SI Toscana a Sinistra

Campeggio Regionale
Workshop sull'Immigrazione
Cecina, 6 Settembre 2015

L'evoluzione dei flussi migratori nel Mediterraneo

Sergio Bontempelli

Immigrati, profughi, rifugiati (1)

- **Profughi (displaced persons).** «tutti i civili che si trovano fuori dai confini del proprio paese per motivi legati alla guerra»

  Supreme Headquarters Allied Expeditionary Force, *Administrative Memorandum n. 39*, 16 Aprile 1945, citato in S. Salvatici, *Senza casa e senza paese. Profughi europei nel Secondo Dopoguerra*, Il Mulino, Bologna 2008, pag. 14)

- **Rifugiati.** Il rifugiato è colui che, «per il fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori del paese di cui ha la cittadinanza, e non può, oppure, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale paese»

  Convenzione internazionale di Ginevra sullo status dei rifugiati, 1951, art. 1

Immigrati, profughi, rifugiati (2)

- **Sfollati interni (internally displaced persons o IDPs).** «Per sfollato si intende colui che abbandona la propria abitazione per gli stessi motivi del rifugiato, ma non oltrepassa un confine internazionale, restando dunque all'interno del proprio paese»

  Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), *Glossario*, http://rs.gs/m3n

- **Migranti.** E' migrante «chi sceglie di lasciare il proprio paese per stabilirsi (…) in un altro paese. Tale decisione, che ha carattere volontario anche se spesso è indotta da misere condizioni di vita, dipende generalmente da ragioni economiche ed avviene cioè quando una persona cerca in un altro paese un lavoro e migliori condizioni di vita»

  Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), *Domande frequenti - FAQ protezione*, dal sito UNHCR, http://www.unhcr.it/topics/faq-protezione-1

Immigrati, profughi, rifugiati (3)

- **Richiedenti asilo.** E’ richiedente asilo «colui che è fuori dal proprio paese e inoltra, in un altro stato, una domanda di asilo per il riconoscimento dello status di rifugiato. La sua domanda viene poi esaminata dalle autorità di quel paese. Fino al momento della decisione in merito alla domanda, egli è un richiedente asilo»

Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), *Glossario*, http://rs.gs/m3n

Immigrati, profughi, rifugiati (4)

- **Flussi misti (mixed flows).** «Il concetto di *migrazione mista* (noto anche come "nesso migrazione-asilo") si è sviluppato sulla base dell'idea per cui le migrazioni possono avere una varietà di motivazioni e organizzarsi in flussi diversi e misti. Mentre **le persone possono muoversi per sfuggire alle persecuzioni o ai conflitti, le loro motivazioni possono includere anche la speranza di una vita migliore** o di una situazione economica più vantaggiosa. Inoltre, **coloro che migrano per motivi economici possono utilizzare le stesse reti e gli stessi percorsi seguiti da coloro che migrano per sfuggire al conflitto**»

- EUROMED Migration Project, *Irregular Migration. First Peer-to-Peer Meeting. The Management of Mixed Migration Flows in the last decade: Lessons learnt and options for the future. Background paper*, Budapest 2013, http://rs.gs/LcP, pag. 1

Immigrati, profughi, rifugiati in sintesi

- **Immigrati.** Coloro che lasciano il proprio paese per motivi economici (per lavorare, per avere un reddito e una vita migliore ecc.)
- **Profughi.** Coloro che fuggono dalle guerre
- **Rifugiati.** Coloro che fuggono da persecuzioni subite nei propri paesi di origine
- **Sfollati o IDPs.** Coloro che fuggono da persecuzioni, ma rimangono all'interno dei confini del proprio paese
- **Richiedenti asilo.** Coloro che hanno presentato domanda di asilo e sono in attesa di risposta
- **Flussi misti (mixed flows).** Composti da persone che possono avere motivazioni economiche ed esigenze di protezione

Parte prima
Le migrazioni in Europa e lo spazio euromediterraneo

Le migrazioni in Europa

- In Europa come in Italia, i flussi migratori degli ultimi decenni sono in gran parte dovuti alle migrazioni economiche: rifugiati, profughi e “mixed flows” sono una minoranza
- **I flussi di migranti economici seguono per lo più rotte terrestri, da Est a Ovest**
- Il Mediterraneo è il punto di passaggio di richiedenti asilo, profughi e flussi misti

L’immigrazione economica nei paesi Ocse

- Secondo l’OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), le migrazioni economiche hanno subito in molti paesi sviluppati (e particolarmente in Italia, in Spagna e in Grecia), una **considerevole battuta d’arresto**

Fonte:

- **OECD, *Is migration really increasing?*, «Migration Policy Debates», n. 1, May 2014, OECD, Paris 2014, online in http://rs.gs/CoK and http://rs.gs/ZY1, p. 1**

Il caso italiano

- **Dati ISTAT.** Nel solo anno 2013, sono 43.640 i cittadini stranieri cancellati dalle anagrafi per emigrazione all'estero (pag. 102)
- **Permessi di soggiorno.** 145.670 permessi di soggiorno sono scaduti senza essere rinnovati (pag. 138)

Centro Studi e Ricerche IDOS (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione. Rapporto UNAR 2014. Dalle discriminazioni ai diritti,* UNAR, Roma 2014

Dunque

- A livello europeo (e in particolare nei paesi mediterranei più colpiti dalla crisi), **l'immigrazione tende a diminuire**, a **stabilizzarsi** e a **convivere con crescenti flussi di emigrazione**

Le Monde: immigrati e profughi

Le Monde

- «**L'immigrazione "tradizionale"**, alimentata dai fattori di attrazione di natura economica, **sta declinando in tutta Europa**, come ha recentemente osservato l'OCSE (…). Al contrario, **le migrazioni [forzate]**, che hanno origine dalle aree di guerra o sono causate dai cambiamenti climatici, **sono destinate ad aumentare nei prossimi anni**»

Fonte:

- Jean-Pierre Stroobants, *Immigration: la funeste myopie européenne*, in «Le Monde», 14 Maggio 2014, p. 20, online in http://rs.gs/xeC

Parte seconda
Le migrazioni forzate

Perché le migrazioni forzate

- Il Rapporto *Global Trends 2014* dell'UNHCR mostra che **negli ultimi cinque anni sono scoppiate almeno 15 nuove guerre:** otto in Africa (Costa d'Avorio, Repubblica Centrafricana, Libia, Mali, nord-est della Nigeria, Repubblica Democratica del Congo, Sud Sudan e quest'anno Burundi); tre in Medio Oriente (Siria, Iraq e Yemen); uno in Europa (Ucraina) e tre in Asia

Fonte: UNHCR, *Rapporto Global Trends 2014*, 18 Giugno 2015, http://rs.gs/MQH

Migrazioni forzate a livello globale

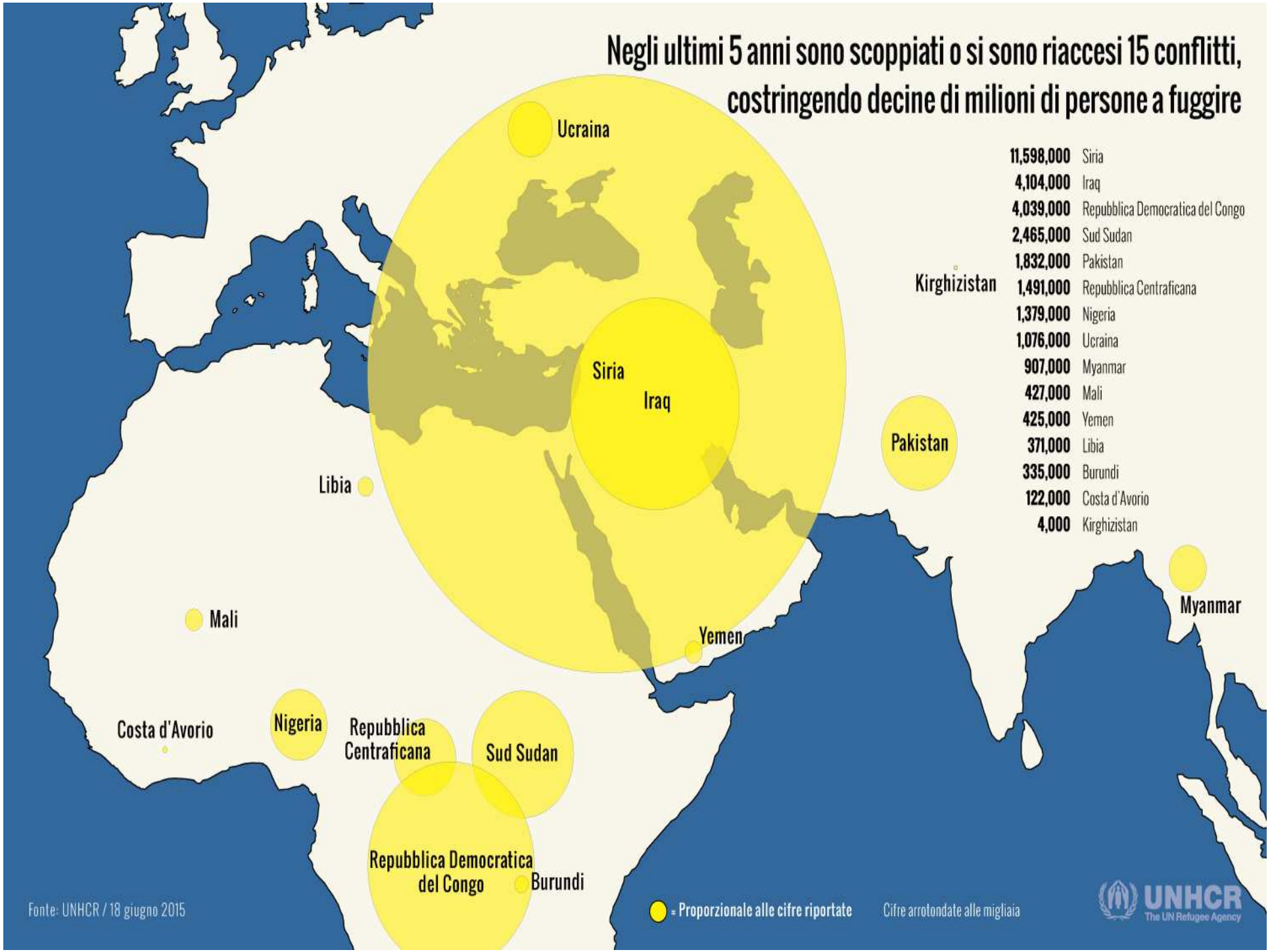
- Alla fine del 2014 si registravano nel mondo **59,5 milioni di migranti forzati** (8 milioni in più rispetto al 2013, e quasi il doppio di dieci anni fa
- Nel 2014, **ogni giorno 42.500 persone in media sono diventate rifugiate, richiedenti asilo o sfollati interni.** Ogni settimana un numero di persone equivalente agli abitanti di Firenze diventano profughi o rifugiati
- **In tutto il mondo, una persona ogni 122 è attualmente un rifugiato, uno sfollato interno o un richiedente asilo**

Fonte: UNHCR, *Rapporto Global Trends 2014*, 18 Giugno 2015, http://rs.gs/MQH

Guerra e profughi: infografiche

- Le infografiche presentate dall'Alto Commissariato per i Rifugiati assieme al Rapporto *Global Trends 2014* ci forniscono un quadro impressionante della situazione a livello globale…

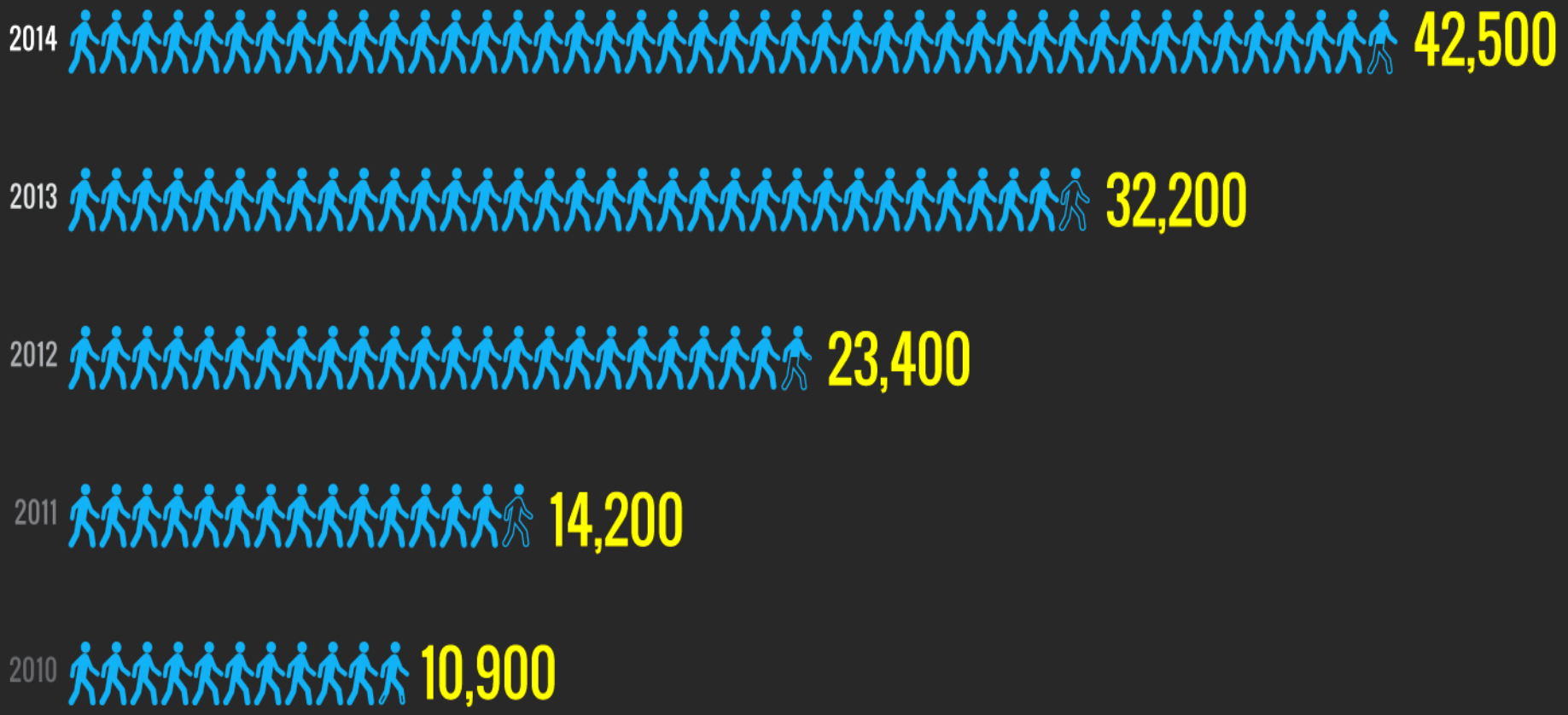
Fonte: UNHCR, *Rapporto Global Trends 2014*, infografiche di accompagnamento al testo, disponibili al sito http://www.unhcr.org/2014trends/


Negli ultimi 5 anni sono scoppiati o si sono riaccesi 15 conflitti, costringendo decine di milioni di persone a fuggire
Ucraina
Siria
Iraq
Libia
Pakistan
Kirghizistan
Mali
Yemen
Myanmar
Costa d'Avorio
Nigeria
Repubblica Centraficana
Sud Sudan
Repubblica Democratica del Congo
Burundi
11,598,000 Siria
4,104,000 Iraq
4,039,000 Repubblica Democratica del Congo
2,465,000 Sud Sudan
1,832,000 Pakistan
1,491,000 Repubblica Centraficana
1,379,000 Nigeria
1,076,000 Ucraina
907,000 Myanmar
427,000 Mali
425,000 Yemen
371,000 Libia
335,000 Burundi
122,000 Costa d'Avorio
4,000 Kirghizistan
Fonte: UNHCR / 18 giugno 2015
= Proporzionale alle cifre riportate
Cifre arrotondate alle migliaia
UNHCR
The UN Refugee Agency

Il crescente costo umano della guerra:
Persone costrette alla fuga quotidianamente dal 2010

UNHCR
The UN Refugee Agency

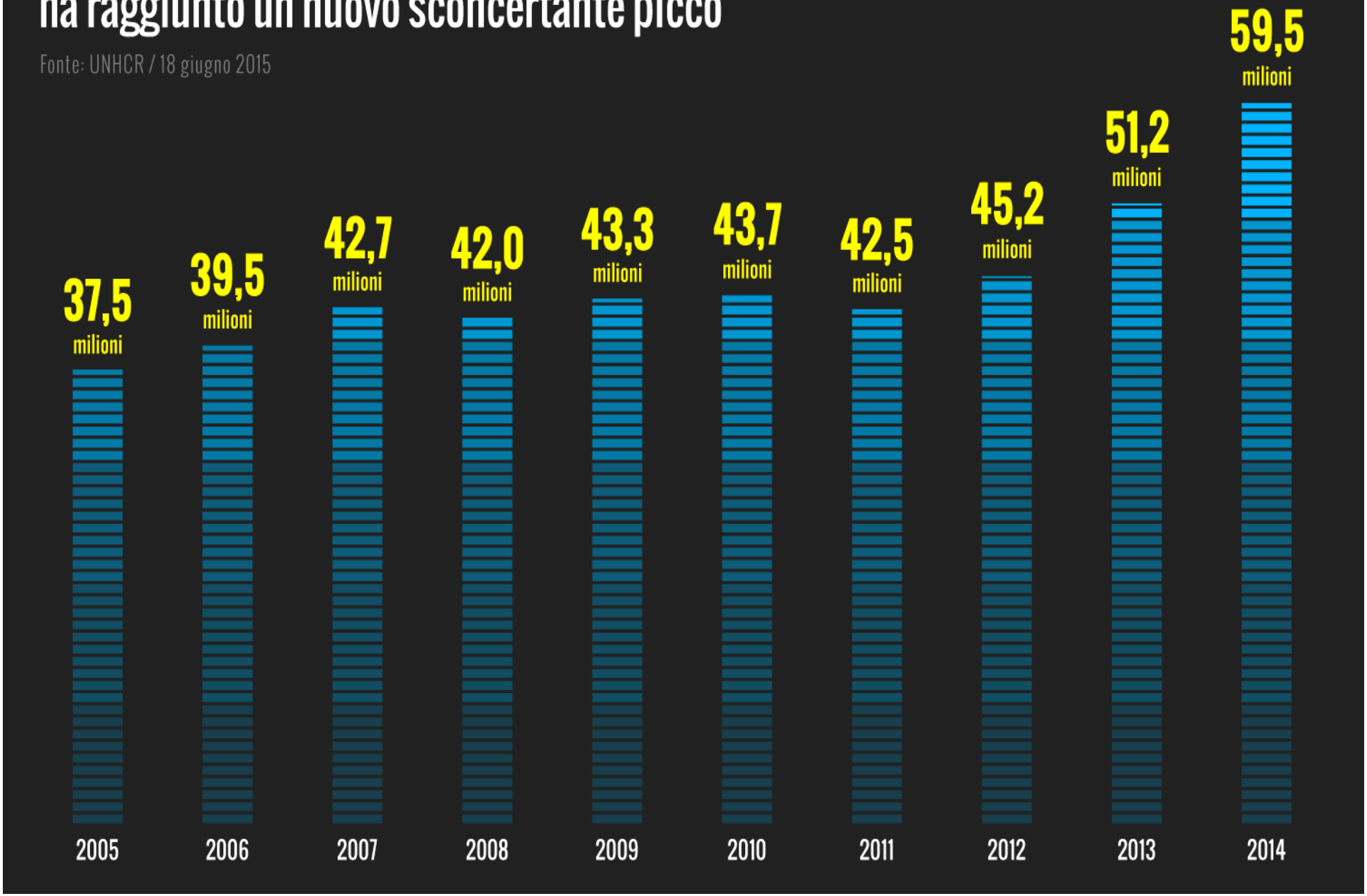
Fonte: UNHCR / 18 giugno 2015



Il numero delle persone costrette a fuggire causa della guerra ha raggiunto un nuovo sconcertante picco

UNHCR
The UN Refugee Agency

Fonte: UNHCR / 18 giugno 2015

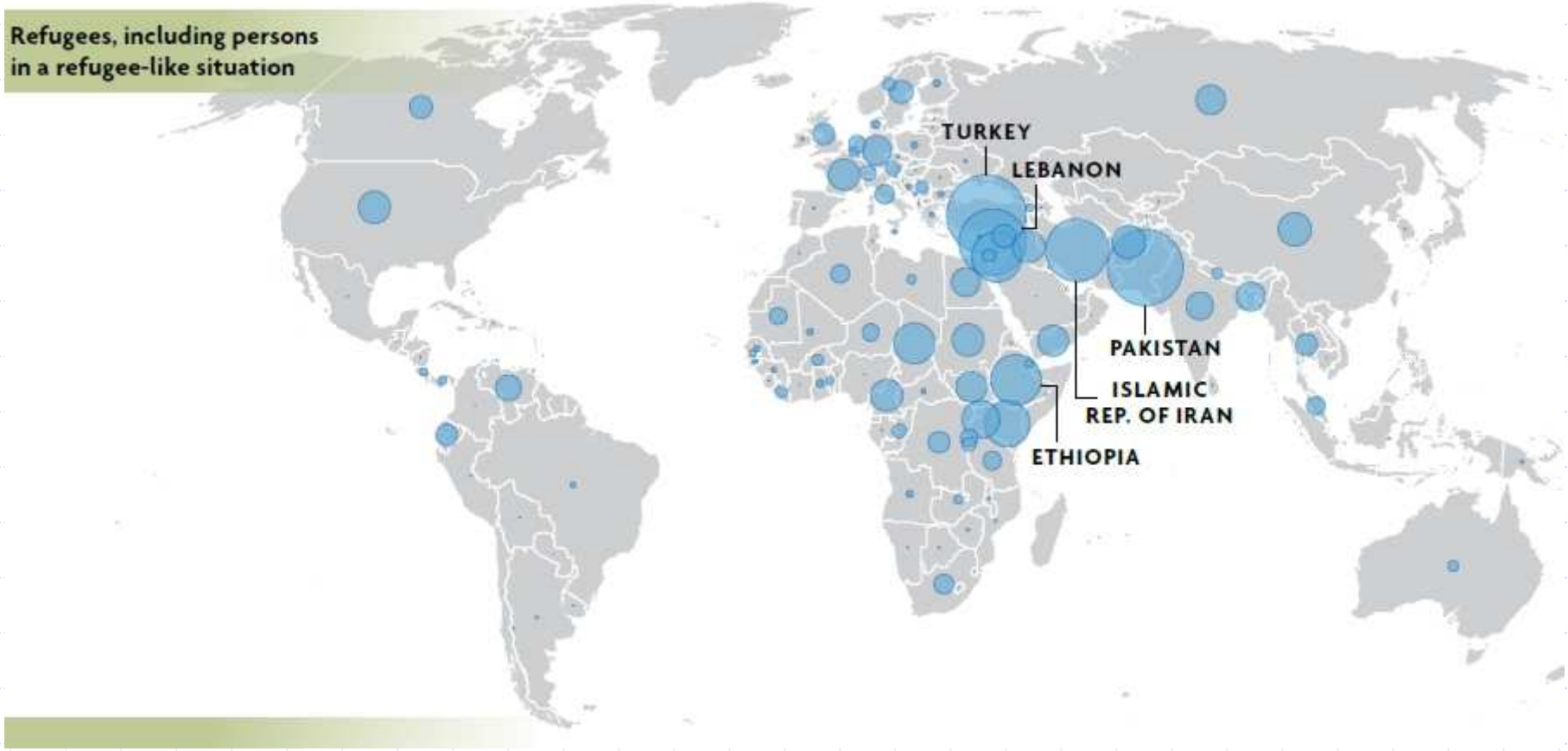


“Vengono tutti in Europa”?

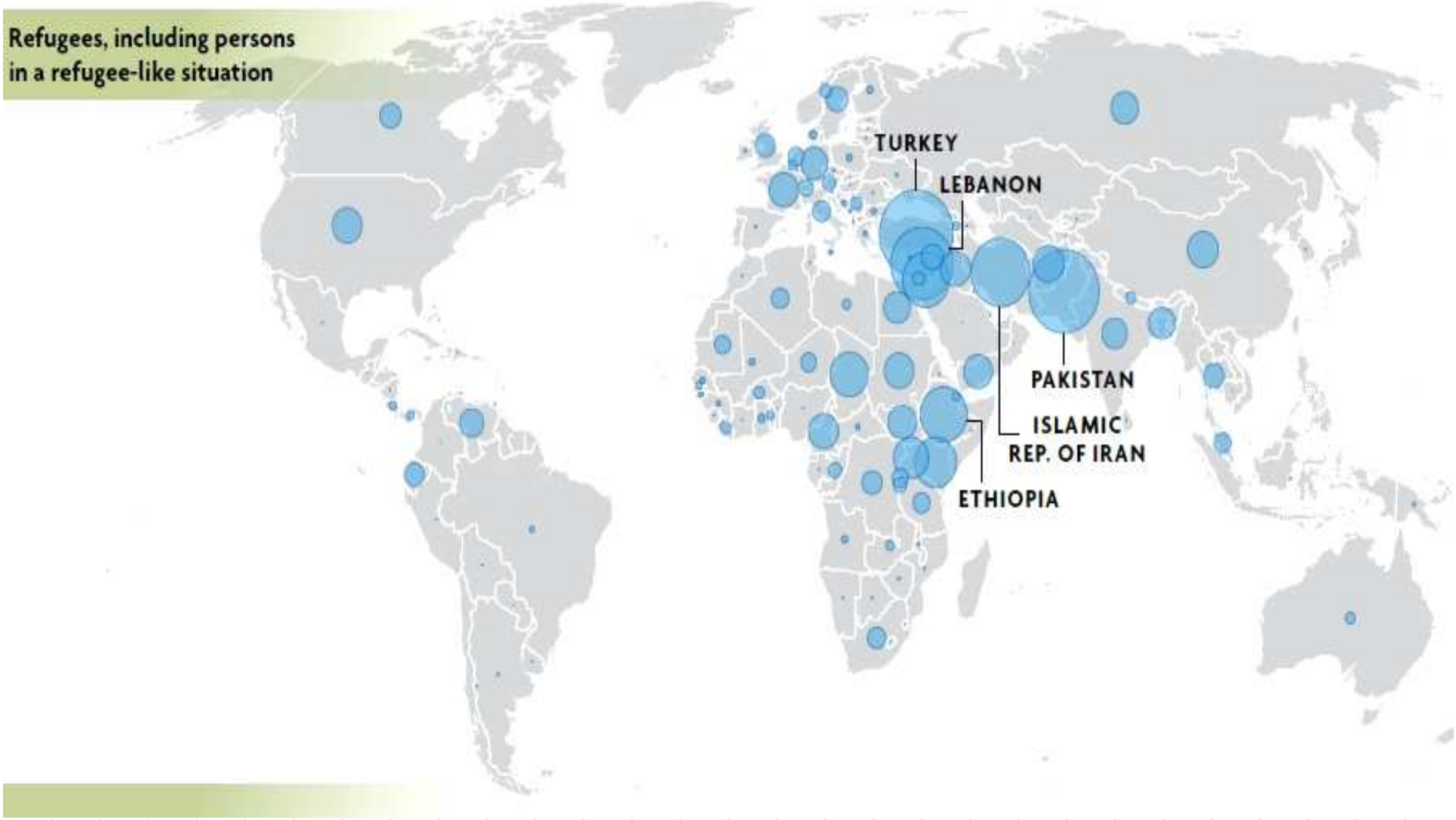
- Alla fine del 2014, **il paese del mondo col maggior numero di rifugiati è la Turchia** (1,6 milioni)
- I **primi cinque paesi del mondo** per numero di rifugiati sono **Turchia, Pakistan, Libano, Iran, Etiopia, Giordania**
- L’intera Europa accoglie 1 milione e 700 mila rifugiati, quanto il solo Pakistan

Fonte: UNHCR, *Rapporto Global Trends 2014*, http://www.unhcr.org/2014trends/, pagg. 2-4

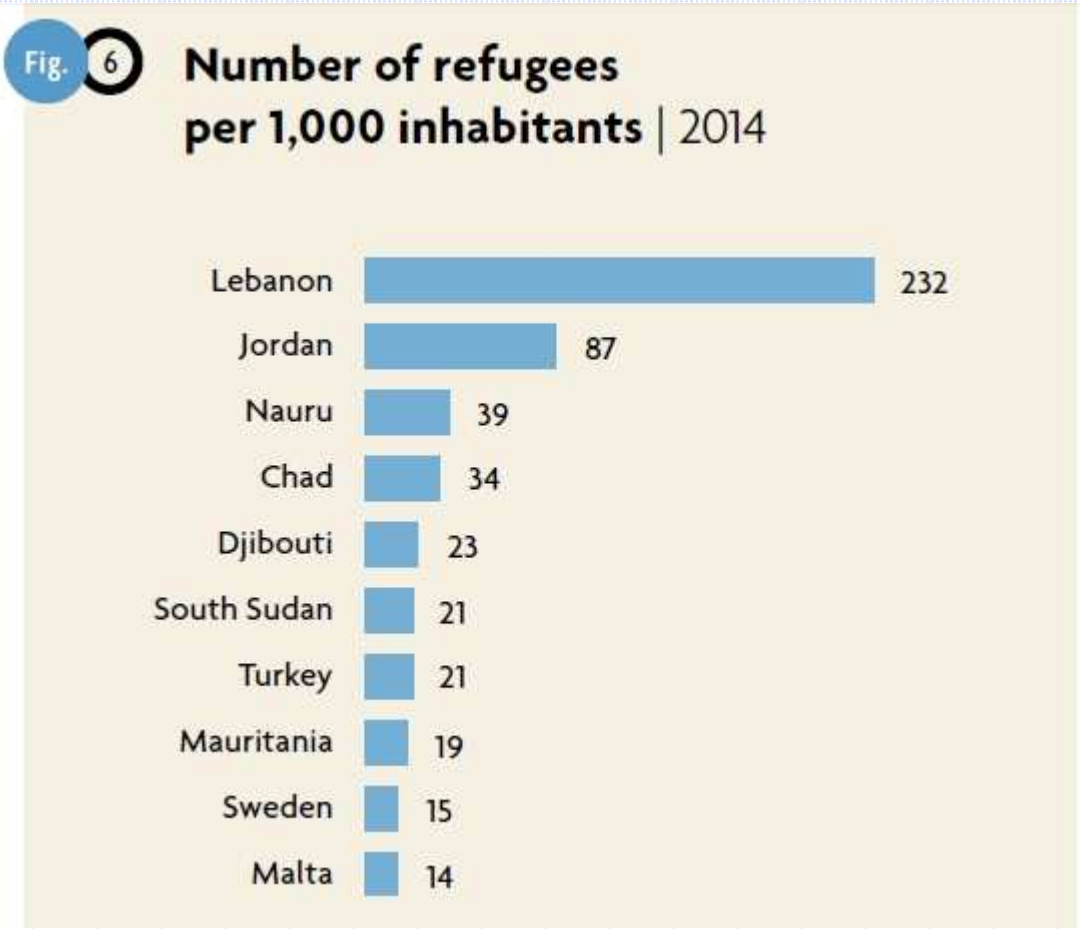
La mappa globale dei profughi



Fonte: UNHCR, *Rapporto Global Trends 2014*, http://www.unhcr.org/2014trends/, pag. 6


Refugees, including persons
in a refugee-like situation
TURKEY
LEBANON
PAKISTAN
ISLAMIC
REP. OF IRAN
ETHIOPIA

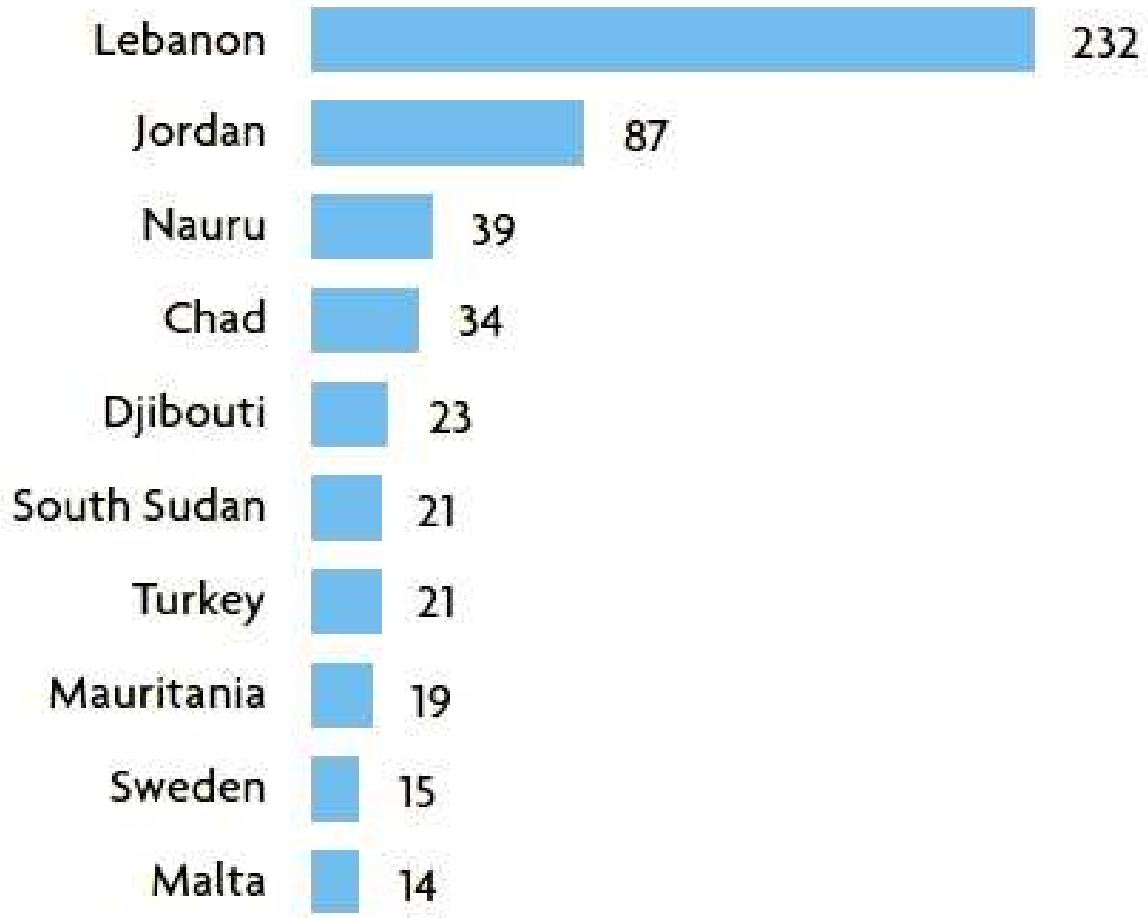
Numero di rifugiati per 1.000 abitanti



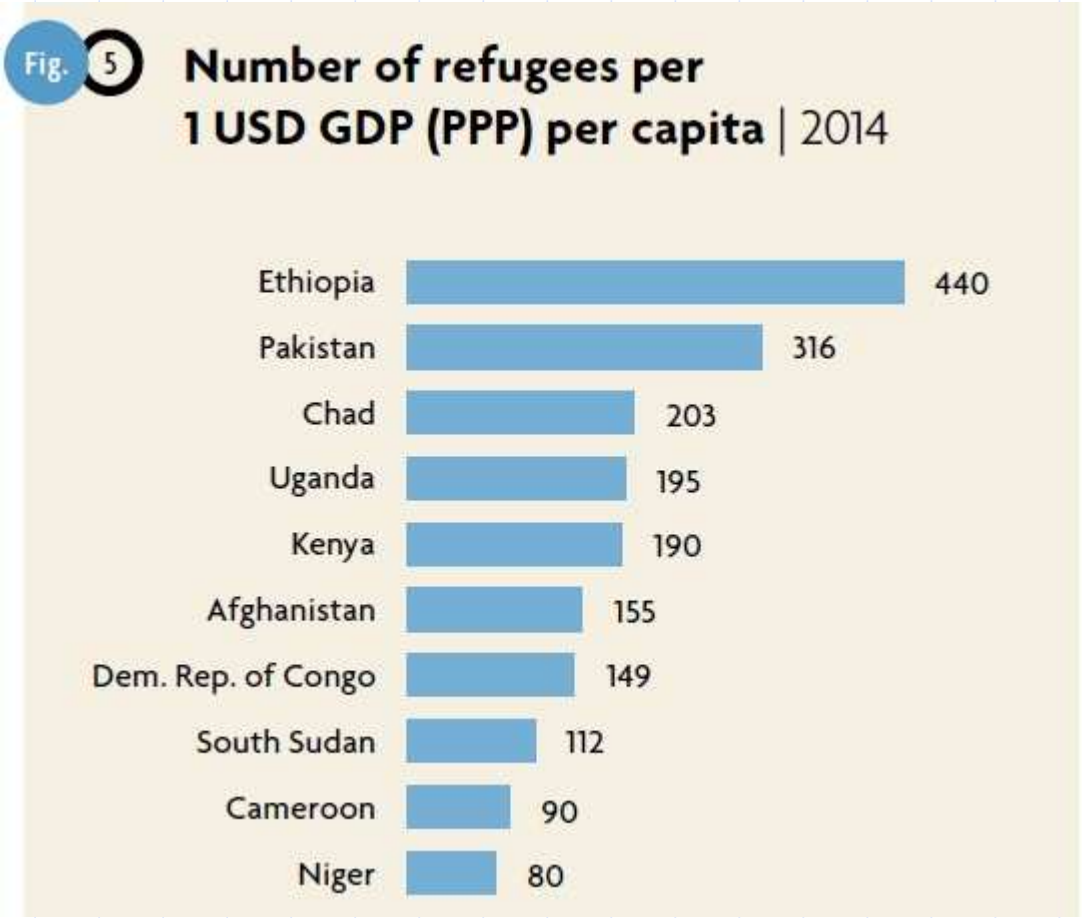
Fonte: UNHCR, *Rapporto Global Trends 2014*, http://www.unhcr.org/2014trends/, pag. 15

Fig. 6

Number of refugees per 1,000 inhabitants | 2014



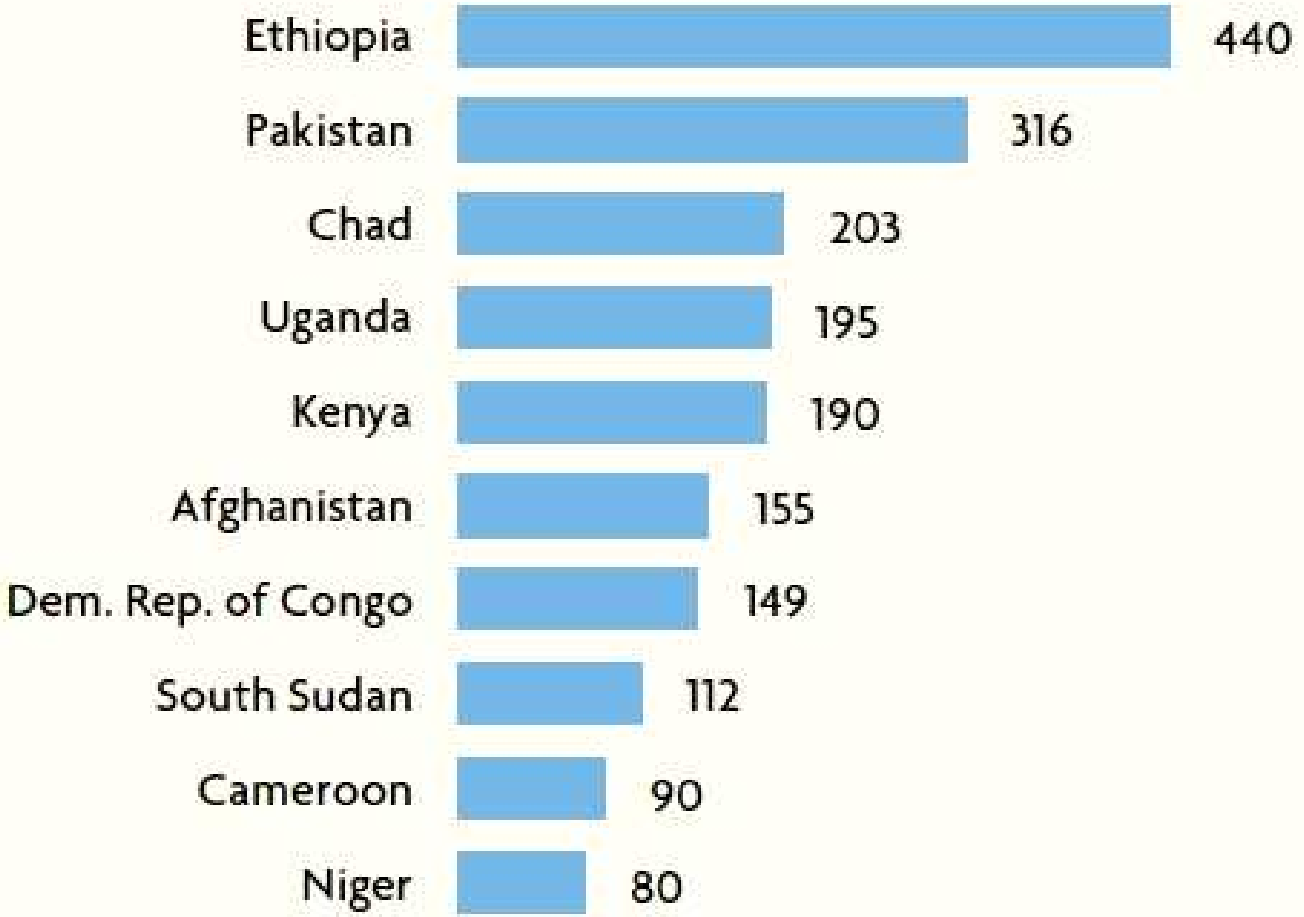
Numero di rifugiati in rapporto al PIL



Fonte: UNHCR, *Rapporto Global Trends 2014*, http://www.unhcr.org/2014trends/, pag. 15

Fig. 5

Number of refugees per 1 USD GDP (PPP) per capita | 2014

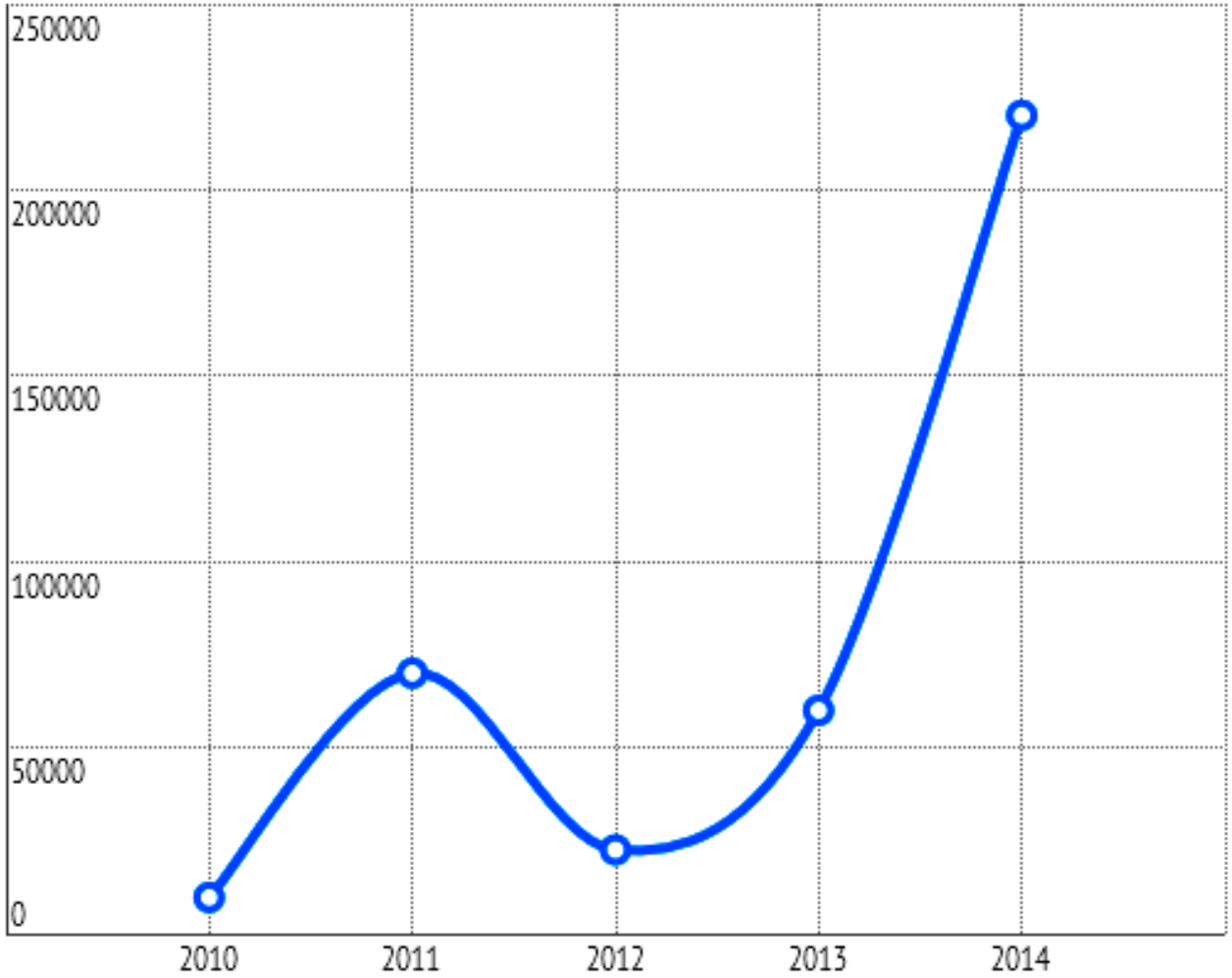


Parte terza
La situazione in Europa e in Italia

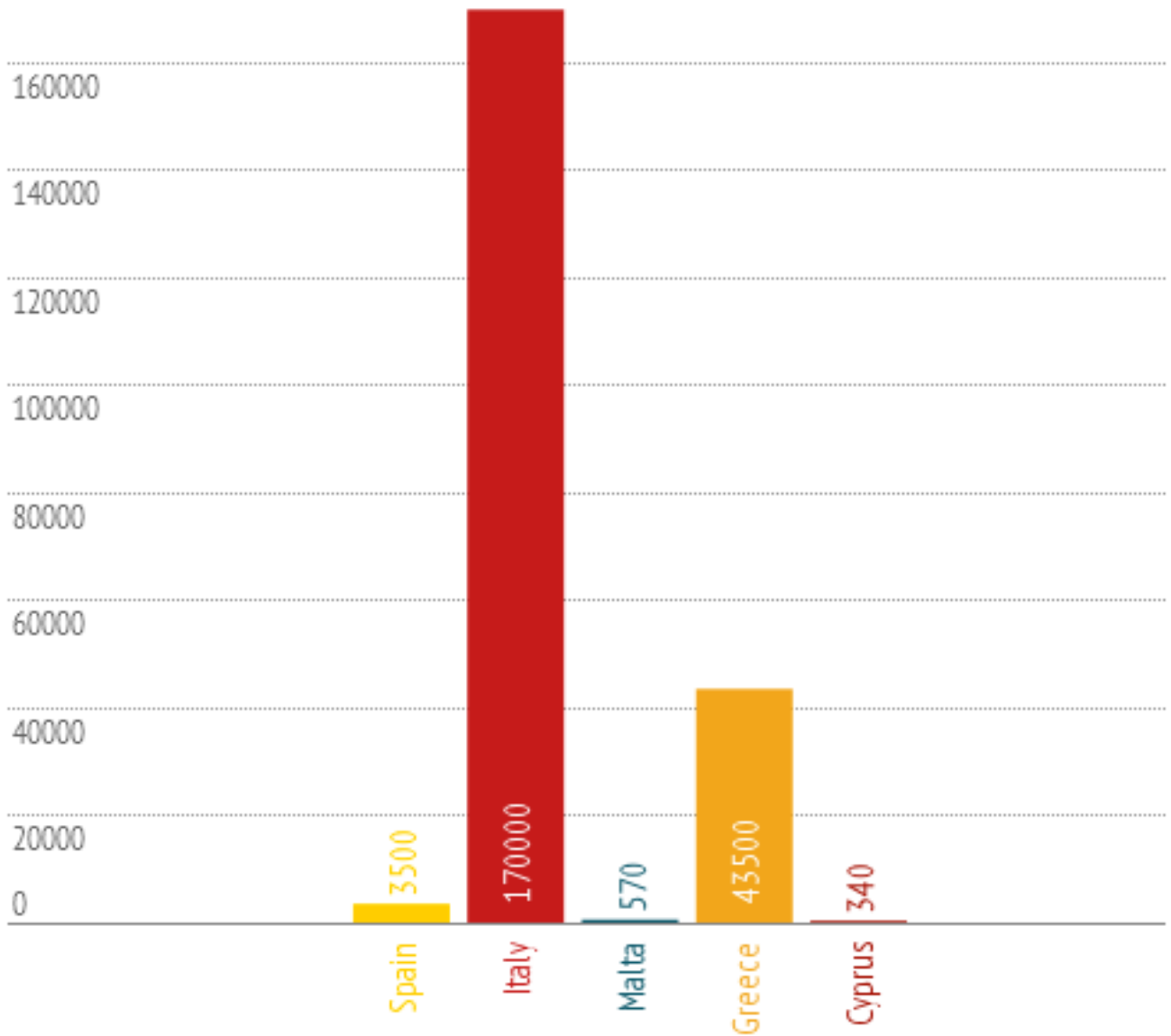
L’incremento degli “sbarchi”

- Negli ultimi anni si è assistito a un considerevole aumento degli “sbarchi” nel Mediterraneo
- Nel 2014, il numero maggiore di sbarchi si è verificato in Italia

Sea Arrivals to Southern Europe



Fonte: UNHCR 2015, http://www.unhcr.it/risorse/statistiche/infografiche



Fonte: UNHCR 2015, http://www.unhcr.it/risorse/statistiche/infografiche

Il caso speciale del 2014 in Italia

- Nel 2014, sono sbarcati sulle coste italiane 170mila profughi

Fonte: UNHCR 2015, http://www.unhcr.it/risorse/statistiche/infografiche

“Vengono tutti in Italia”?

- Resta però vero che la maggior parte delle domande di asilo sul suolo europeo vengono presentate in Germania, non in Italia…

Domande di asilo in Europa, 2014

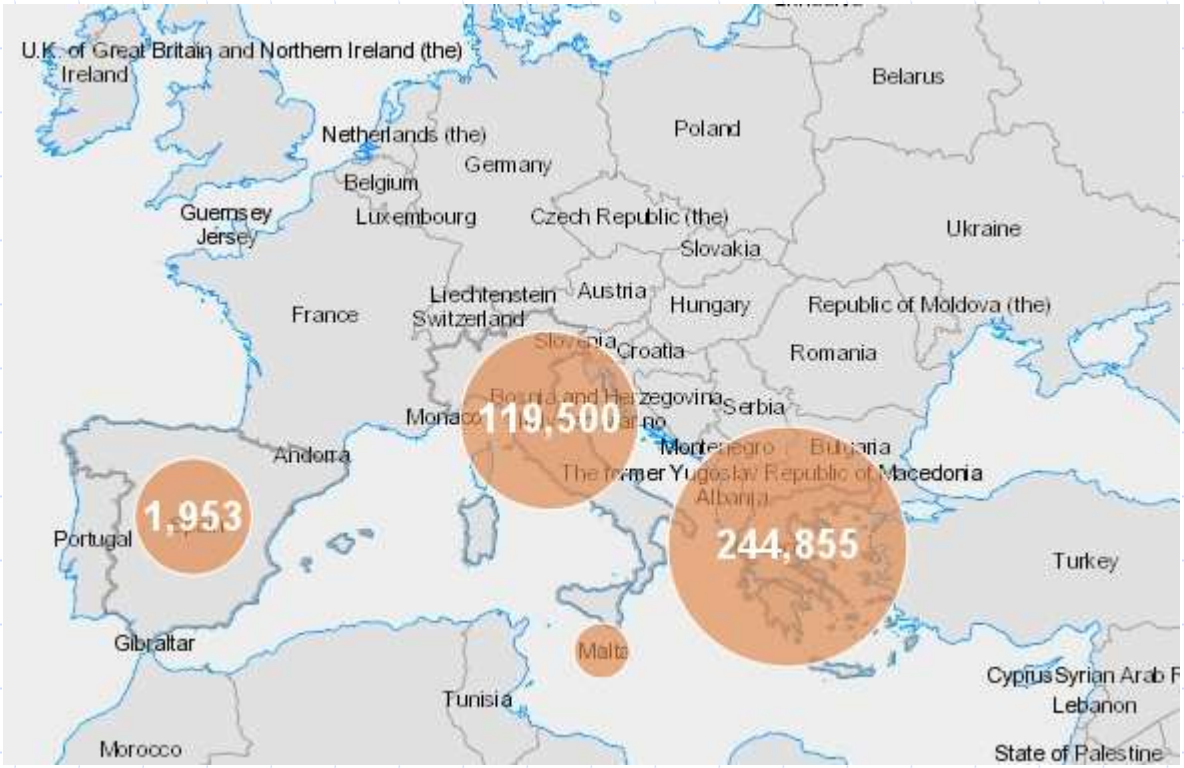
Eurostat, *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014*, in «Eurostat. Data in Focus», n. 3/2015, pag. 4, http://rs.gs/3kq

Paese	Richiedenti asilo 2014	% su totale UE
Germania	202.645	32,37%
Svezia	81.180	12,97%
Italia	64.625	10,32%
Francia	62.735	10,02%
Ungheria	42.775	6,83%
Regno Unito	31.745	5,07%
Totale UE	626.065	100%

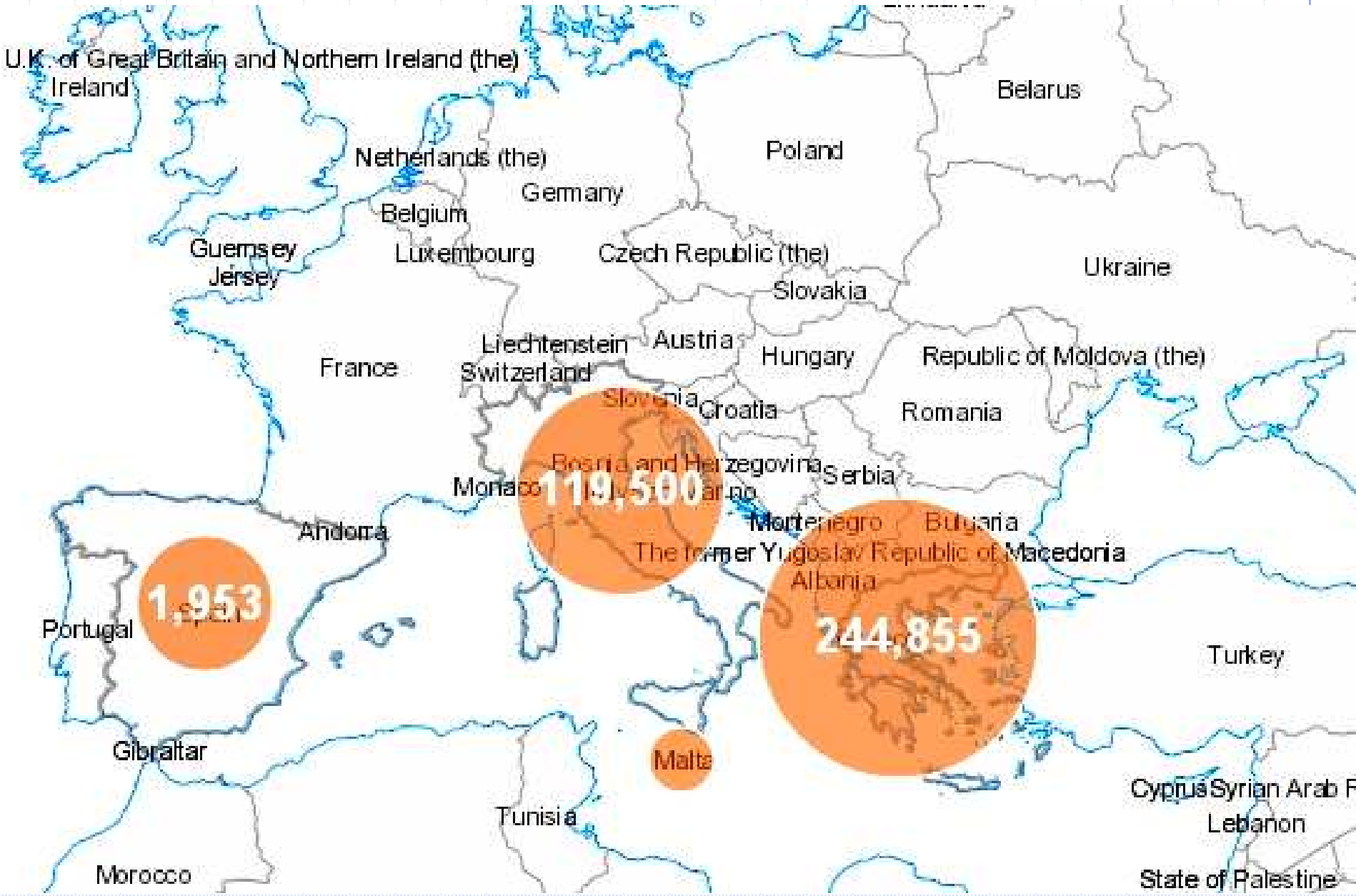
Una rapida evoluzione…

- Le rotte migratorie dei richiedenti asilo, inoltre, sono in continua evoluzione e trasformazione
- Negli ultimi mesi, in particolare, **la rotta verso la Grecia è divenuta assai più importante** rispetto a quella verso le nostre coste

Le rotte nel Mediterraneo



Fonte: UNHCR, *Arrivals in Southern Europe*, http://www.unhcr.gr/Arrivals/, pagina in continuo aggiornamento, consultata il 5 Settembre 2015


U.K. of Great Britain and Northern Ireland (the)
Ireland
Netherlands (the)
Belgium
Germany
Poland
Belarus
Guernsey
Jersey
Luxembourg
Czech Republic (the)
Slovakia
Ukraine
Liechtenstein
Austria
Hungary
Republic of Moldova (the)
France
Switzerland
Slovenia
Croatia
Romania
Bosnia and Herzegovina
Serbia
Monaco
119,500
Andorra
Montenegro
Bulgaria
The former Yugoslav Republic of Macedonia
Albania
1,953
244,855
Portugal
Turkey
Gibraltar
Malta
Cyprus
Syrian Arab R
Lebanon
Tunisia
Morocco
State of Palestine

“Sono falsi rifugiati” (1)

- In questi mesi uno degli argomenti preferiti della destra è che i migranti che sbarcano nel Sud Italia sarebbero dei **“falsi rifugiati”**, cioè persone che presentano domanda di asilo ma sarebbero in realtà migranti economici

“Sono falsi rifugiati” (2)

- A supporto di questa tesi, si citano i dati sull’esito delle richieste di asilo: in molti casi – si dice – **le domande vengono respinte**, cosa che dimostrerebbe la presenza massiccia di “falsi rifugiati”

“Sono falsi rifugiati” (3)

Fonte delle dichiarazioni di Salvini:
Redazionale, *Matteo Salvini risponde a Papa Francesco sui rifugiati: "Non abbiamo bisogno del suo perdono”*, in «L’Huffington Post», notizia del 17 Giugno 2015, http://rs.gs/51z

- **Matteo Salvini**, ad esempio, **ha** recentemente **dichiarato che «i rifugiati sono un quarto di quelli che arrivano»**
- Queste affermazioni si basano su un dato reale (un numero massiccio di dinieghi), che viene però totalmente distorto nel suo significato

L’asilo politico in Italia (1)

- In Italia, **le domande di asilo politico vengono esaminate da apposite Commissioni Territoriali**, che sono anche chiamate a decidere se concedere ai richiedenti lo status di rifugiato
- Ciascuna commissione è composta da un funzionario prefettizio, un funzionario di polizia, un rappresentante dei Comuni e un rappresentante dell’Alto Commissariato ONU per i Rifugiati
- Quando la Commissione nega l’asilo politico, **il richiedente ha diritto di fare ricorso**: in questo caso, la sua domanda viene esaminata da un giudice

L’asilo politico in Italia (2)

- Quando non vi sono gli estremi per riconoscere l’asilo vero e proprio, ma il richiedente deve comunque essere protetto da guerre, conflitti o pericoli per la sua incolumità, **la Commissione può concedere la “protezione sussidiaria” o la “protezione umanitaria”**
- Si tratta di due status simili all’asilo politico, perché entrambi danno luogo al rilascio di un permesso di soggiorno, e al riconoscimento di un **diritto alla protezione**

L’esito delle domande

- E’ vero che **i richiedenti cui è riconosciuto lo status di rifugiato** (cioè l’asilo politico) **sono una minoranza**. Ciò dipende anche da un’eccessiva rigidità delle Commissioni nell’interpretazione della normativa
- E’ anche vero però che **molti ottengono la protezione sussidiaria o umanitaria: non possono perciò essere definiti “falsi profughi”**
- Se poi si guardano i dati relativi ai **ricorsi alla magistratura**, la situazione appare del tutto diversa rispetto a quanto prospettato da Matteo Salvini…

Tassi di riconoscimento delle domande di asilo in Italia. Anno 2014

Esito	Decisioni Commissioni	Decisioni ricorsi
Domande accolte con esito positivo, di cui	**58,50%**	**90,91%**
Status di rifugiato (asilo)	**10,35%**	**18,18%**
Protezione sussidiaria	**21,67%**	**63,64%**
Protezione umanitaria	**26,48%**	**9,09%**
Domande respinte	**41,50%**	**18,18%**

Fonte: Eurostat, *Asylum statistics*, http://rs.gs/Sek, tabelle 4 e 5, pagina consultata il 31 Agosto 2015

- I dati sulle prime decisioni delle Commissione non si possono accostare a quelli sui ricorsi, perché si tratta di cifre riferite ad anni diversi (la sentenza di un giudice nel 2014 si riferisce quasi sempre al diniego di una Commissione avvenuto uno o due anni prima)
- Tuttavia, se assumessimo come dato costante nel tempo il tasso di diniego di Commissioni e Giudici, otterremmo un **tasso del 7,5% di domande respinte**: in questo calcolo, **più del 90% dei richiedenti sarebbero "veri profughi"…**

Parte quarta
L’accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati

Accoglienza rifugiati: le norme (1)

- **Direttiva 2003/9/CE del Consiglio Europeo del 27 gennaio 2003, art. 13, commi 1 e 2:** «1. Gli Stati membri provvedono a che i richiedenti asilo abbiano accesso alle condizioni materiali d'accoglienza nel momento in cui presentano la domanda di asilo.
- 2. Gli Stati membri adottano disposizioni relative alle condizioni materiali di accoglienza che garantiscano una qualità di vita adeguata per la salute ed il sostentamento dei richiedenti asilo».

Accoglienza rifugiati: le norme (2)

- **Direttiva 2003/9/CE del Consiglio Europeo del 27 gennaio 2003, art. 14:** «2. Gli Stati membri provvedono affinché ai richiedenti asilo alloggiati sia garantita a) la tutela della vita familiare; b) la possibilità di comunicare con i parenti, i consulenti giuridici nonché i rappresentanti dell' UNHCR e delle organizzazioni non governative riconosciute dagli Stati membri
- 3. Gli Stati membri provvedono affinché i figli minori dei richiedenti asilo siano alloggiati assieme ai loro genitori».

Accoglienza rifugiati: le norme (3)

- **Direttiva 2003/9/CE del Consiglio Europeo del 27 gennaio 2003, art. 14:** «5. Le persone che lavorano nei centri di accoglienza ricevono una formazione adeguata e sono soggette all'obbligo di riservatezza, quale previsto dal diritto nazionale, in ordine alle informazioni di cui vengano a conoscenza nel corso della loro attività»

Accoglienza rifugiati: le norme (4)

- **Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n. 140. Attuazione della direttiva 2003/9/CE. Art. 5 comma 2:** «Il richiedente asilo (…) che risulta privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per la salute e per il sostentamento proprio e dei propri familiari, ha accesso, con i suoi familiari, alle misure di accoglienza, secondo le norme del presente decreto».

Accoglienza rifugiati: le norme (5)

- **Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n. 140. Attuazione della direttiva 2003/9/CE. Art. 10 comma 1:** «I richiedenti asilo e i loro familiari, inseriti nei servizi [di accoglienza] sono iscritti, a cura del gestore del servizio di accoglienza, al Servizio sanitario nazionale».

Accoglienza rifugiati: le norme (6)

- **Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n. 140. Attuazione della direttiva 2003/9/CE. Art. 9 comma 1:** «I richiedenti asilo sono alloggiati in strutture che garantiscono: a) la tutela della vita e del nucleo familiare, ove possibile; b) la possibilità di comunicare con i parenti, gli avvocati, nonché con i rappresentanti dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ed i rappresentanti delle associazioni e degli enti di cui all'articolo 11 del regolamento».

Accoglienza rifugiati: le norme (7)

- **Direttiva 2013/33/UE del 26 giugno 2013, art. 17:** «1. Gli Stati membri provvedono a che i richiedenti abbiano accesso alle condizioni materiali d'accoglienza nel momento in cui manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale.
- 2. Gli Stati membri provvedono a che le condizioni materiali di accoglienza assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale».

Dunque

- Mentre non esiste un obbligo di fornire ospitalità e posti letto pubblici agli immigrati cosiddetti “economici”, **nel caso dei richiedenti asilo e dei rifugiati l’accoglienza è un preciso dovere dello Stato ospitante**, sancito da norme nazionali e internazionali

Accoglienza: il sistema SPRAR (1)

- **Legge 189/2002 (cd. “Bossi-Fini”), art. 1-sexies:** «1. **Gli enti locali** che prestano servizi di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati possono accogliere nell'ambito dei servizi medesimi il richiedente asilo privo di mezzi di sussistenza (…).
- 2. **Il Ministro dell’interno** (…) provvede annualmente (…) al sostegno finanziario dei servizi di accoglienza, in misura non superiore all'80 per cento del costo complessivo di ogni singola iniziativa territoriale».

Accoglienza: il sistema SPRAR (2)

- **Legge 189/2002 (cd. “Bossi-Fini”), art. 1-sexies:** «4. Al fine di razionalizzare e ottimizzare il sistema di protezione del richiedente asilo e del rifugiato (…) il Ministero dell'interno attiva, sentiti l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e l'ACNUR, un **servizio centrale** di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali che prestano i servizi di accoglienza. **Il servizio centrale è affidato**, con apposita convenzione, **all'ANCI**»

Accoglienza: il sistema SPRAR (3)

- **Legge 189/2002 (cd. “Bossi-Fini”), art. 1-sexies:** «5. Il servizio centrale di cui al comma 4 provvede a: a) monitorare la presenza sul territorio dei richiedenti asilo e dei rifugiati; b) creare una banca dati degli interventi realizzati a livello locale (…); d) fornire assistenza tecnica agli enti locali».

Accoglienza: il sistema SPRAR (4)

- **Ministero dell'Interno:** ente finanziatore e stazione appaltante: indice il bando di gara per le strutture di accoglienza
- **Servizio Centrale ANCI:** coordina l'accoglienza su scala nazionale, e definisce *standard* di qualità
- **Enti locali, Comuni:** gestiscono l'accoglienza accedendo ai bandi indetti dal Ministero
- **Cooperative, associazioni:** se delegate dai Comuni, gestiscono le singole strutture di accoglienza

Ministero dell'Interno

Bando di finanziamento
per l'apertura e la gestione di
strutture di accoglienza

Ente locale

Partecipa al bando e, se vincitore,
ottiene il finanziamento per le
strutture di accoglienza

Cooperativa o associazione

Viene delegata dall'ente locale
alla gestione della
singola struttura

Servizio Centrale (ANCI)

Sovrintende e coordina

Accoglienza: i CARA (1)

- Mentre lo SPRAR è il sistema ordinario di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati, vi sono altre strutture chiamate CARA (Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo) che svolgono funzioni specifiche di trattenimento

Accoglienza: i CARA (2)

- **Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, art. 20:** «Il richiedente [asilo] è ospitato in un centro di accoglienza richiedenti asilo nei seguenti casi:
- a) quando è necessario verificare o determinare la sua nazionalità o identità (…);
- b) quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo;
- c) quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare».

Accoglienza: i CARA (2)

- **Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, art. 20, comma 3:**
- Stabilisce i tempi massimi di trattenimento nei CARA: venti giorni nel caso di trattenuti senza passaporto, trentacinque giorni negli altri casi

Accoglienza: i CARA (3)

- **Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, art. 20, comma 4:** La permanenza nel CARA «non incide (…) sulla sfera della sua vita privata, fatto salvo il rispetto delle regole di convivenza previste nel regolamento di cui al comma 5, che garantiscono comunque la facoltà di uscire dal centro nelle ore diurne. Il richiedente può chiedere al prefetto un permesso temporaneo di allontanamento dal centro per un periodo di tempo diverso (…) per rilevanti motivi personali o per motivi attinenti all'esame della domanda di asilo».

Attenzione a non confondere

- **I CARA (Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo),** strutture finalizzate a trattenere i richiedenti asilo in attesa della definizione della procedura di asilo, con
- **I CIE (Centri di Identificazione ed Espulsione),** strutture finalizzate a trattenere i migranti irregolari in attesa di procedere al loro rimpatrio coatto

Dunque

- I CIE sono strutture di trattenimento (di fatto, luoghi detentivi, sorvegliati e dai quali non è possibile uscire) finalizzati all'espulsione, mentre i CARA sono strutture di accoglienza "speciali" (dove la libertà di entrare e uscire è limitata ma non assente) finalizzate ad ospitare i richiedenti asilo in attesa di conclusione della procedura

Un richiedente asilo può finire in un CIE?

- Benché i CIE non siano luoghi di accoglienza, in casi eccezionali anche un richiedente asilo può esservi trattenuto

CIE e richiedenti asilo (1)

- **Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, art. 21:** «1. E' disposto il trattenimento, nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 [cioè nei CIE], del richiedente [asilo]:
- a) che si trova nelle condizioni previste dall'articolo 1, paragrafo F, della Convenzione di Ginevra [che è cioè sospettato di aver commesso crimini gravi, crimini contro la pace o contro l'umanità]

CIE e richiedenti asilo (2)

- **Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, art. 21:** «b) che è stato condannato in Italia per uno dei delitti indicati dall'articolo 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, ovvero per reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (…), o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite;
- c) che è destinatario di un provvedimento di espulsione».

Accoglienza: i CAS (1)

- Negli ultimi anni, a partire dal 2011, i rilevanti flussi di profughi arrivati via mare hanno congestionato il sistema di accoglienza esistente (CARA+SPRAR), obbligando il Ministero a reperire strutture di accoglienza emergenziali e “temporanee”
- Convenzionalmente, queste strutture vengono indicate con l’acronimo CAS (Centri di Accoglienza Straordinari)

Accoglienza: i CAS (2)

- I CAS sono un'evoluzione delle strutture predisposte in occasione della cosiddetta "Emergenza Nord Africa" del 2011
- Essi non sono previsti da alcuna fonte normativa, ma sono stati istituiti da circolari del Ministero: l'ultima è la circolare n. 14906 del 17 Dicembre 2014 (reperibile in http://rs.gs/igk)

Accoglienza: i CAS (3)

- Nei CAS, i bandi di gara sono emanati direttamente dalle Prefetture
- Gli enti locali non sono direttamente coinvolti: sono le Prefetture a stipulare direttamente le convenzioni con gli enti gestori (cooperative, associazioni, imprese sociali ecc.)

SPRAR

Ministero dell'Interno

Bando di finanziamento per l'apertura e la gestione di strutture di accoglienza

Ente locale

Partecipa al bando e, se vincitore, ottiene il finanziamento per le strutture di accoglienza

Cooperativa o associazione

Viene delegata dall'ente locale alla gestione della singola struttura

Servizio Centrale

Sovrintende e coordina

CAS

Ministero dell'Interno

Finanziamento
per l'apertura e la gestione di
strutture di accoglienza

Prefettura

Indice il bando di gara per le strutture
di accoglienza a livello locale

Cooperativa, associazione o ente locale

Viene delegata dalla Prefettura
alla gestione della
singola struttura

Dunque (1)

Tre modelli diversi di accoglienza:

CARA

- Centri di grandi dimensioni
- Finalità: accoglienza e trattenimento

SPRAR

- Centri di piccole dimensioni
- Finalità: accoglienza e inserimento
- Centralità dell'ente locale

CAS

- Centri di varie dimensioni
- Finalità: accoglienza emergenziale
- Gestione Prefetture

Dunque (2)

Tre destinatari (parzialmente) diversi:

CARA → - Richiedenti asilo non identificati con certezza, o che hanno fatto domanda a seguito di respingimento o espulsione

SPRAR → - Richiedenti asilo segnalati al Servizio Centrale da enti locali, associazioni, prefetture, questure

CAS → - Richiedenti asilo o profughi distribuiti sul territorio nazionale a seguito di sbarchi o situazioni di emergenza

Il manuale operativo SPRAR

- Gli standard di accoglienza dello SPRAR sono definiti da un apposito Manuale Operativo
- Il manuale non ha valore normativo, non è una legge, ma solo un documento interno al sistema di accoglienza

Fonte: Servizio Centrale, *Manuale Operativo SPRAR*, Roma 2012, http://rs.gs/BNh

Gli standard SPRAR (1). Gli obiettivi

- Obiettivi dell'accoglienza SPRAR sono «garantire misure di assistenza e di protezione della singola persona» e «favorirne il percorso verso la (ri)conquista della propria **autonomia**».

Fonte: Servizio Centrale, *Manuale Operativo SPRAR*, cit., pag. 4

Gli standard SPRAR (2). Le strutture

- I centri SPRAR possono essere:
  - appartamenti;
  - centri collettivi di piccole dimensioni (circa 15 persone);
  - centri collettivi di medie di mensioni (circa 30 persone);

Fonte: Servizio Centrale, *Manuale Operativo SPRAR*, cit., pagg. 14-15

Gli standard SPRAR (3). Requisiti strutturali

- «E’ opportuno che la struttura di accoglienza sia **collocata in luoghi abitati**, facilmente raggiungibile da servizi di trasporto pubblico, per non ostacolare la partecipazione alla vita sociale e l’accesso ai servizi del territorio da parte dei beneficiari. La struttura di accoglienza deve essere dotata di servizi igienici adeguati e in numero sufficiente in rapporto ai beneficiari accolti (1 su 6)»

Fonte: Servizio Centrale, *Manuale Operativo SPRAR*, cit., pag. 14

Gli standard SPRAR (4). Requisiti strutturali

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

Fonte: Servizio Centrale, *Manuale Operativo SPRAR*, cit., pag. 14

Gli standard SPRAR (5). Alimentazione

- L'ente gestore deve garantire l'erogazione del vitto, sotto forma di buoni pasto, di mensa o di acquisto diretto di generi alimentari. Devono essere garantiti tre pasti al giorno (colazione, pranzo, cena).
- «Nel curare l'alimentazione si dovrebbe tendere sempre a soddisfare la richiesta e la necessità di particolari tipi di cibo, curando la loro preparazione in modo da rispettare le tradizioni culturali e religiose delle persone accolte»

Fonte: Servizio Centrale, *Manuale Operativo SPRAR*, cit., pag. 17

Gli standard SPRAR (6). Condizioni materiali

- L’ente gestore deve garantire vestiario, calzature, biancheria, nonché un piccolo contributo giornaliero in denaro (cosiddetto “pocket money”) per le spese personali (caffè, sigarette, ecc.)

Fonte: Servizio Centrale, *Manuale Operativo SPRAR*, cit., pag. 18

Gli standard SPRAR (7). Ingresso nella struttura

- Al momento dell'ingresso del beneficiario nella struttura, l'ente gestore è tenuto a fornire vestiario, prodotti di igiene personale e vitto. Si procede inoltre alla consegna delle chiavi dell'alloggio, al rilascio del codice fiscale e all'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale

Fonte: Servizio Centrale, *Manuale Operativo SPRAR*, cit., pagg. 11 e ss.

Gli standard SPRAR (8). Servizi da garantire

- Assistenza sanitaria
- Assistenza nelle pratiche burocratiche (permesso di soggiorno, codice fiscale ecc.)
- Corsi di italiano e formazione professionale
- Inserimento nella realtà locale
- Orientamento legale per il colloquio con la Commissione, preparazione memoria

Fonte: Servizio Centrale, *Manuale Operativo SPRAR*, cit., pagg. 22 e ss.

Gli standard SPRAR (9). L'équipe professionale

- In ogni centro SPRAR deve essere presente un'équipe multidisciplinare composta da:
  - assistente sociale e/o psicologo;
  - educatore professionale;
  - mediatore interculturale e linguistico;
  - operatore legale e/o avvocato
  - operatori dell'accoglienza
  - operatore dell'integrazione

Fonte: Servizio Centrale, *Manuale Operativo SPRAR*, cit., pagg. 19 e ss.

Gli standard SPRAR (10). Operatori dell'accoglienza

- «Hanno il compito di curare gli interventi che garantiscano la realizzazione di una "accoglienza integrata". Provvedono, così, a seguire gli aspetti più organizzativi e gestionali della struttura (vitto e alloggio, definizione di eventuali turni, pocket money, ecc.) e, nel contempo, accompagnano i beneficiari nella conoscenza e nell'accesso ai servizi del territorio»

Fonte: Servizio Centrale, *Manuale Operativo SPRAR*, cit., pag. 20.

Gli standard SPRAR (11). Operatori dell'integrazione

- «Hanno il compito di informare e orientare il beneficiario in merito al percorso di inserimento socio-economico e abitativo (accesso allo studio, alla formazione, al lavoro, alla casa, ecc.). Hanno il delicato compito di tessere una rete di relazioni con gli attori del territorio per agevolare i percorsi di inserimento socio-economico (datori di lavoro, centri per l'impiego, agenzie interinali, enti di formazione, associazioni e patronati, agenzie immobiliari, associazioni di categoria, sindacati, scuole, ecc.)»

Fonte: Servizio Centrale, *Manuale Operativo SPRAR*, cit., pag. 20.

Gli standard SPRAR (12). Durata dell'accoglienza

- «I tempi di permanenza all'interno del Sistema di protezione sono:
  - pari alla durata della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, nel caso di richiedenti [asilo];
  - sei mesi nel caso di rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e di protezione umanitaria;
  - sei mesi dalla data della notifica del provvedimento della Commissione territoriale che riconosce la protezione internazionale, qualora il beneficiario sia entrato nello SPRAR da richiedente asilo»

Fonte: Servizio Centrale, *Manuale Operativo SPRAR*, cit., pag. 8

Gli standard CAS (1)

- «Atteso che nell'intesa raggiunta lo scorso 10 Luglio in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni si prevede il riassorbimento graduale nel sistema SPRAR di validi progetti di accoglienza attivati di recente e in via di urgenza dalle Prefetture (...) si invitano le SS.LL. [cioè i Prefetti, ndr.] ad esplorare, in via prioritaria, la disponibilità degli enti locali ad **assicurare servizi secondo quanto previsto dalle linee guida dello SPRAR**»

Fonte: circolare Ministero dell'Interno n. 14906 del 17 Dicembre 2014, *Afflusso di cittadini stranieri a seguito di ulteriori sbarchi sulle coste italiane* (reperibile in http://rs.gs/igk)

Gli standard CAS (2)

- «Nel caso in cui ci si rivolga al settore privato, le SS.LL. vorranno avviare quanto prima nuove procedure di gara (...) sempre **facendo riferimento ai servizi e alle linee guida dello SPRAR**»

Fonte: circolare Ministero dell'Interno n. 14906 del 17 Dicembre 2014, *Afflusso di cittadini stranieri a seguito di ulteriori sbarchi sulle coste italiane* (reperibile in http://rs.gs/igk)

Quindi

- Il rischio è che il sistema CAS presenti standard di accoglienza peggiori rispetto allo SPRAR
- Per questo, è opportuno seguire le indicazioni ministeriali, che raccomandano di **applicare le linee-guida SPRAR anche ai CAS**

Gli ostacoli dell'accoglienza

- Fare accoglienza non è così semplice come può sembrare
- L'obiettivo dell'inserimento sociale è infatti ostacolato da meccanismi burocratici

Gli ostacoli dell'accoglienza (2)

Cfr. Gabriele Tomei (a cura di), *Se venti mesi vi sembran pochi. Gli effetti del programma Emergenza Nordafrica in provincia di Pisa*, Pisa University Press, Pisa 2013, liberamente consultabile online alla pagina http://rs.gs/fxG

- Una ricerca condotta dall'Università di Pisa sull'accoglienza ENA (Emergenza Nord Africa) evidenziava come **i tempi lunghi della procedura di asilo costringano i migranti ad una interminabile attesa, che spesso sconfina nella noia**
- Nel periodo di attesa, le persone accolte dipendono integralmente dagli operatori, in una sorta di regressione all'infanzia

Il divieto di lavorare

- Questa situazione è aggravata dal fatto che, nei primi sei mesi dopo la presentazione della domanda di asilo, i profughi non possono lavorare
- Così prevede un decreto del 2005, varato da quella stessa Lega Nord che oggi strepita contro i “profughi fannulloni”

- **Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n. 140, art. 11 comma 1:** «Qualora la decisione sulla domanda di asilo non venga adottata entro sei mesi dalla presentazione della domanda ed il ritardo non possa essere attribuito al richiedente asilo, il permesso di soggiorno per richiesta asilo è rinnovato per la durata di sei mesi e consente di svolgere attività lavorativa fino alla conclusione della procedura di riconoscimento».

Eccessi “educativi”…

- Impossibilitati a svolgere un lavoro regolare, tenuti in una situazione artificiale di attesa, i profughi sono spesso costretti a seguire un gran numero di corsi: corsi di italiano, di artigianato, di ceramica, di decorazione, di riparazione biciclette…
- Questi corsi sono spesso inutili ai fini dell’inserimento, e servono per “tenere occupate” le persone accolte

Eccessi “educativi” (2)

- Questa vera e propria **inflazione formativa** costituisce uno dei tasselli della **“regressione all’infanzia”** in cui sono spesso tenuti i profughi nelle strutture di accoglienza
- La moltiplicazione di corsi inutili, e le attese interminabili, generano spesso comprensibili nervosismi nelle persone accolte

Istituzionalizzazione

- In un contesto di progressiva istituzionalizzazione, l'accoglienza tende a confondersi spesso con la sorveglianza
- I richiedenti asilo si trovano – nei casi più estremi – a subire forme soft di reclusione/trattenimento (divieto di entrare e uscire dalle strutture, divieto di ricevere visite, rigide prescrizioni sugli orari e i ritmi di vita, controllo sulla vita privata e sulle relazioni amicali o familiari ecc.).

Parte quinta
I numeri dell’accoglienza

I profughi sul territorio (1)

- A seguito degli sbarchi sulle coste del nostro paese, e del conseguente congestionamento di Lampedusa e degli altri luoghi di arrivo, i profughi sono stati distribuiti sul territorio, e inseriti nel sistema di accoglienza emergenziale gestito dalle Prefetture e dal Ministero dell'Interno (CAS)

I profughi sul territorio (2)

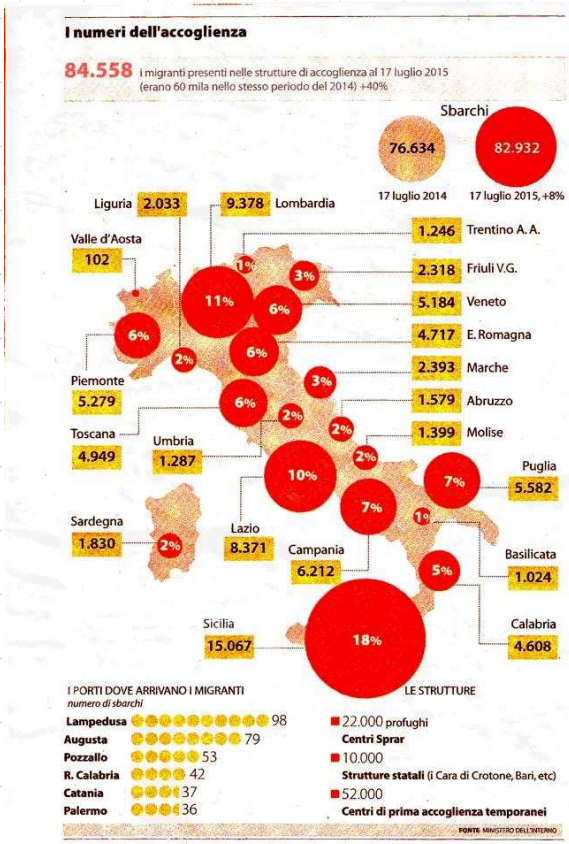
- Lo smistamento dei profughi sul territorio ha provocato forti malumori (anche in Toscana)
- Alcuni partiti ed esponenti politici hanno cavalcato queste paure, parlando di “territori al collasso” e di “emergenza”

Emergenza accoglienza?

- **Accoglienza a macchia di leopardo.** Esiste davvero questa “emergenza accoglienza”? «Di sicuro l'Italia sta facendo uno sforzo immane. Ma non dimentichiamo che in questo momento **i comuni coinvolti per dare un tetto ai migranti sono 500. Dico: 500, su ottomila**», ricorda Oliviero Forti della Caritas Italiana

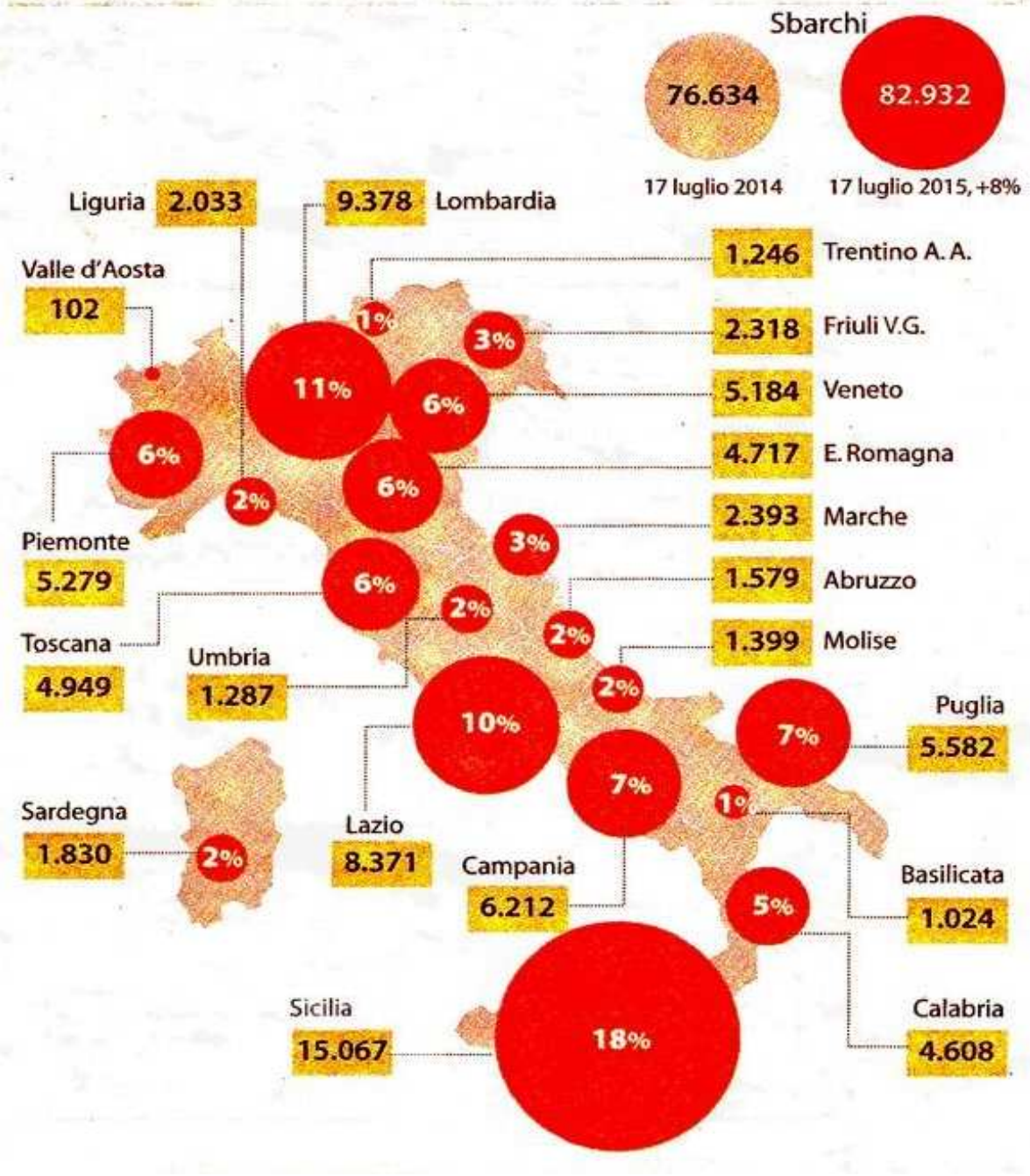
Fonte: Francesca Sironi, *Migranti, l'emergenza non è uguale per tutti. Ecco quali città li aiutano. E chi invece li rifiuta*, in «L’Espresso», edizione online, 20 Aprile 2015, http://rs.gs/38f

La mappa dell'accoglienza



Fonte: Fabio Tonacci, *"Sbarchi in aumento solo dell'8%", i veri numeri sull'emergenza profughi,* «La Repubblica», 20 Luglio 2015, pagg. 14-15

84.558 i migranti presenti nelle strutture di accoglienza al 17 luglio 2015
(erano 60 mila nello stesso periodo del 2014) +40%



LE STRUTTURE

- 22.000 profughi

  Centri Sprar

- 10.000

  Strutture statali (i Cara di Crotone, Bari, etc)

- 52.000

  Centri di prima accoglienza temporanei

Nodi politici da discutere (1)

- **Imporre gli standard SPRAR a tutte le forme di accoglienza.** Invece di esaltare un generico e mal definito “modello toscano”, è opportuno avviare una battaglia perché in tutte le strutture prefettizie (CAS) siano adottati gli standard SPRAR
- **Favorire la trasformazione dei CAS in strutture SPRAR.** Laddove vi siano esperienza virtuose di gestione, i CAS devono rapidamente trasformarsi in SPRAR

Nodi politici da discutere (2)

- **Evitare forme estreme di "istituzionalizzazione".** Seguendo il modello SPRAR, i profughi devono essere liberi di muoversi nel territorio. Vanno evitate forme di disciplinamento semi-detentivo, diffuse attualmente anche nella nostra Regione
- **Intrecciare gestione virtuosa e sensibilizzazione della cittadinanza.** La gestione dell'accoglienza non è solo questione "tecnica", da affidare agli operatori; è anche un tema che riguarda tutta la cittadinanza

Nodi politici da discutere (3)

- **Favorire forme di "de-istituzionalizzazione".** Favorire l'inserimento e l'autonomia, in modo da ridurre la dipendenza dalle strutture; in alcuni casi, con procedure e standard da discutere, favorire forme di accoglienza di tipo "familiare" (anziché in strutture istituzionali)
- **Coinvolgere comuni e istituzioni democratiche.** La gestione dell'accoglienza non può essere affidata alle Prefetture e agli organi di polizia

Nodi politici da discutere (4)

- **Evitare forme di lavoro gratuito.** E’ positivo che i profughi non siano lasciati nell'inattività, ma le loro occupazioni non devono essere occasioni di lavoro gratuito e di sfruttamento, e vanno collegate a percorsi formativi e ad ipotesi di inserimenti lavorativi successivi. Le pratiche di “volontariato” celano a volte forme di sopraffazione e sopruso

Grazie a tutti/e

sergiobontempelli@gmail.com
http://www.facebook.com/sergiobontempelli
https://independent.academia.edu/sergiobontempelli
tel. +39-388-7415718