornata analisi dell'implementazione del regolamento di Dublino III è contenuta nel report curato da ECRE e pubblicato nel mese di Settembre 2022 dal titolo "[The implementation of the Dublin III Regulation in 2021](#)".

Dal report si rileva che in alcuni paesi si registra una ampia percentuale di richiedenti asilo inseriti nell'ambito della procedura delineata dal regolamento di Dublino III.

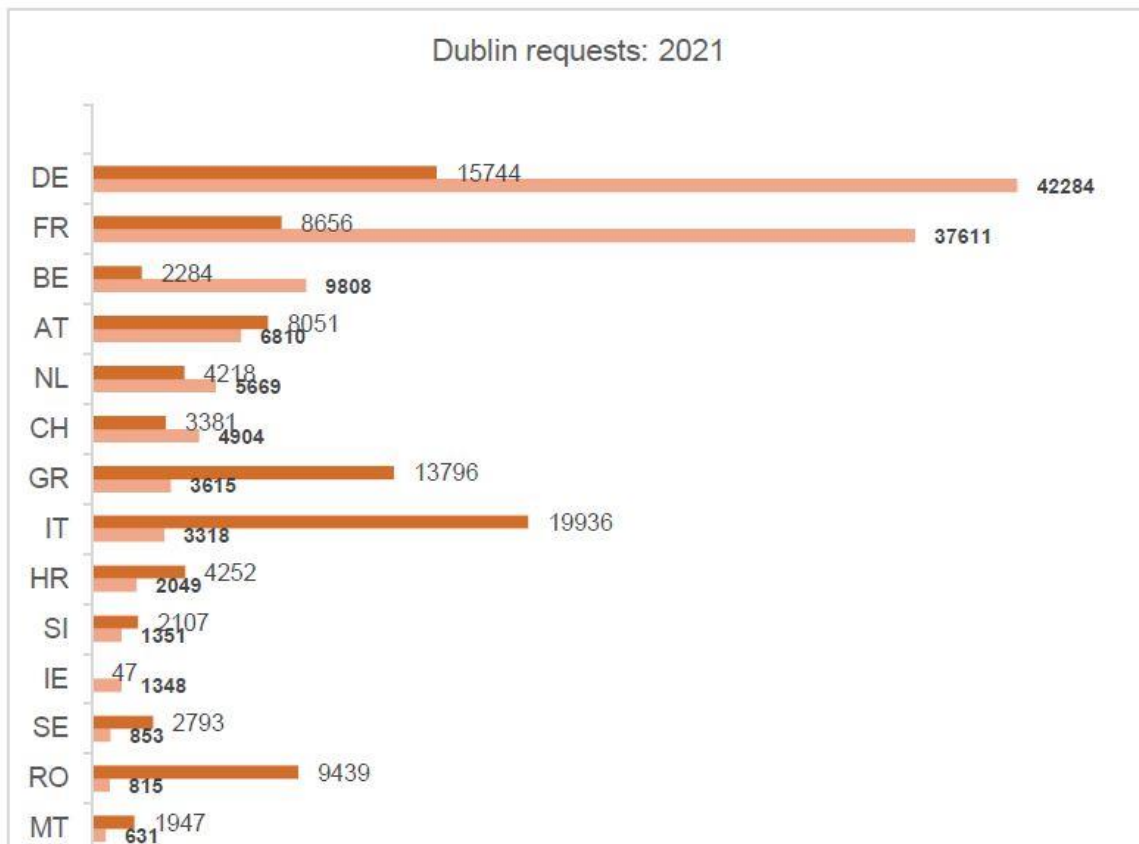
Qualora lo Stato ove viene presentata la richiesta di asilo intenda far valere la responsabilità di un altro Stato membro può richiederne la presa in carica quanto prima e in ogni caso entro un termine stretto indicato dalla norma.

La Germania nell'anno 2021 ha inserito nella procedura di Dublino, con una richiesta di trasferimento verso altri paesi (outgoing requests), una cifra pari 42.284 richiedenti asilo su un dato pari a 190.816 richieste di asilo ricevute. Per la Francia il dato è pari a 37.611 richieste di trasferimento (outgoing requests) su un numero complessivo di 120.685 richieste di asilo ricevute.

Nello studio condotto da ECRE si rileva quindi come gli stati membri dell'Unione Europea continuano a inserire un alto numero di richiedenti asilo nella procedura di Dublino che è improbabile possa concludersi con un effettivo trasferimento in altro paese dell'Unione Europea.

Nel grafico riportato di seguito per ciascuno dei paesi sottoposti alla disciplina del regolamento Dublino III viene indicata la cifra, riferita all'anno 2021, delle richieste di trasferimento della

competenza all'esame della domanda di asilo presentate ad altri paesi europei (ougoing requests) e la cifra delle richieste di trasferimento ricevute (incoming requests).



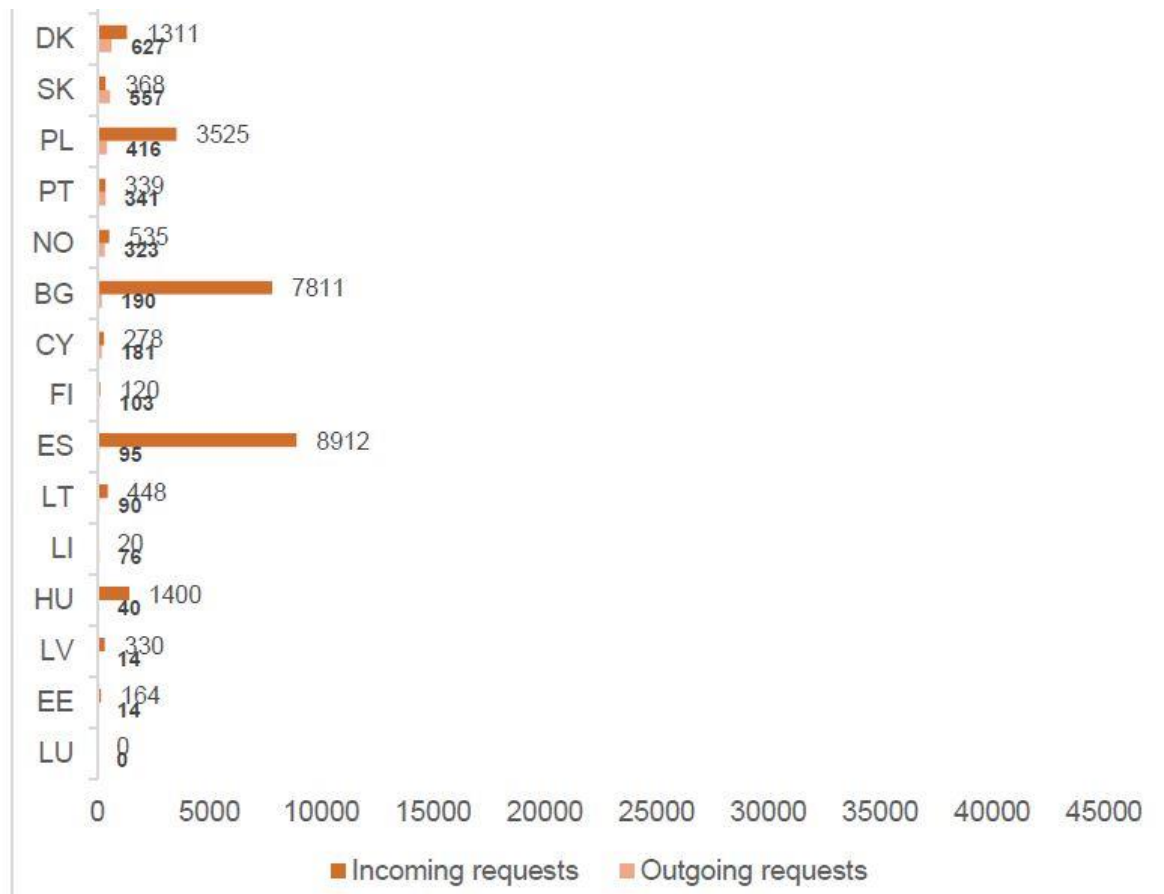


Figura 22 – Incoming e outgoing requests nei Paesi Europei nel 2021. Fonte: “The implementation of the Dublin III Regulation in 2021”, ECRE

Nel grafico riportato di seguito per ciascuno paese viene riportata la cifra degli effettivi trasferimenti di richiedenti asilo effettuati nell’anno 2021 a seguito di outgoing requests o di incoming requests.

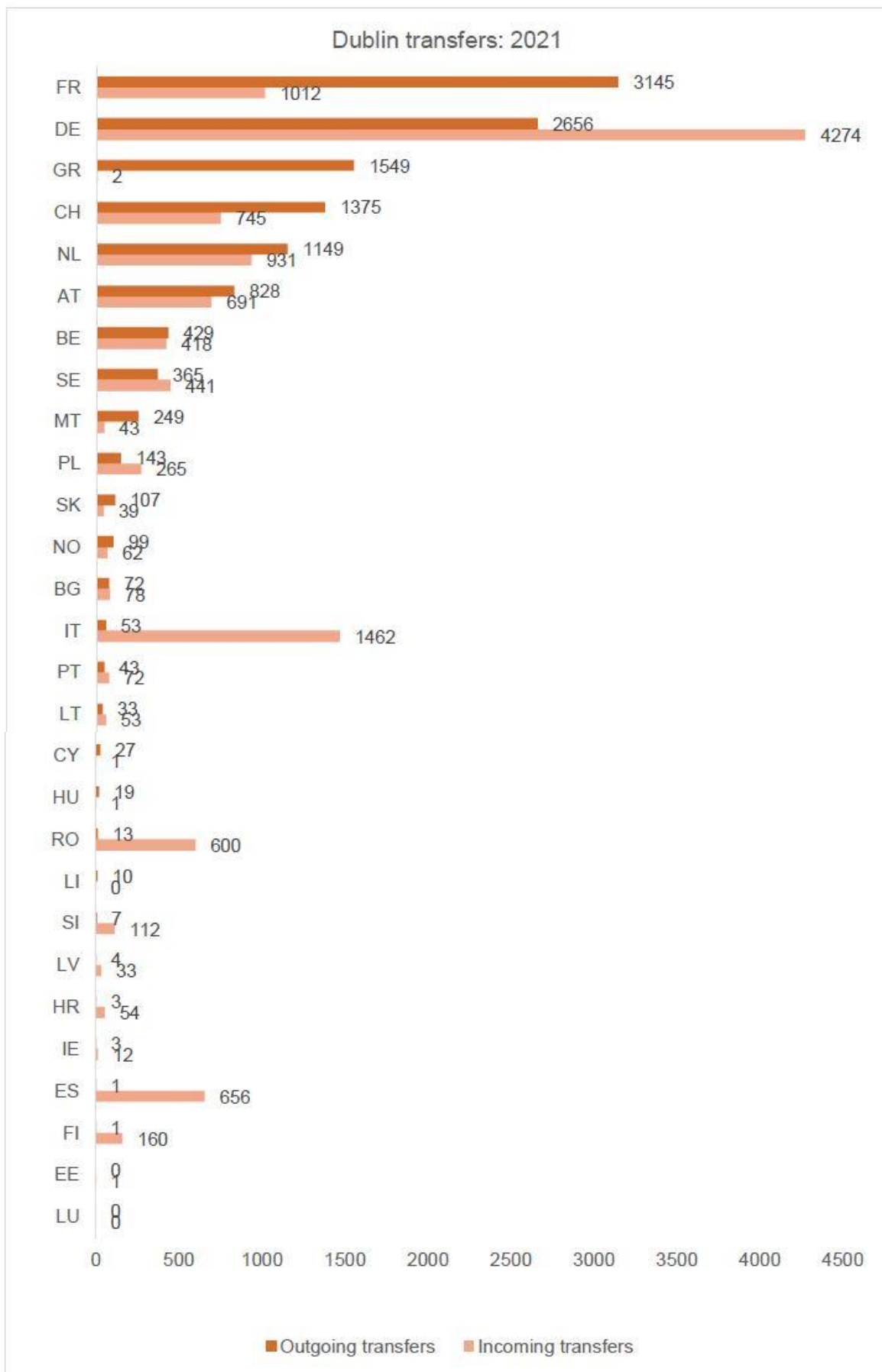


Figura 23 – Trasferimenti effettivi nel 2021. Fonte: “The implementation of the Dublin III Regulation in 2021”, ECRE

Dai dati sopra riportati emerge l'esiguo numero dei trasferimenti effettivi di richiedenti asilo nel quadro attuativo del regolamento Dublino, tale da non giustificare i costi umani, amministrativi e finanziari che il mantenimento di tale sistema normativo comporta.

Dallo studio condotto da ECRE si rileva inoltre che nell'anno 2021 solo il 4% delle richieste di trasferimento presentate dagli stati (outgoing requests) si è fondato sull'esigenza di favorire l'unità familiare, posta in cima alla gerarchia di criteri per l'attribuzione della competenza all'esame della richiesta di asilo.

L'impianto normativo del regolamento di Dublino III analizzato nel presente paragrafo evidenzia quindi una significativa fragilità.

Peraltro come abbiamo visto il sistema normativo del regolamento Dublino III contiene al suo interno delle previsioni debolmente implementate che, se adeguatamente considerate, potrebbero favorire un efficace governo della fenomenologia dei flussi di richiedenti asilo verso il nostro paese.

Gli elementi effettivi di debolezza appaiono soprattutto da individuare nella scarsa attenzione ai complessivi profili di attuazione dell'impianto normativo, nella mancata condivisione di obiettivi comuni, nella fase storica attuale, da parte dell'insieme dei paesi dell'Unione Europea e nella scarsa capacità di ascolto delle esigenze e delle aspettative del richiedente asilo.

Nello studio del Parlamento Europeo sopra richiamato si sottolinea che la maggior parte dei paesi fa la consapevole scelta politica di sottoporre sia i richiedenti asilo che le loro amministrazioni a delle lente procedure nell'applicazione del regolamento di Dublino anche se sa in anticipo che dette procedure non finiranno in un trasferimento. Le conseguenze sono particolarmente dannose per i richiedenti asilo che devono far fronte a un prolungato tempo di attesa in una situazione di "limbo" con una limitazione dei diritti e delle garanzie loro spettanti.

Nel corso dell'anno 2021 risultano essere state presentate 648.000 richieste di asilo in paesi dell'Unione Europea, risultano essere state presentate 125.959 richieste di trasferimento della competenza all'esame della richiesta verso altri paesi, risultano essere state assunte 114.300 decisioni a seguito dell'esame della richiesta e risultano essere stati effettuati 12.384 trasferimenti di richiedenti asilo a seguito della conclusione delle procedure previste in applicazione del regolamento di Dublino.

Dai numeri citati risulta evidente che il regolamento di Dublino non pare potersi considerarsi nella sua concreta attuazione uno strumento di governo efficace del flusso di richiedenti asilo nel contesto europeo mentre appaiono decisamente prevalenti i negativi effetti sopra richiamati legati all'allungarsi dei tempi di esame delle richieste di asilo e agli oneri di carattere amministrativo sulle strutture impegnate nella conduzione delle procedure.

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 nell'ambito delle politiche di "resettlement" (ricollocamento) e di "relocation" (ricollocazione).

Gli interventi di “ricollocamento”, ricordiamo, consentono l’accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati provenienti da paesi terzi di primo asilo in un contesto di cooperazione di carattere globale sotto l’egida dell’UNHCR.

Gli interventi di “ricollocazione” si sono sviluppati nel solo contesto europeo e hanno perseguito l’obiettivo di alleggerire la particolare pressione migratoria verificatasi sulle coste del Mediterraneo in Italia e in Grecia in una fase storica ormai in parte superata a seguito delle intese UE-Turchia e Italia-Libia.

Le misure citate di “ricollocamento” e “ricollocazione” hanno avuto una loro prima definizione organica in due decisioni del Consiglio d’Europa assunte il 20 Luglio 2015 riassunte e illustrate in un [Comunicato](#) emesso a seguito della seduta.

Nella prima [decisione n. 11130/2015](#) 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. 11131/2015](#) si stabilisce di prevedere una redistribuzione in ambito europeo di 40.000 sfollati sbarcati sulle coste dell’Italia e della Grecia.

Passiamo ora a un esame degli sviluppi in ambito europeo degli indirizzi assunti per l’attuazione degli interventi di ricollocazione (relocation) e ricollocamento (resettlement).

A) Gli interventi di “Relocation”

Gli interventi di relocation si collocano nel quadro di un sistema di risposta alle situazioni di emergenza caratterizzate da un afflusso massiccio di cittadini di paesi terzi previsto dall’art. 78, paragrafo 3, del trattato di funzionamento dell’Unione Europea e si avviano con la sopra richiamata decisione del Consiglio dell’Unione Europea 11131/2015.

Con una successiva [decisione del Consiglio dell’Unione Europea n. 1523](#) 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 del forte afflusso registrato nei due paesi. Viene pertanto 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 .

Nella decisione n. 1523 del 2015 e nella precedente n. 11131 del 2015 si prevede quindi la possibilità della redistribuzione in altri paesi europei dei richiedenti asilo che abbiano presentato la richiesta di protezione in Italia e Grecia in deroga ai criteri di individuazione della competenza degli Stati fissati nella convenzione di Dublino.

La validità di tali decisioni dell’Unione Europea è stata limitata nel tempo e si è applicata alle persone arrivate nel territorio dell’Italia e della Grecia nel periodo intercorrente tra il 16 Settembre 2015 e il 17 Settembre 2017.

La possibilità di ricollocazione è stata limitata a persone nei cui confronti potesse ritenersi prevedibile una effettiva prospettiva di riconoscimento della protezione internazionale. Ai fini della valutazione di tale prospettiva venivano 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.

E' stata quindi prevista la ricollocazione di richiedenti asilo provenienti da paesi per i quali si registrava 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 stato fornito dall'Agenzia [EASO](#) (oggi denominata EUAAA – European Union Agency For Asylum) , 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.

Con una decisione del Consiglio d'Europa n. 1601 del 22 Settembre 2015 si prevedeva l'aggiunta di una ulteriore quota di 120.000 richiedenti asilo sbarcati sulle coste di Italia e Grecia da inserire nell'ambito degli interventi di ricollocazione in altri paesi dell'Unione Europea. Con una decisione n. 1754 del 29 Settembre 2016 si prevedeva che una quota di 54.000 richiedenti asilo compresi nel novero dei 120.000 indicati nella decisione del 22 Settembre 2015 venisse inclusa nell'ambito degli interventi di ricollocamento dalla Turchia nel contesto di attuazione dell'accordo Unione Europea – Turchia del 18 Marzo 2016.

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

L'approccio hotspot sorto nell'anno 2015 nel contesto della c.d. "crisi dei rifugiati", che ha visto particolarmente esposti i paesi dell'Italia e della Grecia alla frontiera del mediterraneo, ha avuto poi un inserimento stabile nel contesto normativo europeo con l'adozione del regolamento "Frontex" del 14 Novembre 2019 disciplinante i controlli alla frontiera esterna dell'Europa.

Secondo le nuove previsioni strutture come gli hotspot potrebbero venire collocate in ogni Stato Membro che sperimenti alle sue frontiere esterne una sproporzionata pressione migratoria.

Nel rapporto della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio Europeo del 16 Maggio 2018 vengono indicati gli esiti degli indirizzi in tema di "ricollocazione" e "ricollocamento" risalenti alle decisioni assunte nel mese di Luglio 2015 e integrati e modificati dalle successive citate decisioni n.1523/2015, n.1601/2015, n. 1754/2016.

Dal rapporto si rileva che a fine Marzo 2018 risultano essere stati effettuati 21.999 trasferimenti dalla Grecia e 12.691 trasferimenti dall'Italia verso altri paesi dell'Unione Europea o verso paesi associati.

Il numero complessivo dei richiedenti asilo trasferiti dall'Italia e dalla Grecia nell'ambito degli interventi di ricollocazione ammonta quindi a 34.690. Tale cifra è inferiore a quella originariamente prefigurata nel Luglio 2015 di 40.000 ma copre la quasi totalità dei soggetti individuati in Italia e in Grecia come possibili destinatari di tali interventi in quanto in possesso dei requisiti richiesti.

Solo 31 richiedenti asilo presenti in Italia alla data della rilevazione e concretamente individuati come destinatari di interventi di ricollocazione risultavano ancora in attesa di un trasferimento. Secondo le valutazioni contenute nel rapporto in esame la linea di intervento avviata nel Luglio 2015 risulta essersi sviluppata con successo con il trasferimento del 96% dei richiedenti asilo

presenti in Italia e Grecia individuati come possibili destinatari di ricollocazione in altro paese dell'Unione Europea.

Nel bilancio complessivo non appare considerata la successiva determinazione del 22 Settembre 2015 del Consiglio d'Europa che prevedeva, come si è visto, un incremento di ulteriori 120.000 richiedenti asilo da inserire in percorsi di relocation.

In considerazione della registrata persistenza di una particolare pressione migratoria sulla Grecia e sull'Italia gli Stati Membri dell'Unione Europea venivano comunque invitati a proseguire nella conduzione di interventi di ricollocazione dai due paesi su base volontaria.

Un rilancio delle politiche di ricollocazione in ambito europeo si è sviluppato a seguito dell'approvazione in Italia del c.d. "pacchetto sicurezza" nel Giugno 2019 in un quadro politico teso a non consentire lo sbarco di migranti sulle coste italiane.

Nel mese di Settembre 2019 si è quindi tenuto un incontro a Malta con la partecipazione di rappresentanti degli organi comunitari e dei governi di Francia, Germania, Italia e Malta.

L'incontro ha condotto all'adozione, il 23 Settembre 2019, di una dichiarazione comune tra gli stati partecipanti tesa a promuovere un meccanismo di solidarietà tale da poter consentire di affrontare situazioni di emergenza connesse agli sbarchi sulle coste di richiedenti asilo.

I contenuti dell'accordo di Malta sono stati poi ripresi in incontri tenutisi presso gli organi dell'Unione Europea nei mesi di Ottobre e Novembre 2019.

La Commissione Europea ha quindi lanciato un processo teso a implementare delle procedure standard basate sui contenuti dell'accordo di Malta del Settembre 2019 e fondate essenzialmente su un'azione della Commissione di supporto e coordinamento di interventi di ricollocazione in occasione di sbarchi di richiedenti asilo. Tale azione di ricollocazione si basava su una adesione volontaria da parte degli Stati.

L' UNHCR e altre organizzazioni internazionali hanno espresso delle preoccupazioni in merito ai contenuti degli indirizzi comunitari citati. Tali indirizzi infatti, in quanto fondati su una adesione volontaria degli Stati, non garantirebbe con certezza un efficiente processo di ricollocazione e il pieno rispetto della dignità, dell'integrità psicologica e dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo in occasione degli sbarchi.

Dall'ultimo rapporto EASO sull'asilo in Europa si rileva che tra l'anno 2019 e il mese di Settembre 2021 sono stati inseriti in interventi di relocation un numero di 2.100 richiedenti asilo provenienti da Malta e dall'Italia.

Tra i mesi di Marzo 2020 e Settembre 2021 più di 4.300 persone, inclusi 1.000 Minori Stranieri Non Accompagnati, hanno inoltre fruito di interventi di relocation dalla Grecia verso altri paesi membri dell'Unione Europea.

B) Gli interventi di "Resettlement"

Un'azione europea organica di promozione del concorso dei paesi membri alle politiche di "resettlement" condotte a livello globale dall'UNHCR inizia, come abbiamo visto, parallelamente all'avvio degli interventi di "relocation" nel mese di Luglio 2015.

Le azioni europee di ricollocamento si sviluppano in tre fasi:

Nella prima [decisione n. 11130 del 20 Luglio 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.

Esauriti gli interventi condotti a seguito della decisione del Consiglio d'Europa del Luglio 2015 viene avviata una nuova linea di azione definita nella raccomandazione della Commissione Europea n. 6504 del 3 Ottobre 2017.

In tale raccomandazione la Commissione Europa prende spunto dalla previsione indicata dall'UNHCR di un fabbisogno di interventi di ricollocamento per l'anno 2018 stimato in 1.200.000 destinatari.

Sulla base di tale stima viene indicato l'impegno per gli Stati dell'Unione Europea di ammettere nei propri territori almeno 50.000 persone provenienti da terzi con necessità di protezione internazionale entro il 31 Ottobre 2019.

Per la conduzione degli interventi di ricollocamento viene previsto un sostegno economico agli Stati con una cifra di 10.000 Euro per ogni persona accolta.

Gli interventi di ricollocamento di sfollati in ambito europeo si rivolgevano alle tre seguenti principali tipologie di beneficiari:

- Siriani , cittadini di paesi terzi o apolidi rifugiatisi in Turchia a causa del conflitto in Siria nel quadro dell'accordo UE-Turchia del 18 Marzo 2016;
- Sfollati rifugiatisi in Libano e Giordania a causa del conflitto siriano;
- Sfollati con necessità di protezione internazionale presenti nella rotta del mediterraneo centrale provenienti dalla Libia, dal Niger, dal Ciad, dall'Egitto, dall'Etiopia, dal Sudan. Particolare attenzione viene riservata all'azione di supporto nei confronti dell'UNHCR nella conduzione dell'azione di evacuazione dei gruppi più vulnerabili di persone presenti in Libia.

Una terza fase si avvia con la [raccomandazione della Commissione Europea n. 1364 del 23 Settembre 2020](#) con la previsione di interventi di ricollocamento in favore di 29.500 persone. Lo sviluppo degli interventi inizialmente previsto per una annualità viene poi allargato al biennio 2020-2021 in considerazione del rallentamento dell'azione dovuto agli effetti dell'epidemia do COVID-19.

Gli interventi di ricollocamento venivano previsti dalle aree della Turchia, della Giordania, del Libano così come dai paesi africani che conducono alla rotta del Mediterraneo centrale , inclusi Libia, Niger, Chad, Egitto, Etiopia e Sudan nonché dal Rwanda.

Continua a prevedersi un supporto economico in favore degli Stati membri che collaborano alla realizzazione degli interventi con una cifra pari a Euro 10.000 per ogni persona destinataria di interventi di ricollocamento proveniente da regioni prioritarie o appartenenti a gruppi particolarmente vulnerabili. Il supporto economico scende a Euro 6.000 a persona per gli altri interventi di ricollocamento.

Al mese di Novembre 2022 circa 75.000 persone risultano aver fruito di interventi di ricollocamento nell'ambito degli schemi concordati a livello europeo a partire dall'anno 2015.

Il dato è comprensivo di circa 37.000 cittadini siriani provenienti dalla Turchia destinatari di interventi di ricollocamento nel contesto di attuazione dell'accordo UE-Turchia del 16 Marzo 2016.

Nella tabella riportata di seguito sono contenuti i dati relativi agli interventi di ricollocamento condotti nei paesi dell'Unione Europea e in altri paesi limitrofi aderenti negli ultimi anni.

TIME	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
GEO (Labels)										
European Union - 27 countries (from 2020)	:	3.935	5.765	6.310	8.475	17.940	19.025	22.100	8.800	22.445
Belgium	0	100	35	275	450	1.310	880	240	175	950
Bulgaria	0	0	0	0	0	0	20	65	0	0
Czechia	25	0	0	20	0	0	0	0	0	0
Denmark	480	575	370	450	310	5	0	0	30	55
Germany	305	280	280	510	1.240	3.015	3.200	4.890	1.395	5.370
Estonia	0	0	0	0	10	20	30	5	0	0
Ireland	50	85	95	175	355	275	340	785	195	470
Greece	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Spain	80	0	125	0	375	1.490	830	810	365	535
France	100	90	450	620	600	2.620	5.565	5.600	1.340	1.935
Croatia	:	0	0	0	0	40	110	100	0	0
Italy	0	0	0	95	1.045	1.515	1.180	1.355	350	5.295
Cyprus	:	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Latvia	0	0	0	0	5	40	0	0	0	0
Lithuania	5	0	0	5	25	60	20	0	0	15
Luxembourg	0	0	30	45	50	180	0	35	15	0
Hungary	0	0	10	5	0	0	0	0	0	0
Malta	0	0	0	0	0	15	0	0	0	0
Netherlands	430	310	790	450	695	2.265	1.225	1.875	425	470
Austria	0	0	390	760	200	380	0	0	0	0
Poland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Portugal	15	0	15	40	10	170	35	375	220	15
Romania	0	0	40	0	0	45	0	75	35	75
Slovenia	0	0	0	0	0	0	35	0	0	0
Slovakia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Finland	730	675	1.090	1.005	945	1.090	605	890	660	890
Sweden	1.680	1.820	2.045	1.850	2.155	3.410	4.950	5.005	3.590	6.370
Iceland	10	0	10	15	55	45	50	75	0	35
Liechtenstein	0	0	5	20	0	0	0	0	0	0
Norway	1.230	955	1.285	2.375	3.290	2.815	2.480	2.795	1.525	3.650
Switzerland	0	0	0	610	620	665	1.080	1.000	615	1.050
United Kingdom	1.040	965	785	1.865	5.180	6.210	5.805	5.610	:	:

Special value : not available

Figura 24 - Numero di ricollocamenti, anni 2012-2021. Fonte: Eurostat.

Come si evince dalla tabella nell'ultimo anno 2021 hanno fruito di interventi di ricollocamento 22.445 beneficiari nei 27 paesi dell'Unione Europea ai quali si aggiunto i beneficiari di interventi condotti da Islanda (35) , Svizzera (1.650), Norvegia (3.650).

Peraltro nell'anno 2021 gli interventi di ricollocamento sono stati condotti dai singoli paesi prevalentemente al di fuori dello schema condiviso in ambito europeo.

Le principali aree di provenienza degli interventi condotti nell'anno 2021 sono le seguenti:

- 1) Turchia – n. 4.040
- 2) Egitto – n. 1.300
- 3) Afghanistan – n. 5.120 (di questi 4.720 interventi sono stati condotti in Italia)

4) Giordania – n. 1.710

5) Libano – n. 3.045

Dai dati relativi all'anno 2021 si rileva la forte incidenza degli interventi condotti nell'area della Turchia nel contesto di attuazione dell'accordo UE-Turchia del 16 Marzo 2016 nonché degli interventi condotti in Afghanistan a seguito della situazione di crisi registratasi dal mese di Agosto 2021 con la riconquista del potere da parte del regime dei talebani.

La corretta comprensione dell'andamento degli interventi di resettlement nel contesto europeo richiede quindi una analisi anche alla luce di un esame del processo di attuazione dell'accordo UE – Turchia del 18 Marzo 2016.

Come abbiamo visto sopra una quota pari a 37.000 dei 75.000 interventi di ricollocamento condotti nel contesto europeo alla data della rilevazione si inseriscono nel quadro di attuazione dell'accordo UE-Turchia chiaramente finalizzato a un contenimento del flusso di richiedenti asilo verso l'Europa attraverso essenzialmente l'azione di controllo condotta dalle autorità turche alle proprie frontiere. Una parvenza di giustificazione di tale politica è individuata nelle risorse economiche, pari a 6 miliardi di Euro, versate alla Turchia per rafforzare i servizi nella conduzione dei processi di accoglienza di rifugiati in quel paese.

Ricordiamo anche che nel contenuto dell'accordo Unione Europea-Turchia del 18 Marzo 2016 tra i punti d'azione comuni è previsto il principio di "far sì che , per ogni siriano che la Turchia riammette dalle isole greche , un altro siriano sia reinsediato dalla Turchia nell'UE, nell'ambito degli impegni esistenti".

Secondo l'ultimo dato disponibile risultano essere stati riportati in Turchia 2.735 cittadini siriani riusciti a sbarcare sulle isole greche in un percorso migratorio comportante il rischio della propria vita per fuggire dalla maggiore situazione di crisi riconosciuta a livello mondiale.

Nell'ultimo rapporto dell'organismo denominato EUAA sulla situazione dell'asilo in Europa, riferito all'anno 2021, si evidenzia che dal Marzo 2020 i rientri dalla Grecia in Turchia, considerato "paese terzo sicuro", si sono arrestati a causa della diffusione dell'epidemia da COVID-19. La perdurante sospensione di tali rientri sarebbe avvenuta nonostante le ripetute richieste dell'Unione Europea e della Grecia di una loro ripresa.

Inoltre, sempre secondo l'ultimo dato disponibile, 4.030 migranti sbarcati sulle isole greche sono stati destinatari di un programma di rientro volontario assistito nel loro paese della cui rispondenza ai principi che dovrebbero presiedere a tale tipologia di intervento si può legittimamente dubitare.

E' evidente che lo spirito dell'accordo UE-Turchia appare totalmente estraneo a quel genuino processo di cooperazione e solidarietà tra gli Stati nel rispetto delle legittime aspettative del richiedente asilo che dovrebbe animare le politiche di ricollocamento nello scenario globale.

Il riferimento all'accordo UE-Turchia spinge a una riflessione più ampia sulla generalità degli interventi e delle politiche di ricollocamento condotte dagli Stati. Infatti la conduzione di tali interventi può accompagnarsi a una complessiva politica di restrizione degli ingressi di richiedenti asilo , condotta anche attraverso accordi con paesi terzi.

La politica del ricollocamento, senza escluderne in assoluto una validità per i risultati comunque conseguiti, può però offrire una parvenza di legittimità agli interventi degli Stati nell'ambito

dell'attuazione delle norme internazionali sul diritto d'asilo attraverso interventi modesti per rilevanza sotto il profilo numerico rispetto alla dimensione del fenomeno, in un quadro generale di sostanziale negazione dei diritti e delle aspirazioni dei richiedenti asilo.

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

L'ACCORDO UE-TURCHIA NEL QUADRO DELLA POLITICA ESTERA DELL'UNIONE EUROPEA

Una breve riflessione occorre svolgere sulla relazione tra le politiche sull'asilo e sull'immigrazione in genere dell'Unione Europea e le azioni condotte nel più ampio quadro delle relazioni con i "paesi terzi" in un contesto di forte evoluzione delle relazioni tra gli Stati nello scenario globale.

Sotto tale profilo dedichiamo una particolare attenzione all'accordo UE-Turchia del 18 Marzo 2016 per la sua rilevanza nella fase storica attuale e per la sua valenza emblematica di un approccio di carattere generale caratterizzato da un timore delle ricadute dei flussi migratori nell'ambito europeo con una sostanziale disattenzione allo sviluppo di adeguate strategie tese ad agire sulle cause scatenanti di tali flussi.

L'attenzione dell'Europa si è quindi concentrata essenzialmente su una azione tesa a contenere i flussi migratori mediante intese con paesi terzi, in primis ma non solo attraverso l'accordo UE-Turchia, al fine di intercettare tali flussi nell'ambito della rotta migratoria verso l'Europa.

Tali accordi sono da considerare sotto una molteplicità di profili incoerenti con le cornici giuridiche internazionali e con le politiche tese a favorire un adeguato riconoscimento dei diritti del richiedente asilo e non agiscono sulle "cause" delle situazioni di crisi alla radice delle prevalenti tipologie di flussi migratori. Un adeguato intervento sulle "cause" dovrebbe invece considerarsi coerente con un ruolo consapevole dell'Unione Europea aderente alle proprie migliori tradizioni di civiltà e a una propria possibile "missione" in campo internazionale.

Al di là degli aspetti tesi dichiaratamente a evitare l'ingresso nel contesto europeo di richiedenti asilo la contraddizione più forte interna all'accordo UE-Turchia appare richiamata nella parte finale del [comunicato illustrativo del contenuto dell'intesa UE- Turchia](#) ove si afferma l'impegno comune a migliorare le condizioni umanitarie dentro la Siria, in particolare in certe aree vicine al confine con la Turchia.

Non può non considerarsi la debolezza di un'intesa contenente un obiettivo dichiarato di miglioramento delle condizioni del popolo siriano raggiunta con un paese come la Turchia evidentemente portatore di propri interessi in Siria legati essenzialmente alle tematiche connesse ai conflitti con la popolazione curda.

Basti pensare che il 18 Marzo 2018 al termine di una operazione militare denominata "Ramo d'ulivo" l'esercito turco ha conquistato la città di Afrim, situata nella provincia curda nel Nord-Est della Siria, con un'offensiva che secondo le parole di una volontaria francese che ha lasciato la città il 15 Marzo 2018 "ha preso di mira senza distinzione le case, i forni, le scuole, le moschee, gli impianti idraulici, le centraline telefoniche o le ambulanze che soccorrevano i feriti o trasportavano i morti". Secondo i dati dell'Osservatorio siriano sui diritti umani erano più di

150.000 i civili costretti ad abbandonare la città di Afrim dall'inizio dell'operazione Ramo d'Uivo il 20 Gennaio 2018 (v.articolo "La caduta di Afrim" nella rivista "Internazionale" del 23 Marzo 2018). Tale operazione militare è stata anticipata dall'operazione "Scudo d'Eufrate" ed è stata seguita dall'operazione denominata "fonte di pace" iniziata il 9 Ottobre 2019 che in meno di una settimana ha generato un flusso di 160.000 sfollati.

Tra l'1 e il 2 Febbraio 2022 la Turchia è nuovamente intervenuta con bombardamenti in aree comprese tra il nord-est della Siria e l'Iraq nell'ambito dell'operazione denominata "Aquila d'inverno".

Tra il 19 e il 20 Novembre 2022 la Turchia ha condotto una nuova operazione denominata "spada d'artiglio" contro le regioni curde della Siria e del Nord dell'Iraq. Secondo l'Osservatorio siriano sui diritti umani l'intervento ha causato più di 31 morti (v. articolo rivista "Internazionale" 25 Novembre 2022).

Il comportamento dell'esercito turco verso la popolazione curda è rappresentato nel [docufilm dal titolo "Kurdun – essere curdo"](#) di cui proponiamo il trailer prodotto dalla giornalista curda Berfin Kareil e dal suo cameramen rimasti intrappolati in un assedio non annunciato della città di Cizre nel sud-est della Turchia.

Le contraddizioni nell'azione del governo turco, partner dell'Unione Europea, nei confronti degli sfollati siriani sono inoltre evidenziate nel [rapporto di Amnesty International "Sent to a war zone: Turkey's illegal deportations of Syrian Refugees"](#).

Nel rapporto si riconosce peraltro l'importante impegno condotto dalla Turchia nell'accoglienza in regime di protezione temporanea di persone in fuga dalla Siria fin dall'inizio, nell'anno 2011, della situazione di crisi determinatasi in quel paese.

Vengono però anche evidenziate gravi violazioni dei diritti dei cittadini siriani con una analisi in particolare dei rimpatri forzati in Siria mascherati come "rientri volontari" .

L'analisi dei Amnesty International si basa su una verifica di venti casi direttamente documentati nel periodo tra il 25 Maggio e il 12 Settembre 2019 nei quali la manifestazione dell'adesione formalmente volontaria al rientro in Siria è stata estorta con la menzogna o con la forza. Tutte le persone intervistate hanno dichiarato di essere state trasferite nel Nord Ovest della Siria nelle aree di Idlib o di Aleppo presumibilmente nel disegno del governo turco di creare una "zona sicura" sotto il proprio controllo nell'area della Siria al confine con la Turchia.

I 20 casi documentati sono rappresentativi di una casistica sicuramente più ampia in quanto il viaggio condotto dalle persone intervistate si è svolto, in difficilissime condizioni, con pullman che trasportavano tra le 35 e le 60 persone ciascuno.

Nel quadro dell'operazione "fonte di pace" il 22 Ottobre 2019 Russia e Turchia hanno condiviso un'intesa che ha tra i propri obiettivi la facilitazione del rientro volontario dei rifugiati siriani in maniera "volontaria e sicura" nel loro paese.

Da una nota ufficiale del Ministero degli Interni Turco all'organizzazione "Human Rights Watch" si rileva che dall'anno 2017 sono tornati dalla Turchia nel loro paese di origine 530.000 siriani.

La nota è stata trasmessa a seguito delle risultanze illustrate nel report pubblicato dalla citata organizzazione umanitaria nel mese di Ottobre 2022 dal titolo ["Turchia: centinaia di rifugiati deportati in Siria"](#).

Il report si basa su interviste effettuate per telefono o di persona a 47 siriani tra i mesi di Febbraio e Agosto 2022. Di questi 37 risultano essere stati deportati in Siria e 10 sono riusciti a evitare la deportazione.

Sulla base delle interviste condotte vengono descritte nel report le condizioni di vita e le violenze praticate nei centri di detenzione pre-espulsione finanziati con risorse economiche dell'Unione Europea e vengono inoltre descritte le modalità di coazione alla sottoscrizione di moduli per la richiesta di rientro volontario in Siria.

Nel report si evidenzia che il presidente turco Erdogan nel mese di Maggio 2022 ha dichiarato l'intenzione di trasferire nel nord della Siria 1 milione di rifugiati siriani.

In quadro simile l'Unione Europea continua a considerare la Turchia un "paese terzo sicuro" e nel report dell'organismo denominato EUAA relativo all'anno 2021 si afferma che l'Unione Europea rimane impegnata nella piena implementazione dell'accordo UE-Turchia del 16 Marzo 2016 considerato come la principale cornice per la cooperazione nella materia delle migrazioni.

CAP. 7

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

LE ORIGINI E L'EVOLUZIONE NEL TEMPO 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 D.L. 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 di richiedenti asilo 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 veniva 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](#) istituito presso l'ANCI nazionale in raccordo con il Ministero dell'Interno.

Con successive modifiche normative al "Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati" (SPRAR) viene attribuita la denominazione di "Sistema di Protezione per Titolari di Protezione Internazionale e per Minori Stranieri non Accompagnati" (SIPROIMI) e quindi quella attuale di Sistema di Accoglienza ed Integrazione (SAI).

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 nazionale di protezione e si è consolidata inoltre nel tempo una precisa metodologia nella conduzione dell'accoglienza, riassunta nella documentazione disponibile nel sito del Servizio Centrale di supporto alla rete degli enti locali aderenti al Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI). Tale metodologia è 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 italiana, l'accompagnamento all'autonomia abitativa e lavorativa.

Con Decreto del Ministero dell'Interno del 18 Novembre 2019 e allegate linee guida vengono definite le modalità di accesso degli enti locali ai finanziamenti del Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo e vengono inoltre indicate le modalità di funzionamento del sistema nazionale di protezione.

Accanto al sistema di accoglienza descritto si è anche sviluppata nel tempo una rete di strutture governative con finalità di soccorso, identificazione e prima assistenza 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)

Il sistema descritto ha vissuto una fase di trasformazione e ripensamento a seguito del mutamento del quadro normativo europeo e soprattutto del 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.

Dal grafico riportato più avanti si evidenzia lo sviluppo della ricettività del sistema di accoglienza SPRAR/SIPROIMI e oggi SAI con indicazione dei posti in accoglienza disponibili in tale sistema e dei beneficiari e cioè degli ospiti accolti in ciascun anno di riferimento. Dal grafico emerge con chiarezza il forte potenziamento del sistema a partire dall'anno 2012 a seguito del mutamento del quadro internazionale sopra richiamato.

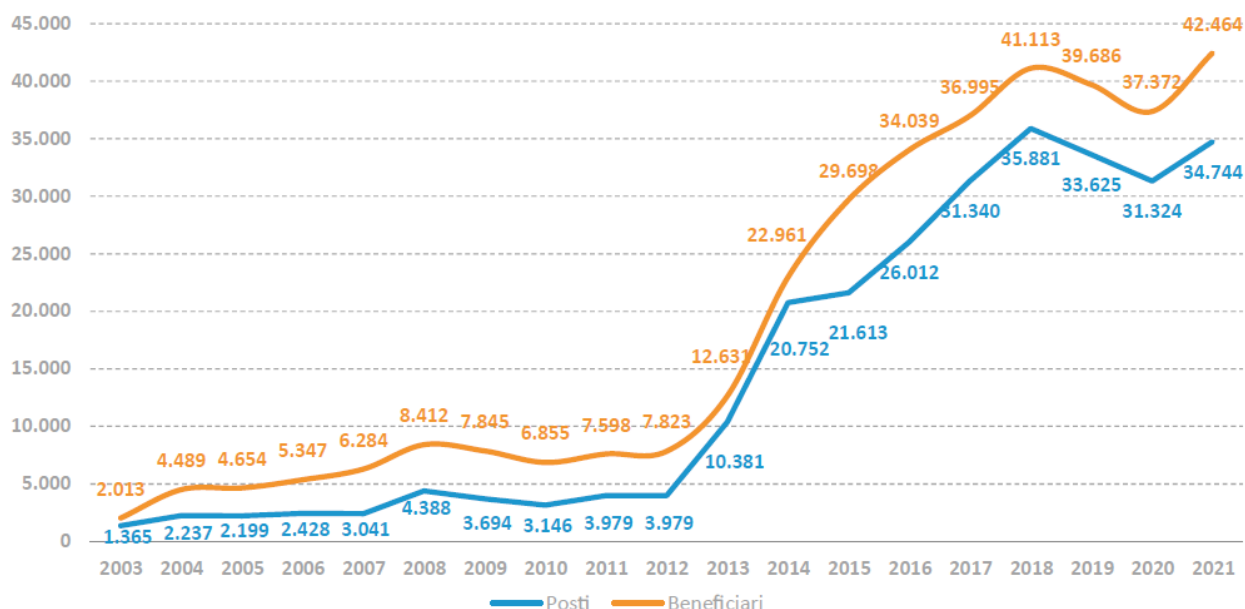


Figura 25 – Numero di posti finanziati e beneficiari accolti, anni 2003-2021. Fonte: "Atlante SAI 2021"

Il ripensamento del sistema nazionale di accoglienza conseguente al mutamento dello scenario internazionale determina la comparsa o la prospettata istituzionale di nuove tipologie di strutture quali gli HUB regionali, i Centri di Assistenza Straordinaria(CAS) e gli Hotspot.

Tali nuove tipologie di strutture in prospettiva da un lato dovrebbero venire a integrare e ad espandere il sistema tradizionale di soccorso, identificazione, prima assistenza e accoglienza e in parte dovrebbero sostituire le strutture tradizionali.

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

La prospettiva di revisione del sistema generale di soccorso, prima assistenza e accoglienza viene delineata nell' [accordo assunto in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni-Enti Locali del 10 Luglio 2014.](#)

Le innovazioni nell'articolazione e nel funzionamento del sistema di accoglienza vengono quindi recepite e consolidate nel Decreto Legislativo n. 142/2015 attuativo della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti asilo.

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 venivano anche esaminati l'impatto socio economico sul territorio del complessivo sistema di accoglienza e i riflessi sulla spesa pubblica. Si rilevava 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, rappresentava una piccolissima parte, quantificabile nello 0,14%, della spesa pubblica nazionale complessiva.

Occorre peraltro considerare che alcune delle prospettive indicate nell'accordo in conferenza unificata del 10 Luglio 2014 e nel citato rapporto dell'Ottobre 2015 appaiono debolmente implementate.

Risulta al momento ad esempio indebolita la prospettiva della creazione di una rete nazionale di HUB regionali o interregionali di prima assistenza, riconducibile al modello normativo assunto nel D.Lvo 142/2015, pensati con la funzione di favorire il passaggio del richiedente asilo in strutture di seconda accoglienza ampiamente distribuite e diffuse sul territorio.

I CENTRI GOVERNATIVI DI SOCCORSO, IDENTIFICAZIONE, PRIMA ASSISTENZA E TRATTENIMENTO

La fase del primo soccorso e della identificazione del cittadino straniero si sviluppa principalmente nel sistema attuale all'interno dei c.d. Hotspot la cui costituzione presso i luoghi di sbarco in Italia e Grecia è stata richiesta 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 delle procedure prospettabili è inclusa quella, descritta nel capitolo precedente, della "ricollocazione" (relocation) finalizzata, soprattutto in una

fase storica passata, 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.

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".

Nella Relazione al Parlamento del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale dell'anno 2022 disponibile nel sito di tale organismo sono contenuti dati aggiornati sulla dislocazione degli hotspot nel territorio nazionale e sui transiti di migranti all'interno di tali strutture.

L'Ufficio del Garante Nazionale, di recente istituzione, opera con funzioni di tutela con riferimento a una pluralità di contesti ove possa verificarsi una condizione di vulnerabilità della persona derivante dalla privazione o limitazione della propria libertà personale. L'azione spazia dai contesti più tipici della completa privazione della libertà personale in istituzioni di detenzione carceraria, fino ad ambiti quali l'area sanitaria, con riferimento alla condizione di persone anziane o non autosufficienti prive di una possibilità di autonoma determinazione e costrette a un pieno affidamento nel sistema istituzionale nel quale vengono ospitate.

Nell'ampia area di intervento del Garante nazionale è compreso l'ambito del monitoraggio delle strutture predisposte per accoglienza, prima assistenza, identificazione e trattenimento dei cittadini stranieri.

Tra le competenze del Garante è anche incluso il monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri irregolarmente presenti in Italia.

Al Garante nazionale è inoltre affidato il compito di coordinamento dei Garanti per la tutela dei detenuti presenti in specifici ambiti territoriali nel contesto nazionale.

Al Garante nazionale è affidata la funzione di "meccanismo nazionale di protezione" previsto dal Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumane o degradanti (Opcat) ratificata dall'Italia. Il ruolo derivante dall'attuazione della convenzione ONU qualifica l'Ufficio del Garante come punto di contatto nazionale di una rete internazionale di organismi simili operanti nei diversi paesi aderenti alla convenzione ONU.

Nelle seguenti tabelle riportate nell'appendice alla relazione del Garante al Parlamento dell'anno 2022 vengono indicate l'evoluzione degli ingressi di migranti all'interno degli hotspot nel periodo 2016-2021 e la durata media di permanenza in giorni in tali strutture nell'anno 2021.

Hotspot	Data di Attivazione	Data di Dismissione	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021
Lampedusa	28.9.2015		11.632	8.940	3.466	4.776	19.874	35.178
Messina	30.9.2017		-	1.315	2.649	656	702	*
Pozzallo	19.1.2016		19.000	12.010	3.999	1.328	3.277	7.500
Taranto	28.2.2016		14.744	9.022	978	997	1.031	1.564
Trapani	22.12.2015	23.9.2018	19.919	9.247	2.685	-	-	-
Totale			65.295	40.534	13.777	7.757	24.884	44.242

* Non operativo nel 2021

Figura 26 – Andamento ingressi delle persone migranti in hotspot, 2016-2021. Fonte: "Relazione al Parlamento 2022, Mappe e Dati, Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale"

Hotspot	Permanenza media in giorni	
	Adulti	Minori stranieri non accompagnati
Lampedusa	7	7
Messina*	-	-
Pozzallo	10	10
Taranto	20	20

* Non operativo nel 2021

Figura 27 – Permanenza media in giorni, anno 2021. Fonte: "Relazione al Parlamento 2022, Mappe e Dati, Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale"

Dalla prima tabella si evidenzia un andamento degli ingressi all'interno degli hotspot che risente della forte riduzione degli sbarchi nel periodo 2016-2019 con una inversione di tendenza a partire dal 2020 ancora distante dal picco registrato nell'anno 2016.

Negli ultimi anni si è infatti passati dalle 181.436 persone sbarcate nel 2016, alle 119.369 nell'anno 2017, alle 23.370 nel 2018, alle 11.471 nel 2019, alle 34.134 nel 2020, alle 67.040 nel 2021, ai 104.061 nell'anno 2022.

Un aggiornamento quotidiano sull'andamento degli sbarchi è reso disponibile dal [cruscotto statistico](#) accessibile dalla home page del sito del Ministero dell'Interno.

Occorre peraltro considerare che a fronte dei dati citati relativi al numero degli sbarchi nel nostro territorio dal [monitoraggio condotto dall'OIM \(Organizzazione Internazionale per le Migrazioni\) aggiornato al mese di Giugno 2022](#) nell'anno 2021 risultano essere state intercettate dalla guardia costiera libica e riportate in Libia n. 32.425 persone. Nello stesso anno 2021 662 persone sono decedute in mare nella rotta del mediterraneo centrale e 897 risultano disperse.

L'operatività degli hotspot è stata avviata come si è detto sulla spinta dei nuovi indirizzi europei e ha avuto successivamente una sua copertura normativa legislativa con il D.L. n. 13 del 17 febbraio 2017 convertito in l. n. 46 del 13 Aprile 2017. Nel contesto di tale normativa è stato introdotto l'art. 10 ter al Testo Unico delle leggi sull'immigrazione (D.Lvo 286/'98) che prevede la costituzione di appositi "punti di crisi" ove deve venire condotto, per esigenze di soccorso e di prima assistenza, il cittadino straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare.

Nei "punti di crisi" (c.d. hotspot) oltre alle operazioni di soccorso e prima assistenza vengono effettuate le operazioni di identificazione ed è assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri paesi dell'Unione Europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito.

Nella relazione al parlamento del Garante vengono inoltre esaminati i centri di permanenza per i rimpatri (CPR), caratterizzati come strutture di trattenimento e restrittivi della libertà personale, finalizzati essenzialmente a garantire l'esecuzione dei provvedimenti di espulsione.

Nella tabella riportata di seguito vengono evidenziati i dati relativi al numero di migranti transitati all'interno dei CPR attivi nel territorio nazionale in ciascuno degli anni 2019-2020-2021 con la durata media della permanenza all'interno di tali strutture.

Cpr	2019				2020				2021			
	Persone transitate	Giorni di permanenza media	Persone rimpatriate	% persone rimpatriate su persone transitate	Persone transitate	Giorni di permanenza media	Persone rimpatriate	% persone rimpatriate su persone transitate	Persone transitate	Giorni di permanenza media	Persone rimpatriate	% persone rimpatriate su persone transitate
Bari-Palese	698	35,6	255	36,5%	696	15,0	331	47,6%	626	29,5	308	49,2%
Brindisi-Restinco	241	59,7	164	68,0%	300	36,3	171	57,0%	244	51,2	87	35,7%
Caltanissetta-Pian del Lago	941	23,8	746	79,3%	105	54,8	39	37,1%	564	14,5	496	87,9%
Gorizia-Gradisca di Isonzo	1	5,0	0	0,0%	709	27,9	446	62,9%	773	38,7	429	55,5%
Nuoro-Macomer	-	-	-	-	175	73,3	37	21,1%	197	73,5	35	17,8%
Potenza-Palazzo S. Gervaso	906	46,7	248	27,4%	143	58,0	51	35,7%	845	22,7	539	63,8%
Roma-Ponte Galeria	1.261	24,2	322	25,5%	1.083	28,5	441	40,7%	468	34,7	210	44,9%
Torino-Brunelleschi	910	58,7	431	47,4%	816	41,0	438	53,7%	776	46,7	142	18,3%
Trapani-Milo	1.241	23,4	826	66,6%	93	36,3	54	58,1%	180	15,8	123	68,3%
Milano-Corelli	-	-	-	-	267	8,6	224	83,9%	469	35,3	151	32,2%
Totale	6.199	34,63	2.992	48,3%	4.387	37,95	2.232	50,9%	5.142	36,26	2.520	49,0%

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Figura 28 – Persone transitate, tempi medi di permanenza nei CPR e persone effettivamente rimpatriate, anni 2019-2021. Fonte: "Relazione al Parlamento 2022, Mappe e Dati, Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale"

Nella relazione del Garante con riferimento ai dati dell'anno 2021 si evidenzia che "5.147 persone hanno trascorso parte del tempo della loro vita in un CPR – tra esse 5 donne – ma soltanto 2.520, meno della metà, sono state rimpatriate; per le altre persone, che forse soggettivamente hanno vissuto il non-rimpatrio come una nuova opportunità di speranza, quel tempo sospeso è stato semplicemente sottratto alla vita per divenire soltanto simbolo rassicurante per la collettività".

LE FASI DELLA PRIMA E DELLA SECONDA ACCOGLIENZA

Esaminiamo ora il possibile sviluppo di un percorso di accoglienza successivo ad una prima fase di soccorso sopra descritta condotta all'interno di strutture quali i "punti di crisi" (c.d. hotspot).

Nel sito del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno è resa disponibile una "[guida pratica per i richiedenti protezione internazionale in Italia](#)" multilingue con informazioni di interesse per comprendere la modalità di accesso alla procedura di protezione internazionale, i criteri di valutazione della richiesta, e i diritti e doveri del richiedente asilo e del titolare di un diritto alla protezione.

Il percorso di accoglienza può svilupparsi nelle due fasi della prima e della seconda accoglienza che descriviamo più avanti; occorre peraltro tener presente che una fascia ampia di richiedenti asilo non necessariamente transita dal sistema istituzionale di accoglienza.

- La fase di prima accoglienza dovrebbe svilupparsi nell'arco di un periodo tra i 7/30 giorni all'interno di apposite nuove strutture quali i c.d. HUB regionali o interregionali per il successivo inserimento in centri di seconda accoglienza. In realtà la rete dei centri di prima accoglienza è

costituita dai vecchi Centri di Prima Accoglienza (CPA) localizzati in aree vicine alle frontiere marittime e terrestri (Bari, Brindisi, Isola di Capo Rizzuto, Gradisca d'Isonzo, Udine, Manfredonia, Caltanissetta, Messina, Treviso).

Il periodo trascorso all'interno della struttura di prima accoglienza può consentire di preparare e di orientare nel modo migliore la fase della seconda accoglienza condotta nel contesto di una ampia rete di strutture distribuite sul territorio.

In particolare le funzioni di una rete di strutture di prima accoglienza vengono richiamate all'art. 9 del D.Lvo 142/2015. Nel modello ipotizzato dalla norma la struttura di prima accoglienza avrebbe la funzione di ospitare i cittadini stranieri i quali nelle primissime fasi del soccorso e della prima assistenza abbiano manifestato la volontà di effettuare la richiesta di asilo. Secondo la previsione normativa nella fase di permanenza nel centro di prima assistenza devono venire innanzitutto espletate le procedure di identificazione, ove non completate in precedenza. In tale fase deve venire inoltre verbalizzata la domanda di asilo, deve venire avviata la procedura finalizzata all'esame della medesima domanda e devono venire infine accertate le condizioni di salute anche allo scopo di verificare la sussistenza di eventuali condizioni di vulnerabilità.

Ove la ricettività della rete dei centri di prima accoglienza prevista nell'art. 9 del D.lvo. 142/2015 si rilevi insufficiente può ricorrersi all'attivazione di Centri di Assistenza Straordinaria (CAS) richiamati all'art. 11 dello stesso D.Lvo 142/2015.

- La fase della seconda accoglienza.

Concluso il periodo di prima accoglienza il richiedente asilo viene inserito all'interno della rete delle strutture di seconda accoglienza, distribuite sul territorio, orientate alla costruzione di condizioni di autonomia della persona.

Peraltro la fase della "seconda accoglienza" non sempre è preceduta da una fase distinta di vera e propria prima accoglienza mentre può dirsi normalmente ricorrente un primo contatto del richiedente asilo con servizi territoriali pubblici o del terzo settore in grado di favorire un avvicinamento al sistema istituzionale di protezione dei richiedenti asilo.

La seconda accoglienza dovrebbe svilupparsi all'interno dei progetti condotti dagli enti locali nell'ambito del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI ex SPRAR ed ex SIPROIMI) sopra richiamato.

Di fatto l'insufficiente ricettività del sistema SAI ne limita le possibilità di accoglienza di richiedenti asilo provenienti dalle strutture di prima accoglienza.

Nelle tabelle riportate di seguito sono indicati i dati di sintesi, riferiti all'anno 2021, relativi al numero dei progetti SAI, al numero di enti locali titolari di progetti e coinvolti in essi, ai posti in accoglienza nelle tre diverse tipologie di progetti: A) Progetti per categorie "ordinarie", B) Progetti per "Minori non accompagnati", C) Progetti per persone con disagio mentale o disabilità, con un raffronto tra gli anni 2020-2021.

I dati sono ripresi dal [rapporto annuale SAI – Sistema Accoglienza e Integrazione relativo all'anno 2021](#).

Il Sistema di Accoglienza e Integrazione SAI 2021

851



Progetti

(+7,2% rispetto al 2020)

4,8% (-6,8%)



41 Progetti per persone affette da disagio mentale e/o disabilità fisica

28,1% (+61,5%)



239 Progetti per minori stranieri non accompagnati

67,1% (-5,1%)



571 Progetti per categorie ordinarie

722



Enti Locali titolari di Progetto

(+6,3% rispetto al 2020)

634

Comuni

25

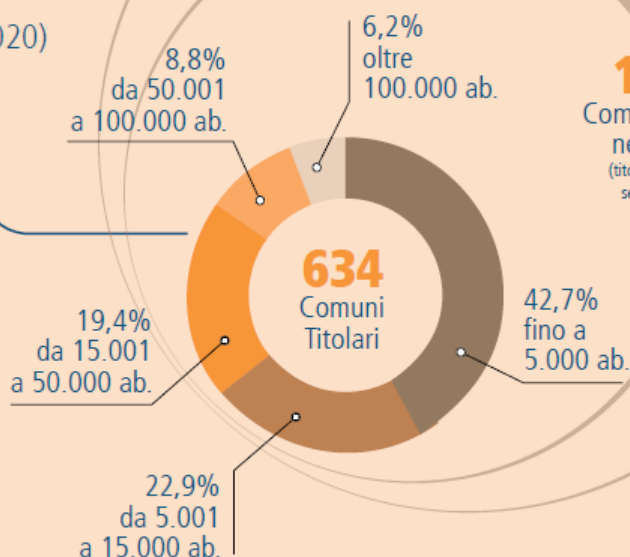
Unioni di Comuni/
Comunità montane

16

Province

47

Altri Enti



1.796
Comuni interessati dal Sistema
(titolari di progetto o sede di struttura o facenti parte di un'aggregazione territoriale titolare di progetto)

1.172
Comuni coinvolti nel Sistema
(titolari di progetto o sede di struttura)

Figura 29 – I numeri del sistema SAI 2021. Fonte: "Atlante SAI 2021"

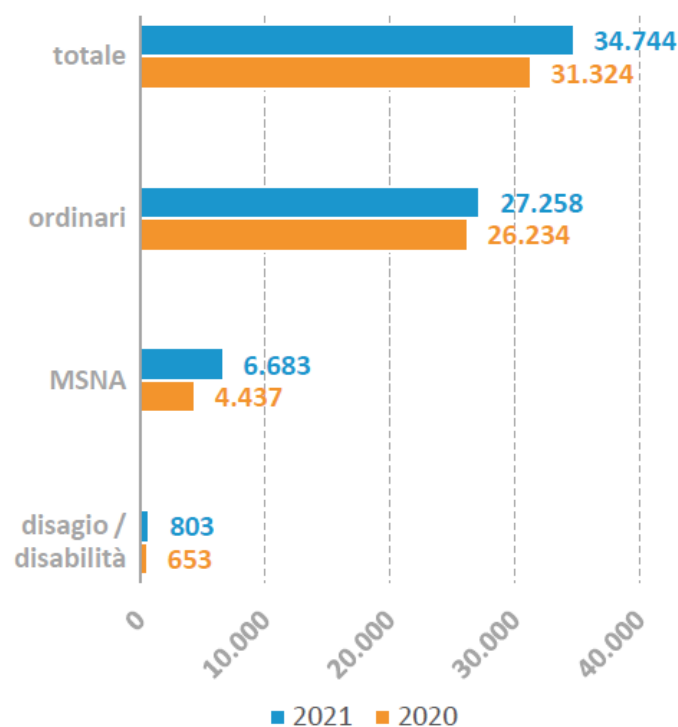


Figura 30 – Distribuzione posti del progetto SAI per tipologia, anni 2020-2021. Fonte: "Atlante SAI 2021"

Nel rapporto annuale SAI viene inoltre descritta la complessiva attività condotta nell'anno di riferimento.

Nel corso dell' anno 2021 a fronte di un numero complessivo di 34.774 posti disponibili in accoglienza risultano essere state accolti 42.464 beneficiari.

Sotto il profilo della composizione di genere dei beneficiari del sistema di accoglienza si registra storicamente una predominanza della componente maschile pari al 79,3% nell'anno 2021.

Nei grafici e nelle tabelle riportati piu' avanti viene indicata la distribuzione dei beneficiari dell'accoglienza per nazionalità di provenienza, per età, per tipologia di permesso di soggiorno posseduto, per tipologia di ingresso in Italia.

Sotto quest'ultimo profilo è da rilevare la forte incidenza, pari al 68%, del numero di ospiti inseriti nel percorso di accoglienza a seguito di un attraversamento della frontiera marittima e quindi di un evento di sbarco nel nostro paese.

PROGRESSIVO	NAZIONALITA'	BENEFICIARI		
		v.ass.	%	% cumulata
1	NIGERIA	7.552	17,8	17,8
2	BANGLADESH	4.442	10,5	28,2
3	PAKISTAN	4.320	10,2	38,4
4	MALI	2.871	6,8	45,2
5	SOMALIA	2.256	5,3	50,5
6	TUNISIA	1.970	4,6	55,1
7	AFGHANISTAN	1.965	4,6	59,8
8	GAMBIA	1.929	4,5	64,3
9	COSTA D'AVORIO	1.826	4,3	68,6
10	GUINEA	1.394	3,3	71,9
11	SENEGAL	1.328	3,1	75,0
12	EGITTO	1.260	3,0	78,0
13	SIRIA	1004	2,4	80,3
14	ALBANIA	877	2,1	82,4
15	GHANA	834	2,0	84,4
16	IRAQ	812	1,9	86,3
17	CAMERUN	757	1,8	88,1
18	MAROCCO	551	1,3	89,4
19	ERITREA	496	1,2	90,5
20	LIBIA	398	0,9	91,5
21	ALTRE NAZIONALITA'	3.622	8,5	100,0
TOTALE		42.464	100,0	-

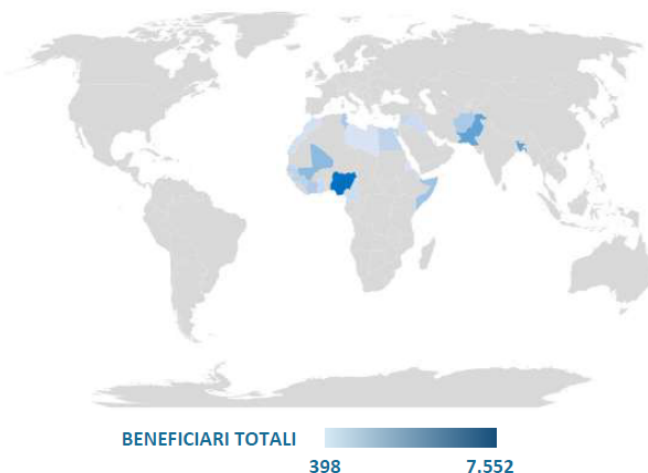
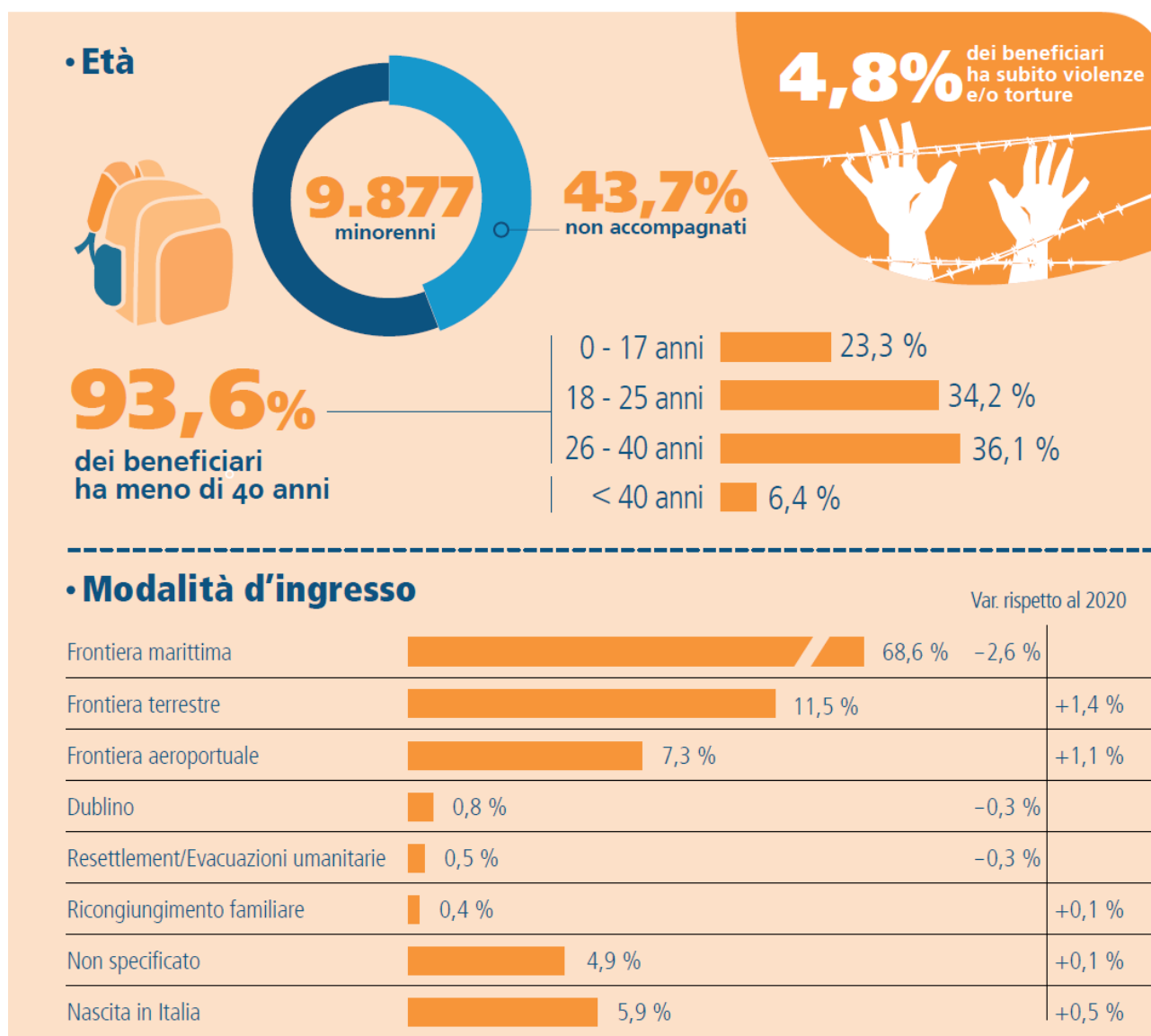


Figura 31 – Distribuzione dei beneficiari secondo le principali nazionalità, anno 2021. Fonte: "Atlante SAI 2021"



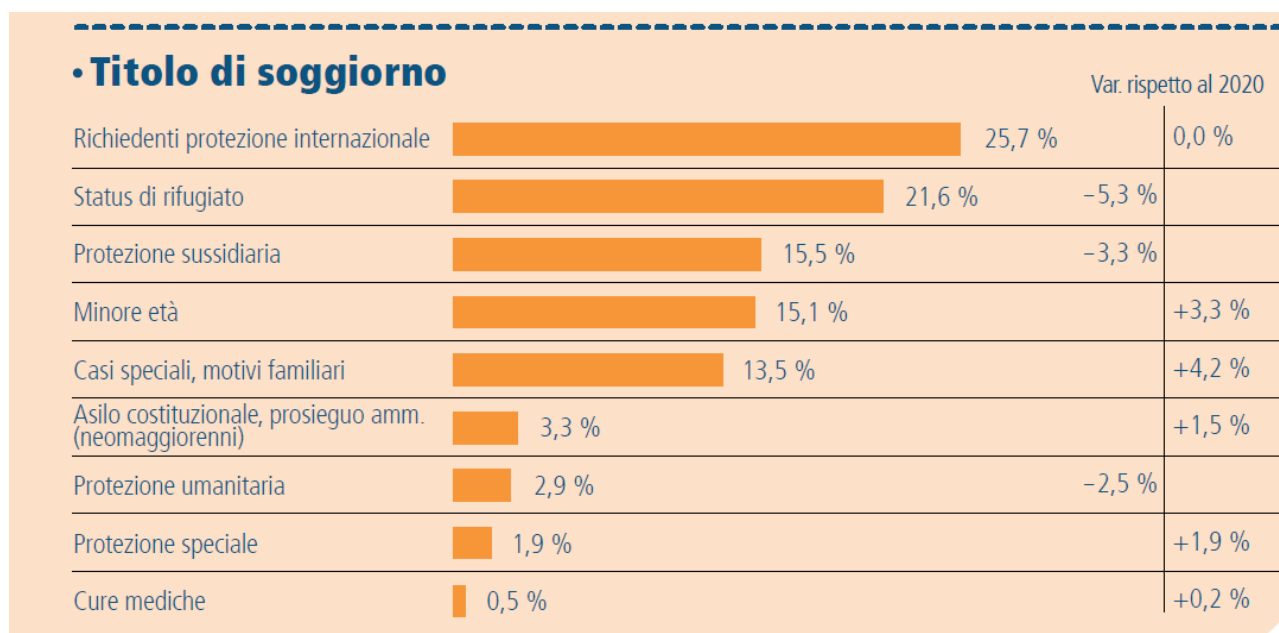


Figura 32 – Distribuzione dei beneficiari per età, modalità di ingresso e titolo di soggiorno. Fonte: "Atlante SAI 2021"

Nel Dossier Viminale "Un anno di attività del Ministero dell'Interno" (1 Agosto 2021-31 Luglio 2022) sono contenuti alcuni elementi conoscitivi sul sistema di accoglienza per richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale.

Dal Dossier si rileva che alla data del 10 Agosto 2022 all'interno del sistema di accoglienza erano presenti complessivamente 95.184 ospiti (+ 23,9 % rispetto al 10 Agosto 2021).

Gli ospiti nelle strutture di accoglienza erano così suddivisi:

682 in Hotspot

63.570 in centri di prima accoglienza (centri di prima accoglienza di fatto con funzioni anche di seconda accoglienza)

30.932 in strutture SAI

Dai dati citati appare evidente la rilevanza centrale attribuibile alle strutture governative considerate di prima accoglienza (CPA e CAS) rispetto al contesto del sistema SAI ove dovrebbe svilupparsi un compiuto processo di integrazione nell'ambito di un percorso strutturato di seconda accoglienza con il diretto coinvolgimento degli enti locali.

Dai dati citati si rileva che tutto il sistema ordinario di prima e seconda accoglienza risulta sotto un profilo generale sottodimensionato in relazione alle tendenze registrate negli ultimi anni, pur con le riduzioni di richieste di asilo conseguenti agli accordi UE-Turchia e Italia-Libia, 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.

I PERCORSI DEDICATI PER CATEGORIE VULNERABILI

Ci soffermiamo ora sull'esame dei percorsi di aiuto rivolti a cittadini stranieri da considerare in condizione di particolare vulnerabilità. Gli interventi pensati per le categorie di persone che andiamo ad esaminare per alcuni aspetti si incrociano con quelli rivolti a richiedenti asilo o ai titolari di protezione internazionale ma possono anche almeno in parte prescindere.

Richiedenti asilo in condizioni di disagio mentale o disabilità.

All'interno del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) 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 prospetto riportato in precedenza nell'anno 2021 erano attivi 41 progetti dedicati a persone in condizioni di disagio mentale o disabilità con 803 posti disponibili.

Minori Stranieri Non Accompagnati.

Per minore straniero non accompagnato si intende "il minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione Europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano" (art. 2 l. 47/2017).

Il sistema di accoglienza di 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.

Il sistema normativo che disciplina l'accoglienza in favore dei minori stranieri non accompagnati si inserisce quindi innanzitutto nella cornice della normativa generale di tutela dei minori, italiani e stranieri, di cui alla l. 184/83 dal titolo "diritto del minore a una famiglia".

Un quadro normativo dedicato in modo specifico alla tutela dei minori stranieri non accompagnati viene introdotto con la legge n. 47/2017 (c.d. legge "Zampa") contenente una serie di articoli modificativi di una ampia varietà di testi di legge, compresa la sopra richiamata legge n. 184/83, emanati prevalentemente in tema di immigrazione.

Con DPR n. 191/22 sono state adottate le modifiche al regolamento di attuazione del Testo Unico sull'immigrazione (DPR 394/99 di attuazione del D.Lvo 286/98) per l'adeguamento ai contenuti della c.d. Legge Zampa.

La legge n. 47/2017 prevede l'inserimento all'interno del sistema di accoglienza di richiedenti asilo ("Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI)" del minore straniero non accompagnato in ogni caso a prescindere dalla titolarità o meno da parte sua dello status di richiedente asilo o di titolare della protezione internazionale.

Ove i posti dedicati all'accoglienza di minori stranieri non accompagnati all'interno della rete SAI risultino esauriti si dovrà ricorrere all'accoglienza nell'ambito delle comunità o delle strutture per

minori di titolarità dei comuni i quali potranno avvalersi di un apposito Fondo nazionale nei limiti delle disponibilità.

Nel D.Lvo n. 142/2015 attuativo delle direttive UE 2013/33 e 2013/32 in materia di accoglienza di richiedenti protezione internazionale sono contenute previsioni specifiche per la conduzione della fase della prima accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

Nel D.Lvo 142/2015 è prevista la costituzione di centri di prima accoglienza per minori stranieri soli (c.d. HUB minori) con una permanenza massima di trenta giorni. All'interno dei centri di prima accoglienza vengono svolte funzioni di soccorso, di identificazione, di eventuale accertamento dell'età. All'interno dei centri di prima accoglienza vengono inoltre fornite al minore straniero informazioni sui propri diritti compreso quello di chiedere la protezione internazionale e viene sviluppata una analisi della sua condizione personale e delle sue aspettative.

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

Ciascuna struttura deve garantire la prima accoglienza di 50 minori in almeno due sedi dedicate in maniera esclusiva a tale tipologia di utenti e ciascuna sede può accogliere fino a un massimo di trenta minori.

Al 30 Giugno 2022 risultavano attivi nel territorio nazionale 6 progetti per la gestione ordinaria della prima accoglienza di minori stranieri non accompagnati (5 in Sicilia e 1 in Molise) con una ricettività complessiva di 275 posti.

Occorre considerare che in presenza di arrivi consistenti di minori stranieri non accompagnati ove la ricettività delle strutture di prima e seconda accoglienza risulti esaurita può venire disposta dal prefetto l'attivazione di strutture ricettive temporanee dedicate ai minori stranieri non accompagnati. Tali strutture temporanee si aggiungono quindi a quelle dedicate ordinariamente alla prima e seconda accoglienza.

In base alla vigente normativa presso il Ministero del Lavoro e della Politiche Sociali è operativo un [Sistema Informativo Minori \(SIM\)](#) in grado di mettere a disposizione una base di dati costantemente aggiornata, con report di periodicità mensile e con approfondimenti semestrali, sulla presenza del Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia. I report contengono l'indicazione di elementi statistici conoscitivi di rilievo quali la suddivisione per nazione di provenienza, per genere e per fasce di età.

Il Sistema Informativo Minori (SIM) non ha solo una funzionalità di tipo statistico ma si propone anche di mettere a disposizione dei vari attori istituzionali coinvolti, limitatamente alle rispettive competenze, una base di dati anagrafica sui minori stranieri non accompagnati presenti nel territorio nazionale costantemente aggiornata, al fine di garantire la tempestività, l'uniformità e la condivisione delle informazioni.

Dal [Rapporto di approfondimento semestrale](#) aggiornato al 30 Giugno 2022 del Sistema Informativo Minori (SIM) si rileva la presenza in Italia a quella data di 15.595 minori stranieri non accompagnati.

Nella tabella riportata di seguito si evidenzia l'andamento complessivo del numero di minori stranieri non accompagnati registrato nel territorio nazionale alla stessa data del 30 Giugno negli ultimi tre anni 2020-2021-2022 con una suddivisione per paese di origine.

PAESI D'ORIGINE		30-giu-22	30-giu-21	30-giu-20
UCRAINA	N	5.392	4	8
	%	34,6	0,1	0,2
EGITTO	N	2.497	713	595
	%	16,0	9,1	11,9
ALBANIA	N	1.302	680	1.393
	%	8,3	8,7	27,8
BANGLADESH	N	1.239	1974	623
	%	7,9	25,3	12,4
TUNISIA	N	1.145	1174	248
	%	7,3	15,0	4,9
PAKISTAN	N	705	510	334
	%	4,5	6,5	6,7
AFGHANISTAN	N	422	203	98
	%	2,7	2,6	2,0
COSTA D'AVORIO	N	381	347	218
	%	2,4	4,4	4,3
GAMBIA	N	358	122	112
	%	2,3	1,6	2,2
GUINEA	N	285	348	184
	%	1,8	4,5	3,7
KOSOVO	N	277	175	201
	%	1,8	2,2	4,0
SOMALIA	N	260	317	164
	%	1,7	4,1	3,3
ERITREA	N	180	182	57
	%	1,2	2,3	1,1
MAROCCO	N	171	122	142
	%	1,1	1,6	2,8
MALI	N	166	169	97
	%	1,1	2,2	1,9
SENEGAL	N	118	120	151
	%	0,8	1,5	3,0
NIGERIA	N	108	62	86
	%	0,7	0,8	1,7
ALTRE	N	589	580	305
	%	3,8	7,4	6,1
TOTALE	N	15.595	7.802	5.016
	%	100	100	100

Figura 33 – Numero di minori stranieri non accompagnati per Paese d’origine al 30 giugno 2020, 2021 e 2022. Fonte: "I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia - Rapporto di approfondimento semestrale. Dati al 30 Giugno 2022", Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Dalla tabella si evidenzia un aumento costante delle presenze negli ultimi tre anni. Il forte incremento dell’ultimo anno è ricollegabile in parte all’arrivo nel territorio nazionale di un numero elevato di minori stranieri non accompagnati provenienti dall’Ucraina, pari a 5.392, a seguito dei noti eventi che hanno interessato quel paese.

Ricordiamo in particolare che gli interventi ordinari di seconda accoglienza sono suddivisi tra il circuito del SAI con una ricettività al 30 Giugno 2022 di 6.634 posti e il circuito degli interventi facenti capo direttamente ai Comuni.

Nella tabella riportata di seguito si evidenzia la distribuzione al 30 Giugno 2022 delle presenze di minori stranieri non accompagnati tra le strutture di prima accoglienza, di seconda accoglienza e presso privati; l’elevata cifra relativa alle sistemazioni presso privati è spiegabile con la significativa incidenza di tale soluzione nei percorsi di accoglienza di minori stranieri non accompagnati provenienti dall’Ucraina, spesso inseriti nel contesto della famiglia di origine allargata.

TIPOLOGIA DI ACCOGLIENZA	N° MSNA (v.a. e %)	
	N° MSNA PRESENTI	%
STRUTTURE DI SECONDA ACCOGLIENZA	7.406	47,5
STRUTTURE DI PRIMA ACCOGLIENZA	3.459	22,2
PRIVATO	4.730	30,3
TOTALE	15.595	100

Figura 34 – Numero di MSNA per tipologia di accoglienza al 30 Giugno 2022. Fonte: "I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia - Rapporto di approfondimento semestrale. Dati al 30 Giugno 2022", Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Dai dati riportati nella tabella si evidenzia il numero elevato di minori stranieri non accompagnati inseriti in strutture di prima accoglienza corrispondente a una tendenziale concentrazione delle presenze in alcune regioni interessate in particolare ai fenomeni degli sbarchi.

Alla data del 30 Giugno 2022 si registra una incidenza pari al 17,6% in Sicilia e al 6,6% in Calabria del totale dei minori stranieri non accompagnati presenti nel territorio nazionale. In queste due regioni si concentra quindi quasi un quarto del numero totale delle presenze di minori stranieri non accompagnati presenti nell'intero territorio nazionale.

Tale fenomenologia può ricondursi a una lunga permanenza di minori stranieri non accompagnati in strutture di prima accoglienza site nelle aree di sbarco tale da poter pregiudicare la piena fruizione da parte del minore dei percorsi di inclusione sociale funzionali alla promozione di un processo di autonomia.

Dal rapporto annuale SAI – Sistema Accoglienza e Integrazione relativo all'anno 2021 si rileva che nel contesto dei progetti di accoglienza di Minori Stranieri Non Accompagnati inseriti nel citato circuito SAI sono stati avviati N. 117 percorsi di affidamento familiare , il 74% a tempo pieno e il 26% part-time. Nell'anno 2021 sono stati avviati n. 37 percorsi di affidamento familiare in piu' rispetto al precedente anno 2020.

L'affidamento familiare può svilupparsi al di fuori del nucleo familiare di origine e può considerarsi la forma piu' avanzata di tutela in quanto permette di offrire al minore straniero una opportunità di inserimento all'interno di un vero e proprio contesto familiare.

Tra le novità contenute nella legge n. 47/2017 è da ricordare la previsione della creazione presso i tribunali per i minorenni di elenchi di tutori volontari ove possono iscriversi privati cittadini, appositamente selezionati e formati.

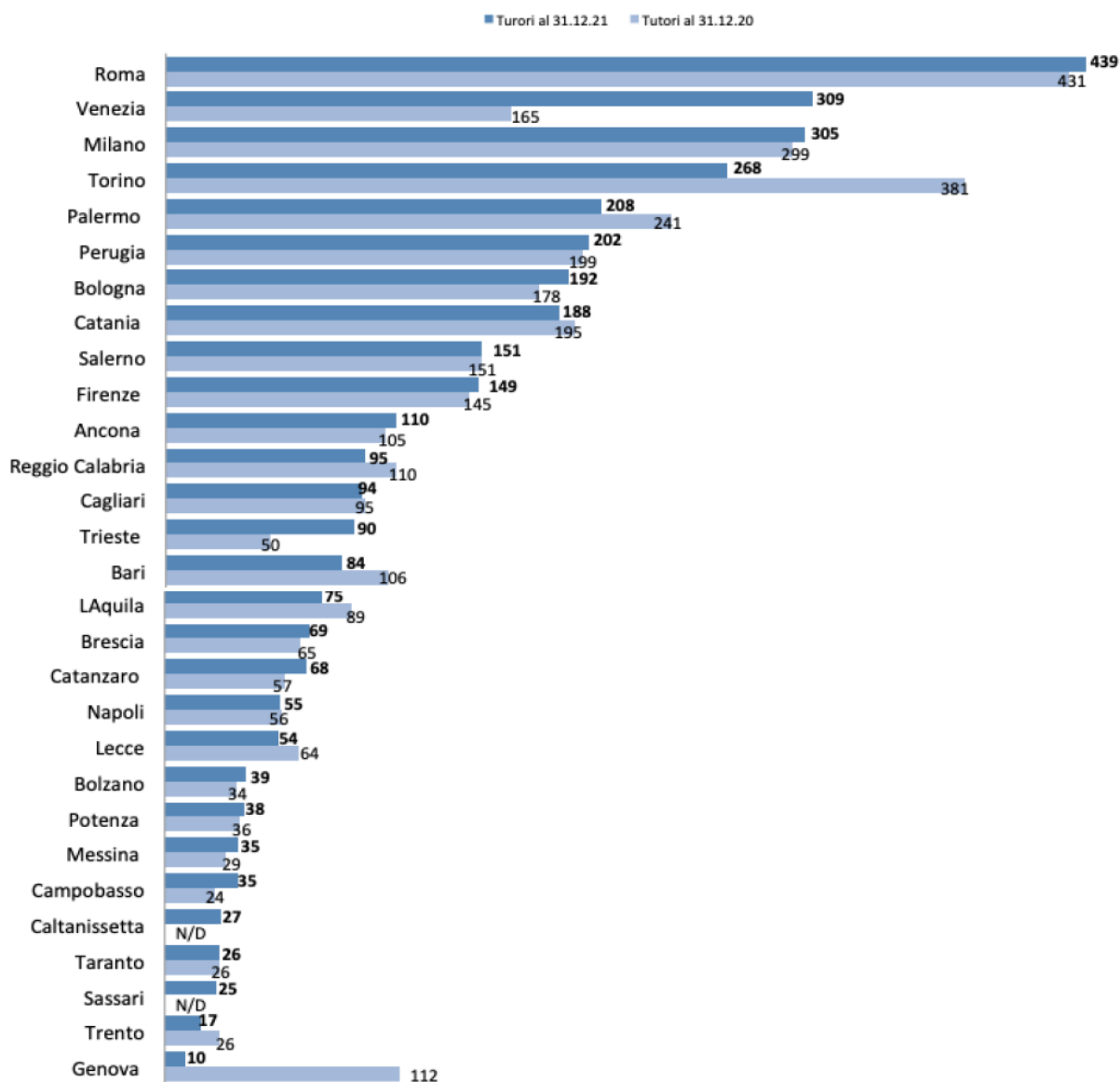
La figura del tutore volontario integra il sistema di tutela nei confronti del minore straniero non accompagnato, svolge compiti legati alla rappresentanza legale del minore e costituisce un ponte tra il ragazzo e la società nell'ambito del complessivo processo di integrazione.

La citata legge n. 47/2017 affida all'Autorità nazionale garante per l'infanzia e l'adolescenza con la collaborazione dei Garanti regionali la competenza sul monitoraggio dello stato di attuazione delle disposizioni in materia di tutela volontaria dei minori stranieri non accompagnati.

Dall'[ultimo rapporto di monitoraggio sul sistema di tutela volontaria riferito all'anno 2021](#) possono estrarsi dati di interesse sull'evoluzione del sistema di tutela volontaria che pare avere

una significativa positiva ricaduta nel nostro contesto sociale e una importante potenzialità di espansione.

Dalla tabella riportata di seguito si evince il numero di tutori volontari iscritti presso gli elenchi tenuti dai Tribunali per i Minorenni presenti nel territorio nazionale con un raffronto tra gli anni 2020-2021.



* I dati per la rilevazione dell'anno 2020 non erano disponibili per i tribunali di Caltanissetta e Sassari.

Figura 35 – Tutori volontari iscritti negli elenchi istituiti presso i tribunali per i minori, situazione al 31/12/2020 e al 31/12/2021. Fonte: " Rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria", Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza.

Il totale dei tutori volontari iscritti negli elenchi istituiti presso i tribunali per i minorenni al 31 Dicembre 2021 è pari a 3.457, valore tendenzialmente stabile rispetto al dato registrato al 31 Dicembre 2020, pari a 3.469.

Occorre ricordare che ad ogni tutore volontario possono venire assegnate fino a un massimo di tre tutele, fatta salva la sussistenza di specifiche rilevanti ragioni che possono consentire di derogare a tale limite numerico.

Nel corso dell'anno 2021 risultano essere stati proposti e accettati 5.737 abbinamenti tra tutore volontario e minore straniero non accompagnato. Alla data 31 Dicembre 2021 del totale degli abbinamenti accettati ne risultavano ancora in corso 4.587. La rilevazione sugli abbinamenti tra tutori volontari e minori stranieri non accompagnati non comprende i dati dei Tribunali per i Minorenni di Caltanissetta, Bolzano e Ancona che non sono stati in grado di fornirli.

In un documento denominato "[Linee guida per tutori volontari e per le strutture di accoglienza sulla tutela dei MSNA](#)" curato dal Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR) e dall'UNHCR sono contenute utili indicazioni sulla modalità di avvio del contatto tra la figura del tutore volontario e il minore straniero non accompagnato e sulla modalità di sviluppo di una positiva sinergia tra l'azione condotta dal tutore volontario e quella condotta dalla struttura di accoglienza nella quale il minore è inserito.

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 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 quelli predisposti 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 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.

Le linee di azione nell'ambito della prevenzione e contrasto della tratta sono definite in appositi piani pluriennali. Nella seduta del Consiglio dei Ministri del 19 Ottobre 2022 è stato approvato il "[Piano nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2022-2025](#)".

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

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).

Gli interventi tesi a favorire l'emersione, l'assistenza e l'integrazione delle vittime di tratta, di grave sfruttamento, di riduzione e mantenimento in schiavitù vengono sostenuti con un finanziamento governativo attraverso appositi bandi emanati dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'ultimo bando pubblicato sul sito del citato Dipartimento n. 5/2022 prevede la presentazione di progetti da parte di Regioni, Enti Locali, Enti privati iscritti nel sopra richiamato albo nazionale.

Lo stanziamento nazionale è ripartito in 21 ambiti territoriali normalmente coincidenti con i territori regionali. Nella regione Lombardia sono previsti due ambiti territoriali e nella regione Sicilia sono previsti tre ambiti territoriali. I progetti finanziati hanno la durata di 17 mesi a partire dall'1 Ottobre 2022.

Vengono pertanto mantenuti due sistemi di accoglienza analoghi ma distinti rivolti rispettivamente a richiedenti e titolari di protezione internazionale 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.

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 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.

In ambito internazionale si è sviluppata una strategia di contrasto del traffico di esseri umani con la sottoscrizione nell'ambito delle Nazioni Unite di un protocollo aperto alla sottoscrizione da parte degli Stati il 12 Dicembre 2000 a Palermo.

Da allora il protocollo ha raccolto una adesione di 147 parti coinvolte nel perseguimento di obiettivi comuni tesi a rafforzare la capacità di individuare, perseguire e prevenire il traffico degli esseri umani, soprattutto delle donne e dei minori, nell'intera comunità internazionale.

Nel contesto del protocollo il traffico di esseri umani viene definito come "il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite la minaccia o l'uso della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode o inganno a scopo di sfruttamento".

L'andamento delle attività di contrasto alle fenomenologie criminali legate al traffico di esseri umani è analizzato in periodici rapporti curati dall'United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), organismo sorto a seguito dell'adozione il 30 Luglio 2010 del piano di azione globale di lotta al traffico di esseri umani da parte delle Nazioni Unite.

Dopo un periodo di crescita delle condanne per reati connessi al traffico di esseri umani a partire dall'anno 2003, di entrata in vigore del sopra richiamato protocollo di Palermo, si assiste a una loro riduzione a partire dall'anno 2017.

In base ai dati contenuti nel "[Global Report on Trafficking in Persons 2022](#)" nell'anno 2020 la riduzione delle condanne è pari al 27% rispetto al precedente anno 2019 (2.271 persone condannate nell'anno 2020) mentre la riduzione del numero delle vittime di traffico di esseri umani individuate registra per la prima volta una riduzione pari all'11% sempre nel raffronto 2020-2019 (46.850 vittime individuate nell'anno 2020).

Dalle valutazioni estrapolabili dal report si rileva che il sistema istituzionale troppo spesso fallisce nell'individuare e nel proteggere le vittime e nell'assicurare loro la giustizia. La riduzione nel numero di vittime emerse non pare corrispondere a una riduzione della diffusione dei fenomeni criminali legati al traffico di esseri umani.

Nel grafico riportato di seguito viene indicata la percentuale di vittime per ciascuna tipologia di traffico di esseri umani con dati riferiti all'anno 2020. Da tali dati si evince una sostanziale equivalenza tra le due forme prevalenti di criminalità legate allo sfruttamento sessuale (38,7%) e al lavoro forzato (38,8%).

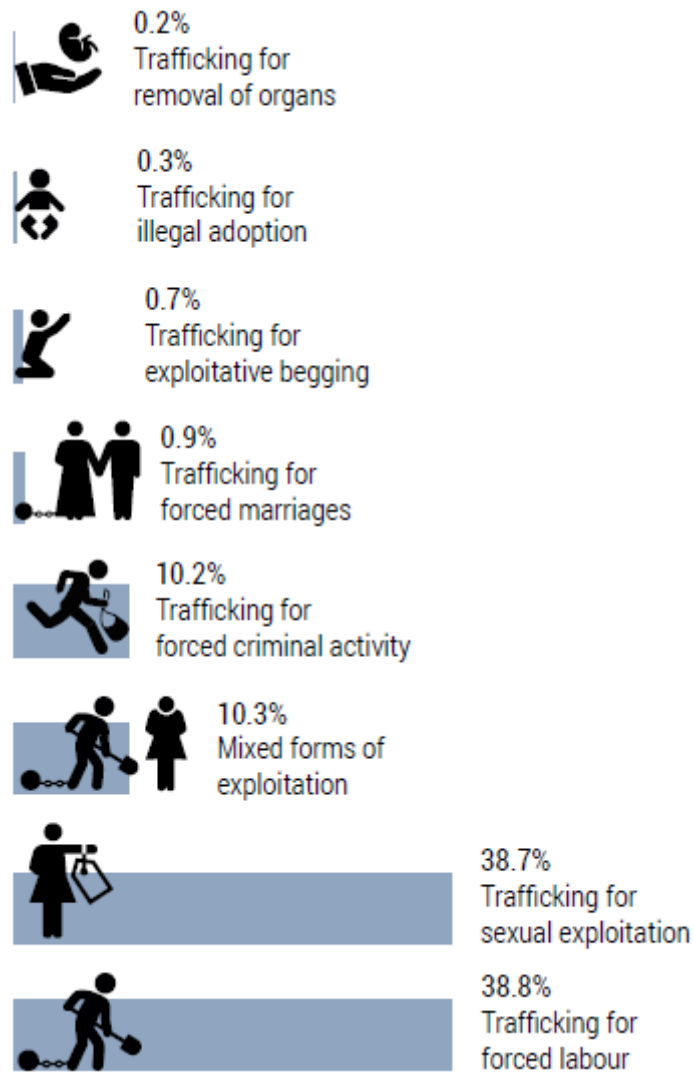


Figura 36 – Vittime di trafficking rilevate per tipologia di sfruttamento nel 2020. Fonte: "Global Report on Trafficking in Persons 2022", UNODC.

Nel grafico riportato di seguito vengono indicate le percentuali di vittime, con dati riferibili all'anno 2020, tra uomini, donne, ragazzi e ragazze. Dalla rappresentazione si evincono una incidenza prevalente delle vittime di sesso femminile pari al 60% e una forte incidenza delle vittime in età precoce.

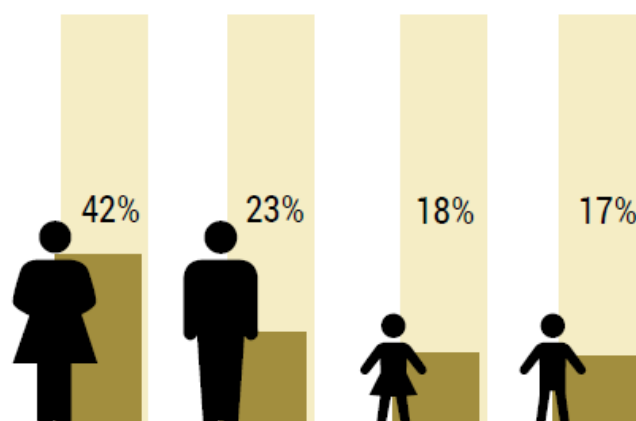


Figura 37 – Vittime di trafficking rilevate per classi di età e genere. Fonte: "Global Report on Trafficking in Persons 2022", UNODC.

A completamento del quadro conoscitivo citiamo la previsione nel nostro ordinamento legislativo dell'art. 18-bis del D.Lvo 286/'98 relativa alla possibilità di concessione di un permesso di soggiorno per "casi speciali" 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.

CAP. 8

I PERCORSI DI ACCOGLIENZA E L'ORIENTAMENTO ALL'AUTONOMIA

IL SISTEMA DI SECONDA ACCOGLIENZA – PRINCIPI E STRUMENTI BASILARI

Passiamo a un esame della fase centrale del percorso di accoglienza nel cui ambito devono venire offerte al richiedente asilo le opportunità di acquisizione e rafforzamento di condizioni di effettiva autonomia e di positiva integrazione nel contesto della comunità locale.

Possiamo definire come “seconda accoglienza” questa fase con la consapevolezza che non sempre essa è preceduta da una vera e propria strutturata fase di prima accoglienza. La fase centrale dell'accoglienza può considerarsi invece normalmente preceduta almeno da un momento di primo contatto con istituzioni locali o con organismi del terzo settore che entrano in relazione con il richiedente asilo e svolgono in suo favore una funzione di orientamento.

Nella fase di primo contatto può operare una preziosa rete informale molto ampia di operatori pubblici e del volontariato.

Il percorso di seconda accoglienza è quindi successivo a una fase di eventuale prima accoglienza o di primo contatto con istituzioni e realtà associative del territorio.

L'analisi dei percorsi di seconda accoglienza può peraltro prescindere dalla categorizzazione richiamata dall'attuale sistema normativo come descritta al paragrafo precedente e può tener conto invece di aspetti sostanziali riferiti all'obiettivo di rispondere in maniera effettiva alle aspirazioni e alle necessità dell'ospite del percorso di accoglienza.

Occorre infatti tener conto dei limiti connessi alla limitata ricettività del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI ex SPRAR), già evidenziata nel paragrafo precedente, predisposto per una organica e complessiva conduzione di un percorso di autonomia e di integrazione nel territorio del richiedente asilo.

Il sistema complessivo dell'accoglienza per rispondere all'obiettivo della promozione di percorsi funzionali alla maturazione e alla crescita di condizioni di autonomia della persona potrà in futuro alleggerire il legame stringente con il contesto istituzionale e normativo e potrà basarsi su una articolazione nuova dei ruoli svolti dal sistema statale, dal sistema degli enti locali e dalle reti del terzo settore.

Lo scenario futuro non determinerà necessariamente una frammentazione e una caduta di qualità del sistema di accoglienza ove si realizzino le condizioni della sua riconduzione nel cuore della comunità locale con una omogeneità degli interventi garantita da fattori etici e culturali e non solo da schemi normativi e burocratici.

Nella descrizione della fase centrale del processo di accoglienza faremo riferimento innanzitutto alle metodologie sperimentate negli anni nell'ambito del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) descritte in apposito manuale operativo.

Le metodologie sperimentate nel passato possono fornire degli orientamenti sui quali costruire nuovi modelli di intervento in un contesto mutato e sul presupposto di un cambiamento dei ruoli dei diversi attori istituzionali e del terzo settore.

Il manuale operativo del sistema SAI 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 agevolare il rapporto con i servizi pubblici territoriali in ambiti quali la sanità, l'istruzione, il lavoro.

Le indicazioni contenute nel manuale possono quindi rappresentare un riferimento utile per una pluralità di soggetti impegnati nella conduzione di percorsi di aiuto in favore di richiedenti asilo e titolari delle forme di protezione riconosciute dal nostro ordinamento.

Nel [rapporto annuale SAI \(Sistema di Accoglienza e Integrazione\) relativo all'anno 2021](#) possiamo reperire una analitica descrizione della complessiva conduzione dei progetti di accoglienza 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.

Occorre peraltro ricordare che la lettura della conduzione dei percorsi di accoglienza contenuta nel rapporto annuale in esame si riferisce esclusivamente a quella parte degli ospiti dell'intero sistema nazionale di accoglienza inserita nel circuito del sistema SAI e non comprende quella parte maggioritaria inserita nel circuito dei CAS o in altri contesti di accoglienza.

Nell'accezione fatta propria dal sistema SAI il percorso di accoglienza 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 operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale disponibile nel sito del Servizio Centrale di supporto alla rete del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI ex 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 facilmente con mezzi pubblici di trasporto.

Occorre inoltre prevedere un regolamento del centro di accoglienza scritto e tradotto in più 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 della struttura con una partecipazione attiva e consapevole al progetto di accoglienza.

Essenziale per l’adeguata necessaria conoscenza della vicenda personale dell’ospite della struttura è la predisposizione di un fascicolo personale, da conservare nel rispetto della normativa della privacy, con tutta la documentazione disponibile.

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 di 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 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 l’acquisizione del permesso di soggiorno per lungo-residenti ed è funzionale alla frequenza di percorsi di formazione professionale e di avvicinamento al mondo del lavoro.

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 Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha pubblicato apposite "Linee guida per la progettazione dei percorsi di alfabetizzazione e di apprendimento della lingua italiana" con indicazioni per l'articolazione dei livelli A1 e A2 del Quadro Comune Europeo di Riferimento per le lingue in competenze, conoscenze e abilità.

Il processo di accoglienza di richiedenti asilo nell'ambito della costruzione di un positivo processo di autonomia potrà quindi 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.

Ricordiamo che tra i servizi minimi da garantire all'interno del percorso di accoglienza nella rete SAI ex SPRAR secondo le indicazioni contenute nelle linee guida allegate al Decreto Ministeriale 18 Novembre 2019 è previsto un insegnamento della lingua italiana con un minimo di quindici ore settimanali.

Un servizio minimo di quindici 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 invece da definire per i cittadini stranieri privi di adeguata alfabetizzazione nella lingua di origine.

Nella seguente tabella contenuta nel rapporto SAI riferito all'anno 2020 è evidenziata la distribuzione dei beneficiari per livello di corso di apprendimento della lingua italiana; tale rilevazione non è riportata nel successivo rapporto annuale SAI.

Livello del corso	Beneficiari	
	v.a.	%
Pre-alfabetizzazione	3.112	20,3
Base	5.994	39,1
Intermedio	3.607	23,5
Avanzato	1.612	10,5
Altra Tipologia	1.020	6,6
Totale	15.345	100,0

Figura 38 - Distribuzione dei beneficiari per livello del corso, anno 2020. Fonte: "Rapporto annuale SIPROIMI/SAI 2020"

Dalla tabella si evince che il 20.3% degli ospiti delle strutture di accoglienza della rete SAI nell'anno di riferimento ha frequentato un corso di pre-alfabetizzazione.

Da un sillabo per la progettazione di percorsi sperimentali di alfabetizzazione e apprendimento della lingua italiana a livello pre A1 curato dagli enti nazionali certificatori delle conoscenze dell'Italiano come seconda lingua (L2) si rileva che si intendono come destinatari di un percorso pre A1:

i "migranti adulti che hanno ricevuto un'istruzione limitata nella loro lingua madre (in generale, meno di 5 anni). Gli appartenenti a tale gruppo possono essere definiti "scarsamente scolarizzati" o "semianalfabeti". Fanno infatti parte di questo gruppo coloro i quali non sono in grado di utilizzare la letto-scrittura nella maggior parte delle situazioni quotidiane, anche se riescono comunque a leggere o scrivere ad esempio parole isolate: ricordando la definizione dell'Unesco, sono considerati "analfabeti funzionali".

L'analisi del livello di competenza linguistica di base posseduto dall'ospite di un percorso di accoglienza può rivelare una condizione di privazione o grave limitazione di un diritto fondamentale della persona come quello all'istruzione nel contesto di provenienza.

Secondo il sempre vivo ricordo dell'insegnamento di Don Milani la lingua, intesa come padronanza della parola quale modalità di espressione, 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".

Ricordiamo anche una tradizione di forte impegno civico nella strategia di lotta all'analfabetismo, illuminante per la migliore comprensione del presente, inserita nel più ampio contesto della promozione dell'educazione degli adulti e dell'educazione permanente condotta dall'Unione Nazionale Lotta contro l'Analfabetismo nel dopoguerra nel Sud dell'Italia.

Una testimonianza di tale fase della nostra storia è stata diffusa nella serie televisiva Rai Storia, con una trasmissione dedicata alla grande pedagogista Anna Lorenzetto, disponibile su YouTube, dal titolo: "[Anna Lorenzetto. Una rivoluzione silenziosa](#)". (Durata del video 1 ora).

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

Nell'ambito dell'insegnamento linguistico alla fase di apprendimento 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.

Il tema dell'insegnamento della lingua italiana ai cittadini stranieri potrà anche consentire di riscoprire l'ampio scenario di una educazione degli adulti e di una educazione permanente aperta a tutte le persone risiedenti in un territorio, a fondamento della crescita civile e culturale della comunità.

L'ORIENTAMENTO AL LAVORO

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 può essere rappresentato dal bilancio di competenze e cioè dall'analisi delle capacità eventualmente acquisite anche in contesti di natura informale nell'intera esperienza di vita dell'ospite.

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", quando naturalmente ne sussistano le condizioni, 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 "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 protezione internazionale, i titolari di protezione internazionale e umanitaria, i soggetti vittime di violenza e grave sfruttamento, 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 , tese a favorire un avvicinamento al mondo del lavoro, con una connotazione riconosciuta di natura formativa.

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 rischierebbero di 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 a una cifra minima determinata.

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.

Nella seguente tabella estratta dal rapporto del sistema di accoglienza SAI relativo all’anno 2021 ricaviamo alcuni dati relativi ai servizi e alle opportunità offerte agli ospiti nell’avvicinamento al mondo del lavoro quali apprendimento della lingua, corsi di formazione professionale, tirocini formativi , inserimenti lavorativi quale esito del tirocinio formativi e non.

	% Adulti/i coinvolti/e
Apprendimento italiano	68,4
Formazione professionale	21,8
Tirocini formativi	17,2
Inserimenti lavorativi	29,3
Inserimenti lavorativi post tirocinio	4,6

Figura 39 – Percentuale di adulti coinvolti in misure specifiche di accompagnamento verso l’inserimento socio-economico, anno 2021. Fonte: "Rapporto annuale SAI 2021"

L’OPPORTUNITA’ DEL SERVIZIO CIVILE

Un forte interesse riveste la prospettiva di un coinvolgimento dei giovani di cittadinanza straniera in genere nelle opportunità offerte dalla possibile partecipazione a progetti di servizio civile.

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 normalmente di un anno attivati presso enti pubblici o privati abilitati.

Gli avvisi pubblici nazionali e le informazioni di interesse in materia di servizio civile sono disponibili in apposito sito governativo.

Nel sito vengono pubblicati gli avvisi rivolti agli enti interessati alla presentazione di propri progetti per l'impiego di volontari in servizio civile e gli avvisi rivolti ai giovani interessati ad accedere all'opportunità del servizio civile nell'ambito dei progetti accolti.

All'opportunità del servizio civile nazionale può aggiungersi quella del servizio civile regionale attivabile nelle singole regioni.

La creazione di condizioni in grado di favorire una significativa partecipazione di giovani richiedenti o titolari di protezione internazionale e su un piano generale di tutti i giovani di origine straniera potrebbe favorire un avvicinamento dell'intero sistema del servizio civile agli obiettivi da ritenere costitutivi della propria identità collegati alla valorizzazione del contributo delle nuove generazioni alla crescita civile e culturale del territorio e alla promozione di una cultura di pace.

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 27/10/2011.

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 relative all'utilizzo dei Fondi Europei.

Nel mese di Dicembre dell'anno 2020 si è concluso il progetto denominato "RE.V.ITA" (Rete Ritorno Volontario in Italia) finalizzato principalmente a mettere in rete gli enti attuatori dei progetti di Ritorno Volontario Assistito con tutti i soggetti attivi nel territorio in grado di segnalare i migranti potenzialmente beneficiari.

Gli interventi di aiuto al rientro volontario vengono quindi attualmente condotti all'interno di singoli progetti attivi in ambito nazionale. I sei progetti attivi sono richiamati con sintetiche schede descrittive in [apposita sezione](#) del sito del Ministero degli Interni dedicata al tema in esame. Nelle schede descrittive sono contenute per ciascun progetto alcune informazioni essenziali quali l'indicazione dei potenziali beneficiari in relazione ai paesi di provenienza e le misure di sostegno previste.

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.

Peraltro al momento attuale il percorso di aiuto al rientro volontario nel paese di origine pare raggiungere una fascia molto ristretta di cittadini stranieri.

Dai dati riportati nell'ultimo rapporto SAI relativo all'anno 2021, si rileva che nel corso di quell'anno 41 ospiti hanno fruito dell'opportunità del rimpatrio volontario assistito. Tale cifra corrisponde allo 0,2% del totale dei 17.612 ospiti che hanno concluso il percorso di accoglienza nel corso dell'anno 2021.

Tale dato rivela una tendenziale scarsa propensione al rientro nel proprio paese degli ospiti dei percorsi di accoglienza o dei cittadini stranieri presenti nei nostri territori in genere ma potrebbe anche evidenziare l'opportunità di un approfondimento basato sull'ipotesi di una possibile intrinseca debolezza degli attuali programmi operativi in tale ambito.

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, sviluppano, 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" avviata 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”.

Nell'ultimo rapporto SAI (Sistema Accoglienza e Integrazione) relativo all'anno 2021 vengono evidenziate rilevanti interlocuzioni con strutture sanitarie, ospedali e centri di etno-psichiatria e etno-psicologia a testimonianza di una crescente condizione di vulnerabilità della persona presa in carico.

Dal rapporto si legge che in oltre un quinto degli ospiti accolti in progetti SAI per adulti e nuclei familiari sono state rilevate situazioni di disagio mentale, disabilità, esigenze di assistenza sanitaria specialistica, condizioni di violenza e tortura.

CAP. 9

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.

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 previsto dall'art. 29 comma 3 del D. Lvo n. 251/2007 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 viene integrato, per specifiche funzioni indicate dalla norma, con la partecipazione di un rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), di un rappresentante della Commissione Nazionale per il diritto di asilo e , a seconda delle materie trattate , di rappresentanti di altre amministrazioni o altri soggetti interessati.

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 potenzialmente 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 favorire il superamento di ogni possibile prospettiva di separazione tra i diversi livelli istituzionali di governo inseriti tutti in un comune contesto operativo.

Tra i compiti del tavolo di coordinamento nazionale è compresa la definizione dei criteri di ripartizione su base regionale dei richiedenti asilo d'intesa con la conferenza unificata Stato-Regione-Enti Locali.

La concreta distribuzione nei territori dei richiedenti asilo accolti nel sistema di accoglienza risente però di processi di selezione normativamente predisposti per la conduzione del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI ex 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 SAI EX SPRAR come richiamato in precedenza ha da sempre presupposto 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 fa infatti 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 e di una ricettività del sistema ordinario di seconda accoglienza (SAI ex SPRAR) adeguata rispetto al reale fabbisogno .

Possono persistere pertanto 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 e può altresì riscontrarsi una debolezza del sistema generale ordinario di seconda accoglienza e di accompagnamento all'autonomia del richiedente asilo.

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

I principi di condivisione degli impegni e delle responsabilità prospettati in sede nazionale tendono perciò 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.

Al di là dei sistemi "premianti" 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, per lo svolgimento di una efficace azione sociale in grado di favorire la condivisione di adeguate risorse e competenze professionali.

Nella conduzione degli interventi di natura sociale in genere, rientranti nelle proprie responsabilità il Comune, singolo o associato, deve intendersi come ente rappresentativo di una comunità locale e il suo rapporto con le forme organizzate della società civile presenti nel proprio territorio deve collocarsi su un piano orizzontale e di integrazione.

In un simile contesto può svilupparsi quella attività di programmazione partecipata degli interventi di natura sociale prefigurata dalla citata legge quadro 328/2000 e dal codice del terzo settore di cui alla legge n.117/2017.

La conduzione dei progetti di accoglienza potrebbe quindi dilatare il suo respiro nel quadro normativo sopra richiamato e nel contesto di solide relazioni sociali e istituzionali in ambito locale. 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 potrebbe contribuire il modello di *governance* sopra descritto inquadrato normativamente 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.

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

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 [...] anzitutto 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, solida datrice di senso della vita".

Occorre quindi 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 condotta dalle istituzioni 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 è opportuno 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.

In tale contesto di riflessione 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 questo 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, può contribuire alla crescita di un sistema sovranazionale in grado di condurre al superamento della nozione della "sovranità statale" e di contribuire ai processi di pacificazione a livello globale.

Come abbiamo visto nel testo un orientamento comune agli Stati nel mondo si è espresso con 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).

La risoluzione delle Nazioni Unite del 19 Settembre 2016, sopra richiamata, rappresenta il presupposto della definizione di un ampio processo partecipativo di cooperazione delineato nello scenario internazionale con l'approvazione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, in data 17/12/2018, del "Global Compact on Refugees " nonché, in data 19/12/2018, del "Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration" .

Nella più ampia cornice della crescita di indirizzi comuni a livello globale un'ulteriore linea di tendenza da coltivare nelle dimensioni locali 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, possono 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 a 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 chiamato 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'espansione delle democrazie, nella cornice di un ordine superiore sovranazionale, deve inoltre coniugarsi con la salvaguardia dei diritti delle minoranze, con la garanzia del diritto all'istruzione per i minori, con lo sradicamento dell'analfabetismo 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 sulla maturazione di una nuova 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.

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, avviata nell’anno 2011 nel contesto della “Primavera Araba”.

Le posizioni assunte da Paolo Dall’Oglio contro il regime di Bashar al – Assad e la [lettera profetica indirizzata il 23 Maggio 2012 a Kofi Annan](#) , inviato delle Nazioni Unite in Siria, ne determinano l’espulsione da quel paese 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 ufficiale tra il Kurdistan iracheno e quello siriano.

La figura di Padre Dall’Oglio emerge anche nel documentario della durata di 75 minuti dal titolo “Ayouni” curato dalla regista Yasmin Fedda di cui proponiamo un breve [trailer](#).

Nel documentario , girato per 6 anni, la vicenda di Padre Dall’Oglio si intreccia con quella del giovane siriano Bassel Safadi anch’egli scomparso per le sue scelte di ribellione e a quella di oltre 100.000 persone scomparse in Siria dall’inizio della rivolta contro il regime.

Noura e Machi , rispettivamente giovane moglie di Bassel Safadi e sorella di Padre Dall’Oglio e tanti altri come loro cercano senza sosta una risposta sulla sorte dei loro cari.

Il valore della testimonianza di Padre Dall’Oglio emerge inoltre in alcuni passaggi nei due libri di Shady Hamadi commentati di seguito 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,2013

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

“La nostra Siria grande come il mondo” di Mohamed e Shady Hamadi Add Editore, 2021.

Shady Hamadi , autore dei tre testi, è nato a Milano nel 1988 da madre italiana e da padre siriano fuggito negli anni '60 dal suo paese dove ha subito il carcere e la tortura.

Nei primi due testi “La felicità araba” e “Esilio dalla Siria” 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 2010 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 arrestati e 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 Shady Hamadi ricordiamo quella di Ghiyath Matar chiamato il “Gandhi siriano” o “little Gandhi” che organizzava manifestazioni di protesta non violenta e distribuiva acqua e fiori ai soldati del regime.

Ghiyath Matar all'età di 25 anni viene rapito e il 10 Settembre 2011 il suo corpo inanimato e martoriato dalle torture viene restituito alla famiglia. La moglie attende un figlio che nascerà senza avere avuto la possibilità di conoscere il padre.

Shady Hamadi scrive il terzo libro “La nostra Siria grande come il mondo” insieme al padre Mohamed. Nel testo si alternano le memorie e i racconti di padre e figlio.

Dalle memorie del padre citiamo il ricordo degli anni giovanili quando insieme ad altri coetanei “studiavamo non per sovvertire il sistema politico, ma per imparare a diventare parte attiva in un processo democratico”.

Nel libro si coglie l'eco di una tradizione familiare, caratterizzata da una profonda e radicata tradizione di rispetto tra le persone e di apertura al dialogo al di là di ogni appartenenza confessionale, che ha inizio dal piccolo paesino di Talkalash in Siria al confine con il Libano dove era nato il nonno di Mohamed Hamadi.

Si coglie inoltre un legame profondo degli autori con il loro paese, la Siria, ove non è possibile oggi un ritorno ma che nelle parole rivolte in un dialogo immaginario dal padre Shady alla piccola figlia Matilde “è quella di suo padre e di suo nonno”. Nelle parole del padre la figlia Matilde potrà trovare la sua Siria “ovunque lo vorrà e spero possa essere grande come il mondo”.

“Gli angeli dei libri di Daraya” di Delphine Minoui – La Nave di Teseo Editore 2018

L'autrice del libro segue da Istanbul come giornalista la situazione siriana e tramite social network entra in contatto e avvia un dialogo in Skype con dei giovani che vivono nella città di Daraya, un suburbio della città di Damasco assediato dall'esercito del regime siriano di Assad.

La città di Daraya vive l'esperienza della ribellione popolare pacifica e non violenta sorta nel contesto della Primavera Araba siriana e vede la propria popolazione calare da 250.000 unità a 12.000 e in seguito a 8.300.

Nel libro emerge la testimonianza di un gruppo di giovani animatore del consiglio locale della città ribelle di Daraya nella convinzione espressa nelle parole di uno loro che “una rivoluzione non si abbandona a metà strada”.

Nella città di Daraya anche dopo l'inizio del conflitto armato, conseguente alla repressione violenta e sanguinaria del movimento di protesta popolare, il consiglio locale mantiene sempre un controllo sull'ala militare interna all'Esercito Libero Siriano e prende le decisioni anche in ambito militare.

Il gruppo di giovani dalle macerie degli edifici distrutti dalle bombe recupera migliaia di libri e apre una biblioteca “simbolo di una città ribelle , dove si costruisce qualcosa quando intorno a noi crolla tutto”.

La lettura diviene un alimento spirituale per il gruppo di giovani, un atto di trasgressione e di affermazione di libertà e la biblioteca si pone come un vero e proprio servizio alla popolazione con un orario di apertura al pubblico durante la settimana.

La città di Daraya rimane assediata, continuamente bombardata, privata di collegamenti e tagliata fuori da ogni possibilità di rifornimento di generi alimentari e di prima necessità.

Nella data di Giovedì 4 Agosto 2016 e nei giorni successivi la città di Daraya subisce un attacco chimico con bombe al Napalm.

Alle nove del mattino del 27 Agosto 2016 all'autrice del libro giunge il messaggio “ce ne andiamo:(”. E' giunto un ultimatum da un emissario del regime, è finita ogni possibilità di sopravvivenza e diviene necessario avviare una trattativa con il regime che porterà allo spostamento degli attivisti e dei combattenti rimasti con le loro famiglie nella città di Idlib nel Nord – Est della Siria.

La biblioteca di Daraya viene saccheggiata dai soldati del regime impadronitisi della città e l'autrice del libro ricorda un evento simile avvenuto nella Bebelplatz di Berlino quando il 10 Maggio 1933 il governo di Hitler fece bruciare in una sola notte migliaia di libri sequestrati ai dissidenti dai soldati nazisti.

Osserva l'autrice nella pagine finali: “Ma qualunque cosa succeda, mi dico, quei giovani eroi siriani hanno da condividere una storia immortale”.

“Nel mare ci sono i coccodrilli – storia vera di Enaiatollah Akbari” B.C. Dalai Editore, 2010.

“Storia di un figlio – andata e ritorno” Baldini+Castoldi Editore 2020

Testi redatti da Fabio Geda e Enaiatollah Akbari

I due libri, scritti a distanza di 10 anni l'uno dall'altro, raccontano la storia di Enaiatollah Akbari nato in un piccolo villaggio di nome Nava nella provincia di Ghazni in Afghanistan . Per Enaiat il suo paese, dove trascorre la prima infanzia, è il “posto più bello del mondo” ma la madre considera troppo pericolosa la sua permanenza per il rischio di assoggettamento a una condizione di sostanziale schiavitù ad opera di un gruppo di Pashtun.

La condizione di assoggettamento come sorte comune ad altre persone appartenenti alla stessa etnia hazara era già stata subita dal padre di Eniat ucciso da un gruppo di banditi durante uno dei suoi viaggi tra le montagne effettuato per trasportare delle merci tra l'Afghanistan e l'Iran per conto del gruppo di Pashtun.

La madre organizza quindi l'uscita di Eniat dall'Afghanistan e con il tramite di un trafficante lo accompagna in Pakistan. Dopo tre giorni di permanenza in un ostello al risveglio la mattina , all'età presunta di dieci anni, Eniat non trova più al suo fianco la madre tornata nel suo paese e viene quindi a trovarsi solo nella grande città pakistana di Qetta.

Per Eniat inizia quindi una vita dura da clandestino in paesi stranieri con un percorso migratorio condotto attraverso periodi di permanenza in Pakistan, Iran, Turchia e Grecia.

Dalla Grecia Eniat raggiunge l'Italia nascosto sotto un camion in partenza dal porto di Corinto.

Con l'aiuto di un amico afghano residente a Torino entra in contatto con una operatrice dei servizi sociali comunali che di fronte alle lacune e alle carenze del sistema di accoglienza finisce per inserirlo, in affidamento, all'interno del proprio nucleo familiare.

Dopo 8 anni dalla sua partenza con il generoso aiuto del padre di un amico afghano stabilitosi in Pakistan Eniat riesce a entrare in contatto telefonico con la madre.

Eniat a distanza di 10 anni dalla pubblicazione del primo libro “nel mare ci sono i coccodrilli”, ancora con l'aiuto di Fabio Geda , conosciuto in un incontro presso un centro interculturale di Torino, pubblica un secondo libro che parte dalla conclusione del primo con il dialogo riavviato con la madre dopo 8 anni di interruzione di ogni possibile rapporto.

Nel secondo libro scorre la descrizione delle difficili condizioni di vita del nucleo familiare di Eniat, composto dalla madre, che morirà in un tragico incidente, dalla sorella e dal fratello, tra l'Afghanistan e il Pakistan. Il fratello seguirà anch'egli la strada di un percorso migratorio lontano dal proprio paese.

Viene inoltre descritto il positivo percorso di inserimento nel contesto sociale italiano di Eniat, invitato a presentare la sua testimonianza in numerosi incontri e dibattiti in Italia e all'estero. Eniat ottiene una stabile occupazione lavorativa e ha la possibilità di condurre un percorso di studi e di conseguire la laurea con una tesi in scienze internazionali, dello sviluppo e della cooperazione sui processi di istruzione in Afghanistan.

Eniat raggiunge per una visita la propria sorella , in attesa del quinto figlio, che vive con la sua famiglia nel quartiere di Hazara Town nella città di Qetta in Pakistan e incontra la futura moglie, anch'ella Afghana, che riuscirà a raggiungerlo a Torino dopo aver ottenuto il visto di ingresso a seguito dell'esito della procedura di ricongiungimento familiare.

“Stanotte guardiamo le stelle”– Edizioni Feltrinelli 2016

“I ragazzi hanno grandi sogni”– Edizioni Feltrinelli 2018

Testi redatti da Alì Ehsani e Francesco Casolo

Il primo dei due libri racconta il percorso di vita di Alì Ehsani dai primi anni dell’infanzia vissuti con il fratello maggiore Mohamed e i genitori a Kabul in una condizione di vita povera ma serena, fino all’arrivo in Italia all’età di soli tredici anni e alle prime esperienze nel nostro paese.

All’età di otto anni, nell’anno 1997, la casa di famiglia di Alì viene distrutta da una bomba e i genitori rimangono uccisi. Alì e il fratello più grande Mohamed vedono la loro vita trasformata dal tragico episodio e affrontano insieme un futuro difficile con la forza della loro unione e del ricordo dell’esempio dei genitori. I due fratelli vengono ospitati dalla famiglia dell’amico Ahmed e il fratello maggiore Mohamed progetta la fuga dall’Afghanistan dove ormai per i due fratelli non rimane più nulla. Alì, più piccolo, si pone al seguito del fratello il quale assume ogni decisione con la convinzione che “noi siamo come uccelli e voliamo lontano” e quindi occorre perseguire con convinzione una prospettiva di vita libera e dignitosa.

Alì e Mohammed passano insieme dal Pakistan e dall’Iran, ove vengono ospitati da degli zii emigrati da tempo i quali conducono una dura vita da clandestini e con il loro lavoro aiutano le famiglie rimaste in Afghanistan.

Mohamed decide che è necessario per loro lasciare l’Iran e cercare un futuro migliore. Tramite dei trafficanti raggiungono la città di Istanbul in Turchia dove Mohammed trova un lavoro dignitoso presso un laboratorio di sartoria all’interno di un centro commerciale, ma la mancanza di prospettive dovuta alla condizione di clandestinità spinge Mohammed alla decisione di recarsi in Grecia da solo con un tragitto via mare in canotto. Alì dovrà rimanere a Istanbul perché troppo piccolo per tentare il pericoloso viaggio in mare. L’intenzione di Mohammed è di progettare un viaggio sicuro verso la Grecia per il fratello Alì appena sarà riuscito a guadagnare la somma necessaria.

Purtroppo il progetto non si realizzerà e Alì dopo lunghi giorni privi di ogni contatto con il fratello riceverà la terribile notizia della sua morte in mare.

Alì trova quindi una ospitalità densa di affetto e generosità nella famiglia del datore di lavoro di Mohammed, di nome Bekir, ma arriverà anche lui alla decisione di lasciare la Turchia per recarsi in Grecia.

Alì riesce a raggiungere la Grecia e da lì progetta il viaggio verso l’Italia. Dopo un primo viaggio fallito e finito con un rimpatrio in Grecia con un secondo tentativo Alì raggiunge nuovamente l’Italia insieme al compagno Khaled nascosto sotto un camion in partenza dal porto di Patrasso .

Giunto a Venezia Alì, all’età di tredici anni, si reca a Roma dove seguendo i consigli di un amico Afgano riesce a trovare accoglienza e ritrova il calore materno tra le braccia di una signora iraniana di nome Amira. Alì passa attraverso diversi centri di accoglienza e incontra esperienze fortemente negative subendo l’umiliazione della sottrazione della borsa di studio conquistata in prima superiore. Alì riesce comunque a immergersi nello studio secondo il disegno pensato per lui dal padre e dal fratello Mohammed e nel Novembre 2015 raggiunge l’obiettivo della laurea in Giurisprudenza.

Il secondo libro “I ragazzi hanno grandi sogni” racconta il cammino di Alì dall’arrivo in Italia in una condizione di avvertita separazione e distanza dalle condizioni di vita dei suoi coetanei da lui considerati “normali” fino al raggiungimento, negli anni degli studi universitari, del sogno di una condizione di vita all’altezza delle sue aspettative, delle sue potenzialità e dei desideri del fratello Mohamed, deceduto ma sempre vivo e presente nella memoria.

“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. Brigitte accoglie e cura in una sua clinica dei giovani rimasti feriti 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 partorienti, 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 Sistema 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 a Roma 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 fornire un aiuto e un concreto sostegno alla persona in fuga dal proprio paese. 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.

“Un re clandestino – la mia storia vera” di Fahim Mohammad, Xavier Parmentier, Sophie Le Callennec” Edizione Bompiani febbraio 2015

Nel libro scorrono le parole di Fahim, minore proveniente dal Bangladesh e rifugiatosi in Francia insieme al padre Nura e di Xavier, allenatore di scacchi di Fahim e punto di riferimento nel territorio francese di padre e figlio. Fahim e Xavier sono aiutati nella scrittura del libro da Sophie Le Callennec, una delle promotrici della catena di solidarietà che consentirà di offrire un futuro positivo a Nura e Fahim trovatisi a vivere in territorio francese il loro difficile percorso di esuli in fuga dal Bangladesh, loro paese di origine.

Nel suo paese Fahim conduceva una vita felice insieme alla famiglia in una condizione dignitosa anche sotto il profilo economico.

Dall’età di cinque anni sulle orme del padre Fahim comincia a esprimere una spiccata abilità nel gioco degli scacchi che scatena delle reazioni nel suo ambiente.

Tali reazioni si esprimono con minacce che spingono la famiglia alla decisione di procurare la fuga dal Bangladesh di Fahim, accompagnato dal padre.

La vita cambia e Fahim il 2 Ottobre 2008 all’età di 8 anni è costretto ad abbandonare il luogo dell’infanzia e gli affetti più cari, la madre e la sorella.

Fahim e il padre dopo un breve passaggio in Ungheria si recano in Francia e su consiglio di connazionali si avvicinano al circuito dell’ accoglienza e presentano richiesta di asilo. Nello stesso tempo il circolo di scacchi di Creteil diventa per Fahim e per il padre un positivo contesto di riferimento grazie anche alla figura di Xavier che si offre come allenatore ma anche come sostegno nella vita.

Fahim e il padre vengono quindi accolti in una delle più antiche strutture di accoglienza per richiedenti asilo francesi “France Terre d’Asile” ma con l’esito negativo della richiesta di asilo sia nella prima fase amministrativa che nella fase di ricorso giurisdizionale si esaurisce la possibilità di permanenza nel circuito di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. Fahim e il padre transitano quindi nelle strutture dedicate alla generale emergenza abitativa fino all’esaurimento anche di tale possibilità.

A questo punto per Nura e Fahim si apre una prospettiva di caduta nel baratro con la privazione di ogni minima possibilità di vita dignitosa.

Con il venir meno di ogni supporto da parte delle istituzioni locali emergono le reti informali di aiuto attive nel contesto associativo gravitante intorno al circolo di scacchi di Creteil.

Una imprevista evoluzione è determinata dal successo di Fahim nel campionato nazionale di scacchi di Francia della sua fascia di età nell’anno 2012 all’età di 11 anni. La vicenda di Fahim, minore “clandestino” campione nazionale di scacchi, acquista l’attenzione dei media in ambito nazionale e internazionale. Lo stesso Presidente del Consiglio François Fillon viene interpellato in televisione sul suo caso. A questo punto la Prefettura rilascia il permesso di soggiorno a padre e figlio e il Sindaco di Creteil mette a disposizione un’abitazione e un lavoro al padre di Fahim.

Il libro attraverso il racconto di una storia e vicenda personale potremmo dire “di successo” mostra uno spaccato del percorso di vita di un richiedente asilo in territorio europeo con le opportunità a disposizione ma anche con le grandi difficoltà da affrontare e con i momenti di forte solitudine.

Alla conclusione della lettura il pensiero si rivolge necessariamente a quanti nelle stesse condizioni sostanziali di Nahim e del padre Nura non possono avvalersi delle risorse personali di Fahim e delle peculiari circostanze che ne hanno determinato la risalita e il riscatto.

La vicenda ha anche ispirato il film dal titolo “Qualcosa di meraviglioso”.

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

“Io sono Joy – Un grido di libertà dalla schiavitù della tratta” di Mariapia Bonanate con prefazione di Papa Francesco – Ed. Paoline 2021

I due libri ci avvicinano alla conoscenza del fenomeno criminale della tratta di donne destinate al mercato della prostituzione nel nostro paese.

Il primo testo racconta la storia di Blessing, 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.

Il secondo testo racconta la storia di Joy, anche lei cresciuta in un ambiente familiare di relativa povertà aggravata dalla morte del padre che la costringe ad abbandonare la scuola per aiutare la madre e le sorelle a cucinare il riso e le patate da vendere al mercato.

Joy subisce l'inganno di una falsa proposta di lavoro in Italia con la garanzia di un viaggio sicuro e che invece si rivelerà segnato da violenze e soprusi gravissimi nell'attraversamento del deserto e nella permanenza nell'inferno della Libia.

Come Blessing anche Joy troverà il coraggio della denuncia per uscire dal circuito della prostituzione a Castelvoturno con un'accoglienza a Caserta nella casa Rut gestita dalle suore orsoline.

Il racconto delle vicende personali delle protagoniste contiene la 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, la sottoposizione a riti *voodoo*, 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.

Nel percorso di vita di Blessing e Joy si inserisce, come si è detto, il contatto con l'esperienza di Casa Rut luogo di accoglienza promosso da una comunità di suore Orsoline provenienti da Vicenza e giunte a Caserta il 2 ottobre 1995 ove incontrano il Vescovo Nogaro “uomo tenace e

appassionato, instancabile voce profetica a difesa dei poveri e dei tanti immigrati presenti nel territorio casertano costretti a vivere in condizioni spesso disumane..”(dal libro “Non piu’ schiave. Casa Rut, il coraggio di una comunita’ “ di Rita Giaretta).

L’8 Marzo 1997 , festa delle donne, “seguendo il cuore e non la paura” , insieme a un gruppo di volontarie , amiche della comunita’, le suore di Casa Rut si dirigono con la loro macchina “per le strade della periferia di Caserta portando un fiore e un augurio di amicizia, scritto in italiano, in francese e in inglese alle numerose giovani costrette a star lì in attesa di clienti”.

Da questo gesto nasce l’esperienza di accoglienza piu’ che ventennale di Casa Rut dalla quale è anche sorta nel 2004 la [Cooperativa Sociale “New Hope”](#) per favorire l’inserimento lavorativo delle ospiti e per avviarle a una piena autonomia.

In ambito internazionale ricordiamo la rete [Talitha Kum](#) formata da piu’ di 6.000 suore cattoliche, collaboratori e amici impegnati contro la tratta di esseri umani e lo sfruttamento con reti territoriali presenti in diversi paesi del mondo.

La denominazione della rete prende spunto dal versetto del Vangelo di Marco “Talità Kum” “fanciulla, io ti dico, alzati” (Marco 5,41)

“Sekù non ha paura – Una storia di amici in fuga” di Paolo Di Stefano Ed. Solferino 2018

Il protagonista del libro, di nome Sekù, nasce nella città di Bamako in Mali, studia con impegno stimolato dal padre ed è il più bravo in una classe di 62 alunni. Ha la passione del calcio coltivata in una squadra chiamata “Jeunesse” e per l’allenatore il nome Sekù ha il significato di “gran guerriero”. Questo appellativo, conservato nella mente, lo aiuta e gli dà sicurezza.

Assorbe gli insegnamenti essenziali per la vita dal padre impegnato in un lavoro di veterinario duro, senza pause e condotto con passione e dalla madre che gli ricorda sempre in ogni occasione il valore del rispetto reciproco tra le persone: “se rispetti la gente anche la gente rispetta te”.

La morte del padre colpito dalla malaria determina uno sconvolgimento nella vita di Sekù e della sua famiglia.

Lo zio di Sekù aspira ad acquisire le trenta mucche di proprietà del fratello deceduto e teme la concorrenza del nipote, unico componente maschio della famiglia.

Sekù viene quindi aggredito e minacciato dallo zio e su invito della madre e con il suo aiuto lascia il suo paese ed è costretto ad allontanarsi da lei e dalla sorella Uma.

Inizia quindi un duro percorso migratorio con un viaggio in un bus di 1000 chilometri della durata di tre giorni verso la città di Gao. Da lì con un altro lungo viaggio nel deserto all’interno di un camion raggiunge l’Algeria. Durante il viaggio fa amicizia con un ragazzo di nome Papis proveniente dal Gambia intenzionato a raggiungere l’Europa.

Dopo un periodo di permanenza in Algeria insieme a un amico gambiano di nome Usman decide di lasciare quel paese ove i neri africani subiscono le violenze e il disprezzo della popolazione e raggiunge la Libia.

In Libia le condizioni di vita sono durissime. Le persone di colore nero in ogni momento rischiano di venire rapite e di subire violenze e torture.

Insieme all’amico Usman riesce a lasciare la Libia e a raggiungere l’Italia con un viaggio in mare in un barcone che viene soccorso da navi italiane.

La permanenza in Italia di Sekù in compagnia dell'amico Usman inizia con una breve permanenza nella città di Brescia e con l'esperienza del lavoro agricolo in condizioni di gravissimo sfruttamento nel "ghetto" a Foggia.

Sekù e Usman lasciano il "ghetto" e raggiungono la città di Roma dove incontrano un senegalese di nome Tagut, denominato affettuosamente il "filosofo-giraffa", che diventa un essenziale punto di riferimento per i due amici.

L'esperienza e i contatti di Tagut consentono di disegnare un futuro positivo per Usman che rimane nell'isola di Procida ospite del Sig. Mario figlio di un esule riparatosi in Africa ai tempi della guerra e per Sekù che raggiunge la città di Milano per venire inserito in una struttura di accoglienza dedicata ai minori stranieri condotta dalla associazione Villa Amantea.

Nel positivo contesto di accoglienza Sekù conosce persone attente e sensibili come Federica e Abi, educatrice e mediatrice culturale, chiamata Mamma Africa dai ragazzi ospiti della struttura,.

A Milano Sekù inizia a lavorare in un ristorante, incontra l'amico Papis conosciuto durante il viaggio verso l'Algeria e Gilda con la quale avvia una relazione sentimentale.

"La pelle in cui abito" di Kader Diabete con Giancarlo Visitilli Ed. Laterza Anno 2019.

Il libro è scritto da Kader Diabete , nato nella città di Man in Costa d'Avorio, insieme a Giancarlo Visitilli, scrittore, giornalista, critico cinematografico e insegnante di liceo.

Nel testo è descritto il percorso di vita di Kader Diabete dall'infanzia, alla fuga dal suo paese all'età di quindici anni nell'Ottobre del 2016, al durissimo percorso migratorio fino all'arrivo in Italia.

Kader nasce in un positivo contesto familiare circondato da affetti e in un ambiente sociale complesso ma non privo di stimoli nel quale avvia un impegno civico e culturale attivo nel mondo giovanile e studentesco con riferimenti al pensiero e all'esempio di figure del passato tra le quali spicca Thomas Sankara, considerato il "mio mito", leader del Burkina Faso morto assassinato.

Kader entra in relazione con una cultura africana densa di significati positivi, quali un culto dell'ospitalità tale non consentire di concepire il termine "straniero".

Kader entra però anche in un doloroso contatto con aspetti di tradizioni perverse diffuse nel continente africano che spingeranno il suo tenero amore Assetou, di cui continua a conservare il ricordo, verso la soggezione a un matrimonio precoce coatto.

Inoltre nell'anno 2015 muore il fratello e "insieme a lui si decide anche la mia fine".

Una radicata tradizione culturale spingerebbe Kader a un matrimonio senza amore con la moglie del fratello defunto, rimasta vedova.

Per sfuggire a tale destino Kader scappa ad Abidjan capitale della Costa d'Avorio Abidjan ove per quasi un anno riesce a lavorare come ambulante.

Il percorso migratorio di Kader passa attraverso l'attraversamento del deserto e l'esperienza dell'inferno libico.

Secondo le sue parole "l'unica possibilità per comprendere davvero la vita del migrante è ascoltare le voci di chi è rinchiuso nell'inferno libico, dove tutto è assolutamente scorretto, e non solo politicamente. In quel luogo l'umanità ha smesso di esistere".

In un gommone con 128 persone a bordo Kader attraversa il mare e giunge nel porto di Reggio Calabria dopo il soccorso prestato da una nave di Medici Senza Frontiere.

L'incontro con la nostra comunità inizia un giovedì di pioggia con il sorriso e la dolcezza della voce di Elisabetta, operatrice di Medici Senza Frontiere.

Kader entra in seguito in contatto con Daniela considerata la sua mamma italiana con la quale raggiunge la città di Corato in Puglia accolto da una nuova famiglia nella quale si sente amato e protetto.

L'incontro con Daniela avviene "a Riace, città della Calabria che per me ha un solo padre, Mimmo Lucano. In quella straordinaria città Daniela – che è di Corato, in Puglia, lavorava come volontaria, insieme a tante altre donne, a tanti uomini e a molti giovani".

Rimane un legame forte di Kader con il suo paese di origine e il desiderio, un giorno, di dedicarsi a un impegno "avendo un piede e una gamba qui, e l'altra nel mio paese" con la forza e il sostegno delle conoscenze acquisite.

Nel ricordo delle parole del padre per Kader "la cultura illumina il buio". Il valore della cultura "ci penetra sotto la pelle, entra nel nostro corpo e ci scorre nelle vene" e rappresenta il fondamento di ogni motivo di speranza per il futuro.

APPROFONDIMENTI

LINEE GUIDA PER IL RICONOSCIMENTO PRECOCE DELLE VITTIME DI MUTILAZIONI GENITALI FEMMINILI O ALTRE PRATICHE DANNOSE

Il testo dal titolo "[Linee guida per il riconoscimento precoce delle vittime di mutilazioni genitali femminili o altre pratiche dannose](#)" è frutto di una elaborazione svolta da alcuni organismi qualificati (Associazione Parsec Ricerca e Interventi Sociali; Coop. Soc. Parsec; Università di Milano-Bicocca; A.O. San Camillo Forlanini; Nosotras Onlus e Associazione Trama di Terre) ed è principalmente rivolto a operatori inseriti nei percorsi di prima accoglienza di richiedenti asilo.

Il documento mette a disposizione informazioni essenziali sul fenomeno delle mutilazioni genitali femminili o su altre pratiche dannose per le donne quali innanzitutto il matrimonio forzato in età precoce.

Secondo la definizione contenuta nel testo "La mutilazione genitale femminile comprende tutte le procedure che includono la rimozione parziale o totale dei genitali femminili per ragioni culturali o altre ragioni non terapeutiche".

La conoscenza di tale fenomeno, diffuso in alcuni dei paesi di provenienza dei richiedenti asilo, consente innanzitutto di favorire un adeguato orientamento, aiuto e sostegno sotto il profilo psicologico e sotto il profilo strettamente sanitario in favore della donna vittima della mutilazione. Nel documento è anche contenuto un elenco di strutture specializzate presenti nel nostro paese.

La conoscenza del fenomeno consente inoltre di favorirne la considerazione nell'ambito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

La soggezione alla pratica della mutilazione è considerata legata a fattori riconducibili a tradizioni e retaggi culturali dei paesi di origine in un quadro di assoggettamento della donna al potere maschile.

La subita mutilazione o il rischio di mutilazione e le altre pratiche di assoggettamento della donna quali il matrimonio forzato in età precoce acquistano pertanto rilevanza nella procedura di asilo nell'ambito di una considerazione e valutazione del "genere femminile" quale gruppo sociale soggetto a persecuzione con conseguente possibile riconoscimento dello status di "rifugiato" ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 o di forme complementari di protezione.

Indicazioni in tal senso sono contenute nella "[Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica](#)" sottoscritta a Istanbul l'11 Maggio 2011.

Di seguito riportiamo due tabelle estrapolate dalle linee guida. Nella prima tabella vengono indicati i paesi ove è riscontrata la pratica delle mutilazioni genitali femminili con la valutazione della percentuale di rischio di soggezione da parte della donna in relazione alla diffusione del fenomeno in ciascun paese. Nella seconda tabella vengono indicate le fasce di età nelle quali la pratica della mutilazione viene esercitata in ciascuno dei paesi esaminati.

Prevalenza MGF fra le donne di età 15-49 per paese di origine, individuazione del rischio




PROVENIENZA	MGF (%)	TENDENZA AL CALO	RISCHIO	
Somalia	98	NESSUNA	6	ALTO
Guinea	97	NESSUNA		
Djibuti	93	NESSUNA		
Sierra Leone	90	DISCRETA		
Mali	89	NESSUNA	5	
Egitto	87	DISCRETA		
Sudan	87	DISCRETA		
Eritrea	83	DISCRETA		
Nigeria* Stati: Imo, Ebonyl, Osun, Oyo	70-80			
Senegal* Aree del sud	70-80			
Burkina Faso	76	FORTE		
Gambia	75	NESSUNA	4	MEDIO ALTO
Senegal* Etnie: Madingue, Soninke	70			
Ethiopia	74	DISCRETA		
Ghana* Aree: Regioni del nord	75			
Curdi irakeni	70	FORTE		
Mauritania	69	DISCRETA		
Liberia	50	FORTE	3	
Benin* Etnie: Bariba, Peul,; Area Borgou	50	FORTE		
Senegal* Etnie: Diola, Poular	40-50			
Guinea-Bissau	45	NESSUNA		
Nigeria* Stati: Edo (Benin City); Lagos, Ondo, Delta; Kano; Kwara, Enugu	30-50			
Nigeria* Etnie: Ekoi, Igbo, Yoruba	30-50			
Chad	44	DISCRETA		
Costa d'Avorio	38	DISCRETA		
Nigeria	25	FORTE	2	MEDIO BASSO
Senegal	25	DISCRETA		
Repubblica centrafricana	24	FORTE		
Kenya	21	FORTE		
Yemen	19	DISCRETA		
Tanzania	15	FORTE		
Benin	9		1	
Iraq	8			
Togo	5			
Ghana	4	NON SIGNIFICATIVO		
Niger	4			
Cameroon	1			
Uganda	1			

L* definisce le specificità, altrimenti il dato è nazionale

Alcuni paesi appaiono più volte per l'importanza dell'etnia o dell'area di provenienza [spesso coincidenti]

Figura 40 - Mutilazioni genitali femminili fra le donne dai 15 ai 49 anni d'età per paese d'origine e individuazione del rischio. Fonte: "linee guida per il riconoscimento precoce delle vittime di mutilazioni genitali femminili o altre pratiche dannose".

Proporzione di donne mutilate per classi d'età alla mutilazione e provenienza

 Molto precoce <5		 Precoce <9*		 Tardiva 10-14	
Yemen	100%	Burkina Faso	91%	Rep. Centrafricana	52%
Mali	89%	Somalia	88%	Sierra Leone	37%
Ghana	83%	Etiopia	86%	Kenya	30%
Nigeria	82%	Djibouti	84%	Egitto	29%
Mauritiana	81%	Benin	84%	Tanzania	21%
Niger	76%	Costa d'Avorio	83%		
Senegal	74%	Gambia	83%		
		Niger	83%		
		Guinea	82%		
		Sudan	74%		
		Egitto	71%		
		Chad	71%		
		Togo	68%		
		Tanzania	68%		
		Eritrea	68%		
		Iraq	67%		
		Guinea-Bissau	62%		
		Kenya	52%		

*Sono escluse le nazionalità che mutilano in più del 74% dei casi prima dei 5 anni (colonna a sinistra)

Figura 41 - Proporzione di donne mutilate per fasce d'età e paese di provenienza. Fonte: "linee guida per il riconoscimento precoce delle vittime di mutilazioni genitali femminili o altre pratiche dannose".

RIFERIMENTI

Il Centro Internazionale Studenti Giorgio La Pira ha collaborato alla realizzazione del testo e ha messo a disposizione il proprio sito Internet per la pubblicazione. Il Centro La Pira, costituito a Firenze nell'anno 1978, ispira la propria opera alla figura di [Giorgio La Pira](#), svolge un'attività di sostegno in favore di studenti internazionali, offre opportunità di dialogo interculturale e interreligioso e di apprendimento della lingua italiana a cittadini stranieri in genere, promuove momenti di incontro e occasioni di riflessione in una prospettiva di valorizzazione delle diversità linguistiche, culturali e religiose. La sua mission è recuperare il percorso virtuoso dell'*umanesimo fiorentino*, cercando di vivere l'anima cristiana di Firenze, offrendo una piccola porta aperta su una Europa pronta a dare, ma anche a ricevere, a imparare da tutti. Il Centro è da sempre luogo di accoglienza fraterna dei giovani internazionali e luogo di incontro e di dialogo tra chi giunge a Firenze da tante parti del mondo ed è *diverso* per abitudini, per cultura o per religione, secondo l'ideale della fraternità universale e il sogno della Pace che ha di fronte a sé la meta del *Mondo Unito*.

Nel 1978, a pochi mesi dalla scomparsa del Professor Giorgio La Pira, l'Arcivescovo di Firenze, Cardinale Giovanni Benelli, constatava la solitudine, l'amaro disorientamento, le difficoltà concrete dei molti studenti stranieri universitari presenti in città, particolarmente – come si diceva allora – di chi proveniva dai *Paesi in via di sviluppo*. Volle dar vita ad un Centro Internazionale che dedicò significativamente a Giorgio La Pira – già Sindaco della città e grande uomo di pace – mettendo a disposizione alcuni bei locali nel centro storico. Per l'animazione e la gestione di un'opera così nuova, che avrebbe dovuto coinvolgere molti con il volontariato, il Cardinale chiese aiuto a Chiara Lubich e ai membri del Movimento dei Focolari, che risposero subito con entusiasmo.

L'autore Giovanni Lattarulo, amico del Centro La Pira, in pensione, ha avuto occasione di occuparsi dei temi dell'asilo e dell'immigrazione nella esperienza lavorativa di funzionario e dirigente pubblico. Attualmente è componente del direttivo dell'Associazione "Rosa Bianca" (www.rosabianca.org) ed è impegnato anche in altre attività di volontariato.

Ha collaborato nel reperimento della documentazione in Internet, nella creazione dei collegamenti ipertestuali e nell'inserimento delle parti grafiche con il 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, ripresa nel molo dell'isola di Lampedusa, è messa a disposizione da Luigi Andreini, Presidente dell'Associazione "Progetto Accoglienza" impegnata nella conduzione del Villaggio La Brocchi, luogo di accoglienza e di animazione della comunità locale situato in Toscana nel cuore del Mugello.