



Corso di Laurea triennale in Sociologia

Evoluzione storica e trend dei flussi forzati tra Italia ed Unione Europea

Relatore:

Prof. Giuseppe Sciortino

Laureando:

Carlo Todeschini

anno accademico 2015/2016

Indice

INTRODUZIONE: FONTI GIURIDICHE IN MATERIA E DEFINIZIONI CATEGORICHE.....	3
LA QUESTIONE DELLE RICHIESTE DI ASILO, ANALISI DEI TREND ITALIANO ED EUROPEO.....	14
PROVENIENZE E METE DEI FLUSSI FORZATI IN EUROPA.....	27
IL QUADRO NORMATIVO EUROPEO.....	33
L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA NAZIONALE	45
L'INTEGRAZIONE TRA IL DISPOSITIVO COMUNITARIO E QUELLO NAZIONALE IN MATERIA DI ASILO	52

INTRODUZIONE: FONTI GIURIDICHE IN MATERIA E DEFINIZIONI CATEGORICHE

Sono diverse le vicende storiche che hanno indotto la comunità internazionale a riconoscere protezione ai soggetti che si trovano al di fuori dei loro Paesi d'origine in situazioni talmente gravi da non permettere loro di poter fare ritorno senza essere perseguitati. Gli strumenti internazionali in materia di protezione e riconoscimento dei rifugiati risalgono al XX secolo, quando, a causa dei due conflitti mondiali rapidamente susseguitisi, milioni di persone furono costrette ad abbandonare i propri Paesi di origine per sfuggire a deportazioni e persecuzioni. Esodi di portata storica spinsero gli Stati a tutelare queste categorie di individui, mossi da uno spirito di benevolenza dovuto alle conseguenze catastrofiche dei conflitti mondiali, vincolandosi a livello internazionale attraverso accordi e convenzioni.

L'articolo 10, comma 3 della Costituzione italiana del 1948 prevede che:

“lo straniero al quale sia impedito nel suo Paese l'esercizio effettivo delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto all'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge”.

Nella sua versione definitiva quindi, l'art.10 comma 3 prescrive come la negazione dei diritti di libertà venga considerata condizione sufficiente alla protezione. L'approvazione del testo è seguita ad una vivace discussione all'interno dell'Assemblea costituente – la cronaca dell'epoca riporta del celebre intervento dell'onorevole Nobili - in merito ai rischi legati all'eventualità in cui si verificassero esodi di massa, dibattito che avrebbe portato in seguito all'inciso secondo il quale il diritto d'asilo deve essere riconosciuto esclusivamente alle condizioni stabilite dalla legge. Dal punto di vista giuridico la norma dell'art. 10 comma 3 è da ritenersi *“precettiva e non immediatamente programmatica¹”*, ovvero applicabile direttamente anche in mancanza di leggi ordinarie. La tutela del diritto d'asilo prevale sul

1 N. Petrovic, “Rifugiati, profughi, sfollati”

potere di estradizione dello Stato e sulle restanti norme del diritto degli stranieri. In base a queste condizioni lo *status* di straniero titolare del diritto d'asilo gode di un trattamento maggiormente tutelato rispetto a quello di altri stranieri che non godono di questa stessa condizione. Il primo in ordine temporale tra gli strumenti internazionali in materia di rifugiati, nonché la fonte primaria per la definizione di tale status, è la *Convenzione di Ginevra*, firmata dai centoquarantotto Stati aderenti il 28 luglio 1951 e ratificata dall'Italia con la legge 24 luglio 1954, n. 722. All'epoca della sua adozione la Convenzione mirava ad affrontare i problemi dell'immediato dopoguerra in Europa (nel continente il numero di rifugiati alla fine del 1951 ammontava ad 1.250.000 unità), nel momento stesso in cui iniziava la Guerra Fredda. La Convenzione di Ginevra fu ispirata ad un forte impegno della comunità internazionale per assicurare che lo sfollamento ed i traumi provocati da persecuzioni e distruzioni portate dai conflitti bellici mondiali del XX secolo non si sarebbero mai più ripetuti; esso è inoltre il primo documento ad affrontare su scala internazionale e compiutamente la questione dei rifugiati, determinando le condizioni relative all'attribuzione dello status di rifugiato fino a delineare i diritti e gli obblighi che scaturiscono da tale condizione giuridica. La Convenzione esprime significato giuridico e quindi fornisce gli standard di base per un'azione fondata su principi giuridicamente riconosciuti, ma essa ha, inoltre, significato politico in quanto costituisce una struttura universale all'interno della quale gli Stati possono cooperare e condividere le responsabilità risultanti dai movimenti forzati delle popolazioni. La stessa contiene all'interno dei suoi dettami una dimensione etica, poiché è una dichiarazione dell'impegno preso dagli Stati aderenti a sostenere e proteggere i diritti di persone vulnerabili e svantaggiate. Il documento tratta dei diritti fondamentali quali la tutela legale, l'assistenza sanitaria e sociale, il diritto all'istruzione e al lavoro oltre che le regolazioni in materia di diritti sociali ed economici ed il fondamentale principio di *non refoulement*. Vi è, però, una

limitazione di carattere temporale, relativa al fatto che gli avvenimenti a seguito dei quali il soggetto chiede di essere riconosciuto rifugiato devono essersi verificati prima del 1 gennaio 1951. Questo stesso vincolo viene superato anni dopo con l'introduzione del protocollo addizionale relativo allo status di rifugiato adottato a New York il 31 gennaio, con il quale, a seguito della successiva ratifica da parte dei singoli Stati, viene eliminata la riserva temporale, ampliando il raggio d'azione della precedente Convenzione, mentre contemporaneamente il problema dello sfollamento si diffondeva in tutto il mondo. Le importanti trasformazioni che a livello globale si sono susseguite negli ultimi sessant'anni hanno creato enormi sfide alla capacità degli Stati di rispondere in maniera adeguata ai dilemmi contemporanei di sfollamento delle popolazioni. Violazioni sistematiche e cicli ricorrenti di violenza dei diritti umani in numerose regioni del mondo generano infatti situazioni di sfollamento sempre più difficilmente gestibili. Un esempio di questa escalation sono i fenomeni di traffico e la tratta di esseri umani, nonché gli abusi nel ricorso alle procedure di asilo e le difficoltà nel gestire i richiedenti asilo respinti. L'azione giuridica e politica della Convenzione di Ginevra e del suo Protocollo sono state coadiuvate in aggiunta dall'azione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), fondato il 14 dicembre 1950 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 428/V, operando effettivamente a partire dal primo gennaio del 1951. L'UNHCR ha lavorato a stretto contatto con i governi, suoi partner nella protezione dei rifugiati, operando sul loro territorio, previa autorizzazione, per fornire assistenza finanziaria ai rifugiati, sia attraverso programmi nazionali a loro favore, che finanziando le operazioni di protezione e assistenza. La sua attività si basa su un insieme di norme e strumenti internazionali che comprendono la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 1948 e le quattro *Convenzioni di Ginevra* (1949) sul diritto umanitario internazionale,

così come una serie di trattati e dichiarazioni internazionali e regionali, vincolanti e non, che vanno incontro alle necessità dei rifugiati.

La Convenzione di Ginevra definisce quindi lo status di rifugiato e fissa gli standard minimi per il trattamento delle persone eleggibili ad esso; si definisce il rifugiato come un

“cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale Paese, oppure apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno²”.

Il rifugiato ha dunque, secondo la sua definizione, il diritto ad un asilo sicuro nel paese che lo ospita e lo riconosce come tale. La protezione internazionale tuttavia comporta più della sola garanzia dell'incolumità fisica: i rifugiati, infatti, dovrebbero godere degli stessi diritti e della stessa assistenza di qualsiasi altro straniero legalmente residente nel Paese, compresi alcuni diritti fondamentali. Una serie di diritti che comprendono tra loro la libertà d'espressione e di movimento, oltre che la libertà dalla tortura e da forme di trattamento degradanti. Allo stesso modo, anche i diritti economici e sociali spettano ai rifugiati così come a qualsiasi altro individuo. Ogni rifugiato dovrebbe avere pieno accesso alle cure mediche oltre che al diritto al lavoro e all'istruzione. Solo in determinate circostanze, come ad esempio nei casi di afflusso in massa di rifugiati, gli Stati d'asilo possono sentirsi obbligati a limitare alcuni diritti. D'altra parte i rifugiati hanno anche specifici obblighi: essi sono tenuti a rispettare le leggi e i regolamenti dei rispettivi Paesi d'asilo e le misure adottate dalle autorità locali per il mantenimento dell'ordine pubblico.

Lo status di rifugiato è quindi, come già in precedenza affermato, una condizione giuridica e non esistenziale, pertanto può essere perso qualora la persona chieda protezione volontariamente allo Stato di cui ha la cittadinanza, o nel caso in cui abbia volontariamente

2 Da “Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato”

riacquistato la cittadinanza persa o, ancora, nel caso in cui il soggetto acquistasse una nuova cittadinanza e quindi godesse di conseguenza della protezione dello stato di cui ha acquisito la cittadinanza stessa. Un'altra condizione per cui è previsto il decadimento dello status di rifugiato si verifica qualora il soggetto sia volontariamente tornato e si sia domiciliato nel paese che aveva lasciato o in cui non era più tornato per paura di essere perseguitato oppure infine se,

“cessate le circostanze in base alle quali è stata riconosciuto come rifugiato, esso non può continuare a rifiutare di domandare la protezione dello Stato di cui ha la cittadinanza³”.

La Convenzione che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa, appartenente all'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA), ha aggiunto alla definizione che si trova nella Convenzione del 1951 una considerazione di carattere più obiettivo, ovvero che:

“Ogni persona che sia costretta a lasciare il paese d'origine a causa di aggressione esterna, occupazione, dominio straniero o gravi turbamenti dell'ordine pubblico, in tutto o in una parte del paese d'origine o di cittadinanza”.

Parecchi anni dopo vedrà la luce anche la Dichiarazione di Cartagena del 1984, voluta da una conferenza di rappresentanti di governo latino-americani ed eminenti giuristi, che ha provveduto ad aggiungendo una considerazione di carattere più obiettivo alla definizione contenuta sempre nella Convenzione di Ginevra, includendovi la definizione secondo la quale le persone fuggono dai loro paesi

“perchè le loro vite, la loro sicurezza o la loro libertà sono state minacciate da una violenza generalizzata, un'aggressione straniera, un conflitto interno, una violazione massiccia dei diritti dell'uomo o altre circostanze che abbiano gravemente turbato l'ordine pubblico”.

Nonostante esso sia collegato integralmente ad essa, il Protocollo sui rifugiati del 1967 si è configurato come uno strumento indipendente rispetto alla Convenzione del 1951. Il Protocollo elimina i limiti temporali e geografici precedentemente citati, stabiliti nella

3 da “Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato”

definizione di rifugiato data dalla Convenzione. Convenzione di Ginevra e Protocollo di New York coprono così simultaneamente questioni fondamentali quali la definizione del termine rifugiato, come le condizioni di cessazione e di esclusione dallo status di rifugiato, lo status giuridico dei rifugiati nei rispettivi paesi di asilo, i loro diritti e i loro doveri, compreso il diritto di essere protetti dal rimpatrio forzato, o *non refoulement*, verso un territorio nel quale la loro vita o la loro libertà sarebbe minacciata. Infine vi è la questione riguardante gli obblighi degli Stati, come quello di cooperare con l'UNHCR nell'esercizio delle funzioni che gli sono proprie a facilitare la sua opera di supervisione dell'applicazione della Convenzione.

Il principio del *non refoulement* è delineato come il diritto di un rifugiato ad essere protetto contro il ritorno forzato ed è stabilito nella Convenzione del 1951 nei seguenti termini:

“Nessuno Stato contraente potrà espellere o respingere in alcun modo un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbe minacciata a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un particolare gruppo sociale o delle sue opinioni politiche.”

Esso è generalmente riconosciuto come parte del diritto internazionale consuetudinario e, in quanto tale, deve essere rispettato anche dagli Stati che non aderiscono alla Convenzione sui Rifugiati. Quando questo principio è violato o rischia di esserlo, l'UNHCR risponde intervenendo presso le autorità competenti e, se lo ritiene necessario, ne informa l'opinione pubblica. In determinate circostanze, le persone oggetto di *refoulement* possono richiedere appoggio agli strumenti competenti per la difesa dei diritti umani. Adottando una Dichiarazione sull'asilo territoriale rivolta agli Stati, l'Assemblea Generale dell'ONU ha ribadito, nel 1967, che la concessione dell'asilo è un'azione pacifica e umanitaria che nessuno Stato può giudicare ostile e sottolinea che è responsabilità del paese d'asilo valutare la richiesta d'asilo di ogni individuo. Il termine “asilo” è genericamente teso a comprendere tutte le forme di protezione messe a disposizione da un paese a beneficio dei rifugiati sul proprio territorio. Un'azione umanitaria e apolitica che nella sua accezione

più ristretta vuol dire protezione essenziale per un periodo limitato, con la possibilità di rimanere nel paese ospitante fino a quando non sarà possibile trovare una soluzione in un paese diverso. L'adozione di una normativa nazionale sui rifugiati, basata su standard internazionali, costituisce la chiave per rafforzare il diritto d'asilo, rendere la protezione più efficace e fornire le basi per la ricerca di soluzioni al problema dei rifugiati.

Come quella dei rifugiati costituisce una categoria giuridicamente e politicamente riconosciuta, allo stesso modo anche i richiedenti asilo politico costituiscono a loro volta uno status autonomo. Quella dei richiedenti asilo politico è descritta come la condizione in cui i soggetti che hanno lasciato il loro paese di origine hanno inoltrato una richiesta di asilo in un paese terzo, ma si trovano ancora in attesa di una decisione da parte delle autorità competenti riguardo al riconoscimento del loro status di rifugiati. Finché la domanda non è sottoposta ad un equo esame, il richiedente asilo ha il diritto di non essere rimpatriato, in base al principio di *non refoulement*, e di ricevere un trattamento basato su standard umanitari. Dal punto di vista del diritto internazionale un individuo è effettivamente rifugiato dal momento in cui risponde ai criteri contenuti nella definizione della Convenzione del 1951. Va sottolineato come il riconoscimento stesso dello status di rifugiato abbia natura "declaratoria", ovvero affermi che l'individuo è appunto a tutti gli effetti un rifugiato non per effetto del riconoscimento, ma viene riconosciuto come tale perché è, in effetti, rifugiato. Le procedure utilizzate per decidere se riconoscere o meno un individuo come rifugiato variano nel contesto dei diversi Paesi, rispecchiando una diversità di tradizioni giuridiche, circostanze locali e risorse nazionali. A fronte di questa diversità il Comitato Esecutivo dell'UNHCR ha elaborato una serie di linee guida riguardanti i criteri minimi delle procedure di determinazione dello status. In molti Paesi, infatti, l'UNHCR svolge un ruolo consultivo nelle procedure di determinazione dello status, è informato sulle richieste di asilo presentate, ha accesso alla documentazione e alle

decisioni ed ha il diritto di presentare le proprie osservazioni in merito. A livello internazionale il diritto di asilo è sancito dall'articolo 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (10 dicembre 1948) che afferma quanto segue:

“Ogni individuo ha diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni. Questo diritto non potrà essere invocato qualora l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite”.

In Italia la Costituzione già quasi un anno prima sanciva il medesimo diritto. In base all'articolo 10 esiste l'asilo costituzionale nel caso in cui:

“lo straniero al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge”.

La rassegna delle definizioni è di grande importanza non solo per l'intento di definire appunto come giuridicamente vengano intesi questi status in rapporto tra loro, ma anche per chiarire la confusione che spesso si verifica con definizioni tra loro simili ma non coincidenti quali quelle di migranti (con le accezioni di regolari e irregolari), clandestini, richiedenti asilo, profughi, apolidi, sfollati ed infine i beneficiari di protezione umanitaria.

Secondo un glossario dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni a livello internazionale non esisterebbe tutt'ora una definizione universalmente riconosciuta del termine “migrante”. Solitamente nel linguaggio comune, come in quello più specifico, la definizione di migrante si applica alle persone che decidono di spostarsi liberamente per ragioni di convenienza personale e senza l'intervento esplicito di un qualsiasi fattore esterno com'è nel caso dei rifugiati. Un termine che si applica quindi ad individui che si spostano in un altro Paese o in un'altra regione con lo scopo di migliorare le proprie condizioni materiali e sociali, le loro prospettive future e quelle delle loro famiglie, il caso dei cosiddetti migranti economici. All'interno della medesima categoria vi è la distinzione tra migranti regolari e irregolari: i primi vengono considerati tali nel caso in cui risiedano in

un paese diverso da quello di origine con regolare permesso di soggiorno, rilasciato dall'autorità competente; per quanto riguarda i secondi, invece, si è considerati migranti irregolari nel caso in cui si sia entrati in un paese considerato estero evitando i controlli di frontiera, eludendo così le autorità preposte oppure qualora si sia entrati regolarmente, tramite ad esempio un visto turistico, ma si sia rimasti in quel paese anche dopo la scadenza del visto, o ancora infine nel caso in cui non si sia lasciato il Paese di arrivo dopo l'ordine di allontanamento. La categoria di clandestino rientra di fatto nella più ampia cornice dei migranti irregolari nel caso in cui si verifichi una situazione nella quale il soggetto, pur avendo ricevuto precedentemente un ordine di espulsione, rimanga comunque all'interno del paese, violando di fatto la legislazione del paese nel quale si trova. Per quanto riguarda la sfera nazionale il reato di clandestinità è perseguito a partire dal 2009 come reato penale dalla legge 15 luglio 2009, numero 94 (il cosiddetto "Pacchetto Sicurezza") che ha introdotto appunto il reato di immigrazione clandestina e che prevede un'ammenda da cinquemila a diecimila euro per lo straniero che entra illegalmente nel territorio italiano. Un'altra categoria che, vista la ricorrente confusione terminologica vale la pena in questa sede delineare come categoria riconosciuta è quella dei "profughi": la radice etimologica del termine deriva dal verbo latino *profugere*, "cercare scampo"; dalla traduzione risulta come possa effettivamente essere facile confondere le categorie di rifugiato con quella di profugo ma questa seconda si differenzia in quanto descrive la condizione di chi, *"per diverse ragioni (tra le quali guerra, povertà, fame, calamità naturali etc.) abbia lasciato il proprio Paese di origine ma non si trovi nelle condizioni di chiedere la protezione internazionale"*⁴. La differenza sostanziale con lo status di rifugiato è quindi che quest'ultimo risulta essere sancito e definito nel diritto internazionale, lasciando di fatto la categoria di profugo sprovvista di tutele formali. Vi sono inoltre individui, milioni nel mondo, che appartengono ad un'ulteriore differente

4 Definizione Treccani

categoria, ovvero quella degli apolidi. Con il termine apolide si prende in esame una persona che nessuno Stato, sulla base delle proprie leggi, considera un suo cittadino; esso può essere un rifugiato, ma non necessariamente. La definizione di “apolide” è contenuta all'interno della Convenzione di New York del 1954, la quale sancisce come egli sia una persona che non gode della nazionalità di alcun paese: se infatti la nazionalità è il legame giuridico che garantisce ad ogni persona il godimento dei propri diritti la condizione di apolide destina inevitabilmente chi vi si ritrovi ad una condizione cosiddetta di invisibilità giuridica che quindi può incontrare difficoltà ad accedere alle cure sanitarie e agli studi oltre a non avere accesso all'assistenza sociale, né conseguentemente al mercato del lavoro e alla libertà di movimento. Vivendo in una situazione di costante irregolarità l'apolide può essere soggetto a periodi di detenzione amministrativa e ordini di espulsione. Nel 1996 l'Assemblea Generale dell'ONU ha chiesto all'UNHCR di promuovere l'adesione da parte degli Stati alle due Convenzioni internazionali in materia di apolidia e di fornire ai governi consulenza tecnica e giuridica per le normative nazionali in tema di cittadinanza. L'UNHCR collabora con i governi nell'elaborazione delle normative sulla cittadinanza, inoltre contribuisce a coordinare i sistemi giuridici emergenti ed assiste e consiglia nei casi di individui o gruppi apolidi e aiuta a negoziare trattati relativi agli apolidi. L'apolidia costituisce notoriamente un problema che gli Stati devono risolvere spesso. I governi devono adottare le misure necessarie ad assicurare che i benefici della cittadinanza non siano negati o sottratti ad interi gruppi della popolazione che possono dimostrare un vero ed effettivo collegamento con quel paese e che, in mancanza di iniziative da parte dello Stato, rimarrebbero altrimenti relegati al pure status di apolidia. Altre due categorie politicamente rilevanti in questo contesto classificatorio sono quelle degli “sfollati” e quella dei “beneficiari di protezione umanitaria”. Stime dell'UNHCR riguardanti il 2015 parlano di 40,8 milioni di persone nel mondo sfollate e quindi bloccate all'interno dei confini geografici

dei loro Paesi. Queste persone sono fuggite dalle loro case, spesso nel corso di guerre civili, ma non hanno cercato rifugio in altre nazioni. In generale gli sfollati hanno le stesse necessità dei rifugiati in termini di protezione ma, non avendo attraversato una frontiera internazionale, non rientrano nella Convenzione sui rifugiati o nello Statuto dell'UNHCR. Il sempre più crescente numero delle persone che sono esposte al pericolo e alla morte in quanto sradicate dalle proprie case per colpa di violenze e conflitti bellici interni agli Stati ha portato ad un maggiore livello di preoccupazione da parte della comunità internazionale per la situazione degli sfollati. Per quanto riguarda i beneficiari di protezione umanitaria, fanno parte di questo gruppo coloro i quali possono ottenere appunto una protezione umanitaria ma che non sono riconosciuti come rifugiati in quanto non risultano essere vittime di persecuzione individuale nel loro Paese d'origine ma hanno comunque bisogno di protezione o assistenza; nello specifico si tratta di soggetti che nel caso venissero rimpatriati, potrebbero comunque subire violenze o persecuzioni. Fino al 2008 in Italia, come in altri Paesi dell'area euro, non era prevista la concessione della protezione cosiddetta "sussidiaria", ma bensì appunto, quella "umanitaria", che è rimasta in forma residuale nell'ordinamento italiano, anche se prevede minori diritti della protezione sussidiaria e dello status di rifugiato. Chi risulta essere infine beneficiario di protezione sussidiaria è l'individuo il quale necessita di una forma di protezione, pur non rientrando nei canoni di definizione propri dello status di "rifugiato" secondo i sensi della Convenzione del 1951, poiché non sussisterebbe in quel caso una persecuzione individuale. La necessità di protezione è data dal fatto che, in caso di rimpatrio nel Paese di origine, il soggetto subirebbe un danno grave a causa di conflitti armati, violenze generalizzate e/o massicce violazioni di diritti umani. L'esposizione delle definizioni delle categorie prese in esame è necessaria per delimitare il campo che in questa tesi andrò ad esaminare, ovvero la categoria dei rifugiati e di coloro che godono dello status di rifugiato, nonché le

dinamiche e le caratteristiche proprie del diritto d'asilo in Italia e in Europa analizzando nello specifico i numeri che riguardano l'afflusso dei rifugiati sia a livello europeo che nazionale, riflettendo sulla loro provenienza e sulle dinamiche tra i due livelli comparando i dati che ci sono stati forniti con autorevolezza dalle fonti preposte a tale compito.

LE RICHIESTE DI ASILO, ANALISI DEI TREND ITALIANO ED EUROPEO

Prima di procedere all'analisi vera e propria delle statistiche riguardanti l'afflusso dei rifugiati a livello nazionale e continentale trovo essenziale riflettere su alcuni numeri a livello globale prima di immergerci nell'esposizione dei dati italiani ed europei a riguardo. Attualmente nel mondo sono 244 milioni le persone che vivono in un Paese diverso da quello in cui sono nate, il 3,3% della popolazione mondiale. Il dato è fornito dalle Nazioni Unite e non tiene peraltro conto dei migranti privi di documenti, che secondo le stime rappresenterebbero tra il 10 ed il 15% del totale. Il dato negli ultimi quindici anni sarebbe in forte aumento (+41%) con un tasso medio di crescita del 2,3% all'anno, superando del doppio quello che ha contraddistinto l'aumento della popolazione mondiale nello stesso arco temporale. Un fenomeno questo che alcuni esperti definiscono come “bomba migratoria” e che viene alimentato perlopiù da popolazioni provenienti dall'area geografica quali l'Africa subsahariana e da quei Paesi che costituiscono le nuove economie globali emergenti (India, Cina e Brasile su tutte) e con stime future che prevedono per molti di loro una mancanza di prospettive occupazionali sempre maggiore che sfoceranno in ulteriori massicce ondate migratorie. Globalmente la statistica nel 2015 evidenzia come ogni minuto 24 persone in diverse parti del mondo siano costrette a lasciare la propria abitazione, con una stima giornaliera di 34.000 individui al giorno. Alla fine del 2015 il numero complessivo dei cosiddetti migranti forzati nel mondo ha superato i 71 milioni; tra questi si annoverano rifugiati, richiedenti asilo, sfollati e apolidi sotto la protezione UNHCR e altrettanti rifugiati e sfollati palestinesi sotto il mandato dell'agenzia UNRWA.

MONDO. Flussi forzati: rifugiati, richiedenti asilo, sfollati interni e apolidi (2006-2015)

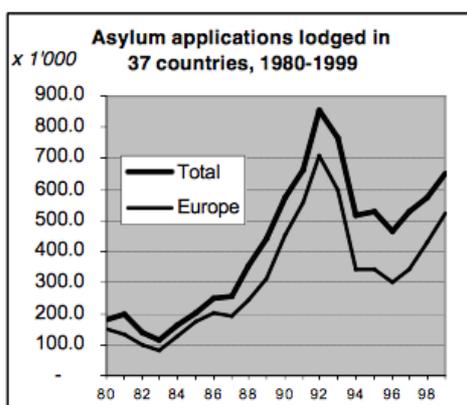
Anno	Rifugiati	Richied.asilo pendenti	Rifugiati ritornati	Sfollati interni assistiti	Sfollati interni ritornati	Apolidi	Altri	Totale
2006	9.877.700	743.900	733.700	12.794.300	1.864.200	5.806.000	1.045.500	32.865.300
2007	11.391.000	740.100	730.600	13.740.200	2.070.100	2.937.300	68.700	31.678.000
2008	10.489.800	825.800	603.800	14.442.200	1.361.400	6.572.200	166.900	34.462.100
2009	10.396.500	983.900	251.500	15.628.100	2.229.500	6.559.600	411.700	36.460.800
2010	10.549.700	837.500	197.700	14.697.900	2.923.300	3.463.000	1.255.600	33.924.700
2011	10.404.800	895.300	531.900	15.473.400	3.245.800	3.477.100	1.411.800	35.440.100
2012	10.498.000	942.800	525.900	17.670.400	1.545.400	3.335.800	1.329.700	35.848.000
2013	11.699.300	1.164.400	414.600	23.925.500	1.356.200	3.469.200	836.100	42.865.300
2014	14.380.100	1.796.200	126.900	32.274.600	1.822.700	2.492.100	1.052.800	54.945.400
2015*	16.121.400	3.219.900	201.400	37.494.100	2.317.300	3.687.700	870.700	63.912.700

NB: I dati al 2006 non includono tra i rifugiati quelle persone che, pur non avendo ottenuto il riconoscimento dello status, vivono in una condizione simile; e tra gli sfollati assistiti quelle persone che vivono in una condizione simile. *ai dati Unhcr a fine 2015 si devono aggiungere 1,4 milioni di migranti forzati non disaggregati e 5.741.480 rifugiati e sfollati interni palestinesi sotto il mandato di Unrwa.

FONTE: *Centro studi e ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Unhcr*

Rispetto al precedente 2014, anno in cui i migranti forzati sono risultati 54,9 milioni, si tratta di un aumento di oltre 10 milioni in termini di sole persone coinvolte a seguito di persecuzioni, conflitti, violenze dei diritti umani. Dei 65,3 milioni di migranti forzati stimati nel 2015, sono 63,9 quelli statisticamente censiti da UNHCR, di cui quasi i due terzi (62,3%) costituiti da sfollati interni assistiti (37,5 milioni, secondo le stime del Norwegian Refugee Council) e ritornati (2,3 milioni); la rimanente parte da rifugiati (37,7%), richiedenti asilo (3,2 milioni), apolidi (3,7 milioni) e altre categorie (900mila). Va notato come i 3,7 milioni di apolidi rappresentino solo la quota riconosciuta dei 10 milioni di apolidi *de facto* stimati nel mondo. Gli incrementi più significativi tra il 2014 e il 2015 si sono realizzati nell'ambito dei rifugiati con +1,7 milioni, traducibile in una stima percentuale di +12,1%, i richiedenti asilo sarebbero aumentati di +1,4 milioni (+79,3%) e sfollati interni si assestano su cifre rispetto l'anno precedente di +5,2 milioni, ovvero con un +16,2%. La tendenza

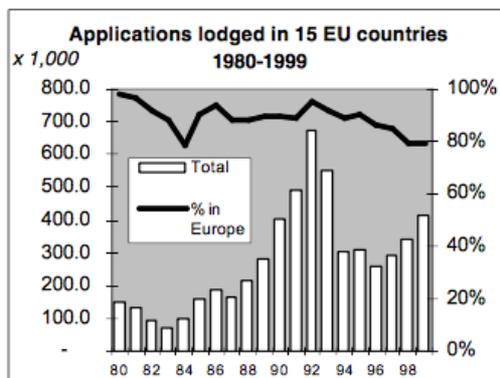
presenta inoltre una crescente presenza di minorenni, accompagnati o soli, che sono arrivati a rappresentare nel 2015 oltre la metà delle persone bisognose di protezione tra i migranti forzati di cui sono disponibili dati anagrafici (51%); seguono, con il 45%, i migranti forzati appartenenti alla coorte di età 18-60 anni ed infine gli ultra sessantenni che ricoprono il restante 4%. L'analisi sul fenomeno e sulla portata dei flussi di migranti forzati ed in particolare dei rifugiati porta ad analizzare ora quali siano i Paesi di origine e quali quelli di accoglienza.



FONTE: *Asylum applications in industrialized countries (1980-1990)*, dati UNHCR

Dalla tabella si evince come nel periodo 1980-1999, circa 8.4 milioni di richieste di asilo siano state presentate sulla popolazione composta dai trentasette stati maggiormente industrializzati che comprendono continenti quali Europa e Nord America e realtà nazionali quali Nuova Zelanda, Australia e Giappone. I valori espressi in milioni di presentazioni di richieste di asilo politico subiscono un'impennata significativa durante il decennio degli anni Novanta, con un valore che è quasi triplicato rispetto al decennio precedente. Il picco viene toccato nell'anno 1992 con la presentazione di 856.000 domande, mentre dall'altro lato il livello più basso si registra nell'anno 1983 (115.000 richieste). Tra il '92 ed il '96 il livello si è abbassato, per poi tornare decisamente a salire a partire da quest'ultimo anno. Per quanto riguarda gli Stati europei, sempre nello stesso ventennio, questi hanno ricevuto

circa 6.3 milioni di richieste, pari al 75% del più ampio gruppo dei Paesi industrializzati; si spiega così l'andamento grafico molto simile tra i due gruppi.

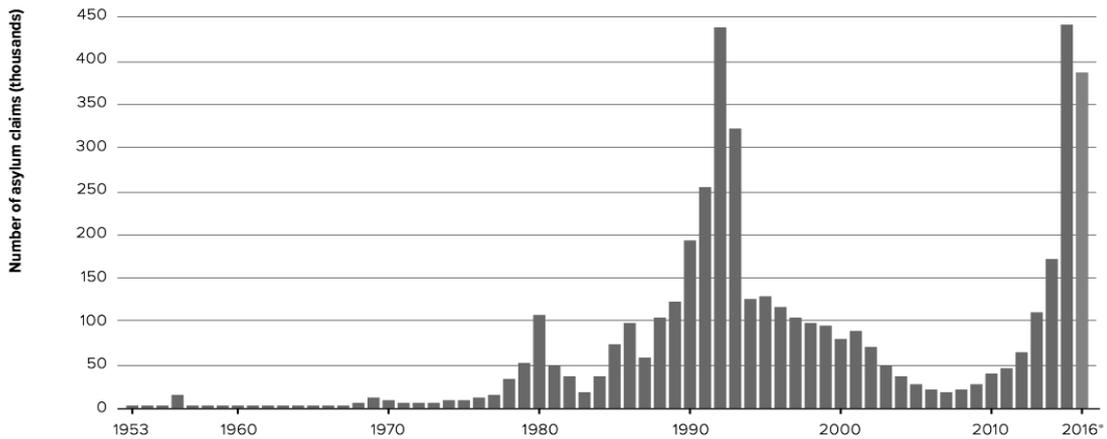


FONTE: *Asylum applications in industrialized countries (1980-1990)*, dati UNHCR

Nonostante questo però, considerando che l'Unione Europea ha rappresentato circa il 90% e oltre di tutte le domande di asilo presentate in Europa durante la maggior parte del periodo considerato, la sua quota è scesa a circa il 79% nel 1998 e nel 1999, da come si evince dal grafico qui sopra. Il numero annuale di domande presentate ai Paesi dell'area euro è quasi quintuplicato, dalle 5.800 del 1990 alle 27.300 del 1999. La Germania tra questi stati ha il primato per le accoglienze con circa 2.8 milioni di richieste ricevute tra il 1980 ed il 1999, il 45% del totale di tutte le richieste presentate in Europa. Il grafico sottostante analizza un arco temporale ben più ampio rispetto al ventennio 1980-1999, ma ritengo sia utile per realizzare visivamente il picco del 1992 ed, in seguito nel tempo, anche la delicata situazione dei giorni nostri.

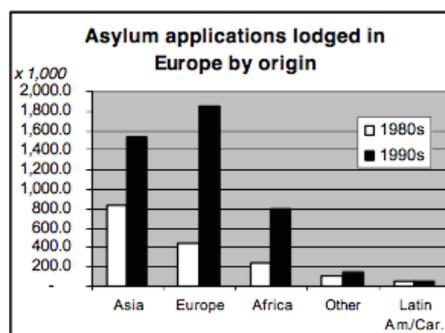
Fig.6 Asylum claims lodged in Germany | 1953-2016*

* First half 2016



FONTE: Mid Year Trends, 2016. Elaborazione dati UNHCR.

Nonostante l'alto tasso di domande di asilo ricevute, il dato si è comunque abbassato fino al 27% del totale delle stesse, grazie al contemporaneo aumento della condivisione dell'onere con altri stati europei quali l'Olanda (con un aumento dal 5% nel 1990 all'8% del 1999), la Svizzera (dall'8% all'11%) e soprattutto della Gran Bretagna, che ha aumentato il suo livello dal 6% al 14%. Una tendenza contraria per quanto riguarda invece la realtà francese, con una percentuale diminuita dal 17% del 1980 al 6% un decennio dopo, e per la Svezia (dall'8% al 5%).



FONTE: *Asylum applications in industrialized countries (1980-1990), dati UNHCR*

Il numero di richiedenti asilo provenienti dal continente europeo è aumentato nel decennio 1980-1990 del 310%, quello dei cittadini provenienti dall'afrika del 230%, mentre quello degli asiatici della stima percentuale pari a +80%. In questo periodo l'Europa è divenuta il

maggior rifugio per richiedenti asilo passando da una percentuale del 27% di accoglienze sul totale del 1980, al 42% dei primi anni novanta. L'analisi comparativa tra i trend storici riguardanti le domande di asilo presentate ai Paesi membri dell'Unione Europea e quelle presentate in Italia parte dal 1980 e si sviluppa tramite una specifica visuale del fenomeno suddiviso in quinquenni. La prima analisi prende quindi piede dai dati correlati agli stati europei nel quinquennio 1980-1984: dalla tabella sottostante si evince come sul totale delle richieste presentate in questo arco temporale (540.188) quasi la metà siano state rivolte alla Germania, con un totale proprio di 249.647 domande, seguita dai dati relativi alla Francia (106.344) e da quelli riguardanti l'Austria (63.236). L'Italia, i cui dati si riferiscono a due diverse fonti - una del Governo Italiano, la seconda legata alle richieste di asilo sotto il mandato UNHCR – mantiene livelli ancora relativamente bassi di richieste di asilo con dati relativi alla gestione governativa assestati ad un totale per il quinquennio di 11.587 richieste, mentre quelli relativi al mandato UNHCR riportano un dato di 4.909 richieste formulate.

Asylum Applications in Industrialized Countries: 1980-1999
United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Geneva, November 2001

Country	1980	1981	1982	1983	1984	Total
Austria	9,259	34,557	6,314	5,898	7,208	63,236
Belgium	2,727	2,287	2,908	2,908	3,646	14,476
Denmark*	65	123	298	800	4,312	5,598
Finland	-	15	12	16	25	68
France	19,912	19,863	22,505	22,350	21,714	106,344
Germany	107,818	49,391	37,423	19,737	35,278	249,647
Greece	1,792	2,240	1,194	447	764	6,437
Ireland	-	-	-	-	-	-
Italy (Government)*	1,541	2,767	2,520	1,993	2,766	11,587
Italy (UNHCR)*	585	871	616	1,044	1,793	4,909
Luxembourg	-	-	-	-	-	-
Netherlands*	1,350	1,594	1,214	2,015	2,603	8,776
Portugal*	1,636	600	1,115	609	378	4,338
Spain	-	325	2,459	1,416	1,179	5,379
Sweden	-	12,651	10,225	7,050	12,000	41,926
United Kingdom*	2,352	2,425	4,223	4,296	4,171	17,467
Total	149,037	129,709	93,026	70,579	97,837	540,188

* See Country notes in Introduction.

FONTE: *Asylum applications in industrialized countries (1980-1990), dati UNHCR*

In particolare il dato italiano sulle richieste di asilo presentate dal 1980 al 1984 presenta una rilevante prevalenza nell'origine di questi richiedenti asilo di cittadini romeni (3.654 domande presentate), seguite dal dato proveniente dai cittadini polacchi (3.041) ed in seguito quello dei cittadini provenienti dalla Repubblica Ceca con 1.700 richieste provenienti da questi ultimi. Alta subito all'occhio il fatto che le prime tre nazionalità in ordine di presentazione di richiesta di asilo siano accomunate dalla provenienza est europea, una massiccia richiesta di queste cittadinanze ha colpito non solo l'Italia ma anche il resto dei Paesi appartenenti all'Unione Europea. Il totale delle richieste di asilo di cittadini romeni, polacchi e cechi tocca quota 8.395, costituendo la metà del totale delle richieste con una proporzione percentuale di queste tre pari a quasi il 51% del totale delle richieste presentate per questo periodo. Il secondo periodo considerato è quello del quinquennio che va dal 1985 fino al 1989. In particolare per quanto concerne i dati italiani in queste statistica va segnalato che le richieste presentate al Governo Italiano per quanto riguarda il 1988 ed il 1989 non sono stati reperibili. Analizzo ora i dati presentati all'interno della sottostante tabella, riguardanti le richieste di asilo presentate agli stati europei per questo periodo.

Asylum Applications in Industrialized Countries: 1980-1999
United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Geneva, November 2001

Country	1985	1986	1987	1988	1989	Total
Austria	6,724	8,639	11,406	15,790	21,882	64,441
Belgium	5,299	7,644	5,976	5,078	8,112	32,109
Denmark (inland)*	8,698	9,299	2,726	4,668	4,588	29,979
Denmark (abroad)*	-	-	4,857	6,641	694	12,192
Finland	18	23	49	64	179	333
France	28,925	26,290	27,672	34,352	61,422	178,661
Germany	73,832	99,649	57,379	103,076	121,318	455,254
Greece	1,398	4,230	6,934	8,424	3,000	23,986
Ireland	-	-	-	-	-	-
Italy (Government)*	4,093	5,429	10,115	-	-	19,637
Italy (UNHCR)*	1,330	1,049	917	1,236	2,118	6,650
Luxembourg	-	-	-	-	-	-
Netherlands*	5,644	5,865	13,460	7,486	13,900	46,355
Portugal*	70	275	442	326	156	1,269
Spain	2,360	2,280	2,477	4,516	4,077	15,710
Sweden	14,500	14,600	18,114	19,595	30,335	97,144
United Kingdom*	4,389	4,266	4,256	3,998	11,640	28,549
Total	157,280	189,538	166,780	215,250	283,421	1,012,269

* See Country notes in Introduction.

FONTE: *Asylum applications in industrialized countries (1980-1990)*, dati UNHCR

In sostanza il quadro europeo di questo periodo specifico non varia in termini comparativi con il precedente quinquennio. La Germania resta il Paese europeo con il primato di richieste ricevute (455.254) su un totale europeo di 1.012.269 domande di asilo presentate. A seguire ancora la Francia con il secondo più alto numero (178.661); da segnalare il forte aumento per quanto riguarda le domande di asilo presentate in Svezia ed Olanda (rispettivamente 97.144 e 46.355) e Danimarca, la quale passa dalle 5.598 richieste del periodo precedente alle totali 42.171 tra il 1985 ed il 1989. Restano alti i numeri di Austria (64.441) e Belgio (32.109).

In Italia il dato si assesta a 26.287 richieste tra 1985 e 1989. Come già accennato il dato governativo non dispone dei numeri riguardanti 1988 e 1989. Il dato interessante nel dato sulla cittadinanza dei richiedenti asilo è quello che riguarda l'aumento di cittadini provenienti da Paesi medio orientali (cittadini iraniani *in primis*, secondi nella classifica sulla provenienza dei richiedenti asilo con il numero di 1.862 richieste presentate al Governo italiano) ed africani, quali Etiopia e Somalia, rispettivamente terzi e quarti nel totale nazionale. Il primato spetta in questi cinque anni al numero di richieste provenienti dai cittadini polacchi, che nel solo biennio 1985-86 hanno presentato n totale di 7.065 richieste di asilo in Italia. Anche livello europeo il primato per quanto riguarda la provenienza dei richiedenti asilo nel quinquennio 1985-1989 spetta ai cittadini polacchi (130.075 domande presentate a stati europei), seguiti dai cittadini turchi (118.375 richieste presentate) ed iraniani con 104.189 richieste presentate.

L'analisi comparativa procede ora con il terzo quinquennio, quello che va dal 1990 al 1994. A livello europeo la tabella sottostante mostra i valori suddivisi per Paesi appartenenti al gruppo EU di questo periodo.

Country	1990	1991	1992	1993	1994	Total
Austria	22,789	27,306	16,238	4,745	5,082	76,160
Belgium	12,963	15,173	17,647	26,882	14,353	87,018
Denmark (inland)*	5,292	4,609	13,884	14,347	6,651	44,783
Denmark (abroad)*	13,702	8,303	6,187	2,126	1,341	31,659
Finland	2,743	2,134	3,634	2,023	839	11,373
France	54,813	47,380	28,872	27,564	25,964	184,593
Germany (new)	193,063	256,112	438,191	322,614	127,210	1,337,190
Germany (re-opened)	-	-	-	36,787	-	36,787
Greece	6,166	2,672	1,850	813	1,303	12,804
Ireland	-	31	39	91	362	523
Italy*	4,827	26,472	6,042	1,647	1,786	40,774
Luxembourg	114	-	-	-	-	114
Netherlands*	21,208	21,615	20,346	35,399	52,573	151,141
Portugal*	75	255	686	2,090	767	3,873
Spain	8,647	8,138	11,708	12,615	11,992	53,100
Sweden	29,420	27,351	84,018	37,583	18,640	197,012
United Kingdom*	26,205	44,840	24,605	22,370	32,830	150,850
Total	402,027	492,391	673,947	549,696	301,693	2,419,754

* See Country notes in Introduction.

FONTE: *Asylum applications in industrialized countries (1980-1990)*, dati UNHCR

Rispetto ai dati appartenenti al precedente periodo, il totale delle richieste presentate in Europa è più che raddoppiato, passando da un ammontare complessivo delle richieste dal 1985 al 1989 pari a 1.012.269, al totale del successivo periodo con 2.419.754 di richieste presentate. Non cambia il primato della Germania, che riceve in questo lasso di tempo ben 1.337.190 richieste (il 55% del totale europeo), riconfermandosi ancora come la meta più ambita per richiedere asilo politico da parte di sfollati e rifugiati. La Francia vede invece diminuire sensibilmente il numero di richieste (184.593). Si mantengono su livelli relativamente stabili Austria e Belgio, mentre la Svezia registra in questo quinquennio il proprio record con ben 197.012 richieste di asilo politico pervenute. Olanda e Gran Bretagna presentano numeri quasi equivalenti tra loro (151.141 la prima, 150.850 la seconda). In Italia il 1990 segna un'importante novità, ovvero l'introduzione della legge Martelli (già discussa precedentemente); per quanto riguarda i numeri veri e propri le richieste ammontano dal 1990 al 1994 a 40.774, poco meno del doppio rispetto al precedente quinquennio. La composizione dei richiedenti asilo in base alla provenienza a livello europeo subisce nettamente gli effetti dello scoppio dei conflitti balcanici, in particolare al primo posto vi sono i cittadini dell'ex Jugoslavia con 473.613 richieste di

asilo presentate agli stati europei; secondi i cittadini romeni (343.103 richieste presentate), seguono infine i cittadini turchi con 167.164 richieste effettuate in Europa. I numeri della gestione delle popolazioni coinvolte in stati di crisi di varia natura iniziano ad aumentare drasticamente rendendo il tema della gestione dei richiedenti asilo sempre più impellente a livello nazionale e comunitario. La composizione per quanto riguarda la provenienza delle richieste di asilo in Italia è fortemente caratterizzata dall'emergenza nei Balcani ed in particolar modo dall'esodo in massa dei cittadini albanesi approdati a migliaia sulle coste pugliesi. Gli albanesi approdati e che successivamente hanno fatto richiesta di protezione sono in questo periodo 20.204, rappresentando di fatto la metà del totale delle richieste asilo in Italia. Al secondo posto con 5.145 richieste presentate sono i romeni, mentre la frequenza di richieste da parte di stati africani resta comunque alta, con 2.387 richieste esposte da cittadini somali e 1.761 provenienti da cittadini etiopi, seguiti poi dai cittadini bulgari con 1.087 richieste presentate. Passiamo ora all'analisi dell'ultimo quinquennio del ventennio analizzato, quello a partire dal 1995 fino al 1999.

Asylum Applications in Industrialized Countries: 1980-1999
United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Geneva, November 2001

Country	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Austria	5,919	6,991	6,719	13,805	20,096	53,530
Belgium	11,420	12,433	11,788	21,965	35,780	93,386
Denmark (inland)*	5,104	5,893	5,092	5,699	6,467	28,255
Denmark (abroad)*	4,951	1,498	477	380	483	7,789
Finland	854	711	973	1,272	3,106	6,916
France	20,170	17,405	21,400	22,375	30,907	112,257
Germany (new)	127,937	116,367	104,353	98,644	95,113	542,414
Germany (re-opened)	39,014	32,826	47,347	44,785	43,206	207,178
Greece	1,312	1,643	4,376	2,953	1,528	11,812
Ireland (1st instance)	424	1,179	3,883	4,626	7,724	17,836
Ireland (2nd instance)	-	-	-	-	3,370	3,370
Italy*	1,732	675	1,858	11,122	33,364	48,751
Luxembourg	394	240	427	1,709	2,912	5,682
Netherlands*	29,258	22,170	34,443	45,217	39,300	170,388
Portugal*	450	269	297	365	307	1,688
Spain	5,678	4,730	4,975	6,654	8,405	30,442
Sweden	9,047	5,753	9,662	12,844	11,231	48,537
United Kingdom*	43,965	29,640	32,500	46,015	71,145	223,265
Total	307,629	260,423	290,570	340,430	414,444	1,613,496

* See Country notes in Introduction.

FONTE: *Asylum applications in industrialized countries (1980-1990)*, dati UNHCR

Il dato totale sulle richieste di asilo presentate nei Paesi appartenenti all'Unione Europea per il quinquennio 1995-1999 si attesta a 1.613.496. Una sensibile diminuzione rispetto al precedente periodo che però rimane su valori comunque alti. La Germania, che per tutto il ventennio analizzato ha ricevuto la quota maggiore di richieste di asilo, si riconferma ancora il Paese dell'area europea con la maggior quantità di domande ricevute anche in quest'ultimo periodo, con un totale di 661.565 richieste ricevute. Di queste più della metà provengono da individui provenienti dall'Asia (342.638), mentre 222.585 sono quelle provenienti da cittadini europei, mentre riportando gli ultimi dati quantitativamente sensibili le richieste provenienti da africani si assestano sul dato di 81.553. In generale l'anno con più richieste di asilo verso l'Europa, in quest'ultimo quinquennio, è il 1999, con ben 414.444 richieste giunte ai governi europei. La Svezia in questo quadro riporta un sensibile calo rispetto ai periodi precedenti del ventennio (a testimonianza del calo in generale di assunzione di responsabilità dei cittadini richiedenti asilo da parte del governo svedese), mentre è in aumento per quanto riguarda la Gran Bretagna (223.265). In Italia in questa ultima parte il totale di richieste pervenute ammonta a 48.769, le cui principali provenienze sono quelle dei cittadini ex jugoslavi (9.469), seguiti dai cittadini irakeni (5.868), dai turchi con 2.480 domande presentate ed infine dai cittadini albanesi con 1.097 richieste.

Ad oggi la stima a livello globale considera come il primato dell'ospitalità spetti all'Asia, che accoglie ben 29,7 milioni di migranti forzati, pari la quasi metà del totale (46,5%), a cui vanno aggiunti poi i 5,7 milioni tra rifugiati e sfollati palestinesi sotto il mandato UNRWA, distribuiti tra Giordania, Libano, Siria, Striscia di Gaza e Cisgiordania. Segue poi l'Africa che con 20,3 milioni accoglie il 31,7% del totale, l'America centro-meridionale che ospita il 12% (pari a 7,7 milioni) ed infine l'Europa che si fa carico dell'esigua percentuale pari all'8,6% del totale globale. Segue da ultimo l'area del Nord America con l'1,1%. L'86% del

totale si trova di fatto nei cosiddetti paesi del “Sud del mondo”. Per quanto riguarda invece i continenti di origine dei flussi migratori forzati, al primo posto si colloca ancora l'Asia con il 46% del totale, seguita dall'Africa con il 29,9%, l'America centro-meridionale (12,2%), dal gruppo composto dagli apolidi (7,7%), e dall'Europa (4,2%). A livello nazionale la Siria si conferma il principale paese di origine dei rifugiati con stime che passano da un anno all'altro da 3,9 a 4,9 milioni di rifugiati, da aggiungere ai 6,7 milioni di sfollati interni, superando numericamente l'Afghanistan (2,7 milioni) e Somalia (1,1 milioni). Dall'altra parte è invece la Turchia ad accogliere il maggior numero di rifugiati (2,5 milioni, aumentati di 1 milione rispetto al 2014), seguita da Pakistan (1,6 milioni) e Libano (1,1 milioni); lo sforzo maggiore in rapporto alla popolazione nazionale si registra in Libano con rapporto di 183 rifugiati ogni 1.000 abitanti, seguito da Giordania (87) e Nauru (50). Interessante notare come alla fine del 2015 i trenta Paesi con il maggior numero di rifugiati rispetto al parametro considerato del pil pro capite siano tutti (ad eccezione della Federazione Russa) “paesi in via di sviluppo”.

MONDO. Paesi di origine e di accoglienza di rifugiati, richiedenti asilo e sfollati interni (2015)

RIFUGIATI				RICHIEDENTI ASILO				PAESI CON POPOLAZI SFOLLATA INTERNA	
Paesi di origine		Paesi di accoglienza		Paesi di origine		Paesi di accoglienza			
Siria	4.872.585	Turchia	2.541.352	Sconosciuto	1.035.169	Sudafrica	1.096.063	Colombia	6.941.212
Afghanistan	2.666.254	Pakistan	1.561.162	Afghanistan	258.892	Germania	420.625	Siria	6.753.569
Somalia	1.123.052	Libano	1.070.854	Siria	245.844	Usa	286.168	Iraq	4.746.105
Sud Sudan	778.697	Iran	979.437	Iraq	237.166	Turchia	212.408	Sudan	3.735.966
Sudan	628.770	Etiopia	736.086	Etiopia	77.924	Svezia	157.046	Yemen	2.809.088
Totale	16.121.400	Totale	16.121.400	Totale	3.219.941	Totale	3.219.941	Totale	37.494.172

NB: sono esclusi 5,7 milioni di rifugiati palestinesi sotto il mandato Unrwa

FONTE: *Centro studi e ricerche IDOS. Elaborazioni sui dati Unhcr*

Sempre nel 2015 il dato riguardante i rifugiati tornati nei paesi di origine con l'assistenza di UNHCR si è assestato sulle 201mila unità, toccando peraltro uno dei livelli più critici dell'ultimo trentennio, a fronte anche della ripresa rispetto ai 126.900 del 2014. Per quanto riguarda i richiedenti asilo tra quelli identificati si colloca al primo posto l'Afghanistan, con

quasi 260mila richieste in corso di esame, seguito da Siria (245mila) e Iraq (237mila). Il primo paese di accoglienza dei richiedenti asilo risulta il Sudafrica con 1,1 milioni di richieste di asilo pendenti a cui seguono Germania con 420mila, Stati Uniti (280mila), Turchia (212mila) e Svezia (157mila). Infine per quanto riguarda il dato riguardante gli sfollati interni gli aumenti maggiori si sono registrati in Sudan e Iraq, rispettivamente +1,5 milioni e +1,1 milioni, mentre in Siria il numero degli sfollati interni è diminuito sensibilmente passando da 7,6 milioni a 6,7 milioni. Va sottolineato come di fatto la condizione degli sfollati interni risulti essere l'anticamera della condizione di richiedente asilo o rifugiato. Il programma "Resettlement", di cui nel 2015 hanno beneficiato 107mila persone, ha permesso il reinsediamento in particolar modo per quanto riguarda i paesi anglosassoni d'oltremare (Stati Uniti 66.517 unità, Canada 20.010 e Australia 9.399), seguiti dai paesi del Nord Europa (Norvegia 2.383, Svezia 1.902, Regno Unito 1.864 e Finlandia 1.007)⁵.

PROVENIENZE E METE DEI FLUSSI FORZATI IN EUROPA

Il quadro europeo viene qui riprodotto alla luce dei dati raccolti provenienti da UNHCR ed Eurostat. Analizzando il contesto europeo la situazione esplicita in termini percentuali segnala come nell'area dell'Unione Europea risiedano regolarmente 35,2 milioni di stranieri distribuiti per il 21,5% in Germania, il 15,4% in Gran Bretagna, il 14,3% in Italia e il 12,4% in Francia, mentre il resto viene diviso tra gli altri stati europei in percentuali minori). Sembra singolare come nonostante molti paesi europei abbiano deciso di elevare barriere fisiche all'accesso al proprio territorio, nel 2015 risultano comunque in Europa ben 5,5 milioni di persone (di cui 2,8 milioni all'interno dell'Unione Europea) assistite da UNHCR, di cui 1,8 milioni riconosciuti come rifugiati (1,3 nell'Ue) e 1 milione e 80mila richiedenti asilo in attesa del riconoscimento. Gli sfollati in Europa ammontano a 1,9

⁵ Dati presi nel capitolo da ricerche UNHCR ed elaborazioni degli stessi da parte di centro studi e ricerche IDOS.

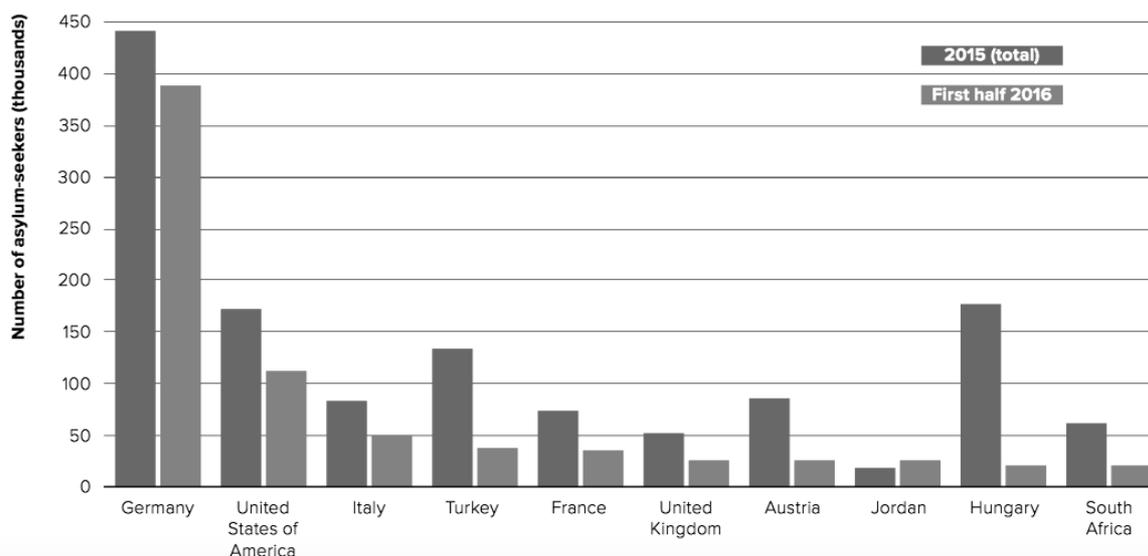
milioni, di cui quelli provenienti dall'Ucraina hanno subito un incremento da 823mila nel 2014 a 1,6 milioni nel 2015. Secondo Eurostat i richiedenti asilo nell'Ue sono raddoppiati, passando da 627.780 nel 2014 a 1.321.600 nel 2015. All'origine di questo forte aumento vi sono situazioni geopolitiche di particolare rilievo quali Siria, Afghanistan, Iraq e Kosovo. In Siria la situazione interna versa al collasso a partire dall'inizio della guerra civile siriana nel marzo 2011, poi inserita nel contesto della Primavera Araba e tutt'ora in corso. Le richieste da parte dei siriani in fuga sono triplicate passando da 122.115 a 368.400; di queste la sola Germania ne avrebbe ricevute circa il 40%, seguita da Svezia e Ungheria, con esito negativo da parte del governo di Budapest. L'Afghanistan presenta ad oggi 181.360 richieste suddivise anche qui tra Svezia ed Ungheria mentre le richieste provenienti da iracheni sono aumentate di sei volte, da 21.310 a 124.905; di queste circa il 60% delle richieste è stato presentato a Germania, Finlandia e Svezia. Infine le richieste da Kosovo (da 37.895 a 72.465) e Albania (da 16.825 a 67.740).

UNIONE EUROPEA. Principali paesi d'origine dei richiedenti asilo (2011-2015)

	2011	2012	2013	2014	2015
Afghanistan	28.160	28.020	Siria 50.435	Siria 122.115	Siria 368.400
Russia	18.325	24.290	Russia 41.485	Afghanistan 41.370	Afghanistan 181.360
Pakistan	16.265	Siria 24.115	Afghanistan 26.200	Kosovo 37.895	Iraq 124.905
Iraq	15.230	Pakistan 19.785	Serbia 22.375	Eritrea 36.925	Kosovo 72.465
Serbia	14.105	Serbia 19.055	Pakistan 20.815	Serbia 30.840	Albania 67.740
Totale	309.820	Totale 336.015	Totale 435.385	Totale 626.710	Totale 1.321.600

FONTE: Centro studi e ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Eurostat

Fig.7 Main destination countries for new asylum-seekers | first half 2016



La Germania tutt'ora risulta il Paese europeo che più di tutti gli altri accoglie migranti forzati, passando da 202.815 nel 2014 a 476.510 nel 2015, seguita dall'Ungheria (i cui dati sono quadruplicati passando da 42.775 a 177.135), Svezia (162.450), Austria (88.160), Italia (84.085). L'aumento record in Europa si è verificato in Finlandia, passata da 3.625 a

FONTE: Mid Year Trends, 2016. Elaborazione dati UNHCR.

32.345 con un aumento pari a 9 volte, mentre il primato dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati rispetto al totale della popolazione residente spetta sempre ad un altro Paese dell'area nord europea, la Svezia con il 3,4% secondo i dati aggiornati alla fine del 2015 da UNHCR.

UNIONE EUROPEA. Rifugiati e richiedenti protezione internazionale: richieste e decisioni (2015)

	<i>Popolaz.residente Eurostat (2014)</i>	<i>Rifugiati e richiedenti asilo Stima Unhcr</i>	<i>Inc. x 1000 su popolazione residente</i>	<i>Richiedenti protez.intern. Eurostat</i>	<i>Decisioni primo grado Eurostat</i>	<i>% Decisioni positive di primo grado Eurostat</i>
Austria	8.576.261	152.291	17,8	88.160	21.100	71,3
Belgio	11.258.434	71.323	6,3	44.660	19.455	53,8
Bulgaria	7.202.198	26.056	3,6	20.365	6.175	90,6
Ceca Rep.	10.538.275	4.303	0,4	1.515	1.340	34,3
Cipro	847.008	9.319	11,0	2.265	2.065	76,8
Croazia	4.225.361	575	0,1	210	190	21,1
Danimarca	5.659.715	30.274	5,3	20.935	12.255	80,9
Estonia	1.313.271	254	0,2	230	180	44,4
Finlandia	5.471.753	37.069	6,8	32.345	2.960	56,8
Francia	66.415.161	336.183	5,1	75.750	77.910	26,5
Germania	81.197.537	736.740	9,1	476.510	249.350	56,5
Grecia	10.858.018	56.380	5,2	13.205	9.640	41,8
Irlanda	4.628.949	11.180	2,4	3.275	1.000	33,0
Italia	60.795.162	178.203	2,9	84.085	71.345	41,5
Lettonia	1.986.096	387	0,2	330	170	11,8
Lituania	2.921.262	1.175	0,4	315	180	47,2
Lussemburgo	562.958	3.727	6,6	2.505	775	23,9
Malta	429.344	7.665	17,9	1.845	1.490	83,9
Paesi Bassi	16.900.726	116.587	6,9	44.970	20.465	80,4
Polonia	38.005.614	17.368	0,5	12.190	3.510	18,2
Portogallo	10.374.822	1.340	0,1	895	370	52,7
Regno Unito	64.785.165	168.937	2,6	38.800	38.265	36,4
Romania	19.870.647	3.030	0,2	1.260	1.320	36,4
Slovacchia	5.421.349	173	0,0	330	130	61,5
Slovenia	2.062.874	395	0,2	275	130	34,6
Spagna	46.449.565	16.818	0,4	14.780	3.245	31,4
Svezia	9.747.355	326.566	33,5	162.450	44.695	72,1
Ungheria	9.855.571	41.086	4,2	177.135	3.420	14,8
Ue-28	508.450.856	2.355.404	4,6	1.321.600	593.140	51,8

NB: Il numero di decisioni finali nel 2015 è stato pari a 183.020, di cui 25.735 positive.

FONTE: Centro studi e ricerche IDOS. Elaborazioni su dati EUROSTAT e UNHCR.

Prendendo in esame gli esiti delle richieste, su un totale di 593.140 decisioni prese nel 2015, il 51,8% ha portato ad una decisione positiva, cui si aggiungono 26mila decisioni positive a seguito di ricorsi in appello risoltisi nel corso dello stesso anno. Cresce, inoltre, la dimensione familiare assunta dai flussi forzati, segnale sia della drammaticità delle condizioni nel momento della partenza ma anche probabilmente della sua reale necessità, almeno per quanto riguarda il breve-medio periodo. I dati dimostrano come nel 2015 i minori a carico di uno dei due genitori siano pari ad 1 ogni 3 richiedenti asilo (29,1%), con un aumento dopo le precedenti registrazioni del 2013 (117.090) e del 2014 (160.395), culminando con la quota pari a 384.195. Allo stesso modo si osserva un aumento anche dei minori non accompagnati richiedenti asilo, con dati raddoppiati tra il 2013 e il 2014 (da 12.739 a 23.150), quasi quadruplicato poi nel 2015, anno in cui sono complessivamente risultati 88.245 i casi in questione. I primi dati disponibili riguardo il 2016 mostrano che alla fine di giugno le domande di asilo pendenti sono ulteriormente aumentate, arrivando a 1.093.535 ed alla fine del secondo trimestre il numero di esiti europei rispetto al 2015 risulta doppio (474.865). Per quanto riguarda gli esiti positivi, terminati quindi con il riconoscimento di una qualche forma di protezione, sarebbero 281.095. Sulla base dei dati Onu ed Eurostat è stato recentemente dimostrato dal Pew Research Center (*Immigrant share of population jumps in some European countries, June 2016*) come l'aumento della popolazione straniera all'interno dell'Unione Europea sia stato perlopiù determinato dall'accoglimento di migranti forzati.

Popolazione di rifugiati per regioni UNHCR | 2016

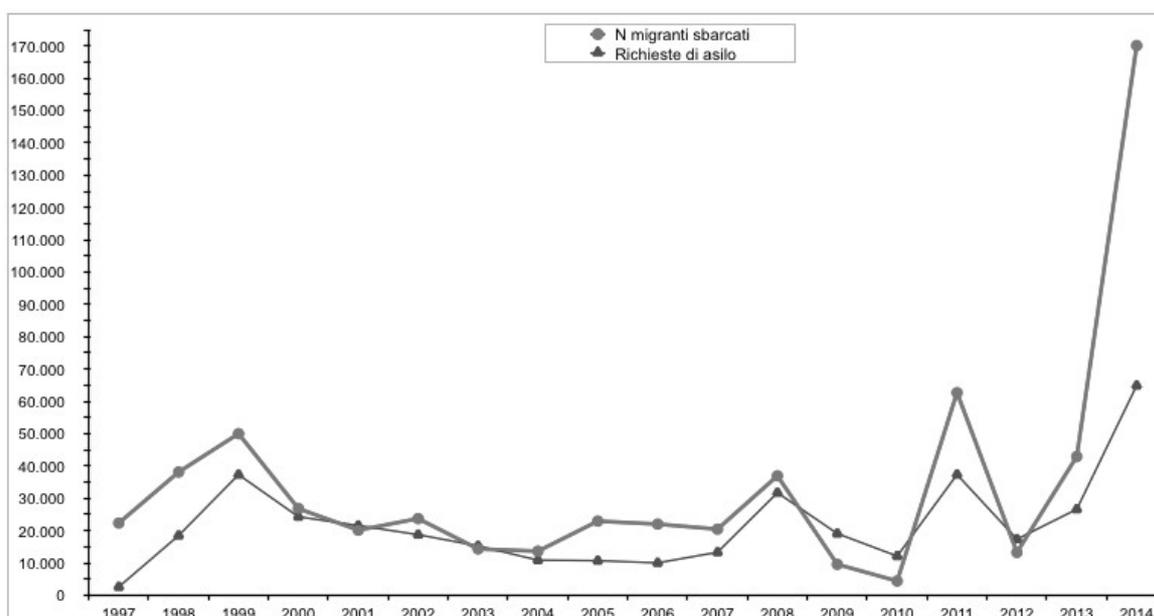
Regioni UNHCR	Inizio 2016			Metà 2016			Cambiamento (totale)	
	Rifugiati	Persone in situazioni simili ai rifugiati	Totale rifugiati	Rifugiati	Persone in situazioni simili ai rifugiati	Totale rifugiati	Totale	%
Africa Centrale e Grandi Laghi	1.173.400	15.900	1.189.300	1.209.700	8.300	1.217.900	28.600	2,4%
Est e Corno d'Africa	2.739.400		2.739.400	2.809.100		2.809.100	69.700	2,5%
Africa Settentrionale	189.800		189.800	191.800		191.800	2.000	1,1%
Ovest d'Africa	295.000		295.500	288.700		288.700	-6.300	-2,1%
Africa Totale*	4.397.600	15.900	4.413.500	4.499.200	8.300	4.507.500	94.000	2,1%
Americhe	496.400	250.400	746.800	498.000	254.400	748.400	1.600	0,2%
Asia e Pacifico	3.551.900	278.300	3.830.200	3.381.900	257.800	3.639.700	-190.500	-5,0%
Europa	4.353.500	28.800	4.382.300	4.831.700	66.000	4.897.700	515.400	11,8%
di cui: Turchia	2.541.352		2.541.325	2.773.800		2.773.800	232.448	9,1%
Medio Oriente e Nord Africa	2.675.500	58.500	2.734.000	2.663.500	58.500	2.722.000	-12.000	-0,4%
Totale	15.474.900	631.900	16.106.800	15.874.200	641.000	16.515.200	408.600	2,5%

* escluso il Nord Africa

FONTE: UNHCR, Mid-Year Trends 2016.

Nonostante le spese a fronte dell'accoglimento di grandi numeri di individui, con il tempo e, soprattutto, riconoscendo la protezione e avviando un percorso di integrazione economica e sociale, gli stati europei accoglienti trarranno da questo processo un guadagno che si tradurrà anche nell'aumento della forza lavoro. I rifugiati in particolare, a fronte di condizioni che prevedano un processo di integrazione e partecipazione alla società che li ospita, possono così costituire una chance piuttosto che un problema per le nazioni accoglienti e per l'Europa in generale. Questi infatti, già a partire dal breve periodo potranno contribuire attivamente alla ripresa economica, come ha riferito il rapporto *Global prospects and policy challenges* presentato dal Fondo Monetario Internazionale in occasione del meeting del G-20 di Shanghai di febbraio 2016. Nonostante l'impatto shock per la ripresa, costituita dall'emergenza umanitaria per l'arrivo di 1,3 milioni di richiedenti asilo nel solo 2015, secondo l'FMI l'impatto dei rifugiati sullo sviluppo economico nel medio e lungo periodo, previa una efficace integrazione, porterà a benefici macroeconomici per l'area euro. Eurostat per quanto riguarda il 2014 fornisce un dato numerico riguardante il numero complessivo di persone immigrate verso uno dei 28 paesi dell'Unione Europea pari a 3,7 milioni. Il dato in aumento rispetto al 2013 di 380.000 unità (+11,4%) è dovuto, almeno parzialmente, agli ingressi dei rifugiati, specie per quanto riguarda Germania, Grecia ed Ungheria. Come accaduto anche in passato, sono chiaramente i paesi di maggiore dimensione geografica e demografica ad adottare il maggior numero di arrivi: Germania, Regno Unito, Francia, Spagna, Italia e Polonia rappresentano da sole già il 70% del totale europeo. Riporto ora una breve analisi del fenomeno dell'approdo degli sbarcati in Italia a partire dai dati forniti dal Ministero degli Interni ed elaborati dal centro ISMU sull'immigrazione, dati risalenti al 1997 fino ad oggi. L'analisi, come detto parte dal 1997 per quanto riguarda l'approdo di sbarchi sulle coste italiane, e prende in causa non

solo l'evoluzione del fenomeno degli sbarchi, ma anche, correlato a questi, l'evoluzione della presentazione di richieste di asilo presentate al Governo Italiano in relazione alla prima questione. Il trend che ne ricaviamo dal grafico sottostante descrive un andamento irregolare dei flussi degli sbarchi, partendo da un'andamento crescente durante i primi tre anni, conseguenza degli sbarchi massicci dell'ultimo decennio degli anni novanta da parte delle popolazioni appartenenti all'ex Jugoslavia, e nello specifico della popolazione kosovara, approdata a grandi numeri in Italia per contrastare le problematiche impellenti conseguenza dello scioglimento del precedente stato ex confederato, nel quale hanno convissuto per decenni etnie tra loro differenti e culturalmente distanti, dando luogo spesso a conflitti sanguinosi.



FONTE: elaborazione dati Ministero dell'Interno, serie storica sbarchi e richieste asilo, ISMU.

Dal 2000 fino al 2004 il trend prosegue senza particolari aumenti o diminuzioni, assestandosi su un andamento perlopiù lineare, fino appunto al 2004, anno in cui i numeri degli sbarcati iniziano lentamente ad aumentare di nuovo, culminando col picco descritto in prossimità del 2008. Dopo una breve discesa nel biennio 2009-10, il dato ritorna a salire sensibilmente: dal 2010 infatti in Occidente il tema dei flussi di migrazioni forzate torna ad

essere molto delicata per la politica comunitaria e nazionale, visti i massicci sbarchi in concomitanza dell'anno 2011 e la risalita ben più vertiginosa del 2014. Il trend per quanto riguarda il numero di richieste di asilo segue circa la stessa linea del numero degli sbarchi, per il periodo 1997-2009; in seguito il livello di richieste di asilo al Governo Italiano iniziano a lievitare esponenzialmente come si nota dal grafico sovrastante. In particolare a partire dal 2013 la linea assume una forma quasi verticale, superando di gran lunga la forma della linea del numero degli sbarcati. La situazione è sinteticamente riassunta dalla seguente tabella⁶.

Anno	N migranti sbarcati	Richieste di asilo	Richieste esaminate*
1997	22.343	2.595	2.209
1998	38.134	18.496	5.066
1999	49.999	37.318	11.838
2000	26.817	24.296	36.776
2001	20.143	21.575	17.610
2002	23.719	18.754	21.552
2003	14.331	15.274	13.441
2004	13.635	10.869	9.446
2005	22.939	10.704	14.052
2006	22.016	10.026	14.254
2007	20.455	13.310	21.198
2008	36.951	31.723	23.175
2009	9.573	19.090	25.113
2010	4.406	12.121	14.042
2011	62.692	37.350	25.626
2012	13.267	17.352	29.969
2013	42.925	26.620	23.634
2014	170.100	64.886	36.330

* esaminati nell'anno, indipendentemente dalla data di richiesta asilo

FONTE: elaborazione dati Ministero dell'Interno, serie storica sbarchi e richieste asilo, ISMU.

IL QUADRO NORMATIVO EUROPEO

A partire dagli anni Novanta il quadro europeo in materia d'asilo inizia a prendere corpo e di conseguenza ad influenzare fortemente le politiche italiane riguardanti i richiedenti asilo e i rifugiati. In particolare durante il decennio si è assistito ad un'accelerazione del processo di armonizzazione delle politiche comunitarie legate al riconoscimento del diritto d'asilo, con un passaggio netto da una fase di cooperazione intergovernativa ad una piena presa d'atto comunitaria del procedimento in materia d'asilo. Nella prima fase di questo

6 Dati del capitolo presi da elaborazioni EUROSTAT, UNHCR, IDOS, ISMU.

procedimento i principali provvedimenti sono raccolti nella Convenzione di Dublino e nella convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen. A partire dal Consiglio europeo di Londra del 1986 possiamo parlare di avvio di una prima fase di creazione del dispositivo europeo in materia d'asilo. Un primo obiettivo da parte del Consiglio è quello di creare un gruppo intergovernativo composto da ministri competenti in materia di immigrazione, con lo scopo di analizzare i problemi legati ad immigrazione ed asilo; nel mentre l'accordo di Schengen mira a regolamentare la libera circolazione delle persone abolendo le frontiere interne. In base al medesimo accordo anche la politica d'asilo e nello specifico il tema della determinazione dello Stato responsabile per l'esame della richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato oltre che le misure da adottare a riguardo nel contesto europeo vengono riconosciute come normativa da trattare in maniera condivisa da parte degli stati europei. La Convenzione, firmata in data 19 giugno 1990 inizialmente dai cinque fondatori CE (Francia, Belgio, Olanda, Lussemburgo e Germania), è stata in seguito estesa tramite adesione anche ad altri stati membri tra i quali l'Italia, in cui però gli effetti iniziano ad essere realmente percepiti a partire dal 1 aprile 1998 a causa della necessità di soddisfacimento di una serie di requisiti tra cui l'abolizione della cosiddetta "riserva geografica". Quanto alla Convenzione di Dublino, questa resta in ogni caso lo strumento di maggiore rilevanza per quanto riguarda la prima fase. La Convenzione definisce lo Stato competente per l'esame della richiesta di asilo e regola lo scambio di informazioni tra gli Stati membri dell'Unione Europea. Lo scopo è quello di assicurare che la domanda di asilo sia esaminata da almeno uno Stato al fine di evitare i cosiddetti fenomeni dei "richiedenti asilo in orbita" e dell'*asylum shopping*. In seguito il Trattato di Maastricht, approvato in data 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore l'1 novembre 1993 provvede ad istituzionalizzare la cooperazione in materia d'asilo tra gli Stati membri, inserendolo tra le attività dell'Unione. Gli sforzi normativi conseguenti all'entrata in vigore nel Trattato si

rivelano però inconcludenti per il numero esiguo di iniziative con risultati soddisfacenti in materia d'asilo e la mancanza di forme di attuazione e controllo da parte degli organi comunitari. La svolta nel processo di costruzione della politica europea in materia d'asilo è rappresentata dal seguente Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il primo maggio del 1999. Questo ha introdotto la trattazione approfondita della tematica d'asilo inclusa nel Titolo IV incluso nel Trattato CE. Esso affronta il criterio del *burden sharing* – atto a promuovere una ripartizione equilibrata nei differenti Stati membri degli oneri derivanti dalla presa in carico dei richiedenti asilo – e della “protezione temporanea” per quei richiedenti asilo che non possiedono caratteristiche combacianti con quelle contenute nei dettami della Convenzione di Ginevra. La novità più importante del Trattato di Amsterdam è, però, il trasferimento della materia d'asilo dal Terzo Pilastro dell'Unione europea al Primo, garantendo l'ingresso della disciplina riguardante le politiche di asilo e di immigrazione all'interno del diritto comunitario sovranazionale. Gli orientamenti strategici definiti all'interno del piano quinquennale includevano, tra gli altri, l'elaborazione di un regime comune europeo di asilo e di un corpus giuridico volto a garantire il trattamento equo dei Paesi terzi, con obblighi e diritti il più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini europei, in special modo per i soggiornanti di lungo periodo. All'interno del processo avviato dal Trattato di Amsterdam ha ottenuto particolare rilievo la *Conferenza di Tampere* (15-16 ottobre 1999), convocata per far fronte alle difficoltà rappresentate dall'emergenza dell'arrivo in massa di rifugiati kosovari e per far fronte alle difficoltà di attuazione del Trattato di Amsterdam, il quale ha rappresentato nonostante le iniziali imperfezioni un ulteriore slancio verso la creazione di una dimensione sempre più comunitaria della tematica riguardante l'asilo. In particolare la Conferenza, riconoscendo che “*gli aspetti separati, ma strettamente connessi, dell'asilo e della migrazione richiedono la definizione di una politica comune dell'UE*” ribadisce la necessità di riconoscere il diritto

di asilo sulla base della Convenzione di Ginevra del 1951, nel pieno riconoscimento anche del principio di *non-refoulement*. Inoltre, sempre nel contesto della Conferenza di Tampere, viene decisa l'istituzione del Fondo europeo per i rifugiati, che verrà istituito tramite la decisione del Consiglio dell'Unione europea n. 596 del 28 settembre 2000. Il fondo nasce con l'obiettivo di sostenere ed incoraggiare gli sforzi degli Stati membri nell'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati, promuovendo la costruzione di uno spazio unico europeo in materia di immigrazione e asilo. In generale questa prima fase di adattamento ed armonizzazione della politica comunitaria ai principi di politiche di asilo si è basata sull'articolazione di quattro principi legislativi quali l'

*"individuazione dello Stato competente per le domande d'asilo, le condizioni per l'accoglienza dei richiedenti asilo, l'elaborazione di norme minime riguardanti l'attribuzione della qualifica, e il contenuto dello status di rifugiato e di protezione sussidiaria e, infine, la definizione di norme minime sulle procedure d'asilo"*⁷.

In seguito la realizzazione di cinque strumenti legislativi, quali il Regolamento del Consiglio n. 343/2003 (o Dublino II), la Direttiva 2001/55/CE, la Direttiva 2003/9/CE, la Direttiva 2004/83/CE ed infine la Direttiva 2005/85/CE avrebbero influito sostanzialmente sulle politiche italiane in materia di asilo. Il cosiddetto Regolamento Dublino n. 343/2003 delinea i criteri per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata da un cittadino di un Paese terzo ed è vincolante anche per l'Italia. In seguito la Direttiva sugli standard minimi di accoglienza, recepita a livello nazionale dal decreto legislativo n. 140 introduce importanti innovazioni per il diritto del richiedente asilo e sul piano della rimodulazione delle prassi di accoglienza. Si stabilisce da questo momento l'obbligo per lo Stato di dare accoglienza al richiedente asilo in stato di necessità, fino alla definizione della procedura di riconoscimento e quali debbano essere le condizioni materiali di accoglienza, distinguendo tra categorie ordinarie e categorie

⁷ Cit. da N. Petrovic, "Rifugiati, profughi, sfollati"

vulnerabili (minori, disabili, anziani, persone che hanno subito torture, , stupri, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori). Il decreto legislativo n. 251/2007 contiene, invece, norme relative all'attribuzione della qualifica di rifugiato o di protezione sussidiaria a cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione Europea o ad apolidi; questa introduce poi rispetto alle normative precedenti una nuova forma di protezione internazionale per chi fugge da persecuzioni e situazioni di violenza generalizzata. Il Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre del 2007 da ventitré stati europei (tra cui l'Italia che all'epoca aderì tramite la firma di Romano Prodi) ma entrato in vigore a partire dal 1 dicembre 2009, sposta la competenza in materia di immigrazione e asilo collocandola all'interno del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (sigla TFUE) e nello specifico nel Titolo V, rubricato "*Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*". In base all'art. 67, par. 2, TFUE l'Unione Europea sviluppa una politica comune in materia di frontiere, visti, immigrazione ed asilo. Ma in questo quadro la competenza sulle politiche di asilo e di immigrazione resta una cosiddetta "competenza di natura concorrente", per la quale la titolarità appartiene sia agli Stati sia all'Unione Europea, che prevede una libertà di azione da parte degli Stati limitata fino al momento in cui l'Unione procede con un proprio intervento. La posizione giuridica del migrante è pertanto generalmente determinata da un articolato insieme di norme, che coinvolge sia la disciplina nazionale che quella dell'Unione Europea. Una delle maggiori realizzazioni nel quadro legislativo europeo è quello dell'elaborazione di un sistema europeo di asilo, atto ad assicurare che a qualsiasi cittadino di Paese terzo, che si trovi a necessitare di protezione internazionale (un'espressione che comprende diverse forme di protezione, articolate tra asilo europeo, protezione sussidiaria e protezione temporanea), venga offerto uno status riconosciuto in base all'appropriatezza della propria situazione. Il "Regolamento Dublino III" (604/2013 che ha modificato il precedente 343/03) costituisce la pietra angolare del "Sistema

Dublino”, ovvero il sistema per l'identificazione del Paese competente a esaminare la domanda di protezione internazionale, in aggiunta al regolamento che istituisce l'Eurodac per il confronto delle impronte digitali. Si stabilisce in linea di principio che sulla domanda di protezione internazionale sia competente lo Stato in cui lo straniero ha fatto il primo ingresso e si ribadisce con l'ingresso di queste nuove norme come non sia diritto da parte del richiedente asilo decidere lo Stato in cui stabilirsi ma come l'eventuale trasferimento e accoglimento di quest'ultimo da parte di un Paese membro dell'Unione Europea sia basato sul luogo in cui sia stata presentata la richiesta d'asilo politico. Il sistema però non ha garantito una distribuzione di responsabilità equa nei confronti dei richiedenti asilo e questa falla si è resa evidente presupponendo come criterio principale per determinare la competenza per le domande di asilo l'ingresso irregolare attraverso il territorio di uno Stato membro nonché la presupposizione della parità di condizioni per i richiedenti negli Stati membri; l'attuazione delle direttive contenute dal sistema Dublino quindi è risultata in realtà fortemente disomogenea, evidenziando forte diversità per quanto riguarda i tassi di accoglimento delle domande, le condizioni di accoglienza e riconoscimento. Pertanto, visto come oggi le ripercussioni di tale sistema pongano nel contemporaneo periodo di crisi dei migranti forti pressioni in particolar modo sugli stati membri di confine, visti gli effetti inadeguati e obsoleti, a giugno 2016 la Commissione ha presentato una proposta di modifica che introduce dei meccanismi correttivi che consentirebbero una ripartizione dei richiedenti protezione internazionale nel qual caso uno Stato membro si trovi a fronteggiare una pressione eccessivamente sproporzionata. Questo non argina però il problema precedentemente descritto dell'identificazione di un solo Stato membro competente all'esame della domanda, sulla base di meri criteri obiettivi e senza tenere conto di eventuali preferenze o progetti futuri dei migranti. Anche il tema della gestione delle frontiere è una competenza che viene condivisa tra l'UE e gli Stati membri: se da un

lato l'Unione Europea mira a sviluppare una politica volta a garantire il controllo delle persone ed un'efficace sorveglianza dell'attraversamento delle frontiere esterne, dall'altra gli Stati membri restano responsabili della gestione e del controllo della loro parte del confine esterno. Nel 2005 è stato istituito, con l'intento di regolare in modo più delineato questioni quali sorveglianza e gestione delle frontiere, il sistema Frontex, il quale fornisce aiuto specie agli Stati membri esposti maggiormente alla pressione migratoria e svolge le sue attività nel ruolo di Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea. Ad essa spetta innanzitutto il compito di coordinare le operazioni congiunte svolte dagli Stati membri alle frontiere esterne marittime, terrestri ed aeree. Tra le altre funzioni preposte a Frontex vi sono anche la formazione delle guardie di frontiera, l'attività di analisi del rischio, lo sviluppo di ricerche per il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne, l'assistenza tecnica e operativa ed il supporto alle operazioni di rimpatrio congiunto. L'Agenzia inoltre si occupa di valutare, approvare e coordinare le proposte degli Stati membri che riguardano operazioni congiunte e progetti pilota e, di comune accordo con gli Stati membri, avviare iniziative relative ad operazioni congiunte e progetti pilota in cooperazione con gli stati membri. È indubbio che il forte dinamismo sotto il punto di vista legislativo che ha caratterizzato il decennio 1998-2008 sia a livello comunitario che nazionale abbia comportato una sostanziale revisione (specie per quanto riguarda la dimensione comunitaria) del sistema legislativo e dei sistemi ad esso connessi in tema di politiche d'asilo. Il programma dell'Aia del 2004 ha avuto come obiettivo principale quello di migliorare le capacità dell'Unione Europea e degli Stati membri di assicurare i diritti fondamentali, le garanzie procedurali minime e l'accesso alla giustizia per fornire protezione alle persone che ne hanno bisogno, sviluppando un regime comune in materia di asilo e migliorando l'accesso ai mezzi di ricorso giuridici e lo sviluppo di politiche

comuni. Se la tappa iniziale, dedicata all'armonizzazione degli ordinamenti degli Stati membri sulla base di norme minime comuni sembra essere conclusa con l'approvazione dei cinque strumenti legislativi già precedentemente trattati, la seconda fase, consistente del completamento del sistema comune europeo viene definita nel giugno 2008 nel "Piano strategico sull'asilo". Il Piano definisce le azioni da svolgere per completare la creazione del Sistema Comune Europeo di Asilo. Il Piano strategico sull'asilo prevede quindi il miglioramento degli strumenti legislativi attraverso l'individuazione di norme più flessibili ed efficaci, in sintonia con le altre politiche che incidono sulla protezione internazionale. Il piano è predisposto sulla base del dibattito sollevato in precedenza dal cosiddetto "Libro verde", pubblicato dalla Commissione Europea e contenente quattro aree tematiche principali collegate a problematiche riguardanti gli strumenti normativi, le misure di accompagnamento e adempimento, la solidarietà e condivisione delle responsabilità e la dimensione esterna dell'asilo. La realizzazione del "Libro verde" ha dato l'inizio ad un dibattito nuovo, con lo scopo di acquisire nuove proposte sul futuro assetto del Sistema comune europeo di asilo (CEAS). A partire da maggio 2015 la Commissione europea ha individuato una serie di misure per aiutare gli Stati membri in prima linea a fronteggiare gli arrivi di migranti, istituendo un nuovo metodo basato sui punti di crisi, o *hotspot*. Il sistema *hotspot* prevede la collaborazione comune sul campo delle agenzie EASO (European Asylum Support Office), Frontex ed Europol le quali insieme agli Stati membri conducono le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo. A settembre 2015 si è assistito ad una prima deroga temporanea al regolamento Dublino III, in virtù della quale è stato previsto il ricollocamento verso altri Stati membri di 160.000 persone in evidente necessità di protezione internazionale; questo provvedimento è stato preso per supportare la difficile situazione di Grecia ed Italia le quali sono state ritenute le nazioni maggiormente esposte all'emergenza dei flussi di migranti

richiedenti asilo. Infine la cronaca europea sul tema racconta come il 18 marzo 2016 sia stata adottata una dichiarazione tra l'Unione Europea e la Turchia, la quale segue il precedente Piano di Azione Congiunto del 29 novembre 2015. La dichiarazione prevede che tutti i nuovi migranti irregolari e i richiedenti asilo, le cui domande di asilo appunto siano state dichiarate inammissibili e che arrivino dalla Turchia nelle isole greche vengano rinviiati in Turchia. Dall'altro lato la dichiarazione prevede che sarà reinsediato dalla Turchia all'Unione Europea un cittadino siriano per ogni cittadino siriano rinviiato in Turchia dalla Grecia, prevedendo un'accordata priorità ai migranti che non sono già entrati o non abbiano tentato di fare ingresso irregolarmente nei Paesi membri UE. Grazie all'introduzione di queste misure gli arrivi per quanto riguarda la Grecia si sono ridotti drasticamente contando circa 800 persone reinsediate dalla Turchia fino a metà luglio 2016; ma ciò non ha ancora purtroppo messo fine ai massicci flussi che seguono la rotta marittima mediterranea dalla Libia alle coste italiane. I dati europei sul fenomeno sempre più grave dei flussi di migranti forzati procede di pari passo con l'andamento delle politiche e delle procedure adottate, mi riferisco quindi al cosiddetto "Sistema europeo comune d'asilo". Tra il 2015 e il 2016, vista anche l'impellente sfida rappresentata dall'afflusso di numeri altissimi di richiedenti asilo, è proseguito il processo di trasposizione a livello nazionale dell'accordo in materia di asilo attraverso la riformulazione delle direttive sulle condizioni di accoglienza, le procedure d'asilo, il Regolamento Dublino e il Regolamento Eurodac. La gestione degli arrivi affrontata perlopiù tramite situazioni di emergenza hanno comportato numerosi ritardi ed un peggioramento delle condizioni di accoglienza. Un caso di inefficacia è il naufragio del programma straordinario di "Relocation" adottato attraverso le Decisioni del Consiglio 2015/1523/Ue e 2015/1601/Ue, a favore di paesi sottoposti ad una considerevole pressione dai flussi migratori, come Italia e Grecia. Il programma

prevedeva la ricollocazione di 160mila richiedenti entro settembre 2017, mentre nella realtà dei fatti erano appena poco più di 3mila i migranti ricollocati fino a luglio 2016.

QUADRO ITALIANO

In Italia ad oggi si contano 61 milioni di cittadini, dei quali 5.026.153 stranieri residenti nel Paese, secondo i dati aggiornati al 31 dicembre 2015, con una proporzione percentuale stimata dell'8,2% sulla popolazione totale. Di questi oltre il 52%, oltre 2,6 milioni di individui, sono cittadini di un paese europeo, di cui poco più del 30% di un paese dell'Unione Europea. Il restante 22% proviene da Stati dell'Europa centro-orientale non appartenenti all'Unione; un ulteriore 21% proviene dai paesi dell'Africa settentrionale (13,3%) e occidentale (6,1%). Una quota molto simile (20%) appartiene ai cittadini dei paesi asiatici. A livello nazionale le comunità più numerose provengono da Romania (la comunità più numerosa in Italia, composta da ben 1.151.395 individui), Albania, Marocco, Cina, Ucraina e Filippine, che insieme costituiscono più del 55% della popolazione straniera. Le nazionalità presenti sul suolo italiano sono complessivamente 198 e la loro presenza porta ad un Paese caratterizzato da un alto tasso di multi etnicità. In particolare la comunità romena ha sperimentato una forte crescita soprattutto nel triennio a partire dal 2008 fino al 2010. Le diverse comunità mostrano caratteristiche di insediamento tra loro molto diverse in merito alla composizione per genere, alla dimensione dei nuclei familiari e all'attività lavorativa svolta in Italia. Riguardo la componente femminile, al 31 dicembre 2015 le donne rappresentano il 52,6% del totale dei cittadini stranieri residenti nel nostro Paese. Si assiste in particolare ad un forte sbilanciamento nella composizione in favore delle donne per quanto riguarda i cittadini ucraini (78,8%), russi (81,7% di donne), polacchi (73,3%), brasiliani (72,5%) e moldavi (66,5%). Ad eccezione della comunità brasiliana il dato riguardante la composizione femminile tocca prevalentemente comunità provenienti da Stati europei dell'est. Dall'altro lato percentuali preponderanti di uomini si riscontrano

nella comunità senegalese, bangladese, egiziana, pakistana, tunisina e ghanese. In Italia i cittadini stranieri residenti sono in prevalenza giovani, con il dato dell'età media assestato sui 33 anni. Esistono tuttavia differenze riguardo il dato in base alla cittadinanza: sono infatti leggermente al di sotto della media generale dell'età i cittadini romeni, albanesi, marocchini e cinesi, mentre si trovano al di sopra della media i cittadini provenienti dalle Filippine e soprattutto gli ucraini (questi ultimi con una media attorno ai 43 anni). La variabilità è legata sostanzialmente ai differenti modelli migratori espressi dalle comunità stranieri residenti in Italia. Nel caso ad esempio dei cittadini ucraini si tratta per la gran maggioranza di donne immigrate nel nostro paese alla ricerca di un lavoro meglio retribuito con cui provvedere al sostentamento delle famiglie di origine rimasi nel paese di provenienza. Nel caso opposto dei cittadini provenienti specie dall'area centro africana si tratta di giovani sui cui le famiglie di origine fanno affidamento investendo letteralmente in quanto questi riescano ad emergere in un mondo che offre decisamente maggiori opportunità lavorative e di studio. In riferimento alla distribuzione territoriale la popolazione immigrata si colloca per l' 84,1% nelle regioni del centro-Nord, con una percentuale di ripartizione maggiore nell'area del Nord-Ovest (34,1%). Lombardia, Lazio, Emilia Romagna e Veneto costituiscono le regioni che ospitano più della metà del totale e tra questi il 52% dei permessi di soggiorno è stato rilasciato per motivi di lavoro, più di un terzo per motivi familiari (34%), il 7% per richieste di asilo ed il 3% per motivi di studio. Interessante il dato che riguarda l'acquisizione della cittadinanza italiana: tra il 2013 e il 2015 sono diventati cittadini italiani oltre 400.000 stranieri, di cui 178.000 sono nel 2015, segnando un incremento del 37% in più dell'anno precedente, dei quali il 40% con meno di 18 anni⁸.

8 Dati del capitolo provenienti da “Dossier Statistico sull'Immigrazione 2016” (IDOS) ed elaborazione di dati provenienti dal sito del Ministero dell'Interno.

ITALIA. Residenti stranieri per province, regioni e ripartizioni territoriali: valori assoluti, percentuali e variazione percentuale annua (2015)

Province	Numero	%	Incidenza % su tot. residenti	% donne	Var. % 2014-2015	Province	Numero	%	Incidenza % su tot. residenti	% donne	Var. % 2014-2015
Torino	221.961	4,4	9,7	53,5	-0,4	Vicenza	88.515	1,8	10,2	51,7	-4,0
Vercelli	13.869	0,3	7,9	53,8	-1,0	Belluno	12.536	0,2	6,1	57,3	-3,0
Biella	9.910	0,2	5,5	57,7	-5,5	Treviso	94.397	1,9	10,7	52,3	-4,6
Verbania-Cusio-Ossola	9.748	0,2	6,1	57,3	-0,3	Venezia	81.650	1,6	9,5	54,3	-0,2
Novara	37.385	0,7	10,1	52,3	-0,1	Padova	95.083	1,9	10,1	53,2	-1,7
Cuneo	59.994	1,2	10,2	52,4	-1,2	Rovigo	18.664	0,4	7,8	55,0	-2,8
Asti	24.377	0,5	11,2	52,4	-3,6	Veneto	497.921	9,9	10,1	52,8	-2,7
Alessandria	44.783	0,9	10,4	53,2	-0,5	Pordenone	32.438	0,6	10,4	52,7	-4,1
Piemonte	442.027	8,4	9,6	53,3	-0,8	Udine	39.849	0,8	7,5	55,4	-3,1
Aosta	8.480	0,2	6,6	57,8	-6,6	Gorizia	12.692	0,3	9,0	47,7	1,2
Valle d'Aosta	8.480	0,2	6,6	57,8	-6,6	Trieste	20.243	0,4	8,6	51,1	0,9
Imperia	22.821	0,5	10,6	53,2	-1,2	Friuli Venezia Giulia	105.222	2,1	8,6	52,8	-2,2
Savona	23.817	0,5	8,5	52,3	-0,6	Piacenza	40.674	0,8	14,2	51,7	-1,3
Genova	70.725	1,4	8,3	54,3	-3,4	Parma	60.751	1,2	13,6	52,6	2,1
La Spezia	18.826	0,4	8,5	54,2	2,2	Reggio Emilia	67.703	1,3	12,7	52,0	-3,3
Liguria	136.216	2,7	8,7	53,8	-1,8	Modena	91.867	1,8	13,1	52,8	-1,2
Varese	75.286	1,5	8,5	53,8	-2,2	Bologna	117.122	2,3	11,6	54,4	1,1
Como	48.729	1,0	8,1	53,2	-1,1	Ferrara	29.926	0,6	8,5	56,7	-0,7
Lecco	27.185	0,5	8,0	51,0	-2,6	Ravenna	46.661	0,9	11,9	52,2	-0,1
Sondrio	9.217	0,2	5,1	56,2	0,2	Forlì-Cesena	42.349	0,8	10,7	53,7	-3,3
Milano	446.462	8,9	13,9	51,1	1,6	Rimini	36.426	0,7	10,9	56,5	-0,5
Bergamo	125.446	2,5	11,3	49,9	-1,8	Emilia Romagna	533.479	10,6	12,0	53,4	-0,6
Brescia	163.652	3,3	12,9	50,8	-1,8	Nord-Est	1.231.542	24,5	10,6	53,1	-1,6
Pavia	58.824	1,2	10,7	52,0	0,5	Massa-Carrara	13.648	0,3	6,9	52,8	-2,0
Lodi	26.508	0,5	11,6	50,9	-1,2	Lucca	29.911	0,6	7,6	55,2	-1,1
Cremona	41.166	0,8	11,4	51,0	-0,7	Pistoia	27.171	0,5	9,3	56,3	-1,2
Mantova	52.471	1,0	12,7	50,7	-3,1	Firenze	128.509	2,6	12,7	53,8	1,4
Monza-Brianza	74.065	1,5	8,6	52,6	-0,2	Prato	40.559	0,8	16,0	51,5	1,3
Lombardia	1.149.011	22,9	11,5	51,3	-0,3	Livorno	26.683	0,5	7,9	54,5	0,6
Nord-Ovest	1.715.734	34,1	10,6	52,0	-0,6	Pisa	40.562	0,8	9,6	51,9	-0,2
Bolzano	46.454	0,9	8,9	53,6	0,9	Arezzo	37.100	0,7	10,8	54,0	-1,8
Trento	48.466	1,0	9,0	53,7	-3,3	Siena	29.983	0,6	11,1	55,7	-1,7
Trentino Alto Adige	94.920	1,9	9,0	53,7	-1,3	Grosseto	22.093	0,4	9,9	54,5	1,8
Verona	107.049	2,1	11,6	51,8	-2,5	Toscana	396.219	7,9	10,6	53,9	0,2

(continua nella tabella seguente)

ITALIA. Residenti stranieri per province, regioni e ripartizioni territoriali: valori assoluti, percentuali e variazione percentuale annua (2015)

Province	Numero	%	Incidenza % su tot. residenti	% donne	Var. % 2014-2015	Province	Numero	%	Incidenza % su tot. residenti	% donne	Var. % 2014-2015
Perugia	74.141	1,5	11,2	55,9	-1,7	Lecce	22.539	0,4	2,8	54,0	8,3
Terni	22.743	0,5	9,9	57,5	-1,9	Barletta-Andria-Terni	10.501	0,2	2,7	52,4	3,0
Umbria	96.875	1,9	10,9	56,3	-1,8	Puglia	112.724	2,4	3,0	52,6	4,2
Pesaro e Urbino	30.969	0,6	8,6	56,1	-4,9	Potenza	10.320	0,2	2,8	54,6	8,3
Ancona	44.802	0,9	9,4	54,5	-2,3	Matera	9.122	0,2	4,5	51,5	5,1
Macerata	32.477	0,6	10,1	53,5	-4,9	Basilicata	19.442	0,4	3,4	53,2	6,8
Ascoli Piceno	14.101	0,3	6,7	57,9	-2,1	Cosenza	31.790	0,6	4,4	54,3	5,0
Fermo	17.992	0,4	10,2	54,7	-1,0	Crotone	10.356	0,2	5,9	40,8	14,3
Marche	140.341	2,8	9,1	55,0	-3,3	Catanzaro	17.163	0,3	4,7	51,5	6,1
Viterbo	30.090	0,6	9,4	53,4	0,2	Vibo Valentia	7.323	0,1	4,5	53,8	9,1
Rieti	13.277	0,3	8,4	53,6	1,8	Reggio Calabria	30.257	0,6	5,4	51,2	3,9
Roma	592.398	10,5	12,2	52,8	1,0	Calabria	96.889	1,9	4,9	51,4	6,1
Latina	48.230	1,0	8,4	46,8	5,4	Sud	569.666	11,3	4,0	52,7	5,1
Frosinone	24.164	0,5	4,9	52,4	1,7	Trapani	18.187	0,4	4,2	41,5	10,9
Lazio	645.159	12,8	11,0	52,4	1,4	Palermo	36.980	0,7	2,9	49,2	3,9
Centro	1.278.594	25,4	10,6	53,4	0,2	Messina	28.136	0,6	4,4	53,8	0,1
L'Aquila	24.183	0,5	8,0	52,2	-0,7	Agrigento	14.450	0,3	3,2	46,1	6,5
Teramo	23.957	0,5	7,7	54,2	0,1	Caltanissetta	8.484	0,2	3,1	41,4	6,0
Pescara	17.639	0,4	5,5	57,7	-0,6	Enna	3.431	0,1	2,0	54,6	8,9
Chieti	20.584	0,4	5,3	56,1	1,9	Catania	33.416	0,7	3,0	51,2	5,1
Abruzzo	86.363	1,7	6,5	54,8	0,1	Ragusa	25.744	0,5	8,0	41,8	7,4
Isernia	3.202	0,1	3,7	51,3	9,8	Siracusa	14.364	0,3	3,6	48,2	6,3
Campobasso	8.832	0,2	3,9	51,3	12,0	Sicilia	183.192	3,6	3,6	47,9	5,2
Molise	12.034	0,2	3,9	51,3	11,4	Sassari	8.982	0,2	2,7	55,1	9,9
Caserta	43.439	0,9	4,7	49,9	4,6	Nuoro	3.916	0,1	2,5	54,8	2,0
Benevento	7.503	0,1	2,7	58,4	9,3	Oristano	2.892	0,1	1,8	61,3	5,8
Napoli	117.825	2,3	3,8	52,3	8,3	Cagliari	15.724	0,3	2,8	51,4	6,7
Avellino	12.449	0,2	2,9	60,1	5,5	Olbia-Tempio	11.826	0,2	7,4	53,1	2,4
Salerno	50.998	1,0	4,6	53,1	5,0	Ogliastra	919	0,0	1,6	65,3	-8,2
Campania	232.214	4,6	4,0	52,7	6,8	Medio Campidano	1.307	0,0	1,3	59,0	8,3
Foggia	26.815	0,5	4,3	51,6	3,3	Carbonia-Iglesias	1.852	0,0	1,5	64,6	1,0
Bari	41.082	0,8	3,3	51,4	3,0	Sardegna	47.425	0,9	2,9	54,4	5,2
Taranto	12.109	0,2	2,1	54,5	5,7	Isole	230.617	4,6	3,4	49,2	5,2
Brindisi	9.678	0,2	2,4	55,1	2,5	ITALIA	5.026.153	100,0	8,3	52,6	0,2

L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA NAZIONALE

In Italia, come precedentemente affermato, all'interno della Costituzione del 1948, vi è l'articolo 10, comma 3 che descrive le condizioni tali per cui il diritto d'asilo venga regolamentato a livello nazionale, mentre a livello internazionale la già discussa Convenzione di Ginevra del 1951 si configura come fonte principale. Nel periodo tra il 1952 e il 1989 vengono presentate in Italia 188.188 domande d'asilo⁹. La presenza della “riserva geografica” si riflette necessariamente sulla composizione riguardante l'origine dei flussi migratori, caratterizzati in questo arco temporale da una stragrande maggioranza di rifugiati provenienti dall'est europeo. Un caso particolare risale al 1953, quando centinaia di cittadini spagnoli familiari di guerrieri antifranchisti vennero accolti come rifugiati dal nostro Paese, insieme ad altri provenienti da conseguenze di eventi storici quali la “primavera di Praga”, la rivolta ungherese del 1956 ed il colpo di Stato in Polonia a cui hanno fatto seguito le manifestazioni del sindacato Solidarnosz. Successivamente si è assistito ad un significativo aumento dei rifugiati in Italia a causa dell'invasione di Praga da parte dell'Unione Sovietica nel 1968, con una stima di almeno 5.000 unità di cittadini cecoslovacchi che raggiunsero l'Italia ottenendo lo status di rifugiato. Ma se per i primi decenni di vita della nostra Repubblica i dati, ad eccezione di poche ondate di flussi, si sono sempre assestati su numeri relativamente bassi, a partire dal 1980 fino al 1989 il dato inizia ad aumentare esponenzialmente, con la presentazione per quel periodo in Italia di ben 31.405 domande d'asilo. Gli eventi storici che hanno segnato tale aumento sono quelli della *Perestroika* di Gorbachov che ha permesso a molti soggetti, perlopiù di nazionalità polacca, di raggiungere l'Italia presentando domanda di asilo e la violenta sollevazione del 1989 in Romania che ha portato alla presentazione di 3.000 domande di

⁹ Da Hein C., “Rifugiati, Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia”.

protezione. Possiamo sinteticamente riassumere la situazione del numero e della composizione dei rifugiati in Italia con i dati del 1961 tramite stime che descrivono come la maggior parte dei rifugiati o richiedenti asilo provenissero dalla Jugoslavia (circa il 72% sul totale delle domande presentate), seguiti poi dalla presenza di cittadini provenienti dall'Ungheria (10%), dall'Unione Sovietica (5%), Spagna (2%), Cecoslovacchia (1%) ed altre nazionalità con percentuali minori (restante 10%). Secondo il censimento dell'ISTAT dello stesso anno risiedevano sul territorio nazionale ben 62.780 stranieri, dei quali 15.000 godevano di una qualche forma di protezione. Per quanto riguarda i dati un decennio dopo la situazione sembra rimanere assestata ai dati precedenti senza presentare particolari aumenti con l' ammontare di 143.838 unità di stranieri presenti sul suolo italiano e tra questi i beneficiari di protezione internazionale sono circa 20.000. Tra questi ultimi la provenienza dei rifugiati cambia, con l'inserimento sulla scena di sempre più nazionalità extra-europee, tra le quali cambogiani e vietnamiti, libici ed indiani. A partire dai primi anni ottanta i dati aggiornati descrivono come su 298.749 cittadini stranieri presenti in Italia, circa 10.000 risultano richiedenti asilo e meno di 20.000 sono i rifugiati riconosciuti. In generale risulta come fino a questo periodo l'Italia si configuri come un luogo di smistamento verso altri Paesi, tra i quali quelli del nord America, Australia e Nuova Zelanda, ma a partire dalla fine degli ottanta si verifica però un'inversione di questa tendenza. Sono infatti tra il 1980 ed il 1989 giunti in Italia ben 11.831 richiedenti asilo politico provenienti da aree extra-europee, con una maggioranza tra di essi di cittadini afghani e (specialmente nel biennio 1987-1989) anche comunità irachene ed etiopi. I dati immediatamente precedenti all'introduzione della legge Martelli riportano come, in data 31 dicembre 1989, in Italia fosse presente un totale di 11.500 rifugiati, dei quali 7.500 riconosciuti dal Governo italiano e 4.000 iscritti sotto il mandato dell'ACNUR.

Riepilogo 1990 - 2013

Commissioni Territoriali + Sezioni			1			2			Totale
	1	2	Non riconosciuti	Irreperibili	** Altro esito	Status Rifugiato	Status Protezione Sussidiaria	Proposta di Protezione Umanitaria	
			1			2			
Bari (*)	9.072	8.383	6.313	2.114	645	1.664	3.601	3.118	17.455
Caserta	5.439	5.845	4.008	665	766	335	1.328	4.182	11.284
Crotone (*)	6.377	11.049	5.767	312	298	2.140	3.643	5.266	17.426
Foggia	7.719	8.271	6.838	494	387	780	1.810	5.681	15.990
Gorizia	7.785	6.135	5.556	1.016	1.213	1.311	1.457	3.367	13.920
Milano	7.358	8.366	6.526	133	699	1.380	2.172	4.814	15.724
Roma (*)	14.342	17.251	10.388	1.849	2.105	5.232	3.250	8.769	31.593
Siracusa (*)	7.003	9.552	5.017	1.663	323	1.214	4.791	3.547	16.555
Torino (*)	6.345	6.936	5.299	448	598	1.234	1.576	4.126	13.281
Trapani (*)	4.529	8.281	3.111	637	781	885	2.943	4.453	12.810
*** Sezione Stralcio	14.831	11.113	4.340	10.191	300	1.314	163	9.636	25.944
Totale	90.800	101.182	63.163	19.522	8.115	17.489	26.734	56.959	191.982

* Le suddette Commissioni sono comprensive dell'attività delle relative Sezioni interne ed in Sede Distaccata
 1) decisioni di non riconoscimento o irreperibilità e altro esito
 2) decisioni di riconoscimento di status o proposte di protezione umanitaria
 ** Nella formula **altro esito** sono ricomprese in via residuale le domande di asilo con esito diverso da quelli citati (in via esemplificativa: rinuncia, trasferimenti Doolino, etc)
 *** dal 2005 al febbraio 2008 - periodo di operatività della Comm Stralcio

FONTE: dati elaborati dal Ministero dell'Interno

Se nei precedenti tre decenni il tema del diritto d'asilo è stato trattato in maniera residuale nel dispositivo legislativo nazionale riguardante l'immigrazione, a partire dall'entrata in vigore della legge Martelli, n.39 del 28 febbraio 1990, vengono stabilite le

“norme urgenti in materia di asilo politico, ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e apolidi già presenti nel territorio dello Stato”.

Quest'introduzione fondamentale nel dispositivo sulla protezione internazionale tratta finalmente del tema della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato, riordinando la procedura di asilo ed il sistema assistenziale materiale in favore dei richiedenti asilo. La legge Martelli venne approvata tramite procedimento d'urgenza a seguito dell'assassinio del rifugiato sudafricano Jerry Masslo nell'estate del 1989. L'uccisione di Masslo, personaggio di spicco del mondo dell'associazionismo scatenò così una forte mobilitazione della società civile che chiese a gran voce l'adozione di una legge sull'immigrazione che rispettasse i criteri di efficacia necessari. Da un punto di vista

analitico la legge Martelli può essere suddivisa in due parti: la prima parte dell'art. 1 tratta degli aspetti relativi all'accesso del richiedente asilo sul territorio italiano, elencando le "cause ostative all'ingresso" nell'art.1 comma 4; la seconda parte, invece, riguarda le modalità di presentazione della domanda di asilo. La disposizione dell'art.1 comma 1, inoltre, tratta il tema relativo all'abrogazione della dichiarazione fatta dall'Italia in applicazione degli art.1 sezione B e dell'art. 42 della Convenzione di Ginevra del 1951, riguardante la riserva geografica già menzionata in precedenza, con la conseguenza che a partire dall'entrata in vigore della legge Martelli anche i cittadini appartenenti a stati extra-europei possono, a partire da questo momento, presentare domanda di protezione internazionale ed ottenere lo status di rifugiato in Italia. Una conseguenza dell'abolizione della riserva geografica fu il permesso, nell'immediato, ad un discreto numero di "rifugiati sotto mandato", di regolarizzare la propria posizione di soggiorno e lavoro acquisendo in tal modo a tutti gli effetti la piena protezione da parte del Governo italiano. Il problema principale della normativa tuttavia fu quello riguardante la durata della procedura d'asilo, considerata come il periodo compreso fra l'ingresso del richiedente nel territorio nazionale e il provvedimento finale della Commissione. La nuova normativa viene subito messa alla prova dalle ondate di migrazioni forzate giunte in Italia durante tutti gli anni Novanta. L'area balcanica in particolare ha destabilizzato particolarmente il fragile equilibrio creato dall'apporto della legge Martelli, con ondate di decine di migliaia di persone che anche non soddisfacendo del tutto i requisiti della Convenzione di Ginevra hanno comunque avuto necessità di forme di protezione. Il fatto che la legge non prevedesse la condizione giuridica di questi stranieri né degli aspetti assistenziali durante la permanenza di questi sul territorio nazionale ha fatto sì che i diversi governi rispondessero a quest'emergenza tramite l'emanazione di leggi o decreti *ad hoc*, al posto di affrontare il problema alla radice. Si è così iniziato a riconoscere la forma di "status umanitario" di carattere temporaneo ed

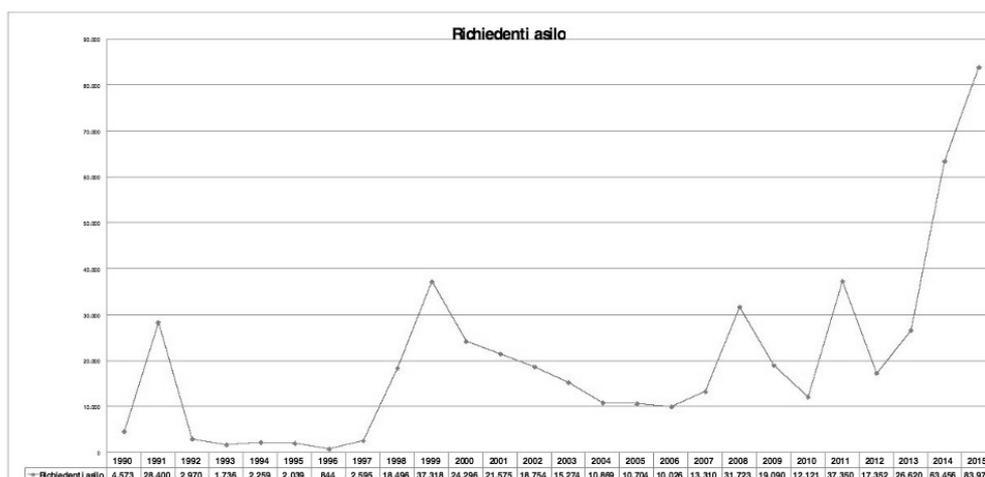
altre particolari forme di protezione adottate per far fronte alle emergenze scaturite dallo sbarco in massa fra l'ottobre del 1990 ed il marzo 1991 di cittadini albanesi sulle coste pugliesi e, a partire dal settembre 1991 dall'ingresso di sfollati provenienti dalle repubbliche dell'ex Jugoslavia e dall'arrivo di cittadini somali "non rimpatriabili" a causa della situazione bellica presente in Somalia all'epoca. I primi numeri sugli sbarchi di cittadini albanesi in Italia si assestano sulle quasi cinquemila persone, a cui sono seguiti tra il 7 ed il 10 marzo arrivi ancor più consistenti: ben 25.700 persone approdano nel nostro Paese godendo di un permesso di soggiorno provvisorio valido sei mesi, il quale non escludeva oltretutto l'accesso alla procedura d'asilo. A partire ufficialmente da questo momento storico, l'Italia si tramuta dall'essere un Paese caratterizzato da alti livelli di emigrazione storica, ad una realtà di approdo per popolazioni che vivono momenti di forte disagio al loro interno. In seguito allo scoppio della guerra civile in Somalia nel 1991 sono circa 1.700 i cittadini somali che decidono di fuggire dal Paese con destinazione Italia; a seguito di quest'ulteriore grande esodo il decreto del Ministro degli Affari Esteri, datato 9 settembre 1992, dispone che ai cittadini somali sia rilasciato, in base alla richiesta, un permesso temporaneo di soggiorno per motivi di lavoro o di studio della durata massima di un anno, estendibile nel caso in cui dovessero permanere le condizioni di impedimento al rimpatrio. Lo scenario non cambia di molto anche quando, nello stesso periodo, l'Italia si trova ad affrontare la sfida più impegnativa con l'arrivo degli sfollati dell'ex Jugoslavia, in seguito allo scoppio della guerra (si stima che circa 80.000 sfollati siano approdati in quelle circostanze). Anche in questo caso la procedura d'asilo delineata dalla legge Martelli si adatta scarsamente al caso degli sfollati ex jugoslavi, i quali, fuggendo da una situazione di violenza generalizzata piuttosto che da persecuzioni individuali, non rientravano ancora nei parametri specifici contenuti all'interno del dispositivo di legge. Ad essi fu rilasciato inizialmente un permesso di soggiorno della durata di tre mesi per motivi

umanitari, successivamente esteso nella durata temporale ad un anno dal decreto legge 24 luglio 1992 n. 350 convertito nella legge 24 settembre 1992 n. 390. Il permesso fu allargato a tutti i cittadini provenienti dai cittadini delle Repubbliche ex jugoslave a causa del protrarsi delle condizioni belliche in questi territori e al numero di conseguenza sempre più crescente di cittadini che necessitavano in gran numero di protezione nel corso degli anni Novanta (la protezione verrà protratta ai cittadini di questi territori fino a luglio 1997, con l'approdo ad una soluzione definitiva che arriva solo nell'agosto del 1998 con un'apposita Ordinanza che decreta definitivamente la cessazione dello status umanitario).

Riepilogo 1990 - 2015

Richieste di asilo (persone)	
Anni	Richiedenti asilo
1990	4.573
1991	28.400
1992	2.970
1993	1.736
1994	2.259
1995	2.039
1996	844
1997	2.595
1998	18.496
1999	37.318
2000	24.296
2001	21.575
2002	18.754
2003	15.274
2004	10.899
2005	10.704
2006	10.026
2007	13.310
2008	31.723
2009	19.090
2010	12.121
2011	37.350
2012	17.352
2013	26.620
2014	63.456
2015	83.970
Totale	517.720

Fonte S.I. Vestanet C3



FONTE: dati elaborati dal Ministero dell'Interno

Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno, da ottobre 1991 a ottobre 1995 sono stati concessi permessi umanitari ad oltre 57.000 profughi provenienti dai territori della ex Jugoslavia, senza garantire tuttavia gli standard qualitativi ai bisognosi di protezione: del totale solo poche migliaia di profughi vennero effettivamente ospitati in strutture predisposte – alberghi, caserme ecc. - mentre la stragrande maggioranza di essi venne

letteralmente abbandonata al proprio destino. Nonostante il riscontro poco positivo delle strutture assistenziali in questa occasione alcuni passi avanti sono stati fatti anche in occasione dell'accoglienza di questo esodo di dimensioni totalmente nuove rispetto al passato; si è iniziato a gettare le basi delle discipline dell'accoglienza e dell'assistenza previste dall'ordinamento odierno. Per quanto riguarda l'ultimo decennio del XX secolo, le ondate di migranti forzati provenienti anche in Italia sono state storicamente ancora due prima dell'approdo al nuovo millennio: l'emergenza albanese del 1997 e il biennio dell'esodo kosovaro tra il 1998 ed il 2000. Il crollo del sistema delle finanziarie a cui moltissimi albanesi avevano affidato i propri risparmi ha determinato in Albania un iniziale stato di grande caos interno con assalti alle banche, commissariati di polizia e banche ed in seguito un massiccio flusso di emigranti in cerca di una sistemazione all'esterno del proprio Paese di origine. Tutto questo porta all'emanazione il 20 marzo 1997 di un decreto che prevede il rilascio di un nulla osta provvisorio per un permesso di soggiorno temporaneo per tutti i cittadini albanesi riconosciuti di essere in una situazione di grave pericolo, prorogato poi solo fino all'esecuzione delle operazioni di rimpatrio. I dati sugli arrivi considerati partendo dai primi di marzo fino al 30 giugno 1997 raccontano di 16.964 cittadini albanesi sbarcati sulle coste pugliesi: del totale solo 1.685 fanno richiesta per ottenere l'asilo mentre a 10.425 soggetti viene rilasciato il nullaosta provvisorio. Infine l'ultimo grande arrivo in massa proveniente dall'area dei Balcani è quello degli sfollati kosovari i quali in seguito allo scoppio della guerra il 26 marzo 1999 trovano la disponibilità ad essere aiutati da parte del governo italiano. Nello stesso anno l'Italia, infatti, decide di accogliere un gruppo consistente di rifugiati kosovari affluiti in Macedonia, la quale si è trovata a dover gestire letteralmente un'invasione di kosovari in fuga dalla propria terra di origine. Tramite un ponte aereo portano gli sfollati direttamente alla base NATO di Comiso in Sicilia ed ancora una volta, vengono attivate misure di protezione temporanea in favore

di questi tramite il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 12 maggio 1999. Secondo questo decreto i cittadini kosovari che avrebbero fatto ingresso in Italia dopo lo scoppio della guerra hanno diritto di soggiorno per motivi umanitari con validità fino al 31 dicembre 1999¹⁰.

L'INTEGRAZIONE TRA IL DISPOSITIVO COMUNITARIO E QUELLO NAZIONALE IN MATERIA DI ASILO

Contemporaneamente allo scoppio delle numerose emergenze migratorie durante gli anni Novanta alcune introduzioni nel *corpus* nazionale e comunitario, seppur non direttamente riguardanti la materia, hanno avuto un forte impatto sulla sua stessa disciplina. Il decreto legge n. 451/1995 convertito poi nella legge 563/1995 (nota anche come “legge Puglia”) istituiva alcuni centri di prima accoglienza per “*persone prive di qualsiasi mezzo di sostentamento e in attesa di identificazione o espulsione*”; queste stesse strutture assorbiranno poi la funzione di primo intervento garantito fino al rilascio del permesso di soggiorno per i richiedenti asilo. Sempre a livello nazionale ha avuto ancor più impatto la legge 40/98, cosiddetta legge Turco-Napolitano, confluita assieme alle altre disposizioni normative affini nel “Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero” introduce così disposizioni che intervengono su fondamentali aspetti della normativa in materia d’asilo, quali il principio di *non refoulement* che viene confermato (art.19) e introducendo la “protezione temporanea” (art.20) per eventi eccezionali, nonché predisponendo l’istituzione dei centri di prima accoglienza per stranieri presenti regolarmente sul territorio (art. 40). In particolare l’art. 40 definisce la possibilità che le Regioni, assieme all’intervento di Province e Comuni, associazioni e organizzazioni di volontariato allestiscano strutture in grado appunto di ospitare gli stranieri regolarmente soggiornanti i quali si trovano temporaneamente in

¹⁰ Dati del capitolo provenienti da Ministero dell’Interno, dati elaborati da ISMU e Centro Ricerche IDOS.

situazioni di disagio e siano incapaci di provvedere a se stessi ed alle proprie esigenze. Di conseguenza questi diventano luoghi di accoglienza anche per i richiedenti asilo, i rifugiati e le persone titolari di altre forme di protezione. Diviene però di ancora maggiore rilevanza la legge di autorizzazione alla ratifica del 23 dicembre 1992, n. 253, della cosiddetta "Convenzione di Dublino", la quale a sua volta nasce con l'intento comunitario di armonizzare le politiche europee con quelle nazionali in tema di riconoscimento del diritto d'asilo nonché di strutturare un rapporto di cooperazione intergovernativa sul tema. La legge Turco-Napolitano subisce significative modifiche dall'approvazione della legge n. 189 approvata il 30 luglio 2002, o legge Bossi-Fini, che allo stesso tempo rivisita piuttosto radicalmente l'art. 1 della legge Martelli. La nuova disciplina sull'immigrazione tende a perseguire lo stesso obiettivo della precedente, anche con strumenti diversi, ma soprattutto cambia l'approccio alla disciplina sull'asilo. In particolare la legge Bossi-Fini istituisce una doppia procedura d'asilo: una semplificata rivolta a tutti i richiedenti asilo trattenuti obbligatoriamente nei Centri di identificazione e permanenza temporanea, ed una invece ordinaria per i richiedenti asilo non soggetti all'obbligo di trattenimento. Inoltre nasce un nuovo sistema di accoglienza realizzato tramite l'istituzione di Centri di identificazione e del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). La Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato si trasforma in Commissione nazionale per il diritto di asilo; a questa sono attribuiti compiti di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali, di formazione e aggiornamento dei componenti delle medesime e di raccolta dei dati statistici. La Commissione nazionale detiene inoltre il potere decisionale per quanto riguarda le revoche e le cessazioni degli status concessi.

Il sistema di accoglienza nazionale, regolamentato dal D.L. 18 agosto 2015 n.142 è gestito a livello centrale dal Tavolo di Coordinamento Nazionale, insediato presso il Ministero

dell'Interno; quest'organo dispone a cadenza annuale un piano nazionale per l'accoglienza che sulla base delle previsioni di arrivo per il periodo considerato indica il necessario numero dei posti da destinare a questa finalità. Il Ministero dell'Interno predispone in seguito, tramite una circolare annuale, la distribuzione per quote regionali e la programmazione viene attuata a livello territoriale tramite Tavoli di Coordinamento Regionale insediati presso le Prefetture del capoluogo di regione, le quali individuano i criteri di localizzazione e ripartizione dei posti disponibili per l'accoglienza in ciascuna delle regioni italiane. Ho in precedenza già accennato all'introduzione degli *hotspot* nei Paesi di frontiera (in questo caso Italia e Grecia), che a partire dal 2015 sono subentrati come centri di smistamento e identificazione per separare i candidati all'asilo dai cosiddetti migranti economici. Allo scopo di fronteggiare al fenomeno migratorio ed alle proporzioni sempre più crescenti dello stesso, nonché per scongiurare il susseguirsi di perdite di vite umane in mare la Commissione Europea ha presentato in data 13 maggio 2015 l'Agenda Europea sulla Migrazione il cui contenuto si riferiva a quelle che dovrebbero essere state le azioni immediate per *“agire rapidamente e con determinazione di fronte alla tragedia umana che si consuma in tutto il Mediterraneo”*. Viene introdotto così il cosiddetto *“sistema hotspot”*. Con questa introduzione l'Europa tende dare sostegno agli Stati membri impegnati in prima linea nell'affrontare i massicci sbarchi per quanto riguarda le coste italiane e greche. Fisicamente gli *hotspot* compongono un'area designata, spesso in prossimità di un luogo di sbarco, nel quale si fa sì che i migranti in arrivo possano sbarcare in sicurezza e vengano successivamente sottoposti ad accertamenti medici, ricevendo le prime informazioni riguardo la normativa vigente in tema di immigrazione ed asilo. In seguito le autorità procedono ad una pre-identificazione e dopo aver informato i migranti sulla possibilità e le dinamiche per l'ottenimento della protezione internazionale, procedono con la segnalazione fotografica degli sbarcati. Gli *hotspot* operativi in Italia sono situati a

Lampedusa, il maggiore dei centri di accoglienza con una capienza di 500 posti ed operativo dal 1 ottobre 2015; quello di Trapani che può accogliere 400 persone, reso operativo a partire dal 22 dicembre 2015; seguono poi l'*hotspot* di Pozzallo con una capienza pari a 300 posti ed operativo partire dal 19 gennaio 2016 ed infine il centro pugliese di Taranto, operativo dal 29 febbraio 2016 e con un'accoglienza massima pari a 400 posti. L'ipotesi di attivazione di centri anche ad Augusta e a Porto Empedocle sembra essere ad oggi del tutto sfumata, mentre sarebbe in fase di implementazione l'utilizzo di "*hotspot mobile team*" allo scopo di poter coprire anche eventuali sbarchi fisicamente distanti rispetto alla locazione di *hotspot* fissi. All'interno delle strutture vi sono numerosi centri governativi suddivisi in: CPSA (Centri di Primo Soccorso e Accoglienza), CDA (Centri Di Accoglienza), CARA (Centro di Accoglienza Richiedenti Asilo) ed i CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria), istituti nati inizialmente allo scopo di sopperire alla mancanza di posti in caso di arrivi massicci e che ad oggi costituiscono la modalità ordinaria di accoglienza. Inoltre vi è la collaborazione dal punto di vista organizzativo di autorità nazionali e non, quali UNHCR e OIM, i quali collaborano strettamente con i team europei di supporto, composti a loro volta dal personale Frontex (EU Border Agency), Europol (EU-Police Cooperation Agency) ed Easo (European Asylum Support Office) ed infine Eurojust (EU-Judicial Cooperation Agency). Le Prefetture in quanto organi nazionali sono preposte ad individuare queste strutture in convenzione con cooperative, associazioni, strutture alberghiere e secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici. La durata della permanenza in questi centri è prevista fino alla notifica della decisione della commissione territoriale in merito all'istanza di protezione internazionale. Oltre all'approccio *hotspot* l'Agenda Europea sulla Migrazione ha introdotto il nuovo meccanismo di *relocation* basato sull'attivazione del sistema di emergenza ex articolo 78, paragrafo 3, del Tfu (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea). Tale introduzione,

adottata nel settembre 2015 dal Consiglio dell'Unione Europea, stabiliva la ricollocazione di 180mila persone nell'arco di due anni, le quali necessitavano di protezione internazionale da Grecia, Italia ed altri Stati membri in base alle quote messe a disposizione da ogni Stato. Il sistema *hotspot* e la ricollocazione sono strettamente correlati tra loro, alla luce del fatto che la ricollocazione è resa possibile proprio attraverso le procedure di identificazione e segnalamento fotografico del primo. Sono previste anche misure particolari di accoglienza per minori di stranieri non accompagnati e per persone portatrici di particolari esigenze quali anziani, donne in stato di gravidanza e per la categoria dei cosiddetti "vulnerabili". Nel caso in cui la domanda di asilo venga accettata, i titolari di protezione vengono trasferiti nelle strutture che fanno riferimento al Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) promosso dal Ministero dell'Interno e 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 d' asilo. Gli enti locali con il prezioso supporto di molte realtà promosse dalla società civile garantiscono interventi di accoglienza integrata e, oltre ad offrire vitto e alloggio, mettono a disposizione iniziative riguardanti informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-lavorativo. Numerose di queste pratiche nate in questi ultimi anni hanno permesso di rendere il sistema di accoglienza relativamente efficiente e articolato capillarmente sul

FONTE: dati elaborati dal Ministero dell'Interno

territorio; questo prevede inoltre il coinvolgimento finora di 800 comuni italiani, anche se purtroppo questi sono numeri ancora insufficienti per poter far fronte alle necessità in continuo aumento. Risulta inoltre che lo SPRAR non sia effettivamente in grado di assorbire tutti coloro che hanno ricevuto protezione. I dati di luglio 2016 parlano di 30.000 persone che hanno raggiunto i servizi su un totale di 135.000 accolti per quanto riguarda i

dati che si riferiscono a luglio 2016, evidenziando così lo stato di criticità in cui versano i servizi per l'accoglienza in questi ultimi anni caratterizzati da massicci flussi migratori in direzione delle nostre coste. Pur dovendo fare i conti con afflussi quantitativamente senza precedenti storici di migranti in questi anni l'Italia è stata in grado di accogliere e ridistribuire gli immigrati su buona parte del territorio nazionale, creando così un modello di accoglienza diffusa frutto della collaborazione tra istituzioni statali, realtà associative di base ed enti locali. Nonostante tutto vi sono state, a partire da settembre 2015, gravi preoccupazioni rispetto proprio il sistema *hotspot* con denunce riguardanti gravi violazioni di diritti fondamentali dei migranti. Si parla di casi di respingimenti arbitrari, trattenimento coatto senza l'apporto di alcun controllo giudiziario e per periodi maggiori alle quarantotto ore previste legalmente, oltre che di casi di negazione dell'accesso alla procedura d'asilo e uso della forza per l'identificazione delle persone in arrivo. Inoltre risulta come sia alto il rischio all'interno degli *hotspot* di erronee identificazioni di migranti minorenni, data la necessaria rapidità con la quale vengono svolte le procedure nazionali di accertamento dell'età dichiarata. Sta di fatto che comunque in Italia è tutt'ora mancante la legittimazione di tipo giuridico del sistema *hotspot*; questi sono istituiti con la Circolare del Ministero dell'Interno in data 6 ottobre 2015, ma mancano di regolazione da parte di leggi.

Le ragioni del costante aumento di individui che necessitano di protezione internazionale nel quadro globale sarebbero, secondo il rapporto del *Global Trends. Forced Displacement in 2015* essenzialmente tre: le crisi interne che inevitabilmente causano grandi flussi di migranti forzati (tra i quali rifugiati) durano in media più a lungo; si verificano con maggiore frequenza nuove situazioni drammatiche o peggiorano ulteriormente crisi già in atto; infine la tempestività con la quale si ricercano e trovano soluzioni per rifugiati e sfollati interni è andata in diminuzione dalla fine del periodo della Guerra Fredda. I dati a riguardo sono chiari: lo stesso UNHCR registrava nel 2005 una

media di circa 6 persone costrette a fuggire dalla propria residenza ogni minuto; lo stesso dato aggiornato ad oggi è salito a 24 ogni minuto. Negli ultimi anni l'attenzione pubblica è stata rivolta alle difficoltà dell'Europa nella gestione dell'ammontare di circa un milione di rifugiati ma si tratta pur sempre di una percentuale residuale dell'ammontare complessivo di questi: l'86% dei rifugiati a livello mondiale, affermano i dati delle Nazioni Unite, troverebbero infatti accoglienza in paesi a basso o medio reddito, peraltro spesso confinanti con le aree di conflitto. La Turchia detiene il primato per ospitare rifugiati con numeri che arrivano a 2,5 milioni, mentre il Libano accoglie il più alto numero di rifugiati rispetto alla proporzione della popolazione nel paese con una stima pari a 183 rifugiati ogni 1000 abitanti. Nel Sud dell'Europa gli sbarchi via mare hanno raggiunto proporzioni epiche superando di poco il milione secondo le stime dell'UNHCR; solo in Italia se ne sono contate 153.842 (il record per gli sbarchi nel 2015 appartiene alla Grecia con 844.176 arrivi). Del totale degli arrivi quasi la metà (49%) erano siriani in fuga dall'insostenibile situazione interna al loro paese mentre il restante era composto persone provenienti dall'Afghanistan e dall'Iraq, in analoghe situazioni. Il già citato accordo tra Unione Europea e Turchia del 20 marzo 2016 ha attenuato sensibilmente gli arrivi via mare registrati in Europa ed in Italia in particolare la diminuzione rispetto l'anno precedente è stata del 9%. Tale variazione si spiega in primo luogo con la forte diminuzione di cittadini siriani in fuga, passati dall'essere i primi per quanto riguarda gli sbarchi in Italia del 2014 con (42.323 sbarchi) ai 7.444 del 2015 secondo i dati del Ministero dell'Interno.

ITALIA. Migranti arrivati via mare per nazionalità, valori assoluti (2014 e 2015)

2014		2015	
Siria	42.323	Eritrea	38.612
Eritrea	34.329	Nigeria	21.886
Mali	9.938	Somalia	12.176
Nigeria	9.000	Sudan	8.909
Gambia	8.707	Gambia	8.123
Palestina	6.082	Siria	7.444
Somalia	5.756	Mali	5.725
Senegal	4.963	Senegal	5.751
Bangladesh	4.386	Bangladesh	5.039
Egitto	4.095	Marocco	4.486
Altre	40.521	Altre	35.664
Totale	170.100	Totale	153.842

FONTE: Ministero dell'Interno

Il dato è però in controtendenza con l'aumento di 20mila domande di protezione internazionale dal 2014 al 2015: in totale per quanto riguarda i dati del secondo periodo le domande di protezione presentate da migranti forzati sono state 83.970. Se, come già riportato, il numero degli sbarchi di siriani è stato attenuato dall'accordo Ue-Turchia, i dati del 2015 presentano una forte presenza negli arrivi via mare di eritrei (38.612), nigeriani (21.886) e somali (12.176) nelle prime tre posizioni della tabella. A fronte di un numero così alto di eritrei, però, solo 729 sono state le richieste d'asilo di questi presentate al governo italiano, il resto di essi perlopiù si è trovato in una sorta di sosta intermedia europea con la speranza di proseguire il cammino verso i paesi del Nord Europa. Situazione analoga per quanto riguarda i migranti siriani: dei 7.387 sbarchi nel Sud Italia 497 sono state le domande presentate per ottenere l'asilo. Il trend si ripresenta anche per gli sbarcati di nazionalità somala (747 richiedenti protezione su 11.242 sbarcati) e sudanese, per i quali i dati si assestano a 270 richiedenti su un totale di 8.766 sbarcati. La tendenza sembra però arrestarsi quando, all'inizio del 2016, sono state presentate ben 40.512 richieste di asilo al governo italiano, con un incremento del 58% in più rispetto al medesimo arco temporale del precedente anno. Per poter dare risposte efficaci a tali flussi occorre riuscire ad individuare le condizioni dei soggetti, partendo dal loro status giuridico che obbliga all'accoglienza nei casi di richiedenti asilo e minori non accompagnati in accordo alla convenzione di Ginevra, all'accordo di Schengen e al trattato di Dublino, tutti e tre sottoscritti dall'Italia. Le caratteristiche, riguardanti in particolar modo lo SPRAR, possono essere sintetizzate in una crescita in termini quantitativi del sistema che oggi offre una capacità di accoglienza tripla, la diffusione per quanto riguarda tutte le regioni italiane di centri di accoglienza e di migranti accolti, con un atteggiamento uniforme. Inoltre vi è un'assistenza *ad hoc* per richiedenti asilo e soggetti vulnerabili, oltre che per minori

stranieri non accompagnati. Da segnalare miglioramenti per quanto riguarda la creazione in molti centri SPRAR di lezioni di lingua, formazione professionale ed orientamento legale e lavorativo, spesso culminato con un effettivo inserimento nella società locale, un'impostazione basata sulla logica dell'assegnazione tramite gara di contratti ed assegnazioni di appalti ad enti gestori, più che uno "stato d'emergenza". Il forte ammodernamento del sistema generale di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati è stato determinato dall'approvazione del D.L. 18 agosto 2015, n. 142, in attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e della direttiva 2013/32/UE recante a sua volta procedure comuni ai fini del riconoscimento della revoca dello status di protezione internazionale. A livello nazionale il sistema di soccorso e prima assistenza continuano ad essere svolte nelle strutture legate alla legge Puglia (Decreto Legge 30 ottobre 1995, n. 451) e per quanto riguarda la prima accoglienza il D.L. 142/2015 istituisce i centri governativi di prima accoglienza la cui gestione è affidata, come recita il testo, "ad enti locali, anche associati, alle unioni o consorzi di comuni, ad enti pubblici o privati che operano nel settore dell'assistenza ai richiedenti asilo o agli immigrati o nel settore dell'assistenza sociale , secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici". Per quanto riguarda, invece, la fase di seconda accoglienza il D.L. Regola il trasferimento dei richiedenti asilo che abbiano completato le operazioni di identificazione, che siano inoltre privi di mezzi e ne facciano richiesta, nei centri del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, regolamentati dal successivo. Nel caso in cui si verificassero situazioni di temporanea indisponibilità dei centri SPRAR, viene stabilita la permanenza nei centri di prima accoglienza esclusivamente "per il tempo strettamente necessario al trasferimento". Sono in seguito intervenuti una serie di provvedimenti legislativi, tra i quali la Roadmap di settembre 2015, la quale ha agito sostanzialmente ridisegnando il sistema per tenere

conto dell'Agenda europea sulle migrazioni per incrementare l'azione di canalizzazione degli arrivi in determinate serie di porti di sbarco, dando di fatto il via all'attivazione dei già descritti *hotspot*¹¹.

FONTI BIBLIOGRAFICHE E SITOGRAFIA

Bibliografia:

- Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, *Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato. Ai sensi della convenzione del 1951 e del protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati*, Ginevra, (settembre 1979.) *
- Centro Studi e Ricerche IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione 2016*, Inprinting srl, 2016.
- M. Delle Donne, *Un cimitero chiamato Mediterraneo. Breve storia del diritto d'asilo nell'Unione Europea*, s.l., DeriveApprodi, 2004, 200 p.*
- M. Immacolata Macioti e E. Pugliese, *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, s.l., Laterza Editori, 2010, 318 p.*
- N. Petrovic, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*, Milano, Editore Franco Angeli, 2016, Terza edizione, pag. 174.

¹¹ Dati del capitolo provenienti da Ministero dell'Interno, elaborazioni dati Eurostat e UNHCR.

- **Sitografia:**

- *Asylum applications in Industrialized Countries: 1980-1990*, (2001), UNHCR.
- *Sbarchi e richieste di asilo 1997-2014*, dati elaborati dal Ministero degli Interni, Centro di Studi sull'Immigrazione ISMU.
- *Sbarchi, serie 2011-2014*, dati elaborati dal Ministero dell'Interno, Centro Studi sull'Immigrazione ISMU.
- *Quaderno statistico per gli anni 1990-2015 – ITALIA*, Ministero degli Interni.
- *Historical series immigrations' data in European countries*, EUROSTAT.
- *Migrant arrivals in Europe by Sea*, International Organization for Migration (IOM).
- *Statistical Yearbooks (1994-2015)*, UNHCR.