

# L'economia dell'IMMIGRAZIONE

**EDITORE:** FONDAZIONE LEONE MORESSA - **DIRETTORE RESPONSABILE:** RENATO MASON  
**ISSN** 2240-7529, **Registrazione del Tribunale** di Venezia del 28.01.2012 n.3 del registro della Stampa

## Analisi comparativa dei sistemi di accoglienza per richiedenti asilo in Europa

# LA BUONA ACCOGLIENZA

### TAVOLA ROTONDA DI PRESENTAZIONE

Nel corso del 2015, a fronte della crescente attenzione mediatica sul fenomeno degli sbarchi di migranti e sull'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo sul territorio nazionale, la Fondazione Leone Moressa ha condotto con il sostegno di Open Society Foundation un'analisi comparata mettendo a confronto i sistemi di accoglienza di alcuni paesi chiave dell'Unione europea, esaminando in particolare le seguenti tematiche: i flussi di migranti irregolari e le richieste di asilo in Italia e in Europa; l'agenda europea sull'immigrazione; il sistema di accoglienza in Italia; la partecipazione attiva dei migranti: libertà di movimento e accesso alle informazioni; i percorsi di integrazione: istruzione e lavoro; sanità e tutela di categorie vulnerabili; i costi dell'accoglienza in Italia e in Europa; le buone pratiche in Italia e in Europa. L'obiettivo primario della ricerca è quello di favorire il dibattito e la riflessione sul siste-

ma italiano di protezione e asilo, attraverso l'analisi della situazione italiana e il confronto con buone pratiche a livello europeo.

Al fine di favorire la discussione a livello istituzionale, lo scorso 20 gennaio si è svolta presso il Ministero dell'Interno una tavola rotonda dal titolo "La Buona Accoglienza", in cui sono stati presentati i risultati della ricerca ad un gruppo di esperti del settore, coinvolgendo gli stessi in un dibattito finalizzato ad individuare gli elementi chiave in una prospettiva di rete.

Gli invitati all'incontro, rappresentanti di istituzioni nazionali e internazionali che operano nel settore dell'accoglienza e della protezione internazionale, hanno contribuito a delineare un quadro approfondito della situazione in Italia e in Europa, che viene ora proposto in questo numero de "L'economia dell'immigrazione".



1900 \* ITALIANI \* NEW YORK



2015 \* IRREGOLARI \* MEDITERRANEO

Pag. 2

**On. D. Manzione**  
 Sottosegretario di Stato  
 Ministero dell'Interno

Pag. 3

**C. Tronchin**  
 Ricercatrice  
 Fondazione Leone Moressa

Pag. 7

**R. Clerici**  
 Alto Commissariato ONU per i  
 rifugiati - UNHCR

Pag. 9

**G. Falzoi**  
 Organizzazione Internazionale per  
 le Migrazioni - OIM

Pag. 11

**On. G. Migliore**  
 Presidente Commissione parlamen-  
 tare d'inchiesta sul sistema di ac-  
 coglienza

Pag. 13

**On. A. Mazziotti di Celso**  
 Presidente Commissione 1<sup>a</sup> della  
 Camera dei Deputati (Affari Costi-  
 tuzionali)

Pag. 18

**G. Schiavone**  
 ASGI e Tavolo nazionale asilo

Pag. 19

**Pref. A. Malandrino**  
 Ministero dell'Interno  
 Dip. Libertà civili e immigrazione

**Domenico Manzione**

*Sottosegretario di Stato*

*Ministero dell'Interno*



*"La prospettiva è sempre quella di fare meglio, con i mezzi che abbiamo a disposizione o qualunque tipo di consiglio che ci aiuti a muoverci in questa direzione".*

Abbiamo ospitato molto volentieri questa tavola rotonda per la presentazione del rapporto: la Fondazione Leone Moressa sa che l'ottica nella quale abbiamo guardato al fenomeno negli ultimi tempi è anche quella della collaborazione, anche in seguito al rapporto sulla Policy Evaluation del Ministero. Quel tavolo ha fatto riferimento al livello italiano, ed ora si intende allargare lo sguardo a livello europeo.

Già graficamente, la bandiera Italiana si presenta al terzo posto dopo Germania e Svezia: questo è sintomatico di quello che è accaduto negli ultimi due anni nel nostro paese. Dai 178 mila sbarchi siamo passati ai 153 mila circa del 2015. L'inizio del 2016 implica una flessione rispetto a quella del 2015 piuttosto significativa, da 3.400 del 2015 a poco più di mille all'inizio del 2016. Questo è da mettere in relazione a una forte ripresa della via balcanica, ma è anche dovuto in minima parte a qualche iniziativa che è stata intrapresa con la realtà subsahariana e in particolare con il Niger, dove siamo riusciti ad organizzare alcune iniziative che consentono di creare una prima barriera di accoglienza, soccorso e formazione, con i paesi d'origine (un altro è il Sudan).

Nondimeno il nostro paese è oramai attestato saldamente al terzo posto nelle richieste di asilo, tanto che i dati sono in controtendenza rispetto agli sbarchi: c'è

uno scarto significativo tra gli sbarchi e le richieste d'asilo. Inoltre è stato registrato un aumento significativo del 30% rispetto al numero dei riconoscimenti, il trend infatti ha un calo. A partire dal 50% nel 2014, cala al 40% nel 2015 e allo stato attuale è sceso sotto il 40%, sono comunque previsioni che andranno verificate nel corso dell'anno.

Questo dato potrebbe tranquillizzare l'Europa: tra le tante cose che sono state contestate agli Italiani c'è la facilità con la quale vengono riconosciuti i ricongiungimenti familiari e la mancata identificazione del migrante tramite le impronte digitali. Gli ultimi dati (DPS) trasmessi alla Commissione Europea sono però in controtendenza: a fine 2015 il tasso di individuazione (raccolta di impronte digitali) era dell'80%, e bisogna considerare che il primo "hotspot" è stato creato a metà del 2015 a Lampedusa. Secondo l'Europa le impronte dovrebbero essere prese anche con la forza.

L'ospitalità di questo incontro è sincera, ma soprattutto interessata ai risultati: mira a capire se il nostro sistema può essere migliorato, nelle condizioni date, con le risorse che ci mettono a disposizione, se è possibile fare qualcosa di migliore. La prospettiva è sempre quella di fare meglio, con i mezzi che abbiamo a disposizione o qualunque tipo di consiglio che ci aiuti a muoverci in questa direzione.



Presentazione della ricerca "LA BUONA ACCOGLIENZA"

Chiara Tronchin

Fondazione Leone Moressa

*"Il 2015 si è chiuso con un numero record di persone costrette a scappare dal loro paese a causa di guerre, carestie e povertà"*

Nel 2015, l'allora Alto Commissario per i rifugiati António Guterres ha dichiarato: "Le migrazioni forzate hanno una grande influenza sui nostri tempi. Toccano le vite di milioni di esseri umani come noi – sia quelli costretti a fuggire che quelli che forniscono loro riparo e protezione. Non c'è mai stato così tanto bisogno di tolleranza, compassione e solidarietà con le persone che hanno perso tutto".

In effetti, il 2015 si è chiuso con un numero record di persone costrette a scappare dal loro paese a causa di guerre, carestie e povertà: secondo le stime dell'Alto Commissariato dell'Onu per i rifugiati (UNHCR), i profughi nel mondo sono più di 60 milioni. L'elevato numero di rifugiati aumenta la pressione sui Paesi che li accolgono, determinando una situazione che, se non ge-

stata adeguatamente, può portare anche all'aumento del risentimento nei confronti dei rifugiati e favorire la strumentalizzazione del tema.

Secondo i dati Frontex, gli ingressi irregolari in Europa nel 2015 sono stati oltre 1,8 milioni, cinque volte di più rispetto ai 280 mila del 2014. Il numero di persone costrette alla fuga da guerre e conflitti è il più alto registrato in Europa occidentale e centrale dal 1990, quando diversi conflitti divamparono nella ex Jugoslavia.

La rotta del Mediterraneo centrale (verso l'Italia) ha visto un leggero calo, da 170 mila a 154 mila, mentre sono aumentate in maniera impressionante le rotte del Mediterraneo orientale (verso la Grecia, da 50 mila a 885 mila) e dei Balcani occidentali (verso l'Ungheria, da 43 mila a 764 mila).

**Ingressi irregolari nelle frontiere UE, anno 2015**

Rotte migratorie	2011	2012	2013	2014	2015
■ Mediterraneo Orientale	57.000	37.200	24.800	50.830	885.386
■ Balcani Occidentali	4.650	6.390	19.950	43.360	764.038
■ Mediterraneo Centrale	64.300	15.900	40.000	170.760	153.946
■ Mediterraneo Occidentale	8.450	6.400	6.800	7.840	7.164
■ Albania / Grecia	5.300	5.500	8.700	8.840	8.932
■ Frontiera Orientale	1.050	1.600	1.300	1.270	1.920
■ Africa Occidentale	340	170	250	275	874
Totale ingressi	141.090	73.160	101.800	283.175	1.822.260

Fonte: Frontex



## Chiara Tronchin - Fondazione Leone Moressa

Anche se negli ultimi anni il fenomeno ha interessato in maniera significativa i paesi europei, la crisi dei profughi non è un fenomeno recente. A ricevere il maggior numero di profughi sono i paesi in "via di sviluppo" vicini alle zone di crisi: il principale paese di ricezione delle persone in fuga è la Turchia (1,59 milioni), seguita da Pakistan e Libano. I principali paesi d'origine, invece, sono la Siria (3,88 milioni), l'Afghanistan e la Somalia.

Dunque, sebbene l'attenzione mediatica sia soprattutto sui flussi Sud-Nord, il fenomeno riguarda principalmente le dinamiche Sud-Sud. Certamente, l'UE rimane una meta molto ambita per la speranza di costruirsi un futuro e garantire istruzione e lavoro ai propri figli. Se fino al 2014 la rotta più semplice per raggiungere l'Europa era il passaggio per mare Libia-Italia, la situazione instabile in Libia e le pericolosità della traversata hanno fatto diminuire gli arrivi attraverso questa via.

Nel 2015 i profughi – in particolare siriani – hanno utilizzato maggiormente la rotta "balcanica", ritenuta più economica e sicura. Infine, le dichiarazioni di apertura annunciate nel mese di settembre dalle autorità tedesche hanno di fatto accresciuto

la speranza dei Siriani, determinando un massiccio esodo attraverso i paesi Ue.

A livello mondiale, il numero di persone che fuggono da guerre o da povertà è in aumento, così come la pressione demografica dell'Africa: attualmente il continente africano conta 1,2 miliardi di abitanti e nel 2050, secondo le più recenti proiezioni delle Nazioni Unite, dovrebbe arrivare a 2,5 miliardi. In mancanza di un adeguato sviluppo è inevitabile l'aumento dei flussi migratori.

Un caso significativo è quello della Nigeria, il paese africano più popoloso (173,6 milioni di abitanti), con un Pil pro-capite 13 volte più basso di quello italiano, l'indice di sviluppo umano (indicatore di sviluppo macroeconomico per valutare la qualità della vita) tra i più bassi (152-esimo posto, l'Italia è al 26-esimo posto), e un tasso di fecondità è molto alto. Queste dinamiche demografiche, unite all'espansione del terrorismo e alla presenza di conflitti interreligiosi, determinano un esodo massiccio da quel paese.

Dunque, data la complessità dei fenomeni e la loro interconnessione risulta molto difficile distinguere tra "migranti forzati" e "migranti economici" osservando solamente il paese d'origine.

Gli arrivi che interessano l'Italia transitano principalmente dalla Libia e provengono in maggioranza da paesi dell'Africa occidentale e sub-sahariana, ovvero paesi lontani dai principali conflitti in corso. Tuttavia, come detto, le normative in materia di protezione internazionale impongono che ogni singolo caso sia esaminato specificatamente, valutando se il ritorno in patria rappresenti un rischio per la persona. Dunque, nonostante una buona parte dei migranti giunti in Italia non giunga da paesi ufficialmente in guerra, ciò non rende meno drammatica la situazione degli sbarchi in Italia.



### Paesi di accoglienza dei rifugiati nel mondo, anno 2014

Paesi	Rifugiati	Paesi	Rifugiati ogni 1000 abitanti
Turchia	1.590.000	Libano	232,0
Pakistan	1.510.000	Giordania	87,0
Libano	1.150.000	Nauru	39,0
Iran	982.000	Ciad	34,0
Etiopia	659.500	Gibuti	23,0
Giordania	654.100	Sud Sudan	21,0
Italia *	101.708	Italia	1,6

Elaborazioni FLM su dati UNHCR e Ministero dell'Interno

\* Migranti accolti nei centri di accoglienza (Centri governativi, SPRAR, CAS) al 31.12.2015, dati Ministero dell'Interno

**Scheda - Principali punti critici del sistema di accoglienza in Italia**

**FRAMMENTARIETÀ.** Nonostante l'aumento dei posti SPRAR, attualmente solo il 19% dei richiedenti asilo presenti in Italia è ospitato presso questi centri. Il 7,7% risiede presso i centri governativi, mentre oltre il 70% è ospitata presso strutture temporanee.

**FORTE INCREMENTO DEI CAS.** Da un semplice rapporto tra il numero di persone sbarcate nel 2015 sulle coste italiane (153 mila) e il numero di posti SPRAR in Italia (circa 20 mila), si può comprendere la dimensione del problema. Per sopperire alla crescente emergenza sono cresciute le strutture temporanee, di difficile gestione ed organizzazione.

**TEMPI DI PERMANENZA.** Originariamente i CARA erano concepiti per accogliere i richiedenti asilo solo in una prima fase, prima del trasferimento presso gli SPRAR. La carenza di posti disponibili ha invece portato ad un utilizzo più intenso di questi centri, e ancor di più delle strutture straordinarie, con un forte allungamento dei tempi di permanenza (mediamente 12 mesi).

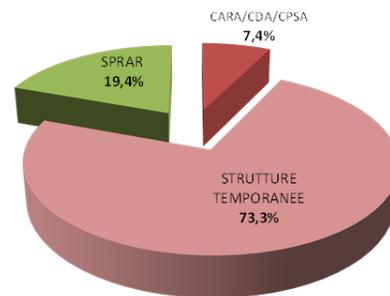
**TEMPI DI ATTESA TROPPO ELEVATI PER LE RICHIESTE D'ASILO.** Secondo la Guida pratica per richiedenti protezione internazionale a cura del Sistema SPRAR, le Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale devono svolgere l'audizione per il riconoscimento della domanda d'asilo entro 30 giorni dalla presentazione della domanda e decidere nei successivi tre giorni. Tuttavia, stando alla stima della banca dati SPRAR, il periodo di attesa mediamente si aggira sui 12 mesi. Questa situazione rallenta il turn over interno ai progetti e diminuisce la capacità di fornire accoglienza a più beneficiari. Sempre in base ai dati SPRAR si registrano delle difformità di prassi da parte delle Questure (soprattutto grandi città e territori oberati dai centri di accoglienza) che rallentano e complicano lo svolgimento delle procedura.

**POLITICHE DI INTEGRAZIONE DEI RIFUGIATI.** Un processo di accoglienza efficace e sostenibile richiede necessariamente strategie e programmi per facilitare l'inserimento sociale ed economico dei titolari di protezione nel "dopo accoglienza". Recentemente l'UNHCR ha denunciato che "in Italia il percorso di integrazione dei beneficiari di protezione internazionale continua da essere seriamente limitato e rappresenta, pertanto, una delle aree più problematiche del sistema d'asilo italiano. Mancano, infatti, sia la strategia complessiva sia le misure specifiche volte a favorire tale percorso." Sebbene a livello locale esistano già esperienze virtuose in questo senso, molto spesso queste faticano a diventare prassi e ad essere messe in rete.

**DISTRIBUZIONE SUL TERRITORIO.** Secondo il Piano nazionale di integrazione del 2014, è importante favorire l'accoglienza diffusa sul territorio. In realtà, osservando la presenza effettiva a livello regionale, appare chiaro come la distribuzione a livello nazionale non sia omogenea e soprattutto come nelle regioni del Nord sia forte la presenza dei CAS e non di strutture di seconda accoglienza. Le strutture temporanee portano grossi problematiche di gestione e tensioni con la popolazione locale. È necessario incentivare il sistema SPRAR nei comuni italiani, promuovendo anche incentivi fiscali per i comuni che partecipano al bando. Vista l'eccezionalità del fenomeno migratorio il bando dovrebbe essere aperto, con una forte azione di supporto verso i comuni che intendono partecipare.

**Distribuzione dei migranti per tipologia di centri, anno 2015**

<b>PRIMA ACCOGLIENZA</b>
<b>7.477</b> migranti in Centri di Accoglienza e Centri governativi per richiedenti asilo
<b>74.516</b> migranti in strutture temporanee di prima accoglienza nelle Regioni
<b>SECONDA ACCOGLIENZA</b>
<b>19.715</b> migranti inseriti nel circuito di accoglienza SPRAR



Elaborazioni FLM su dati Ministero dell'Interno

Chiara Tronchin - Fondazione Leone Moressa

**Le buone pratiche in Europa**

Una delle prime criticità del sistema di accoglienza italiano è la distribuzione non omogenea degli immigrati nel territorio. Il sistema tedesco e quello svedese prevedono la distribuzione degli immigrati su tutto il territorio nazionale. In particolare in Svezia si sta attualmente discutendo sull'obbligatorietà dell'accoglienza da parte di tutti i comuni. In Germania, invece, è stabilita la presenza di almeno un centro di accoglienza per ogni stato federato.

Non è solo un problema di equi-distribuzione dei migranti; rispetto ad un anno fa è aumentata la presa in carico di molte Regioni, ma grazie al forte utilizzo delle strutture temporanee che non attuano percorsi di integrazione e hanno notevoli difficoltà di gestione. Oggi oltre il 70% dei profughi è ospitato in queste strutture, mentre il sistema Sprar, gestito direttamente dai Comuni e considerato il modello più efficace, si ferma al 20% delle presenze. Dalla nostra ricerca è emerso come le strutture di accoglienza ben gestite producano un impatto positivo sul territorio anche in termini economici. Basti pensare che il 40% della spesa per l'accoglienza si traduce in stipendi per gli operatori. Una campagna di sensibilizzazione sul fenomeno migratorio, sui benefici dell'accoglienza e sulle buone pratiche già presenti in Italia, rivolta all'opinione pubblica, faciliterebbe l'accettazione dell'accoglienza sul territorio italiano.

In realtà non mancano anche in Italia gli esempi di "buona accoglienza", come le "borse lavoro" di Parma, ma bisogna diffonderle maggiormente.

Per arrivare ad una "buona accoglienza" è necessario diminuire i tempi di permanenza nei centri di prima accoglienza ed accelerare le procedure per le richieste d'asilo. L'esempio svedese

può essere considerato una buona pratica per quanto riguarda i tempi di permanenza nei centri di prima accoglienza. Entro 6 mesi viene data una risposta alla richiesta di asilo. Qualora la richiesta d'asilo venga invece accolta la Svezia prevede un programma di accompagnamento all'integrazione che dura in media 2 anni. Anche la Germania sta muovendosi per accelerare le richieste d'asilo, aumentando gli uffici federali che hanno il compito di occuparsi delle domande di asilo. Questo per diminuire i costi di gestione dei richiedenti asilo e velocizzare l'integrazione e quindi le entrate fiscali di chi ha diritto di asilo. Non stanno mancando anche in questi Paesi le problematiche legate all'accoglienza. I controlli in Svezia si stanno facendo più severi, del resto ricordiamo che le richieste d'asilo pervenute in questo Paese nei primi 10 mesi del 2015 sono oltre 112 mila, ovvero 1 ogni 90 abitanti. Stessa situazione anche in Germania in cui le richieste d'asilo del 2015 raggiungeranno il mezzo milione contro le 200 mila del 2014. L'integrazione nel territorio dei rifugiati, ovvero l'integrazione nel mercato del lavoro si traduce in vantaggio economico per lo stato, per questo l'accesso al lavoro deve essere facilitato. In Svezia la possibilità di accedere al mercato del lavoro è immediata, in Italia sono necessari 6 mesi.

Infine, dare maggiori informazioni ai richiedenti asilo. Tra le buone pratiche che possono essere individuate a livello europeo sotto questo aspetto possiamo segnalare il manuale sanitario, disponibile in 22 lingue, in uso in Francia e frutto di un lavoro congiunto del Ministero della Salute e ONG locali. Ed il servizio inglese che fornisce informazioni generali e di orientamento attraverso un centro di consulenza telefonico oppure di persona su appuntamento presso i centri di prima accoglienza.

**Le buone pratiche in Europa**



**COINVOLGIMENTO DEI TERRITORI**

Se uno dei problemi dell'accoglienza italiana riguarda la distribuzione sul territorio, il sistema tedesco e quello svedese prevedono la distribuzione degli immigrati su tutto il territorio nazionale. In particolare in Svezia si sta attualmente discutendo sull'obbligatorietà dell'accoglienza da parte di tutti i comuni. In Germania, invece, è stabilita la presenza di almeno un centro di accoglienza per ogni stato federato.



**TEMPI DI PERMANENZA**

L'esempio svedese può essere considerato una buona pratica per quanto riguarda i tempi di permanenza nei centri di prima accoglienza. Entro 6 mesi viene data una risposta alla richiesta di asilo. Qualora la richiesta d'asilo venga invece accolta la Svezia prevede un programma di accompagnamento all'integrazione che dura in media 2 anni.



**ACCESSO AL LAVORO**

Per quanto riguarda l'accesso al lavoro da parte dei richiedenti asilo, il sistema svedese può essere individuato come best practice europea. La possibilità di accedere al mercato del lavoro è infatti immediata



**ACCESSO ALLE INFORMAZIONI**

Tra le buone pratiche che possono essere individuate a livello europeo sotto questo aspetto possiamo segnalare il manuale sanitario, disponibile in 22 lingue, in uso in Francia e frutto di un lavoro congiunto del Ministero della Salute e ONG locali. Ed il servizio inglese che fornisce informazioni generali e di orientamento attraverso un centro di consulenza telefonico oppure di persona su appuntamento presso i centri di prima accoglienza.

Riccardo Clerici

UNHCR

*"Una crisi complessa, che richiede sforzi congiunti per affrontare le sue varie dimensioni, politiche, economiche, demografiche e culturali"*

*"Per quanto concerne gli hotspot e la relocation, l'UNHCR aveva espresso il proprio supporto perché questi potessero rappresentare un primo passo verso un'equa distribuzione ed un supporto agli Stati Membri in caso di particolare pressione, anche in vista delle revisione del Regolamento Dublino III."*

## INTRODUZIONE

Siamo in una fase decisiva per l'Unione Europea, in particolare per il Sistema Comune d'Asilo e la protezione dei rifugiati. L'arrivo attraverso il Mediterraneo di oltre 1 milione di persone nel 2015, la maggior parte rifugiati in fuga da guerre e persecuzione, ha mostrato le difficoltà del progetto europeo, la tensione tra Istituzioni europee e Stati membri, nella costruzione ed attuazione di politiche comuni, di fronte ad un crisi di livello globale.

Sono infatti circa 60 milioni le persone in fuga da guerre e persecuzioni, il dato più alto dal dopoguerra. Di queste, circa l'86% si trovava nel 2014 nei paesi in via di sviluppo, vicini ai luoghi di crisi. Si pensi, ad esempio, al conflitto in Siria che ha spinto oltre 4 milioni di persone a lasciare il Paese, verso Turchia, Libano e Giordania.

Una crisi complessa, per cui non vi sono soluzioni semplici, che richiede sforzi congiunti per affrontare le sue varie dimensioni, politiche, economiche, demografiche e culturali. La questione della sicurezza è solo l'ultimo di questi aspetti, dopo i tragici attentati in Francia.

La capacità degli Stati Membri e dell'Unione di armonizzare, coordinare ed attuare politiche nazionali ed europee verso obiettivi comuni rappresenta la sfida cruciale anche per la protezione dei rifugiati, e per rafforzare il sistema comune d'asilo sui valori dell'Unione e sulle norme internazionali, in particolare la Convenzione di Ginevra del 1951.

## RISPOSTE EU e ITALIA

Varie sono le iniziative che sono state adottate per affrontare questa crisi. La Commissione Europea si è fatta promotrice di una serie di importanti misure, impensabili fino al 2014, molte delle quali contenute nell'Agenda Europea presentata a maggio del 2015. La Presidenza europea appena iniziata ha confermato l'impostazione dell'Agenda, per rafforzare la solidarietà e l'equa distribuzione, e ha messo tra le sue priorità "a comprehensive approach to migration and international security", ossia un approccio olistico alla migrazione e alla sicurezza internazionale, tra cui figurano gli hotspot, il ricollocamento, la cooperazione tra Stati Membri, le varie proposte legislative ancora da approvare, il reinsediamento e la revisione del Regolamento Dublino III.

Il tema dei canali regolari di accesso al territorio europeo rimane prioritario. Esistono vari istituti, i programmi di ammissione umanitaria, i visti umanitari, la private sponsorship, gli schemi di lavoro. Nei dibattiti in corso, il reinsediamento è il metodo più affidabile, anche se gli obiettivi di ingressi sono ancora limitati. A livello europeo e nazionale, finora ha tuttavia prevalso la preoccupazione per la concomitante entità degli arrivi spontanei. Va detto, peraltro, che nel 2014 sono stati effettuati a livello mondiale circa 70.000 reinsediamenti, a fronte di un numero di potenziali beneficiari, pari a circa un milione di persone. Occorre quindi un cambio di marcia nella predisposizione di capacità di reinsediamento, per gestire numeri molto più consistenti.

Per quanto concerne gli hotspot e la relocation, l'UNHCR aveva espresso il proprio supporto perché questi potessero rappresentare un primo passo verso un'equa distribuzione ed un supporto agli Stati Membri in caso di particolare pressione, anche in vista delle revisione del Regolamento Dublino III. Negli hotspot, le attuali prassi che limitano l'informativa sulla possibilità di chiedere protezione e l'accesso alla procedura internazionale non sono in linea né con la normativa europea né con la giurisprudenza italiana, e di fatto non rispondono agli obiettivi Europei di garantire il ritorno delle persone non bisognose di protezione.

La protezione dei rifugiati e la tutela dell'istituto dell'asilo si rafforzano a vicenda ed esistono nella normativa europea e nazionale strumenti per la gestione anche di di domande d'asilo apparentemente strumentali, ed iniziative per rafforzare l'efficienza, qualità ed equità della procedure d'asilo. Tuttavia, senza efficaci ed umane politiche di ritorno, la gestione dei flussi migratori risulterà sempre carente. In entrambi i campi, è necessario uno sforzo congiunto degli Stati Membri dell'Unione Europea.

Per la ricollocazione, esistono ancora vari aspetti che devono migliorare: ritardi nell'apertura degli hotspot, un'adeguata capacità ricettiva, anche per i casi vulnerabili, ritardi nella messa a disposizione delle quote da parte degli Stati membri, e condizioni imposte sul match-making e nella gestione dei casi, nell'informazione e nella comunicazione.

## Riccardo Clerici - Alto Commissariato ONU per i rifugiati

### ACCOGLIENZA IN ITALIA

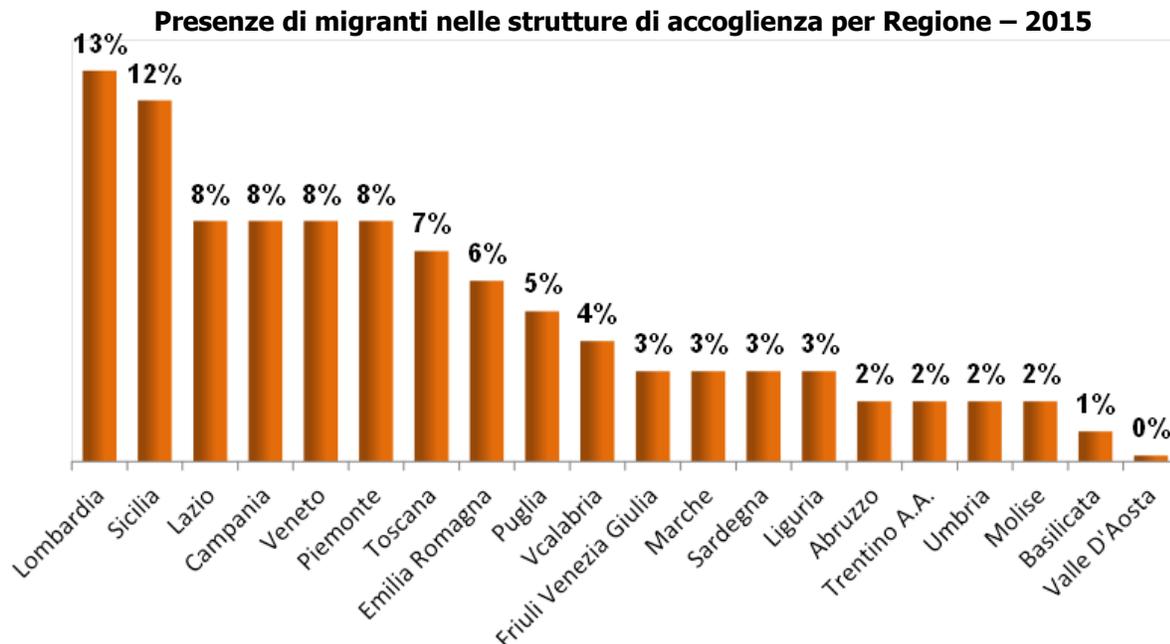
Vi sono numerosi studi sull'accoglienza. Quelli comparativi, tra cui il presente e quello della Commissione Europea, forniscono utili spunti per una condivisione di prassi positive. Tuttavia, lo sforzo di armonizzare i sistemi d'accoglienza verso standard comuni è estremamente complesso. Nel processo di trasposizione, le Direttive si adeguano al contesto nazionale, che poi condiziona ulteriormente e diversifica l'attuazione.

In Italia, i progressi nel settore dell'accoglienza sono stati notevoli negli ultimi anni, non solo perché influenzati dai numerosi arrivi e domande di asilo, ma per un cambio culturale di impostazione che si sta consolidando, passando da un approccio emergenziale ad una più sistematica pianificazione. La capacità ricettiva è aumentata e l'accoglienza diffusa tramite lo SPRAR rappresenta l'obiettivo delle azioni del Ministero, e la sfida dell'ANCI. Restano ancora pendenti questioni di attuazione del decreto legislativo n. 142/2015, soprattutto per quanto riguarda l'effettiva, e non solo formale, abolizione dei CARA, e le norme sul trattenimento. Inoltre, vi sono aree da esplorare come l'accoglienza in famiglia, mentre per quanto riguarda il monitoraggio i passi avanti della Direzione dei Servizi Civili ed Immigrazione sono stati rilevanti.

### CONCLUSIONI

Di quanto detto, l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale rimane la vera emergenza e la soluzione più importante. Al di là dell'equiparazione formale dei beneficiari di protezione internazionale ai cittadini europei nell'accesso ai diritti sociali, non ci sono norme specifiche nelle direttive europee sull'integrazione. Per altro si nota come esista una divaricazione rilevante tra regole e prassi nazionali, così come tra le risorse finanziarie mobilitate, vista la complessità delle aree coinvolte: studio, welfare, lavoro ed alloggio.

I rifugiati possono essere una risorsa culturale, economica e demografica. Molti Stati membri dell'Unione si trovano in una situazione di bisogno di manodopera conseguente all'invecchiamento della popolazione residente. Ai fini dell'integrazione vanno considerate norme che facilitino la mobilità dei rifugiati all'interno dell'Unione Europea, alle stesse condizioni dei cittadini o secondo condizioni più favorevoli a quelle attualmente previste nell'ambito del permesso di soggiorno UE per lungo soggiornanti (ex carta di soggiorno). A tale riguardo, gioverebbe condurre ricerche ed analisi che valutino l'impatto di politiche indirizzate all'integrazione dei rifugiati all'interno dell'UE.



Elaborazioni FLM su dati Ministero dell'Interno

Giulia Falzoi

OIM

Organizzazione

Internazionale

per le Migrazioni

*"La prima accoglienza deve facilitare l'accesso ai servizi di supporto ad hoc, che accompagnino la persona nel proprio percorso migratorio."*

*"Non si può non rilevare come oggi il sistema di accoglienza, in Italia e in Europa, sia accompagnato da una incoerenza strutturale, laddove la protezione dei migranti e dei rifugiati è garantita solo dopo che essi abbiano superato la prova dell'acqua, del freddo e della fame, mettendo a rischio la propria vita e al contempo rafforzando la rete dei traffici di esseri umani."*

L'accoglienza dei cittadini stranieri è senz'altro, per l'Italia e l'Europa, uno dei temi centrali sul quale gli Stati sono chiamati ad interrogarsi. Si tratta di una questione complessa, che racchiude in sé molteplici prospettive spesso sovrapposte: da un lato, l'esigenza di offrire in maniera tempestiva protezione e accesso ai servizi essenziali; dall'altro, l'avvio di percorsi di integrazione ed inclusione sociale efficaci.

La capacità di porre in essere adeguati servizi di accoglienza ai cittadini stranieri che facciano ingresso nel territorio è senz'altro influenzata, in prima battuta, dal numero dei nuovi arrivi. Dall'inizio di gennaio 2015, 1,071,518 migranti – fra i quali vi sono richiedenti asilo, rifugiati, vittime di tratta, minori ed altri soggetti vulnerabili – hanno fatto ingresso in Europa. Di questi, 1,035,386 sono giunti via mare.

Guardando in particolare all'Italia, sono 153,052 le persone sbarcate sulle coste meridionali del Paese nel 2015: si tratta, come sappiamo, di migranti che giungono in situazioni di estrema fragilità, a seguito di viaggi lunghi ed estenuanti che li espongono ad alti pericoli per la loro vita – basti pensare che, l'anno scorso, 2,892 persone hanno perso la vita nell'attraversare la rotta centro mediterranea.

In questo contesto, è fondamentale garantire a tutti i migranti che giungono in Italia, qualsiasi sia il loro status, un servizio di prima accoglienza che offra, in maniera tempestiva, una risposta efficace ai bisogni essenziali, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali. Con particolare riferimento alle persone in condizione di vulnerabilità, l'attività svolta nelle zone di frontiera – ed ancor più nelle aree di sbarco – deve permettere, inoltre, di identificare le persone con bisogni particolari (minori, vittime di tratta, persone affette da particolari malattie o patologie, etc.), affinché ne sia semplificato il trasferimento presso strutture di assistenza dedicate.<sup>1</sup>

Unitamente, la prima accoglienza deve facilitare l'accesso ai servizi di supporto ad hoc, che accompagnino la persona nel proprio percorso migratorio e, quando ne ricorrano i presupposti, lo supportino nella presentazione della domanda di protezione internazionale. Per questo, è

necessario che i servizi di assistenza sanitaria e psicologica, unitamente al supporto legale e informativo, costituiscano parte integrante del sistema nazionale di accoglienza – e non siano invece concepiti come servizi aggiuntivi e/o eventuali.

Negli ultimi anni, l'Italia non si è sottratta alle responsabilità e ai doveri di protezione che ci impongono le convenzioni internazionali e i valori fondanti della stessa Europa. Anzi, sono stati fatti sforzi importanti in questa direzione, mettendo in campo strumenti volti a consolidare il sistema di protezione dei migranti che a diverso titolo raggiungono il nostro Paese e sbarcano sulle coste meridionali. E' dai risultati raggiunti che bisogna partire per consolidare il sistema, rendendolo efficiente e funzionale ai bisogni, anche valorizzando le esperienze virtuose e promuovendone la replicabilità sull'intero territorio nazionale (onde evitare un'eccessiva pressione e radicalizzazione nelle sole aree più esposte ai nuovi ingressi).

In questo senso, dunque, deve continuare ad essere rafforzata la definizione di un sistema di accoglienza nella sua componente di coerenza ed unitarietà, che metta al centro la persona migrante e la protezione dei suoi diritti. Parimenti, a fronte di flussi migratori sempre più complessi e compositi, è importante pensare a servizi differenziati e specializzati che, muovendo da una profonda conoscenza dei fenomeni, offrano risposte efficaci orientate alle necessità specifiche.

Non si può non rilevare come oggi il sistema di accoglienza, in Italia e in Europa, sia accompagnato da una incoerenza strutturale, laddove la protezione dei migranti e dei rifugiati è garantita solo dopo che essi abbiano superato la prova dell'acqua, del freddo e della fame, mettendo a rischio la propria vita e al contempo rafforzando la rete dei traffici di esseri umani. Bisogna allora prevedere sistemi di protezione che, nel bilanciare esigenze di accoglienza e sicurezza, si attivino prima che i migranti intraprendano quei viaggi della speranza che, troppo spesso, "fanno notizia" nei telegiornali. I programmi di reinsediamento, quindi, devono diventare sempre più processi organici e strutturati, in un'ottica di condivisione di responsabilità fra tutta la comunità internazionale (non solo dell'Unione Europea).

1. IOM Mediterranean Response Plan

## Giulia Falzoi - OIM

Stante tale premessa, non bisogna, però, che il termine accoglienza si limiti a diventare sinonimo di risposta ai bisogni primari. Se l'accoglienza si struttura in modo tale da dare avvio e facilitare i processi di integrazione ed interazione, allora questa può (e deve) trasformarsi in un'effettiva opportunità di crescita – per i migranti e per la società di destinazione.

Per questo motivo, il sistema di accoglienza deve essere integrato con azioni di accompagnamento all'autonomia dei cittadini stranieri, affinché essi possano essere protagonisti attivi della crescita sociale ed economica del Paese. Devono, quindi, essere realizzati percorsi di inserimento socio-lavorativo che, valorizzando le capacità individuali e le competenze della popolazione migrante, ne favoriscano l'accesso al mercato del lavoro e le esperienze di autoimprenditorialità, in un quadro di legalità e contrasto allo sfruttamento.

Soprattutto nell'epoca recente, caratterizzata da una delle più significative crisi economiche del Vecchio Continente, proprio il capitale umano dei migranti svolge un ruolo cruciale per la ripresa e la competitività dell'economia nazionale ed europea, colmando le carenze di manodopera e arricchendo il mercato di ulteriori competenze. Al fine di non disperdere tale potenziale, pertanto, deve essere rafforzato l'impegno degli Stati alla definizione di politiche e programmi che, nel contrastare la minaccia di esclusione lavorativa della popolazione straniera, ne rafforzino il contributo allo sviluppo.

Anche per questo motivo diventa particolarmente prezioso, per gli Stati, avere consapevolezza del patrimonio di esperienze e competenze di cui i migranti sono portatori. Maggiori sforzi devono essere fatti in questa direzione, attraverso una più accurata conoscenza dei profili sociali e professionali dei cittadini stranieri presenti sul territorio: proprio da questi, infatti, è necessario partire per la programmazione di interventi di inserimento socio-lavorativo e per l'implementazione di procedure di incontro fra domanda e offerta di lavoro.

Un ulteriore aspetto dell'accoglienza che non può essere tralasciato, soprattutto alla luce dei recenti avvenimenti internazionali, è connesso alla dimensione culturale. Stiamo assistendo, in questi giorni, ad un crescente radicamento di atteggiamenti di stigmatizzazione e chiusura verso "lo straniero", che troppo spesso assumono connotati razzisti e di "paura dell'altro". Se da un lato è innegabile che la circolazione di persone ed idee favorisca lo scambio culturale, dall'altro è essenziale supportare que-

sto processo, affinché la migrazione contribuisca alla creazione di una società più ricca – in termini di capitale umano, diritti, risorse ed idee. Per questa ragione, l'Italia deve mantenere forte il proprio impegno, anche politico, nell'accompagnare i propri cittadini in quel processo (non solo inevitabile, ma già in corso) di trasformazione multiculturale, multi-religiosa e multilingue, promuovendo lo scambio e la conoscenza dell'altro, il rispetto dei diritti e un clima di pace.

E' importante porre in rilievo, tra l'altro, che lo scenario internazionale attuale ci impone di ripensare all'accoglienza nella sua dimensione più ampia, anche stravolgendo paradigmi ormai consolidati, fino a ricomprendere un sistema che non si esplica esclusivamente all'interno dei confini geografici del nostro Paese o dell'Europa. Una politica comprensiva del fenomeno, infatti, non può tralasciare il tema del ritorno dei migranti, che da "punizione" per l'ingresso irregolare deve trasformarsi in risorsa – per la persona, per la comunità di appartenenza e per gli Stati.

Per questa ragione, devono essere poste in essere procedure di accompagnamento al ritorno e alla reintegrazione che, attraverso un sostegno anche economico alla costruzione di una reale prospettiva di vita nel Paese di origine, permettano di massimizzare gli impatti positivi dell'esperienza migratoria a beneficio di tutti i soggetti direttamente ed indirettamente coinvolti. Attraverso politiche ed interventi dedicati, pertanto, l'Italia è chiamata a contribuire al rafforzamento del ruolo dei migranti quali agenti di sviluppo dei Paesi di origine.

Dal quadro brevemente delineato emerge, pertanto, l'esigenza di mettere in rete tutti gli attori a diverso titolo coinvolti, i quali sono chiamati ad agire in maniera coordinata e coerente per la strutturazione di un sistema di accoglienza composito, articolato su più fronti e capace di rispondere ad una pluralità di esigenze diverse. Nel prossimo futuro, gli sforzi del nostro Paese dovranno essere quindi indirizzati a ri-pensare il concetto stesso di accoglienza: senza tralasciare le esigenze di protezione, assistenza e accesso ai servizi essenziali, infatti, questa deve divenire il mezzo attraverso cui valorizzare il contributo positivo della migrazione a beneficio di tutti i soggetti. In quest'ottica, anche in virtù delle peculiarità della sua esperienza migratoria, l'Italia può svolgere un ruolo importante, quale paese al centro del Mediterraneo, nel condurre le nuove sfide sulla gestione migratorie e sulle sue complessità.

## Gennaro Migliore

*Presidente commissione  
d'inchiesta sull'asilo*



*"Superare l'emergenza vuol dire questo: ingressi legali e capacità di una gestione uniforme su base territoriale del sistema di accoglienza".*

Grazie, vorrei concentrare il mio intervento su questioni ancora aperte, visto che la relazione che di qui a poco tempo presenteremo al Parlamento ci consentirà di fare una disamina più approfondita di quelli che sono i temi e le questioni più sensibili che sono state sottolineate in molte e numerose audizioni tra quelle che abbiamo avuto e anche dalla nostra verifica diretta delle condizioni del sistema di accoglienza.

Vorrei innanzitutto fare una considerazione che riguarda l'approccio più generale della governance: se siamo in grado di proporre una governance che sia diligente, eticamente responsabile, che favorisca i diritti fondamentali e poi efficace ed efficiente.

Da questo punto di vista, io penso che possiamo indicare una responsabilità specifica nell'approccio culturale che si ripropone anche nella legislazione vigente: la presunzione della "malafede dei migranti". Quella secondo la quale chi migra ha un approccio predatorio: è alla base della nostra legislazione vigente, in particolare a quella che va sotto il nome di Bossi Fini. C'è la presunzione che queste persone vengano qui, anche quelle che scappano dalla guerra, perché vogliono approfittarne del nostro sistema del welfare e perché vogliono prendere il posto degli italiani. Si tratta non solo di una distorsione di un concetto demagogico razzista e xenofobo, ma di un'impostazione per cui non si vanno a valutare ex ante, in itinere ed ex-post i costi ed i benefici, i vantaggi e gli svantaggi delle diverse condizioni del migrante. Per questo motivo considero fondamentale innanzitutto verificare, questo è il primo compito che come commissione ci si è proposti di affrontare, la corrispondenza tra obiettivi e risultati raggiunti, facendo innanzitutto un monitoraggio della legislazione vigente e dell'applicazione della legge vigente e del sistema delle accoglienze.

Deve essere poi efficiente, perché deve esserci un'ottimizzazione delle scelte fatte ai fini di ottenere migliori risultati. Inoltre da quanto riusciamo a vedere da studi molto importanti, da quelli che vengono qui proposti dalla Fondazione Morressa insieme all'Open Society, noi non

abbiamo un reale approccio che faccia più calcolo economico, sociale, finanziario.

Io penso che l'approccio più ragionevole debba innanzitutto definire, in un contesto europeo, percorsi legali di accesso. Vorrei concentrarmi su questa individuazione anche nell'ambito di una società che si trasforma soprattutto nei paesi in via di sviluppo, dove c'è quest'aspirazione alla transnazionalità: una condizione che mette in discussione il principio attraverso il quale in questo paese si entra illegalmente e poi si viene sanati. Questo è il concetto che ingolfa il sistema di accoglienza e il sistema di asilo. Soprattutto in una fase come questa, dove nel corso dell'ultimo anno abbiamo registrato una sensibile diminuzione delle presenze via mare 153mila a fronte di 170mila, ma la crescita percentualmente più significativa è dei richiedenti asilo provenienti dall'Africa subsahariana. Il sentore è che anche la Presidenza del Consiglio dovrebbe accelerare perché venga varato il piano anti-tratta. Nello stesso tempo c'è però bisogno di avere un approccio che cambi questo paradigma e quindi si pone su una ragionevole presunzione di innocenza, in modo tale che valga per il migrante quello che vale per i cittadini del resto del mondo, che si faccia una pianificazione anche attraverso le quote che scardinano un approccio fallimentare. Per ora quello che vediamo è una rappresentazione spesso insultante della personalità del migrante, l'obbligo a procedure estenuanti e spesso anche la consapevolezza che il processo di espulsione non sarà associato a rimpatrio perché non ci sono accordi con i paesi di destinazione.

Da questo punto di vista deriva la mia preoccupazione rispetto a quelle che sono le forti delle pressioni che vengono dall'Unione Europea in relazione agli hotspot, collegati a strutture di trattenimento coatto da parte degli Stati che devono operare le identificazioni. Io considero fondamentale, in questo momento, la ferma determinazione da parte del governo italiano rispetto all'Unione Europea nel porre il problema delle ricollocazioni, e credo che allo stesso modo dovremo rappresentare il punto di vista che salva-guarda innanzitutto i diritti fondamentali.

## Gennaro Migliore

A me sembra che ci sia anche un altro dato rispetto alla necessità di prevedere dei canali legali di ingresso e protezione umanitaria con il reinsediamento: non possiamo lasciare la selezione di chi deve attraversare il Mediterraneo e deve arrivare in Europa, a dei criminali. Anche da un punto di vista etico, possiamo noi, non prevedendo nessuna capacità di ingresso alternativo, far finta di non sapere che poi la selezione dei migranti avvenga attraverso strutture criminali?

Quindi quello che io ritengo necessario è una più razionale riorganizzazione della governance e anche degli strumenti che a livello europeo (penso all'indubbio successo qualora si modificassero gli accordi di Dublino). Detto questo anche nella riformulazione degli accordi di Dublino va tenuto conto di alcuni principi secondo i quali non si può completamente omettere la volontà dei migranti su dove andare. Peraltro la predeterminazione dei flussi legali potrebbe consentire di accertare l'identificazione del migrante dal paese di provenienza e garantire nel primo periodo di soggiorno una garanzia economica che potrebbe essere compensativa di un rimpatrio qualora non si portasse a termine il progetto migratorio nell'insieme.

Il tema con quale concludo riguarda il carattere delle strutture di accoglienza nel nostro paese. Vorrei dire che, in seguito alla nostra verifica, nella stragrande maggioranza dei casi i Prefetti fanno un lavoro sul territorio molto difficile e anche molto positivo, semmai ci sono delle difficoltà più imputabili a resistenze da parte di amministrazio-

ni locali, che invece di condividere un progetto di accoglienza lo ostacolano.

Nonostante ci sia un impegno significativo degli SPRAR, il sistema italiano vede il 70% di presenze nei CAS, che non sono sempre negativi ma nel Mezzogiorno spesso sono senza garanzia. Tra l'altro ci sono determinati servizi, che dovrebbero passare all'interno dei 35 euro pro-capite, che non sempre vengono offerti. Per quanto riguarda Mineo, ad esempio, ci sono delle inchieste della magistratura in corso rispetto alla gestione degli appalti, alla selezione dei fornitori, al fatto che si potesse controllare quante persone facevano il corso di italiano e di formazione al lavoro. Nei centri piccoli, che sono spesso i CAS, spesso è impossibile trovare personale qualificato che possa stipulare un contratto con chi dovrebbe avere una gestione che dovrebbe comprendere vitto, alloggio e salute per la persona. Sarebbe meglio passare ai servizi territoriali: determinati servizi potrebbero diventare funzione dell'amministrazione pubblica sul territorio, che in qualche modo possano essere sottratti al budget di chi magari può fornire solo l'alloggio. Questo è il punto, non dobbiamo presumere che nel caso degli operatori ci sia sempre una volontà negativa: in alcuni casi ci sono operatori che non sono in grado di fare un'azione positiva e proattiva, allora noi su questo dobbiamo superare l'emergenza. Superare l'emergenza vuol dire questo: ingressi legali e capacità di una gestione uniforme su base territoriale del sistema di accoglienza.

### Le azioni proposte dall'Agenda Europea sull'immigrazione

<b>SALVATAGGIO DI VITE IN MARE</b>	Potenziamento delle operazioni Triton e Poseidon, sia di capacità che di portata geografica, per rafforzare la capacità di Frontex di coordinare la gestione delle frontiere esterne e garantire la sicurezza delle persone in mare.
<b>CONTRASTO ALLE RETI DI SCAFISTI E TRAFFICANTI</b>	Rafforzamento della operazione di informazione marittima "JOT MARE", gestita da Europol. Implementazione della <i>Common Security and Defence Policy (CSDP)</i> , con l'obiettivo di identificare e distruggere le imbarcazioni utilizzate dai trafficanti.
<b>RELOCATION</b>	Sistema di emergenza per la distribuzione dei richiedenti asilo e rifugiati presenti nell'Unione Europea. Sistema basato su criteri oggettivi quali il PIL, la dimensione della popolazione, il tasso di disoccupazione e il numero di richiedenti asilo e rifugiati trasferiti nel passato.
<b>RESETTLEMENT</b>	Ingresso e distribuzione di 20.000 profughi (ogni anno) sotto l'egida dell'UNHCR, sempre attraverso un sistema proporzionale di quote. L'obiettivo è quello di fornire canali legali e sicuri di arrivo all'interno dell'Unione Europea, evitando che queste persone vulnerabili vengano coinvolte dalle reti criminali dei trafficanti.
<b>COOPERAZIONE CON I PAESI TERZI</b>	Attuazione di Programmi di Sviluppo Regionale e Protezione, finanziati con fondi Ue (30 milioni di euro per il periodo 2015/2016) e focalizzati in primo luogo nel Corno d'Africa, nel Nord Africa e nel Medio Oriente. Creazione di un centro sperimentale polifunzionale (hub) in Niger, gestito in collaborazione tra OIM, UNHCR e autorità nigerine. Punto di riferimento per fornire informazioni, protezione e opportunità di riallocazione. Rafforzamento delle politiche di gestione dei confini, di sicurezza e difesa, in alcuni paesi africani come Mali e Niger, e l'implementazione di programmi di protezione e sviluppo locali, specie per quanto riguarda quei paesi che fanno fronte a un grande numero di profughi da paesi limitrofi.
<b>STRUMENTI EUROPEI DI SOSTEGNO AI PAESI DI FRONTIERA</b>	Nuovo approccio "hotspot", in cui le istituzioni europee (Ufficio Europeo di Supporto all'Asilo, Frontex e Europol) lavorino in sinergia a supporto dei paesi membri. Parallelamente, saranno destinati aiuti nella gestione delle emergenze (60 milioni di euro), rivolti a quegli Stati Membri che si trovano in prima linea rispetto all'arrivo di immigrati.

COM(2015) 240 del 13.05.2015

**Andrea Mazziotti di Celso**

*Presidente della Commis-*



*sione Affari Costituzionali di Montecitorio*

*"In un'Unione europea con 28 Stati membri, dove la maggior parte delle frontiere interne sono state eliminate e vige la libera circolazione di persone, lavoratori merci e capitali, l'immigrazione non può essere gestita da un singolo Stato".*

*"Serve un meccanismo di espulsione efficace, con regole chiare e tempi di applicazione certi".*

### **L'importanza di una strategia comune dell'accoglienza**

Il verificarsi di ondate migratorie rivolte verso il territorio degli Stati UE è un fatto storico di lungo termine, strutturale, e continuerà a esserlo in futuro, a prescindere dai picchi di intensità che possono registrarsi, dovuti a eventi eccezionali come conflitti o crisi economico-sociali nei paesi di provenienza. Come tale, pertanto, non può essere affrontato ogni volta secondo un approccio emergenziale o ispirato esclusivamente da un intento securitario. Il fenomeno migratorio verso l'Europa esige lo sviluppo di un approccio comune da parte dei paesi membri dell'Unione Europea.

Abbiamo pensato per anni di poter gestire un problema di questa portata individualmente e ancora oggi c'è chi pensa che, chiudendo le frontiere o respingendo le persone, si risolve la questione. La realtà è che appena si è presentata una crisi geopolitica gigantesca sul tema migratorio, si è subito visto che una gestione individuale da parte dei Paesi non è possibile. È evidente che singoli Paesi non possono gestire il sistema di accoglienza e di asilo ed è pertanto positivo che siano stati fatti passi avanti sia sulla necessità di rivedere Dublino, sia sulla nozione del confine unico del Mediterraneo e dei Balcani.

In un'Unione europea con 28 Stati membri, dove la maggior parte delle frontiere interne sono state eliminate e vige la libera circolazione di persone, lavoratori merci e capitali, l'immigrazione non può essere gestita da un singolo Stato. La cooperazione diviene una scelta inevitabile e funzionale ad una gestione più efficiente del fenomeno. Allo stesso tempo, è fondamentale usufruire pienamente dei vantaggi della dimensione esterna della politica dell'UE in materia di migrazione e mobilità e rafforzare la cooperazione con i paesi vicini e i partner strategici.

La recente procedura d'infrazione avviata dalla Commissione europea contro l'Italia per la mancata applicazione del regolamento sulla registrazione dei migranti con la presa di impronte digitali (Eurodac) dimostra come l'Europa necessiti di un cambio di paradigma sul tema,

facendo valere con maggiore incisività il principio della responsabilità diffusa e condivisa.

È legittimo chiedere ad uno stato membro il pieno rispetto delle norme sulle registrazioni delle impronte digitali (come sostenuto dal capo del Dipartimento Immigrazione del Viminale, il prefetto Mario Morcone, il nostro paese risulta comunque oltre l'80% degli obiettivi per quanto riguarda l'identificazione degli arrivi di migranti), ma altrettanto doveroso sarebbe imporre il rispetto dei tempi nella presa in carico delle quote di ricollocamenti, che risultano, invece, a percentuali troppo basse rispetto agli impegni presi. Il nostro Paese deve mettersi in regola, assolvendo a tutti gli impegni giuridici e ai doveri morali che derivano dal rispetto del diritto internazionale e dal ruolo di paese fortemente esposto per la sua collocazione geografica all'impatto del fenomeno migratorio. Altrettanto necessario è, però, il rafforzamento del meccanismo di rimpatrio senza il quale l'Italia si troverà ad affrontare una situazione insostenibile.

Quanto all'eventuale depenalizzazione del reato di clandestinità, tema ultimamente finito al centro del dibattito politico, si deve tenere conto dell'inefficacia di tale strumento normativo sperimentata sinora e delle eventuali correzioni per contrastare e assicurare alla giustizia gli scafisti, i trafficanti di schiavi e le organizzazioni criminali cui sono affiliati.

In quest'ottica, superare il reato di immigrazione clandestina appare necessario poiché si è rivelato una fattispecie dispendiosa, inefficace rispetto agli obiettivi, causa di ingolfamento del lavoro delle procure e con la previsione di multe che – di fatto – nessuno paga. Al contrario serve un meccanismo di espulsione efficace, con regole chiare e tempi di applicazione certi. Circoscrivere l'area di comportamenti che hanno rilevanza penale può facilitare la reale esecuzione delle espulsioni attraverso sanzioni amministrative immediatamente applicabili, rendendo più semplice anche lo svolgimento delle indagini sulle organizzazioni che sfruttano la tratta dei migranti.

## Andrea Mazziotti di Celso

I vantaggi – economici, demografici, culturali - che l'immigrazione e l'accoglienza possono offrire si concretizzano solo se gli immigrati si integrano realmente nel paese di accoglienza. Gli immigrati devono rispettare le norme e i valori propri della società che li riceve, la quale a sua volta deve offrire gli strumenti necessari per favorirne la piena partecipazione alla vita sociale, garantendo loro occasioni di apprendimento della lingua, permettendo di usufruire di opportunità di studio o lavoro e di godere degli stessi diritti dei cittadini dell'UE.

I 4 "pilastri" su cui si fonda la strategia europea comune, ovvero riduzione degli incentivi alla migrazione irregolare, salvataggio di vite umane e garanzia della sicurezza delle frontiere esterne, rafforzamento della politica di asilo e prevenzioni di suoi abusi, varo di una nuova politica di migrazione legale, saranno capaci di sprigionare gli effetti benefici preventivati solo se implementati con politiche coerenti e con una tempistica condivisa da parte di tutti i paesi membri.

### **L'agenda europea sulla migrazione: una base di partenza**

Alla luce di queste preliminari considerazioni merita un'adeguata sottolineatura l'agenda europea sulla migrazione, adottata dalla Commissione Europea a maggio scorso, che ha evidenziato la necessità di un approccio globale alla gestione della migrazione. Da allora sono state introdotte varie misure, tra cui i meccanismi di emergenza per la ricollocazione di 160.000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale dagli Stati membri più colpiti verso altri Stati membri dell'UE, e l'approvazione del piano d'azione della Commissione sul rimpatrio.

È da accogliere con soddisfazione, poi, che in occasione della riunione informale dei capi di Stato e di governo del 23 settembre 2015, gli Stati membri abbiano riconosciuto l'esigenza di impegnare risorse nazionali supplementari; tale impegno è stato, successivamente, confermato dal Consiglio europeo del 15 ottobre. La Commissione ha già proposto modifiche ai bilanci del 2015 e del 2016, aumentando di 1,7 miliardi di euro le risorse stanziare per la crisi dei rifugiati. Ciò significa che nel 2015 e nel 2016 la Commissione spenderà in tutto 9,2 miliardi di euro per la crisi dei rifugiati.

Il meccanismo di ricollocazione rappresenta senza dubbio un significativo passo in avanti nella strategia comune europea, occorre che le istituzioni dell'UE, gli Stati membri sotto pressione e quelli che si sono impegnati a ospitare le persone trasferite, ma devono dare un seguito immediato a entrambe queste decisioni.

Le prime ricollocazioni di persone in evidente bisogno di protezione internazionale sono state eseguite, ma resta molto da fare per raggiungere rapidamente un ritmo di centinaia di ricollocazioni al mese. Come affermato dal Commissario Ue ad Affari interni e Migrazioni Dimitri Avramopoulos, il Piano Ue ha prodotto risultati al di sotto

delle attese e i Paesi membri hanno dato vita a sforzi non sufficienti. La resa insoddisfacente della relocation si deve al fatto che molti Paesi non vogliono partecipare al ricollocazione.

Questi Paesi hanno un dovere che non può restare morale, ma deve essere giuridico - di aiutare a creare dei meccanismi permanenti di ricollocazione, per cercare di gestire anche il flusso futuro. La realizzazione del programma non può avere carattere facoltativo né essere subordinato alla disponibilità dei singoli Stati membri. Bisogna, infatti, garantire sul piano concreto il criterio dell'equa ripartizione delle responsabilità, anche finanziarie, all'interno dell'Unione, anche perché la relocation non va concepita dall'Unione europea come il frutto episodico di una situazione emergenziale, bensì, come l'avvio, perfezionabile e potenziabile, di una soluzione strutturale.

Fondamentale, in questa strategia, appare lo sviluppo dei centri di accoglienza (hotspot), sia in Italia sia in Grecia. Questi punti di crisi sono, infatti, decisivi nel piano europeo perché permettono di garantire lo screening, l'acquisizione delle impronte digitali, la registrazione dei migranti e dei rifugiati, che poi, dopo questa fase, possono entrare nella procedura di ricollocazione.

I centri di crisi, se ben progettati e gestiti, permetteranno non solo di organizzare meglio il trasferimento dei migranti che arrivano irregolarmente sul territorio europeo, ma costituiranno un'ulteriore garanzia di sicurezza per i nostri cittadini ed anche un'occasione per permettere a tutte le Agenzie europee di fornire un sostegno coordinato presso il confine esterno.

Allo stesso tempo, appare necessario assicurare la piena applicazione delle misure previste dall'agenda europea ai fini di una gestione più ordinata delle procedure per la prima accoglienza, l'identificazione, la valutazione delle domande di asilo e per gli eventuali rimpatri, avvalendosi dell'assistenza alle amministrazioni degli Stati membri più esposti delle agenzie europee, e in particolare dell'EASO – Ufficio europeo per l'asilo, di Frontex e di Europol, nella corretta gestione dei cosiddetti hotspot, centri di smistamento dei richiedenti asilo.

Occorre, in particolare, attivare tutti gli strumenti necessari, apportando tutti i necessari correttivi dal punto di vista organizzativo e funzionale, per svolgere in termini corrispondenti agli standard più avanzati le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte.

Nel parere reso dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera al meccanismo di ricollocazione e delle quote lo scorso 14 ottobre, abbiamo auspicato la previsione di sanzioni più severe per i Paesi che non rispettano le quote, aumentando l'entità del contributo gravante sugli Stati membri che non intendano accettare le quote di ricollocazione ad essi assegnate; la misura dello 0,002 del PIL risulta, infatti, troppo contenuta per svolgere una efficace funzione di deterrenza.

## Andrea Mazziotti di Celso

### Schengen: un accordo da modernizzare

Al meccanismo per la ricollocazione di quota parte del numero eccessivo di rifugiati, dovrà comunque far seguito un riordino complessivo e sistematico del cosiddetto regolamento Dublino, come peraltro annunciato dalla Commissione europea, in modo da evitare che alcuni Paesi siano chiamati a gestire un numero di richieste di asilo oggettivamente esorbitante.

Il commissario europeo agli Affari Interni, Avramopoulos, lo ha ribadito anche nella sua audizione dinanzi alle commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato dello scorso 11 dicembre. Non è possibile avere una gestione condivisa dei confini, senza una gestione congiunta dell'asilo: il sistema di Dublino non è stato ideato come strumento di solidarietà, per garantire un'equa condivisione di responsabilità tra gli Stati membri. Questa dimensione va dunque aggiunta, perché l'attuale distribuzione iniqua è chiaramente insostenibile.

Affinché il sistema europeo di asilo sia efficace oggi e stabile domani, c'è bisogno di una migliore distribuzione. In tale contesto, bisogna velocizzare la gestione delle domande, tra cui il più intenso coinvolgimento dei Paesi di transito e la realizzazione di un vero regime comune in materia di asilo che preveda l'introduzione dello status di avente diritto all'asilo UE universalmente riconosciuto da tutti gli Stati membri.

È senza dubbio positivo che si sia riaperta la discussione su Schengen. Anche in quest'ambito, i paesi membri non possono, però, procedere in ordine sparso e l'UE deve mettere in campo una strategia comune.

Nel breve periodo, sull'onda di una reazione emotiva ai recenti attacchi terroristici sul suolo europeo, potrebbe aumentare il numero dei paesi che decide di chiudere le frontiere e questo potrebbe portare a una sospensione definitiva degli accordi di Schengen.

Per rendere efficace il sistema europeo di accoglienza e giustificare l'utilità ai cittadini degli Stati che lo applicano, è necessario che i governi agiscano comunemente su tre elementi: rendere efficaci i controlli all'accesso dei migranti; redistribuire chi arriva e chi ha diritto a restare; allontanare in modo istantaneo coloro che sono considerati illegali.

Se non si troverà una soluzione condivisa c'è il rischio concreto che l'intero sistema di Schengen possa saltare, perché non verrà più visto dalle pubbliche opinioni come la cornice giuridica capace di garantire uno spazio di libertà e sviluppo ma come un vincolo che aumenta il grado di insicurezza della nostra vita quotidiana. Soluzioni concrete in quest'ambito possono essere, l'aggiornamento del sistema di informazioni relativo dell'area Schengen per avere maggiori controlli sui passaggi alle frontiere esterne dell'area, con l'approfondimento delle informazioni sulle persone considerate a rischio, la costruzione di una maggiore cooperazione con i grandi gruppi del web per monitorare l'uso che viene fatto della rete da parte delle organizzazioni criminali.

### Il sistema d'asilo: la verità sui costi

Quanto alla dimensione normativa, occorre che gli Stati membri provvedano a una corretta e tempestiva attuazione del diritto dell'UE. Il sistema europeo comune di asilo ha lo scopo fondamentale di aiutare le persone bisognose di protezione internazionale e rimpatriare i migranti che non hanno diritto di soggiornare nel territorio dell'UE. Queste norme devono essere applicate correttamente. A ottobre 2015, la Commissione non aveva ancora ricevuto risposta alle 40 lettere di ammonimento inviate agli Stati membri il 23 settembre, in aggiunta ai 34 casi pendenti, riguardanti violazioni potenziali o effettive della normativa dell'UE in materia di asilo.

Inoltre, come risulta dai dati del report "La buona accoglienza", realizzato dai ricercatori della Fondazione Leone Moressa Enrico di Pasquale e Chiara Tronchin, i paesi europei scontano tuttora forti differenze in termini di spesa per l'accoglienza e di tempi per il riconoscimento dell'asilo. I dati presi in considerazione dal dossier citato sono relativi al 2011, quando fu varata l'Emergenza Nord Africa. In quell'anno l'Italia spese 860 milioni di euro, per un piano che accolse 40.355 profughi, mentre la Svezia oltre 1 miliardo di euro e la Germania 789 milioni. Rapportando questi valori al numero di richiedenti asilo, l'Italia spese mediamente 21mila euro per ciascuno: la Germania ne ha spesi quasi 24mila, la Svezia oltre 38mila. Seguirono Regno Unito (14.848) e Francia (14.319) agli ultimi due posti della graduatoria.

Il dato significativo che emerge da questo confronto riguarda la particolarità del caso italiano: in una condizione di emergenza come quella del 2011 (di fatto simile a quella del 2014 e 2015), il volume di spesa per i richiedenti asilo è sostanzialmente in linea con quelli di altri paesi in situazione ordinaria. Anche il dato pro-capite conferma che in Italia non si ha una spesa particolarmente elevata, anzi inferiore a Svezia e Germania.

Per l'anno 2015 il ministero dell'Interno stima una spesa totale di circa un miliardo e 160 milioni di euro: 918 milioni e mezzo per le strutture governative (CARA, CDA, CPSA) e temporanee, più 242 e mezzo per i centri SPRAR, per l'accoglienza di richiedenti asilo, rifugiati e migranti.

In conclusione, la percezione dell'opinione pubblica rispetto alla spesa dell'Italia per il mantenimento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo appare non conforme ai dati reali e fortemente sovrastimata: anche in situazioni di emergenza come nel 2011, peraltro assimilabile a quella che stiamo attualmente vivendo, la spesa italiana è in linea con quella degli altri paesi UE.

Il recente Rapporto sull'accoglienza di rifugiati e migranti in Italia del ministero dell'Interno, a tal proposito, sottolinea che il costo per la gestione dell'accoglienza viene in gran parte riversato sul territorio sotto forma di stipendi a operatori, affitti e consumi e, in ogni caso, rappresenta una piccolissima percentuale, quantificabile nello 0,14%, della spesa pubblica nazionale complessiva.

## Andrea Mazziotti di Celso

Al di là del mero dato quantitativo su quanto si spende, occorre soffermarsi su come si spende, sulla qualità dell'investimento, sulla relazione tra costi e benefici. In particolare, in Italia c'è uno spreco di denaro dovuto ai tempi di permanenza nei centri per richiedenti asilo", come spiegato dal portavoce del Consiglio italiano per i rifugiati (Cir) Christopher Hein.

### **Le richieste d'asilo: decisioni più veloci sui rimpatri per contrastare i trafficanti**

Al tema delle spese per la gestione dei migranti, dunque, si lega quello della tempistica per l'esame e l'eventuale accoglimento delle richieste di asilo. Riducendo i tempi per concedere l'asilo si accorcia anche il tempo di permanenza nei centri, rendendo possibile spendere meno. Per far questo diviene fondamentale snellire le procedure e conformarsi alle best practice in materia (in Germania nell'anno preso in considerazione dallo studio, per esempio, il tempo medio per concedere l'asilo è stato di tre mesi). L'agenda europea proposta dalla Commissione evidenzia proprio la necessità di un'armonizzazione delle politiche di asilo nei vari paesi. Dai dati emerge, infatti, il consistente squilibrio negli esiti delle domande esaminate. Nella media UE-28 viene accolto il 44,7% cento delle domande esaminate, ma la forbice è molto ampia: la Svezia presenta il più alto tasso di richieste accolte (76,6%), mentre il valore più basso è quello dell'Ungheria (9,4%). L'Italia, con il 58,5% di richieste accolte, si colloca lievemente sopra la media.

Il sistema di rimpatrio dell'UE (rimpatrio degli immigrati irregolari e di coloro le cui domande di asilo sono rifiutate) funziona ancora in modo imperfetto. La percentuale delle decisioni di rimpatrio effettivamente eseguite evidenzia la difficoltà di utilizzare questa misura. È allora urgente rivedere questo strumento, anche a fronte del mancato rispetto - nella maggior parte dei casi - dell'obbligo di lasciare il territorio italiano. Questa soluzione non è facile da realizzare e, nelle condizioni attuali, non è risolutiva a fronte di numeri rilevanti di persone giunte irregolarmente in Italia e che non avranno titolo al riconoscimento della protezione internazionale. Per favorire tempi di rimpatrio rapidi e certi, ove necessario, vanno rinegoziati gli accordi bilaterali già in essere e negoziati accordi "europei" di cooperazione con i paesi di transito e di origine.

Le organizzazioni di trafficanti contano proprio sulla percentuale relativamente bassa delle decisioni di rimpatrio effettivamente eseguite. Per dare una risposta concreta a questo problema, ho presentato anche una mozione parlamentare per impegnare il Governo ad adottare iniziative per il rafforzamento delle commissioni territoriali, attraverso la destinazione di ulteriori risorse finanziarie e di personale adeguatamente qualificato, al fine di accelerare i tempi di gestione delle domande; a valutare modifiche ai meccanismi di remunerazione dei membri delle commissioni territoriali che si basino sull'incentivazione dell'effi-

cienza e qualità del lavoro svolto; ad adottare misure organizzative negli uffici giudiziari che consentano di migliorare la gestione delle procedure di impugnazione dei provvedimenti di diniego, valutando l'istituzione di sezioni specializzate; a modificare la disciplina dell'impugnazione dei provvedimenti di diniego nel rispetto della disciplina europea e internazionale sui rifugiati.

Un aspetto su cui l'UE potrebbe realizzare un ulteriore salto di qualità nelle sue politiche comuni riguarda la previsione di altre forme di ingresso legale - come visti umanitari, possibilità di richiedere asilo dall'estero - che aiuterebbero a ridurre i flussi "irregolari" di richiedenti asilo. Come è stato rilevato da più parti, nel mondo economicamente sviluppato sono obiettivamente poche le opportunità per i flussi legali. Ma questa modifica richiede al contempo un rafforzamento dei meccanismi di rimpatrio.

### **Immigrazione e integrazione**

L'immigrazione può favorire gli interessi a lungo termine dell'UE e dei suoi paesi membri, soprattutto a fronte dell'andamento demografico e dell'invecchiamento della popolazione europea. L'accoglienza, tuttavia, deve informarsi ad un principio di integrazione selettiva. Chi rispetta le norme del paese in cui si trova, dimostra di essersi integrato meritando così la permanenza e la regolarizzazione nello Stato ospitante deve poter godere delle tutele e dei vantaggi che l'esser parte sana di una comunità assicura. Al contrario chi delinque, persegue condotte incompatibili con i valori fondanti delle nostre collettività deve essere assicurato senza indugio alla giustizia e se del caso espulso e rispedito nel paese d'origine.

La buona accoglienza, come da titolo di questo stimolante incontro odierno, lungi dall'essere connotata come generica filosofia dell'accoglienza o come riduttivo relativismo culturale, al contrario va pensata e realizzata come accoglienza razionale. Solo così i vantaggi demografici ed economici che l'immigrazione e l'integrazione potenzialmente assicurano all'Europa possono coesistere con la garanzia di sicurezza e con una progettazione sostenibile della gestione del fenomeno migratorio.

Sarà difficile risolvere il problema dell'immigrazione fino a quando questo argomento verrà trattato solamente come una questione di ordine pubblico o di accoglienza dato che i crescenti flussi migratori si possono gestire solo con un mix adeguato di fermezza, lungimiranza e risorse economiche e non con un generalizzato solidarismo o con un miope pugno di ferro.

I disordini e le violenze registrate all'interno delle strutture di accoglienza e gli episodi di crimini in diverse città di un paese come la Germania, ritenuto virtuoso nella gestione delle domande d'asilo e nelle pratiche di accoglienza/integrazione, dimostrano come sia essenziale mantenere un profilo di tolleranza zero nei confronti dell'illegalità, proprio per evitare derive populiste e xenofobe.

**Andrea Mazziotti di Celso**

**La lotta all'immigrazione clandestina e al terrorismo**

Ultimo punto della strategia vincente che l'Europa deve mettere in campo riguarda l'intervento sulle cause profonde dell'immigrazione, soprattutto di quella clandestina: l'instabilità politica dei regimi dei paesi di provenienza, la mancanza di qualsivoglia prospettiva di sviluppo, di lavoro, di dignitose condizioni di vita.

Prioritario, in tal senso, è lo sforzo per il rafforzamento della cooperazione tra Paesi d'origine, di transito e di destinazione dei flussi migratori per una gestione condivisa del fenomeno. Al di là del controllo delle frontiere esterne, operato attraverso gli scarsi mezzi di Triton, ora l'Europa deve tentare di intervenire alla radice del problema in una prospettiva di più lungo periodo.

Positiva l'iniziativa della commissione europea di finanziare i primi progetti volti a sostenere migranti e rifugiati bloccati lungo le rotte di migrazione dall'Africa Orientale. Inoltre, i fondi comunitari sono stati devoluti al fine di contribuire a rafforzare la cooperazione con i nostri partner africani per la lotta contro contrabbandieri e trafficanti. In riferimento a queste iniziative, il commissario Avramopoulos ha parlato di "risultati tangibili" nel rafforzamento delle capacità europee per far fronte al problema dell'immigrazione irregolare, citando come esempi il sostegno alle autorità di

frontiera della Mauritania e ai sistemi giudiziari di Marocco, Algeria, Tunisia ed Egitto, ma è evidente che serve molto di più.

Fondamentale è aumentare i controlli ed il pattugliamento in mare in accordo con gli altri Paesi interessati al fenomeno così come indispensabile sensibilizzare l'opinione pubblica internazionale sul problema. Per porre un argine, poi, al problema dei foreign fighters e più in generale dei membri delle organizzazioni terroristiche che si infiltrano tra i migranti, occorre aumentare la collaborazione tra i Paesi, inclusi quelli di origine, di transito e di destinazione" dei combattenti, con un maggiore scambio di informazioni e una gestione delle frontiere volta a "monitorare i viaggi e individuare misure preventive per una risposta adeguata" in campo giuridico.

C'è quindi bisogno di cooperare con i Paesi terzi, includendo anche i programmi per lo sviluppo e la protezione regionale in tali Paesi ed è positivo che l'Italia abbia assunto la guida della gestione dei programmi di sviluppo e tutela regionale in Nord Africa. Nello stesso tempo dobbiamo anche applicare il piano di azione dell'Unione europea contro il traffico illegale di migranti, che è stato già adottato nel maggio del 2015, per combattere, affrontare e smantellare queste reti, che approfittano della disperazione dei migranti.

**Scheda – Caratteristiche dei sistemi di accoglienza in Europa**

	Prima accoglienza	Seconda accoglienza	Tempo medio di permanenza	Situazioni di sovraffollamento
<b>Italia</b>	13 CPSA, CARA e CDA; strutture di accoglienza temporanea	SPRAR	8-10 mesi o oltre	sì
<b>Germania</b>	21 centri di accoglienza (almeno uno per stato federato)	alloggi collettivi o alloggi decentrati (blocchi di appartamenti, appartamenti singoli, ecc.)	3 mesi	sì
<b>Francia</b>	270 CADA; strutture di emergenza		1 anno e mezzo	no
<b>Regno Unito</b>	6 centri di accoglienza	appartamenti o case	2-3 settimane	sì
<b>Svezia</b>	180 centri di accoglienza (blocchi di appartamenti, ecc.); sistemazioni private (parenti, amici, ecc.); strutture temporanee		circa 1 anno	no
<b>Ungheria</b>	5 centri di accoglienza		5 mesi	sì

**Gianfranco Schiavone**

*ASGI*

*Tavolo Nazionale Asilo*

*"molti più enti locali dovrebbero gestire i CAS, che poi traghetterebbero dentro il sistema di protezione senza un bando"*

*"La proposta fatta per le funzioni amministrative ai comuni, quindi verso un trasferimento di competenze ai comuni, dovrebbe coinvolgere un livello nazionale"*

La nostra associazione si occupa di diritto dell'immigrazione e di Asilo.

Il primo minuto lo dedico a una segnalazione: "Diritto d'asilo, tra Accoglienza ed Esclusione" è un volume che ha un taglio abbastanza particolare nel senso che è un libro giuridico divulgativo. Lo scopo è di spiegare come funzionano in Italia ed in Europa l'accoglienza e le procedure: un'analisi comparativa di alcuni paesi tra cui Francia e Svezia, ed una parte sulla proposta di cambiamento della legge sull'accoglienza in Europa e Italia.

Sul sistema accoglienza i temi che volevo sottolineare sono due: la questione della corretta interpretazione della norma in relazione alle misure di accoglienza e di protezione internazionale. Il D.Lgs. 142/2015 entrato in vigore il 30 settembre dello scorso anno (Decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015 Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale) va letto con l'art 1/6 che sostiene lo SPRAR. Il sistema di protezione sulla carta è l'unico sistema che viene preso in considerazione, gli altri sono ancillari. Se per mancanza di posti il trasferimento non avviene, a nostro avviso il titolare di protezione internazionale dovrebbe accedere al CAS con gli stessi servizi. L'accoglienza non cessa al momento del riconoscimento, perché se così fosse si creerebbero due categorie di per-

sone sulla base di una casualità senza legalità, tra coloro che hanno diritto ad avere un percorso e chi invece no.

Anche se un immigrato è nei CAS deve avere gli stessi standard dello SPRAR anche se è già titolare di protezione. Dev'esserci una fase successiva che continua nella fase post accoglienza. Le misure assistenziali dopo il riconoscimento dovrebbero continuare. L'Italia deve darsi un'organizzazione per quanto riguarda l'integrazione sociale. Dovrebbe esserci più chiarezza sull'applicazione delle norme.

Secondo tema: se il sistema diventa la regola, la differenza tra CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria) e SPRAR. Come portare il 70% dei CAS allo SPRAR. L'ampliamento degli SPRAR con bandi saltuari non è sufficiente. Agevolare il passaggio tra CAS e SPRAR: se un centro ha i requisiti dovrebbe diventare SPRAR, sarebbe un'azione di adattamento e dovrebbe esserci una pianificazione che coinvolge tutto il territorio. La proposta è quella che molti più enti locali dovrebbero gestire i CAS, che poi traghetterebbero dentro il sistema di protezione senza un bando. Esisterebbe quindi un bisogno superiore, quello di creare un sistema di accreditamento per gli enti locali e inserirli permanentemente. La proposta fatta per le funzioni amministrative ai comuni, quindi verso un trasferimento di competenze ai comuni, dovrebbe coinvolgere un livello nazionale. Con un Decreto legislativo correttivo ci si riuscirebbe per ad andare a regime.

**Angelo Malandrino**

*Ministero dell'Interno*

*"L'Italia ha proposto la costituzione, nelle zone di transito, di centri per la individuazione, a cura dell'UNHCR, dei titolari di protezione internazionale, per il conseguente trasferimento, col sistema delle quote, in ciascuno stato membro."*

*"Il tema della buona accoglienza è fortemente correlato al tema dell'integrazione dei migranti e si pone come condizione necessaria per assicurare un processo positivo di integrazione."*

Ringrazio, innanzitutto, la Fondazione Leone Moressa per il lavoro di seria e qualificata informazione che conduce ormai da lungo tempo nel campo dell'economia dell'immigrazione.

In effetti, la divulgazione all'opinione pubblica di dati che certificano la realtà dell'immigrazione nel nostro Paese, facendone emergere gli aspetti positivi, aumenta il grado di accettazione e, quindi, di integrazione dei migranti nella nostra società.

**Lo scenario europeo.**

L'integrazione europea sulle questioni dell'asilo appare in fase di grande difficoltà. Iniziano a prevalere sentimenti di forte opposizione alle politiche di accoglienza, con conseguenti chiusure generalizzate anche da parte di Paesi che, prima degli ultimi importanti movimenti migratori, avevano sostenuto un percorso di condivisione di elementi di base comuni a tutti gli Stati membri per una politica comune dell'asilo. E' a rischio la libertà di circolazione, uno dei cardini fondamentali della costruzione europea. Iniziative individuali di ripristino dei controlli alle frontiere e la creazione di barriere fisiche all'ingresso dei migranti determinano situazioni di grande difficoltà per tutti i Paesi, indotti, a loro volta, ad adottare misure analoghe per evitare di dover gestire numeri crescenti di richiedenti asilo senza condivisione con altri e con l'effetto di allontanare la riforma del Trattato di Dublino che potrebbe, attraverso quote obbligatorie, assicurare una equa distribuzione dei richiedenti asilo su tutto il territorio europeo.

Altra considerazione deve riguardare la garanzia del diritto all'asilo, nel senso che il suo esercizio deve essere in qualche modo consentito.

Accanto alle necessarie azioni contro i trafficanti di esseri umani, dovrebbe essere data, pertanto, la possibilità a chi fugge da conflitti di disporre di un canale sicuro e legale per l'ingresso in Europa. L'Italia ha proposto la costituzione, nelle zone di transito, di centri per la individuazione, a cura dell'UNHCR, dei titolari di protezione internazionale, per il conseguente trasferimento, col sistema delle quote, in ciascuno stato membro.

Altra ipotesi può essere la creazione di altri canali umanitari attraverso le Amba-

sciate dei vari Paesi, ovvero un sostanziale potenziamento del sistema del reinserimento.

In proposito, il nostro Paese è fortemente impegnato in quest'ultima attività, che prevede l'accoglienza di circa 2000 rifugiati, secondo gli impegni assunti con la Commissione, entro il prossimo anno. Queste attività sono realizzate attraverso la collaborazione con l'OIM e l'UNHCR, nel territorio libanese, e saranno estese al Sudan e, probabilmente, ad altre zone dell'Africa e del Medio Oriente dove c'è un'alta concentrazione di rifugiati.

**La buona accoglienza**

Il tema della buona accoglienza è fortemente correlato al tema dell'integrazione dei migranti e si pone come condizione necessaria per assicurare un processo positivo di integrazione.

Attualmente sono inseriti nel sistema di accoglienza circa 104mila richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale. La prima accoglienza, con circa 84mila presenze, è assicurata dai centri di primo soccorso e assistenza, dai CARA e dai centri di accoglienza temporanea (CAS). L'accoglienza di secondo livello è assicurata dal sistema SPRAR con circa 20mila posti.

Il nostro obiettivo è ridurre gradualmente la presenza nella prima accoglienza a favore del secondo livello, che assicura progetti per l'integrazione e l'autonomia lavorativa più strutturati e realizza l'accoglienza diffusa.

La tuttora diseguale distribuzione sul territorio nazionale è causata dalla presenza, soprattutto nel Sud del Paese, di centri di prima accoglienza di grandi dimensioni che dovranno essere, per ovvie considerazioni di impatto negativo nei diversi contesti locali, gradualmente eliminati e sostituiti con strutture di minore capienza.

I tempi di permanenza in tali strutture dovranno essere drasticamente ridotti e portati ad 1/2 mesi. Il potenziamento delle Commissioni Territoriali dell'asilo sta migliorando rapidamente questo aspetto, davvero critico per la gestione dell'accoglienza.

Un capitolo molto importante delle azioni programmate con fondi europei riguarda interventi sulla verifica e sul miglioramento delle condizioni dell'accoglienza di primo e secondo livello e dell'accoglienza dei minori non accompagnati.

## Angelo Malandrino

Ma è sul fronte dell'integrazione e dell'integrazione socio-lavorativa, in particolare, che occorre dedicare il massimo impegno. Abbiamo ottenuto apprezzabili risultati con la passata programmazione finanziaria dei fondi europei 2007/2013 per quanto riguarda la formazione linguistica, circa 170mila migranti hanno frequentato corsi presso la scuola pubblica e presso organizzazioni del terzo settore nel periodo considerato. Con la nuova programmazione intendiamo ampliare e qualificare l'offerta formativa.

L'inserimento socio-lavorativo dei titolari di protezione internazionale è, evidentemente, l'obiettivo centrale dell'azione dei pubblici poteri nella gestione dell'asilo, costituendo, tra l'altro, un fattore determinante nella qualificazione di tutto il sistema dell'accoglienza per effetto dell'accelerazione del turn over.

Oltre ai progetti per l'integrazione ordinariamente realizzati nell'ambito del sistema dello SPRAR, è in fase avanzata di realizzazione un'azione di sistema nazionale per la formazione, l'orientamento e l'inserimento nel mercato del lavoro dei titolari di protezione internazionale, attraverso il metodo della complementarietà nell'utilizzo di più fonti di finanziamento europee (fondi assegnati a questo Ministero, al Ministero del Lavoro ed alle Regioni).

Concludo queste brevi note con un accenno al tema dei rimpatri.

Assistiamo recentemente ad un graduale incremento, tra coloro che approdano sulle nostre coste, di persone che provengono da Paesi dell'Africa non coinvolti in conflitti. Si tratta dei cosiddetti "migranti economici" i quali sono spesso costretti a migrare a causa di calamità naturali e carestie che rendono, di fatto, impossibile la sopravvivenza nei rispettivi Paesi. Queste persone non hanno alcuna forma di protezione giuridica e, dopo che la loro domanda di protezione internazionale è stata respinta dalle Commissioni, non possono permanere sul nostro territorio. Si pone, pertanto, la questione di fornire qualche prospettiva a queste persone. Lo strumento di cui disponiamo è il rimpatrio volontario assistito, che offre una concreta possibilità di reintegrazione nel paese di origine con mezzi di sopravvivenza.

Si tratta, in definitiva, di una forma di cooperazione internazionale che si rivolge, però, non agli Stati, ma alle singole persone e, proprio per questo, può risultare più efficace.

Con le risorse del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione intendiamo sviluppare e moltiplicare la realizzazione di questi progetti per intercettare i bisogni di un gran numero di persone destinato, purtroppo, a crescere nei prossimi anni.

### Le buone pratiche in Italia

#### GESTIONE DELL'ACCOGLIENZA



**Comune di Macerata.** Al momento dell'ingresso dei beneficiari nel progetto, il GUS illustra al beneficiario il contratto di accoglienza e il regolamento (redatti in varie lingue).

Il contratto viene sottoscritto dal beneficiario, dal presidente dell'ente gestore e dall'Assessore ai servizi sociali del Comune di Macerata.

#### ASSISTENZA SANITARIA



**Comune di Bergamo.** Accordo con Azienda Sanitaria Locale – Provincia di Bergamo che consente ai beneficiari di sottoporsi ad un pannello approfondito di esami ematochimici per lo screening di particolari patologie, e di sottoporsi agli eventuali relativi trattamenti terapeutici, salvaguardando fin dall'ingresso nel Progetto la salute propria e delle persone con cui i beneficiari condividono spazi.

#### INSERIMENTO LAVORATIVO



**Comune di Parma.** Attivazione di convenzioni con i datori di lavoro del territorio per l'inserimento di beneficiari SPRAR in percorsi di Borsa Lavoro, in collaborazione con il Nucleo Inserimenti Lavorativi del Comune di Parma.

#### COSTRUZIONE DELLA RETE



**Comune di Venezia.** Accordi informali con varie istituzioni locali al fine di favorire la conoscenza e ottimizzare la fruizione dei diversi servizi territoriali da parte dei beneficiari. Aree di intervento: linguistica, sanitaria, scolastica minori, formazione lavoro, documenti, ricerca lavoro.

Fonte: SPRAR

## LA FONDAZIONE

La **Fondazione Leone Moressa** è un istituto di studi e ricerche nato nel 2002 da un'iniziativa della Associazione Artigiani e Piccole Imprese di Mestre CGIA.

La Fondazione Leone Moressa ha acquisito specifiche qualifiche e competenze legate allo studio del fenomeno migratorio indirizzato in maniera prevalente ai temi dell'**economia dell'immigrazione**. Le analisi si sviluppano in particolare nello studio, solo per citare alcune tematiche, delle dinamiche del mercato del lavoro straniero, della quantificazione dei redditi e delle retribuzioni degli immigrati, del fenomeno imprenditoriale, della povertà delle famiglie straniere, delle dinamiche demografiche, del gettito fiscale prodotto dalla popolazione migrante, dei flussi delle rimesse verso l'estero. La lettura dei dati viene sempre accompagnata da valutazione e monitoraggio delle dinamiche strutturali, quali il mercato del lavoro e le politiche per l'immigrazione che sottendono i fenomeni investigati.

L'attività di ricerca è finalizzata alla diffusione della conoscenza e alla valorizzazione delle differenti espressioni culturali degli stranieri soggiornanti in Italia e all'individuazione di percorsi di integrazione.

## DOWNLOAD

### LA BUONA ACCOGLIENZA

Scarica il rapporto completo e le schede tematiche

## RINGRAZIAMENTI

La ricerca "La buona accoglienza" è stata realizzata con il contributo di



**OPEN SOCIETY**  
FOUNDATIONS

La Fondazione Leone Moressa ringrazia tutti gli enti citati nelle fonti che hanno contribuito alla realizzazione dello studio mettendo a disposizione le informazioni statistiche in loro possesso.

Si ringraziano inoltre gli esperti e le Istituzioni che hanno partecipato alla Tavola rotonda di presentazione dello studio e il Ministero dell'Interno per aver ospitato l'evento.



**Fondazione Leone Moressa**

Mestre, Via Torre Belfredo 81/e

Tel. 041 610734

info@fondazioneleonemoressa.org

www.fondazioneleonemoressa.org

Facebook Fondazione Leone Moressa

Twitter @FondazMoressa

Skype Fondazione Leone Moressa