



Quaderni di Armadilla scs Onlus

**Immigranti e richiedenti asilo :
necessità di nuove politiche
locali e globali**

(a cura di Vincenzo Pira e Marco Pasquini)

n. 5 – maggio 2015

Introduzione

Armadilla è una organizzazione non lucrativa di utilità sociale impegnata nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo, presente da oltre 10 anni nell'area mediorientale. (www.armadilla.coop)

Svolge anche attività di formazione e informazione sui temi dell'agenda globale, della difesa dei diritti umani e della cooperazione allo sviluppo umano sostenibile.

In questo ambito questi Quaderni vogliono contribuire a divulgare tra gli studenti e l'opinione pubblica a cui Armadilla si rivolge, informazione, analisi critiche, possibile risposte ai problemi prioritari che si affrontano.

Armadilla ha gestito dal 1995 val 2004 un centro per richiedenti asilo nella città in convenzione con il Comune di Roma (nel XIX Municipio) e per tre anni (2005-2008), in collaborazione con la fondazione IME una casa di accoglienza per famiglie provenienti da diversi paesi del Mediterraneo per curarsi da leucemia e Talassemia.

Gestisce dal 1996, un centro interculturale che offre un supporto psico-pedagogico a studenti delle scuole elementari e medie, soprattutto figli di immigrati e alle famiglie, rappresentando un luogo di divertimento e scambio interculturale. Per quanto riguarda il programma organizzativo e gestionale, il Centro Interculturale Armadillo, attraverso l'attività educative di promozione dell'intercultura, attraverso azioni di sostegno scolastico e di animazione ludico-ricreativa, si propone ai minori in età scolare un luogo di aggregazione e di scambio con la concreta possibilità di essere aiutati e sostenuti nell'impegno scolastico e nell'apprendimento della lingua italiana (per stranieri). Il sostegno al minore viene rafforzato attraverso la rete di scambio e di confronto tra le varie figure di adulti che circondano il adolescente come i genitori, gli insegnanti e gli operatori. Il Centro Armadillo è situato nel quartiere Trionfale – Monte Mario che appartiene al XIV Municipio e in questi numerosi anni di attività ha creato un'ampia rete di relazioni e collaborazioni con istituzioni e associazioni presenti nel territorio.

Dal 2006 Armadilla gestisce nel quartiere Monteverde di Roma, l'iniziativa denominata 360° Sud; uno spazio attento alle culture altre e ai paesi del Sud del Mondo, che offre al pubblico prodotti, servizi, e testi specifici, opportunità di incontro e di aggregazione, spazi di informazione, di sensibilizzazione e formazione, nonché la possibilità di partecipare concretamente ad iniziative di solidarietà nei paesi in via di sviluppo. 360° Sud gestisce uno spazio dedicato al commercio equo e solidale offrendo prodotti artigianali ed alimentari di qualità provenienti dai pesi del Sud del Mondo.

1. La situazione sull'immigrazione

“Oltre 232 milioni di persone – più del 3% della popolazione mondiale – hanno lasciato il proprio paese nel 2012 per vivere in un'altra nazione, mentre nel 2000 erano 175 milioni. La mobilità umana, dunque, sembra aumentare di pari passo con la crescita della popolazione a livello mondiale. Si tratta di un numero che per molti studiosi è sottostimato. Generalmente ci si concentra sui flussi migratori dal Sud del mondo verso il Nord, mentre poco si parla degli spostamenti tra i paesi in via di sviluppo e ancora meno della mobilità che si registra all'interno di una stessa regione. In alcuni paesi come la Cina e l'India, ad esempio, le migrazioni interne hanno numeri paragonabili a quelli delle grandi migrazioni internazionali. Le stime di medio periodo dicono che, nell'arco di 25 anni, il numero di migranti dovrebbe quasi raddoppiare, raggiungendo quota 400 milioni nel 2040. L'Europa e l'Asia – con oltre 70 milioni di migranti ciascuno – sono i continenti che ospitano il maggior numero di migranti, pari a circa i due terzi del totale mondiale entrambi. In Europa le nazioni maggiormente attrattive sono la Germania e la Francia; negli ultimi anni, però, hanno visto accrescere la presenza di migranti paesi come la Spagna e l'Italia che si attestano, ciascuna, su oltre 4 milioni di presenze. (Caritas Migrantes, Rapporto 2013)

Oltre un milione di rumeni è residente in Italia ed è la componente straniera comunitaria maggiormente presente. **Al 1° gennaio 2014, in base ai dati forniti dal Ministero dell'Interno, sono regolarmente presenti in Italia 3.874.726 cittadini non comunitari).**

http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/site/it/documentazione/statistiche/politiche_immigrazione_asilo/index.html

Tra il 2013 e il 2014 il numero di cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti è aumentato di circa 110 mila unità (+3%) I paesi di cittadinanza più rappresentati sono Marocco (524.775), Albania (502.546), Cina (320.794), Ucraina (233.726) e Filippine (165.783). Tali 5 paesi rappresentano il 45,1% del totale dei cittadini non comunitari presenti. I minori presenti in Italia costituiscono il 23,9% degli stranieri non comunitari regolarmente soggiornanti. Continua a crescere la quota di soggiornanti di lungo periodo: passano da 2.045.662 nel 2013 a 2.179.607 nel 2014; questi rappresentano il 56,3% dei cittadini non comunitari regolarmente presenti. La quota di soggiornanti di lungo periodo sul totale è particolarmente elevata nelle regioni del Centro-Nord. Si registra una lieve flessione del numero di nuovi permessi di soggiorno concessi: durante il 2013 ne sono stati rilasciati 255.646, il 3,2% in meno rispetto all'anno precedente. Il calo dei nuovi arrivi ha interessato le donne (-5,0%) più degli uomini (-1,4%).

La riduzione dei nuovi permessi concessi interessa, in particolare, il Centro: in tale ripartizione durante il 2013 sono stati rilasciati circa 64 mila nuovi permessi, con un calo dell'11,5% rispetto al 2012. Rispetto al 2012 aumentano le nuove concessioni di permessi per lavoro (+19,3%).

Di contro si è registrata una diminuzione per tutte le altre motivazioni; i permessi per famiglia sono diminuiti del 10%, quelli per studio del 12% e quelli per asilo/motivi umanitari del 16,5%. A testimonianza di migrazioni che corrispondono spesso a progetti di vita, oltre l'82% dei cittadini non comunitari regolarizzati durante il 2003 è ancora regolarmente presente a gennaio del 2014. Quasi l'80% dei regolarizzati durante il 2003 (anno della "grande regolarizzazione") rimasti nel nostro Paese ha convertito l'iniziale permesso con scadenza in uno di lungo periodo. Durante il 2012 si sono registrate 65.383 acquisizioni di cittadinanza; il 91,9% (60.060) ha riguardato persone che avevano in precedenza la cittadinanza di un paese non comunitario. Hanno acquisito la cittadinanza italiana soprattutto marocchini (14.728) e albanesi (9.493); tali nazionalità di provenienza rappresentano il 40,3% del totale delle acquisizioni di cittadinanza da parte di cittadini non comunitari. Seguono, a una certa distanza, le persone provenienti da Tunisia, India. Durante il 2012 le acquisizioni di cittadinanza per residenza da parte di persone originarie di paesi non comunitari sono state 22.844 (38%), quelle per matrimonio 17.835 (29,7%).

Per le donne il matrimonio resta la modalità largamente prevalente per l'accesso alla cittadinanza. Le acquisizioni per questa motivazione rappresentano quasi il 47% del totale per la popolazione femminile, e solo il 11,2% per quella maschile.

Nel 2014 gli arrivi di migranti che fuggono da situazioni di estrema emergenza, affrontando di poca sicurezza enormi rischi per la propria vita, in quanto arrivano dal mare con imbarcazioni inadeguate, sono stati 170.100. In aumento rispetto agli anni precedenti : nel 2012 sono stati 13.267, nel 2013 42.925.

Nei primi cinque mesi del 2015 si arriva a 41.170; le previsioni parlano per il 2015 di oltre 200 mila nuovi arrivi.

Le nazionalità di appartenenza sono le seguenti :

Eritrea 10.092 - Somalia 4.424 - Nigeria 4.012 - Siria 2.790 - Gambia 2.712

Senegal 2.188 - Sudan 1.802 - Mali 1.761 - Costa D'Avorio 971 - Etiopia 787

Altre nazionalità 9.931

<http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/presenze-dei-migranti-nelle-strutture-accoglienza-italia>

Nel 2014 l'UE ha dato protezione a oltre 185mila richiedenti asilo, il 50% in più rispetto al 2013, secondo i dati di Eurostat (marzo 2015)

[http://www.cir-onlus.org/images/pdf/eurostat%202014\(1\).pdf](http://www.cir-onlus.org/images/pdf/eurostat%202014(1).pdf)

Circa due terzi degli status di protezione sono stati concessi da quattro Paesi: Germania (47.600, +82% su 2013); Svezia (33.000, +25%); Francia (20.600,+27%) e Italia (20.600, +42%).

2. La Legislazione vigente

La legge 30 luglio 2002, n. 189 (Bossi-Fini) disciplina in Italia l'immigrazione e modifica e integra la precedente legge n.40 del 6 marzo 1998 (Turco-Napolitano).

<http://www.camera.it/parlam/leggi/021891.htm>

Le principali e più discusse modifiche introdotte dalla Bossi-Fini furono l'inasprimento delle pene per i trafficanti di esseri umani in violazione della legge; una sanatoria per colf, assistenti ad anziani, malati e portatori di handicap; l'uso delle navi della Marina Militare per contrastare il traffico di clandestini; il rilascio di permessi di soggiorno speciali e relativi al diritto di asilo.

Per quanto riguarda l'ingresso prevede che può entrare in Italia solo chi è già in possesso di un contratto di lavoro che gli consenta il mantenimento economico. La presentazione di documentazione falsa comporta l'inammissibilità della domanda e una serie di responsabilità penali. Viene concesso il permesso di soggiorno solo a chi possiede un contratto di lavoro: dura due anni per i rapporti a tempo indeterminato (prima erano tre), un anno negli altri casi. Se nel frattempo la persona diventa disoccupata dovrà rientrare in patria. La legge aveva inoltre aumentato da cinque a sei gli anni necessari di soggiorno in Italia per ottenere la carta di soggiorno (che permette la permanenza a tempo indeterminato): successivamente e a seguito del recepimento di una direttiva europea, sono stati riportati a cinque.

Come la legge Turco-Napolitano, anche la Bossi-Fini prevede che le persone senza permesso di soggiorno ma con un documento di identità (irregolari) vengano espulse per via amministrativa, cioè dal prefetto della Provincia dove vengono rintracciate. L'espulsione deve essere eseguita immediatamente con "l'accompagnamento alla frontiera" da parte della forza pubblica. Se la persona è anche senza documenti di identità (clandestino) verrà portata in quelli che prima si chiamavano Centri di Permanenza Temporanea (CPT) poi definiti Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) per sessanta giorni (la Turco-Napolitano ne prevedeva trenta) durante i quali si svolgeranno le pratiche per l'identificazione.

Nel caso non venga identificato al clandestino verrà ordinato di lasciare l'Italia entro tre giorni (prima erano quindici). Lo straniero espulso che rientra senza permesso commette un reato e viene detenuto in carcere. Il cittadino extracomunitario in regola con i permessi, può chiedere di essere raggiunto dal coniuge, dal figlio minore o dai figli maggiorenni purché a carico e a condizione che non possano provvedere al proprio sostentamento. Ricongiungimenti sono previsti anche per i genitori degli extracomunitari a condizione che abbiano compiuto i 65 anni e che nessun altro figlio possa provvedere al loro sostentamento.

La legge prevede che il permesso di soggiorno venga revocato se ottenuto attraverso un matrimonio con un cittadino o una cittadina italiana o con uno straniero regolarizzato a cui non sia seguita un'effettiva convivenza. A questa norma c'è un'eccezione, se dal matrimonio sono comunque nati dei figli.

La legge ammette i respingimenti al paese di origine in acque extraterritoriali, in base ad accordi bilaterali fra l'Italia e altri paesi (ad esempio quello con la Libia di Gheddafi nel gennaio 2009), che impegnano le polizie a cooperare per prevenire l'immigrazione clandestina. L'obiettivo era quello di fare in modo che i barconi non potessero attraccare sul suolo italiano e che l'identificazione degli aventi diritto all'asilo politico o a prestazioni di cure mediche e assistenza avvenisse direttamente in mare. **Quella dei respingimenti in mare è stata una delle questioni più discusse anche in ambito europeo: tra i migranti a bordo delle barche intercettate potrebbero esserci profughi in cerca di protezione internazionale e il respingimento senza prima una verifica attenta (che spesso non avviene) viola l'articolo 18 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea che recepisce a sua volta il principio stabilito dalla Convenzione di Ginevra, secondo cui gli stati non possono rinviare i rifugiati in paesi dove questi sono perseguitati e rischiano la vita.** Questa settimana l'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha definito "sbagliate o controproducenti" le misure prese in questi ultimi anni dall'Italia per gestire i flussi migratori. Il rapporto criticava in particolare i respingimenti e i ritorni forzati in paesi come la Libia, dove i migranti rischiano la vita. Il Testo Unico sull'immigrazione prevede il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina per chiunque porti in Italia dei migranti senza un visto d'ingresso. **La Convenzione SAR del 1979 impone sempre e comunque il soccorso in mare e l'accompagnamento dei naufraghi in un luogo sicuro.** Del processo contro i pescatori tunisini si occuparono molto la stampa estera e il Parlamento europeo: nel settembre del 2007, un centinaio di europarlamentari sottoscrissero un appello di solidarietà con i marinai tunisini. **Il diritto di asilo è tra i diritti fondamentali dell'uomo riconosciuti dalla nostra Costituzione.**

L'articolo 10, terzo comma, della Costituzione prevede, infatti, che lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge. L'istituto del diritto di asilo non coincide con quello del riconoscimento dello status di rifugiato, per il quale non è sufficiente che nel Paese di origine siano generalmente conculcate le libertà fondamentali, ma il singolo richiedente deve aver subito, o avere il fondato timore di poter subire, specifici atti di persecuzione.

Il dettato costituzionale sul diritto di asilo non è stato attuato, mancando ancora una legge organica che ne stabilisca le condizioni di esercizio, anche se la giurisprudenza ha stabilito la possibilità di riconoscere il diritto di asilo allo straniero anche in assenza di una disciplina apposita.

Il riconoscimento del rifugiato è, invece, entrato nel nostro ordinamento con l'adesione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, (http://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a164240b80eeaac700012f/Convenzione_Ginevra_1951.pdf) e alla Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990, sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri della Comunità europea (http://buongiorno.regione.marche.it/AreaBuongiorno/Norme/Convenzioni/Conv_1990/convDublino.PDF).

A luglio 2009 viene approvato il decreto legislativo n. 94/09 in materia di sicurezza, il "pacchetto sicurezza" proposto dal ministro dell'Interno Roberto Maroni.

Tale riforma ha segnato un definitivo ed essenziale peggioramento della condizione dei migranti e di come la questione dell'immigrazione venga percepita e gestita dal nostro sistema legislativo e sociale.

Tra gli aspetti più importanti, nonché discutibili, c'è quello della trasformazione dell'immigrazione irregolare in crimine, dunque il soggiorno e l'ingresso illegale diventa reato: è prevista la punizione con un'ammenda da 5.000 a 10.000 euro, senza peraltro che il pagamento di tale somma estingua il reato, e inoltre, gli irregolari vengono sottoposti ad un giudizio immediato davanti al Giudice di Pace per accelerare l'espulsione.

Anche il trattenimento nei CIE viene portato fino a 180 giorni, e viene previsto l'obbligo di esibizione del titolo di soggiorno ai fini dell'accesso ai servizi, esclusi quelli sanitari e scolastici, e del perfezionamento degli atti di stato civile, con la conseguente impossibilità per l'irregolare di denunciare lo sfruttamento del datore di lavoro che offre occupazione "in nero".

Il rilascio del permesso di soggiorno, per il cui rilascio e rinnovo è stato previsto il pagamento di una tassa, è tra l'altro subordinato alla stipula di un accordo di integrazione con cui lo straniero si impegna a conseguire determinati obiettivi di integrazione ai quali sono attribuiti dei punti, pena la progressiva perdita di tali punti o crediti disponibili che determina a sua volta la perdita dell'autorizzazione al soggiorno e dunque l'espulsione.

Inoltre, il permesso CE per soggiornanti di lungo periodo, ex carta di soggiorno, che permette di accedere a determinate prestazioni sociali, viene rilasciato solo dopo aver superato un test che accerta la conoscenza della lingua italiana, che diventa dunque obbligatorio, e viene stabilito l'ampliamento del periodo di detenzione da sei mesi ad un anno per lo straniero che non esibisce i documenti all'autorità di pubblica sicurezza.

È inoltre previsto l'obbligo, ai fini del ricongiungimento familiare, di certificazione da parte del Comune di residenza dell'idoneità abitativa dell'alloggio, il che risulta particolarmente complicato per ovvie ragioni legate sia ai costi eccessivi del mercato immobiliare il quale, peraltro, non garantisce che ad alti prezzi corrisponda una altrettanto elevata qualità degli alloggi, che alle condizioni, spesso precarie, degli immigrati.

In più viene ridotto dal quarto al secondo grado di parentela il requisito necessario per impedire l'espulsione dello straniero irregolare.

Era stata addirittura prevista l'incapacità matrimoniale, cioè si disponeva che lo straniero privo del permesso di soggiorno non poteva contrarre matrimonio. Fortunatamente, in seguito all'intervento della Corte Costituzionale, in particolare dopo la sentenza n. 245b del 2011, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di questo provvedimento, con la precisazione che contrarre matrimonio è un diritto umano fondamentale, peraltro espresso negli articoli 2 e 29 della Costituzione, dall'articolo 16 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dall'articolo 12 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti e delle libertà dell'uomo.

Per inoltrare poi la domanda di cittadinanza a seguito di matrimonio con un cittadino italiano è necessario attendere che siano decorsi due anni dall'iscrizione all'albo dei residenti, con la possibilità di dimezzare i tempi in presenza di figli nati o adottati. Viene inoltre richiesto il pagamento di una tassa di 200 euro per ogni tipo di domanda relativa alla cittadinanza.

Altri provvedimenti assolutamente negativi sono quelli dell'abolizione del regime di silenzio-assenso dopo 180 giorni ai fini del rilascio del nulla-osta da parte delle Prefetture, anche in caso di ritardi della pubblica amministrazione, e della legalizzazione delle ronde di cittadini privati per garantire la sicurezza, nonostante questo rimanga compito dello stato.

Le modifiche normative non sono state di poco conto, soprattutto dal punto di vista della tutela dei diritti dei migranti, considerando che sono state anche apportate in una fase in cui la crisi globale ha accentuato in Italia la loro precarietà.

Quello che dunque emerge con maggiore evidenza dalla ricostruzione dell'impianto legislativo italiano sull'immigrazione, non è tanto l'attenzione dedicata alla tutela dei diritti dei migranti e della loro condizione sfavorevole in una prospettiva di integrazione, ma, al contrario, l'idea che l'immigrazione sia un grosso problema, difficile da gestire, per cui si è costantemente tentato di predisporre una serie di palliativi in un'ottica tutt'altro che lungimirante e tesa a cercare una soluzione solo a breve termine, senza peraltro attribuire a questa questione tanto delicata, sia sotto il profilo sociale, economico e politico che etico, il rispetto che merita.

Anche il più recente provvedimento legislativo, quello del 2 aprile 2014, con il quale la Camera dei Deputati ha approvato una proposta di legge delega al governo che tra le sue disposizioni prevede anche la depenalizzazione del reato di immigrazione clandestina e la relativa trasformazione in illecito amministrativo, rappresenta sicuramente un aspetto positivo, ma le criticità rimangono ancora elevate.

Innanzitutto viene depenalizzato solo il primo ingresso, dunque se si tenta di rientrare di nuovo, senza permesso di soggiorno, scatterà l'espulsione; in più, continuerà a commettere reato chi non obbedisce a un foglio di via, chi rientra dopo un'espulsione o chi viola altre disposizioni contro gli irregolari, come ad esempio l'obbligo di firma in Questura o la consegna del passaporto .

Trasversalmente poi, se si continua a relegare la disciplina dell'immigrazione ad una questione di mera sicurezza nazionale e di ordine pubblico, non solo si alimenta il pregiudizio e il timore nell'opinione pubblica, ma risulta anche piuttosto scontato che il problema dell'immigrazione clandestina, e dell'ossessività con la quale si tenta di arginarla, catturi in maniera principale l'attenzione dei vari governi che si susseguono, sia a livello nazionale che sovranazionale, rispetto all'importanza che invece dovrebbe essere attribuita all'idea dell'integrazione e al concetto dell'immigrazione come risorse.

Il Consiglio dell'Unione europea nella sessione del 12 dicembre 2014, ha adottato un documento sul tema delle migrazioni e cooperazione internazionale in cui ribadisce : “l'impegno per garantire una migrazione sicura, ordinata e regolare, nel pieno rispetto dei diritti umani, il Consiglio riconosce l'urgenza derivante da situazioni di conflitto e di crisi in tutto il mondo, con le conseguenti sfide senza precedenti legate ai rifugiati e agli sfollati interni, come pure alle comunità e ai paesi di accoglienza. Sottolinea inoltre che la maggior parte dei rifugiati e degli sfollati interni vive in situazioni prolungate e richiama il proprio impegno per l'attuazione del quadro in materia di protezione internazionale, **in particolare la convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati...**”

“...Il Consiglio rammenta l'importanza della migrazione come uno dei cinque settori prioritari nell'ambito degli impegni assunti dall'UE ai fini della coerenza delle politiche per lo sviluppo. Riafferma che, al fine di accrescere il potenziale di sviluppo della migrazione, la coerenza delle politiche dovrebbe essere perseguita in un ampio spettro di settori della politica interna ed esterna, comprese le politiche nei paesi partner. In particolare, è avvertita la necessità di un'integrazione più sistematica della dimensione dello sviluppo nelle politiche migratorie. Il Consiglio rammenta inoltre che, al fine di affrontare meglio le sfide e le opportunità derivanti dalla migrazione, occorrono maggior coerenza e coordinamento tra la dimensione esterna della politica di migrazione e lo sviluppo dell'agenda in tema di affari esteri...”

3. Richiedenti asilo, rifugiati un'emergenza europea

Sono circa 40 mila le persone sbarcate in Italia nel primo quadrimestre del 2015; delle oltre 170 mila persone sbarcate sulle coste italiane nel 2014, solo un terzo ha ricevuto accoglienza nel nostro paese. Secondo i dati del ministero dell'Interno nel 2014 sono in tutto 66.066 le persone ospitate nelle strutture temporanee, nei Cara e nei centri Sprar. Nei primi mesi del 2015 il loro numero è salito a 68mila. Un numero in linea anche con il dato sulle domande d'asilo e protezione internazionale presentate nel nostro paese: 64.886 in tutto nel 2014. A fare domanda sono soprattutto afgani, maliani e persone provenienti dall'Africa sub sahariana. Tra le nazionalità maggiormente rappresentate non compaiono né la Siria, né l'Eritrea, che sono, invece, i primi due Paesi di origine dei 170.757 migranti arrivati in Italia lo scorso anno (rispettivamente 39.651 e 33.559 persone). Questo perché, come sostiene anche l'ultimo rapporto del Centro Astalli, l'Italia è sempre più considerata dai migranti un paese di “transito”.

Il costo medio per l'accoglienza di un richiedente asilo o rifugiato è di 35 euro al giorno. Un importo non definito per decreto, ma da una valutazione sui costi di gestione dei centri di accoglienza. Soldi, però, che non finiscono in tasca ai migranti

ma che vengono erogati alle entità, di cui i comuni si avvalgono per la gestione dell'accoglienza. E che servono a coprire le spese di gestione e manutenzione, ma anche a pagare lo stipendio degli operatori che ci lavorano. Della somma complessiva solo 2,5 euro in media, il cosiddetto pocket money, è la cifra che viene data ai migranti per le piccole spese quotidiane (dalle ricariche telefoniche per chiamare i parenti lontani, alle sigarette, alle piccole necessità come comprarsi una bottiglia d'acqua o un caffè). Una volta sbarcati, i migranti vengono accolti nei centri per la prima accoglienza, che di solito si trovano nelle vicinanze dei porti dove arrivano. Da qui vengono poi smistati nei centri per migranti o richiedenti asilo, presenti sul territorio nazionale. In assenza di posti sul territorio i prefetti si rivolgono anche a strutture alberghiere che, soprattutto in bassa stagione, danno la loro disponibilità ad ospitare persone (sono i cosiddetti CAS, centri per l'accoglienza straordinaria). Questo tipo di gestione straordinaria ed emergenziale, è stata molto spesso criticata da chi si occupa dei diritti dei richiedenti asilo perché improvvisata e, dunque, in molti casi non in grado di rispettare gli standard minimi di accoglienza.

Sono state 626 mila le persone che hanno fatto richiesta d'asilo in Europa nel 2014, 191 mila in più rispetto al 2013 (+44 per cento) secondo le cifre fornite da Eurostat a marzo 2015. L'Italia è il terzo paese in termini di domande ricevute, dopo Germania e Svezia.

A registrare il numero più alto di migranti accolti sono i tedeschi, con una cifra che è pari a un terzo del totale (202.700), seguiti dagli svedesi con 81.200 (il 13 per cento) e per l'appunto da noi italiani, insieme ai francesi. L'Ungheria, che ha ricevuto 72.800 richieste d'asilo (il 7 per cento di tutta l'Ue) si colloca al quinto posto. Se si prende in esame, però, il rapporto tra richiedenti asilo e popolazione totale: la media Ue è di 1,2 richiedenti asilo ogni mille abitanti. L'Italia si colloca leggermente al di sotto con 1 rifugiato ogni mille abitanti. In Svezia il numero sale a 8,4 ogni mille abitanti, in Ungheria a 4,3, in Austria a 3,3 e in Germania a 2,5.

A livello mondiale, poi, il numero più alto di richiedenti asilo è accolto nei paesi che non stanno in cima alle classifiche del PIL. Alla fine del 2013, in questi paesi hanno trovato accoglienza 10,1 milioni di persone, equivalenti all'86 per cento dei rifugiati del mondo, il valore più alto degli ultimi 22 anni. I paesi in assoluto più poveri (come Pakistan, Etiopia, Sud Sudan e Kenya) hanno da soli provveduto a dare asilo a 2,8 milioni di rifugiati, corrispondenti al 24 per cento del totale mondiale, come sottolinea l'ultimo Rapporto sulla protezione internazionale del 2014. In Libano vi sono circa 2 milioni di sfollati.

Parallelamente alle politiche migratorie, si realizza nel nostro Paese un sistema di accoglienza che vede al centro la rete degli enti locali che realizza progetti di 'accoglienza integrata' sul territorio: **il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)**. <http://www.sprar.it/>

Per attivare il sistema, gli enti locali possono utilizzare le risorse finanziarie messe a disposizione dal ministero dell'Interno attraverso il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. Con questo strumento, vengono assegnati contributi in favore degli enti locali che presentino progetti destinati all'accoglienza per i richiedenti asilo, rifugiati e destinatari di protezione sussidiaria.

Il Sistema di protezione è caratterizzato da:

- il carattere pubblico delle risorse messe a disposizione e dagli enti responsabili dell'accoglienza, e dal governo centrale secondo una logica di governance multilivello;
- la partecipazione volontaria degli enti locali alla rete dei progetti di accoglienza;
- politiche sinergiche sul territorio con i soggetti del terzo settore che contribuiscono in maniera essenziale alla realizzazione degli interventi.
- I progetti di accoglienza, presentati sulla scorta di appositi bandi, sono sottoposti all'esame di una Commissione di valutazione composta da rappresentanti del ministero dell'Interno, da un rappresentante dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e da un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI). Compongono, inoltre, la Commissione un rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) ed un rappresentante delle Regioni.
- Il ministero dell'Interno fornisce le linee guida, dove sono specificati i criteri e le modalità di presentazione delle domande per l'accesso degli enti locali fino alla ripartizione annuale del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

http://www.sprar.it/images/attivita_e_servizi/Accoglienza_integrata/manuale.pdf

4. Che fare ?

Considerare il tema delle migrazioni e dei richiedenti asilo di stretta competenza dell'Unione Europea e non solo dei paesi di primo approdo. L'agenda europea sull'immigrazione, proposta dalla Commissione a seguito dell'iniziativa del Governo italiano e dell'Alta Rappresentante per la politica estera e la sicurezza Federica Mogherini, diretta a stabilire politiche comuni sui flussi migratori per il periodo compreso tra il 2015 e il 2020, va nella direzione giusta ma incontra anche ostacoli per la cui rimozione occorre una decisa azione politica. Essa prevede quattro punti fondamentali della nuova strategia:

1. l'aiuto per contribuire alla gestione del fenomeno ai paesi di origine e transito dei migranti;
2. il controllo delle frontiere a sud della Libia e nei paesi limitrofi;
3. le missioni di sicurezza e difesa contro trafficanti e scafisti;
4. l'obbligatorietà della suddivisione dei profughi sulla base di un meccanismo di quote.

I ventotto paesi membri dell'Unione europea saranno chiamati ad accogliere i migranti secondo un meccanismo di ripartizione basato su diversi criteri, dal prodotto interno lordo, alla popolazione, ai tassi di disoccupazione, fino al numero degli asili già concessi. Si getteranno così le basi di una revisione del trattato di Dublino che impone l'esame e la permanenza dei richiedenti asilo nel paese del primo ingresso.

Per quanto riguarda gli aiuti ai paesi terzi e per il controllo delle frontiere, si è quantificato a 60 milioni di euro il contributo all'allestimento del "sistema di accoglienza e di assistenza medica nei paesi membri particolarmente sotto pressione". Le missioni contro i trafficanti e gli scafisti nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa, con modalità di cui si stanno valutando tutte le implicazioni, dipendono invece dall'autorizzazione dell'Onu e dai tempi che richiederà l'approvazione della risoluzione preparata dall'Italia e presentata dal Regno Unito, che l'alta rappresentante ha sostenuto al consiglio di sicurezza.

Nella riunione straordinaria del Consiglio europeo del 23 aprile 2015 è stata approvata la seguente dichiarazione :

“ 1. La situazione nel Mediterraneo è drammatica. L'Unione europea si adopererà con ogni mezzo a sua disposizione per evitare ulteriori perdite di vite umane in mare e per affrontare le cause profonde dell'emergenza umana a cui stiamo assistendo, in

cooperazione con i paesi di origine e di transito. La nostra priorità immediata è evitare altre morti in mare.

2. Abbiamo pertanto deciso di rafforzare la nostra presenza in mare, lottare contro i trafficanti, prevenire i flussi migratori illegali e rafforzare la solidarietà e la responsabilità interne. Poiché l'instabilità in Libia crea un ambiente ideale per le attività criminali dei trafficanti, sosterranno attivamente tutti gli sforzi a guida ONU diretti a ristabilire l'autorità di governo in Libia. Intensificheremo inoltre la nostra azione per affrontare le situazioni di conflitto e l'instabilità che sono fattori cruciali di spinta della migrazione, anche in Siria.

3. Oggi ci impegniamo sugli aspetti seguenti:

- rafforzare la nostra presenza in mare

a) potenziare rapidamente le operazioni dell'UE Triton e Poseidon almeno triplicando le risorse finanziarie a tale scopo nel 2015 e 2016 e incrementando il numero dei mezzi, in modo da aumentare le possibilità di ricerca e salvataggio nell'ambito del mandato di FRONTEX. Accogliamo con favore gli impegni già assunti dagli Stati membri, che consentiranno di conseguire tale obiettivo nelle settimane a venire;

- lottare contro i trafficanti nel rispetto del diritto internazionale

b) smantellare le reti dei trafficanti, assicurare i responsabili alla giustizia e sequestrare i loro beni, grazie alla rapida azione delle autorità degli Stati membri in cooperazione con EUROPOL, FRONTEX, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) ed EUROJUST, nonché grazie a una più intensa attività di intelligence e cooperazione di polizia con i paesi terzi;

c) prendere misure sistematiche per individuare, fermare e distruggere le imbarcazioni prima che siano usate dai trafficanti;

d) nel contempo, l'alto rappresentante è invitato ad avviare immediatamente i preparativi per una possibile operazione PSDC a tal fine;

e) ricorrere a EUROPOL per individuare i contenuti diffusi su Internet dai trafficanti allo scopo di attrarre migranti e rifugiati e per chiederne la soppressione, nel rispetto delle costituzioni nazionali;

- prevenire i flussi migratori illegali

f) incrementare il sostegno, tra gli altri, alla Tunisia, all'Egitto, al Sudan, al Mali e al Niger per il monitoraggio e il controllo delle frontiere e delle rotte terrestri, avvalendoci delle operazioni PSDC in corso nella regione, nonché dei quadri di cooperazione regionale (processi di Rabat e di Khartoum); intensificare il dialogo con l'Unione africana a tutti i livelli su queste problematiche;

g) rafforzare la cooperazione politica con i partner africani a tutti i livelli per affrontare la causa della migrazione illegale e contrastare il traffico e la tratta di esseri umani. L'UE affronterà tali questioni con l'Unione africana e i paesi chiave interessati, con i quali proporrà di tenere un vertice a Malta nei prossimi mesi;

h) intensificare la cooperazione con la Turchia in considerazione della situazione in Siria e in Iraq;

i) inviare ufficiali di collegamento europei per la migrazione nei paesi chiave al fine di acquisire informazioni sui flussi migratori, assicurare un coordinamento con gli ufficiali di collegamento nazionali e cooperare direttamente con le autorità locali;

j) lavorare con i partner regionali alla creazione di capacità per la gestione delle frontiere marittime e per le operazioni di ricerca e salvataggio;

k) lanciare programmi regionali di protezione e sviluppo per l'Africa settentrionale e il Corno d'Africa;

l) invitare la Commissione e l'alto rappresentante a mobilitare tutti gli strumenti, anche mediante la cooperazione allo sviluppo e l'attuazione degli accordi di riammissione dell'UE e nazionali con i paesi terzi, al fine di promuovere la riammissione nei paesi di origine e di transito dei migranti economici non autorizzati, in stretta collaborazione con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni;

m) istituire, nel rispetto del diritto di chiedere asilo, un nuovo programma di rimpatrio per un celere rientro dei migranti illegali dagli Stati membri in prima linea, con il coordinamento di FRONTEX;

- rafforzare la solidarietà e la responsabilità interne

n) recepimento rapido ed integrale nonché effettiva attuazione del sistema europeo comune di asilo da parte di tutti gli Stati membri partecipanti, garantendo così norme europee comuni nel quadro della legislazione vigente;

o) accrescere gli aiuti d'urgenza agli Stati membri in prima linea e considerare opzioni per l'organizzazione di una ricollocazione di emergenza fra tutti gli Stati membri su base volontaria;

p) inviare squadre EASO negli Stati membri in prima linea ai fini di un esame congiunto delle domande d'asilo, anche riguardo alla registrazione e al rilevamento delle impronte digitali;

q) istituire un primo progetto pilota volontario in materia di reinsediamento in tutta l'UE, offrendo posti alle persone ammissibili alla protezione.

4. Le istituzioni dell'UE e gli Stati membri lavoreranno immediatamente alla piena attuazione di questi orientamenti. La prossima settimana la Presidenza e la Commissione presenteranno una tabella di marcia con la definizione delle attività fino a giugno.

5. Il Consiglio europeo attende con interesse la comunicazione della Commissione relativa all'agenda europea sulla migrazione, al fine di sviluppare un approccio alla migrazione più sistemico e globale dal punto di vista geografico. Il Consiglio europeo continuerà a occuparsi da vicino della situazione e seguirà attentamente l'attuazione di questi orientamenti. Il Consiglio e la Commissione riferiranno al Consiglio europeo di giugno” .

Per quanto riguarda la politica interna dell'Italia :

da più parti si propone di rivedere radicalmente l'impostazione della legge n. 189/2002 (Bossi – Fini) e approvare una nuova legge che parta dal principio che bisogna accettare l'immigrazione come una nuova dimensione strutturale della società italiana (e non congiunturale) e che occorre, quindi, comportarsi di conseguenza. Superare l'illusione che per governare l'immigrazione basti la repressione, dimenticando che una legge soddisfacente deve avere anche una forza incentivante.

Un'impostazione complessiva deve obbligatoriamente privilegiare gli aspetti preventivi e operare su diversi livelli che comprendano la cooperazione internazionale allo sviluppo sostenibile, una adeguata regolamentazione dell'immigrazione regolare e un controllo adeguato dell'immigrazione clandestina anche in accordo con i paesi d'origine.

Promuovere azioni e presentare proposte negli ambiti adeguati che permettano di :

- Approvare una legge che preveda il diritto di cittadinanza per chi nasce in Italia e per i figli di immigrati che decidono di risiedere permanentemente nel nostro paese una volta che concluso il ciclo primario degli studi.
- Varare provvedimenti amministrativi adeguati per diminuire la burocrazia e cancellare lo scempio, tutto italiano, delle code interminabili che iniziano alle 4 del mattino per ottenere un permesso di soggiorno.
- Varare un piano per le politiche di integrazione concertate con le Regioni e gli Enti Locali. Favorire il coinvolgimento delle comunità e arrivare a una partecipazione che preveda l'accoglienza in tutto il territorio nazionale dei richiedenti asilo, che oggi sono concentrati maggiormente in Sicilia, Calabria, Puglia, Campania e Lazio. Per gli immigrati che da anni vivono e lavorano in Italia riconoscere i diritti di cittadinanza, il diritto di voto nelle elezioni locali agli immigrati residenti per più di cinque anni.
- Favorire una nuova programmazione didattica nelle scuole favorendo l'interculturalità come approccio interdisciplinare che favorisca l'inserimento dei figli degli immigrati e promuova e valorizzi il dialogo interculturale.

5. Glossario (<http://www.cir-onlus.org/it/rifugiati/glossario>)

Apolide : è una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino (Convenzione di New York, 1954).

Centri e servizi di accoglienza

CIE (Centri di Identificazione e espulsione) sono strutture detentive così denominate nella legge 30 luglio 2002, n. 189 (Bossi Fini), il cui scopo è quello di trattenere in stato di detenzione, fino ad un massimo di diciotto mesi, gli stranieri destinati all'espulsione in attesa dell'esecuzione del provvedimento di allontanamento.

CARA (Centri di Accoglienza Richiedenti Asilo) sono centri destinati a svolgere la funzione di accoglienza, garantendo un primo soccorso allo straniero irregolare presente sul territorio, ospitandolo in attesa della determinazione della sua posizione giuridica.

CAS sono sorti nelle ultime emergenze e sono Centri di accoglienza straordinaria, sempre più numerosi e troppo spesso fautori di un'accoglienza che si limita a garantire il vitto e l'alloggio. Si tratta di strutture di varia natura (alberghi, b&b, case private, appartamenti affittati ad hoc) il cui gestore che ha stipulato una convenzione con la prefettura locale, si impegna ad erogare un servizio di accoglienza, a fronte di un compenso di 25/35 euro quotidiane per ciascun migrante.

SPRAR Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati è costituito dalla rete degli enti locali che – per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata – accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. A livello territoriale gli enti locali, con il supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di "accoglienza integrata" che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico.

Clandestino: etimologicamente significa, una persona che “si nasconde di giorno. E' un termine che ha una forte connotazione negativa, rimanda alla segretezza, al nascondersi, all'essere fuori dalla normalità. Clandestino non è un termine giuridico, è il termine utilizzato dai mezzi di comunicazione e da molti politici per definire, e stigmatizzare, i migranti irregolarmente presenti sul territorio o anche coloro che, in fuga da guerre e persecuzioni, arrivano in Italia senza documenti o con documenti falsi. Ovvero i richiedenti asilo e i rifugiati. In altri paesi i “clandestini” sono chiamati “sans papiers” (in Francia), "non-documented migrant workers" (definizione suggerita dalle Nazioni Unite), definizioni che rimandano ai documenti in possesso della persona, non alla sua essenza.

Eco – profugo : persona costretta a lasciare il proprio paese per cause ambientali che rendono impossibile (temporaneamente o definitivamente) la permanenza nel luogo di abituale residenza.

Extracomunitario : persona non in possesso della cittadinanza di uno dei 28 Paesi che attualmente compongono l'Unione Europea. Quindi, contrariamente all'accezione corrente, sono extracomunitari anche gli Svizzeri e gli Statunitensi.

Mare Nostrum è l'operazione italiana partita il 18 ottobre 2013, in seguito al tragico naufragio di Lampedusa del 3 ottobre, quando ci furono 366 morti accertati. Due gli obiettivi di Mare Nostrum: garantire la salvaguardia della vita in mare, arrestare gli scafisti. Impegnati nell'operazione, mezzi di Marina Militare, della Guardia costiera, dell'Aeronautica e della Guardia di finanza. Il costo dell'operazione era di circa 9,5 milioni di euro al mese. Mare Nostrum si è conclusa il 31 ottobre 2013, accompagnando poi una nuova operazione europea denominata “Triton”.

Migrante : Termine generico che indica chi sceglie di lasciare il proprio Paese per stabilirsi, temporaneamente o permanentemente, in un altro Stato. Tale decisione ha carattere volontario, anche se spesso dipende da ragioni economiche, avviene cioè quando una persona cerca in un altro paese un lavoro e migliori condizioni per vivere o sopravvivere.

Profugo : Termine generico che indica chi lascia il proprio paese a causa di eventi esterni (guerre, invasioni, rivolte, catastrofi naturali).

Regolari / Irregolari : I migranti non sono regolari o irregolari, ma sono migranti regolarmente o irregolarmente presenti sul territorio. Gli immigrati regolarmente presenti sono coloro che risiedono in uno Stato con un permesso di soggiorno rilasciato dall'autorità competente. I migranti irregolarmente presenti hanno, nella maggior parte dei casi, permessi di soggiorno e visti scaduti e non rinnovati. E' importante ricordare che si stima che circa il 90% dei migranti irregolarmente presenti siano persone che avevano un permesso di soggiorno che non sono più stati in grado di rinnovare, i permessi di soggiorno.

Richiedente asilo : Colui che fugge 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 competenti di quel paese (in Italia, la Commissione Centrale per il Riconoscimento dello Status di Rifugiato). Fino al momento della decisione in merito alla domanda, egli è un richiedente asilo.

Rifugiato: Il rifugiato è colui che è costretto a lasciare il proprio paese a causa di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le opinioni politiche (Convenzione di Ginevra, 1951). A differenza del migrante, egli non ha scelta: non può tornare nel proprio paese d'origine se non a scapito della propria sicurezza e incolumità. Dal punto di vista giuridico - amministrativo, un rifugiato è una persona cui è riconosciuto lo status di rifugiato.

Sfollato : In alcuni contesti, si parla genericamente di sfollato come di chi fugge a causa di catastrofi naturali o guerre e viene accolto temporaneamente sul territorio di un paese estero, con un soggiorno per "protezione umanitaria". Spesso, il termine è usato come traduzione dall'inglese: "Internally Displaced Person" (IDP), colui che abbandona la propria dimora per gli stessi motivi del rifugiato, ma non oltrepassa un confine internazionale, restando dunque all'interno del proprio paese.

Triton, operazione che ha sostituito Mare Nostrum, dispiegata da Frontex, l'Agenzia europea delle frontiere. Il mandato, in questo caso, come è stato più volte sottolineato dai vertici dell'Agenzia, non è salvare le vite in mare, ma operare il controllo delle frontiere, che è la mission istituzionale dell'Agenzia. Anche se, in caso di necessità, si operano anche interventi di ricerca e soccorso (Sar). Per rispondere al mandato, le navi di Frontex si mantengono in un'area entro 30 miglia dalle coste italiane, senza spingersi a Sud verso le coste libiche come accadeva con i pattugliamenti di Mare Nostrum. Il budget mensile è di 2,9 milioni di euro. Dopo la riunione del Consiglio Europeo del 23 aprile scorso, convocata su iniziativa italiana, sono state rafforzate le attività di ricerca e soccorso in mare.