



# Rapporto sulla protezione internazionale in Italia **2016**

ANCI  
CARITAS ITALIANA  
CITTALIA  
FONDAZIONE MIGRANTES  
SERVIZIO CENTRALE DELLO SPRAR  
IN COLLABORAZIONE CON  
UNHCR

**SINTESI**

**Rapporto  
sulla protezione  
internazionale  
in Italia, 2016**

**Comitato  
di direzione**

Manuela De Marco  
CARITAS ITALIANA

Daniela Di Capua  
SERVIZIO CENTRALE  
SPRAR

Oliviero Forti  
CARITAS ITALIANA

Annalisa Giovannini  
CITTALIA

Delfina Licata  
FONDAZIONE MIGRANTES

Camilla Orlandi  
ANCI

Luca Pacini  
ANCI

Don Gian Carlo Perego  
FONDAZIONE MIGRANTES

**Comitato  
di redazione**

Alessandra Caldarozzi  
CITTALIA

Cristina Franchini  
UNHCR

Monia Giovannetti  
CITTALIA  
*Caporedattore  
e curatrice del Rapporto*

Chiara Minicucci  
CITTALIA

Mariacristina Molfetta  
FONDAZIONE MIGRANTES

Barbara Slamic  
ANCI

**Si ringraziano  
per la collaborazione**

Mario Affronti  
*Società Italiana di  
Medicina delle  
Migrazioni*  
MIGRANTES PALERMO

Giovanni Godio  
Mirtha Sozzi  
FONDAZIONE MIGRANTES  
OSSERVATORIO  
VIE DI FUGA

Alessio Miceli  
FONDAZIONE MIGRANTES

Lucio Bartalotta  
Virginia Costa  
Domenico Desideri  
Maria Silvia Olivieri  
Sara Farotti  
SERVIZIO CENTRALE  
SPRAR

Caterina Boca  
CARITAS ITALIANA

Yasmine Mittendorf  
UNHCR

Angela Gallo  
Nicolò Marchesini  
Emiliana Baldoni  
Victor Magiar  
CITTALIA

Salvatore Geraci  
CARITAS ROMA  
*Società Italiana di  
Medicina delle  
Migrazioni*

Angelo Malandrino  
*Vice Capo Dipartimento  
Libertà Civili e  
Immigrazione*  
MINISTERO DELL'INTERNO

Mario Morcone  
*Capo Dipartimento  
Libertà Civili e  
Immigrazione*  
MINISTERO DELL'INTERNO

Filippo Miraglia  
Sara Prestianni  
ARCI

Dario Belluccio  
ASGI

Luisa Chiodi  
Francesco Martino  
OSSERVATORIO  
BALCANICO CAUCASICO  
TRANSEUROPA  
(OBC TRANSEUROPA)

Giuseppe Campesi  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI BARI

Daniela Pompei  
COMUNITÀ DI S. EGIDIO

Daniele Frigeri  
Marco Zupi  
CESPI

Marco Mazzetti  
Massimiliano Aragona  
Maria Chiara Monti  
SOCIETÀ ITALIANA DI  
MEDICINA DELLE  
MIGRAZIONI

**Si ringraziano per la  
gentile concessione  
delle fotografie**

Alessandro Diffidenti  
Alessio Genovese  
Sara Prestianni  
UNHCR  
Alessandro Sala

**Progetto grafico  
e impaginazione**

HaunagDesign  
Roma

**Stampa**

Digitalia Lab  
Roma

Il presente Rapporto è  
stato chiuso con le  
informazioni disponibili  
al mese di ottobre 2016

ISBN:  
978-88-6306-050-8

**Federica Mogherini**

Vice-Presidente della  
Commissione Europea

Alto rappresentante  
dell'Unione per gli affari  
esteri e la politica di  
sicurezza

## Prefazione

**Questo volume** racconta una bella storia di ospitalità e di integrazione, che non riguarda solo il governo centrale del nostro Paese, o poche grandi strutture d'accoglienza. Si è mobilitata l'Italia intera: comuni, comunità, famiglie, che hanno accettato di condividere parte delle loro vite con chi fugge da guerra e persecuzione.

È un esempio di responsabilità preziosa per tutta l'Europa, che è utile raccontare e sostenere. Troppo spesso ci concentriamo solo sulle situazioni difficili e si dimenticano centinaia di realtà dove l'accoglienza è un'esperienza positiva.

Accade in Italia e accade in Europa: il nostro Paese è pieno di comuni che fanno la propria parte, così come il nostro continente ha molti esempi positivi di integrazione – basta ricordare il Portogallo, un'altra avanguardia per la capacità di accoglienza di profughi e richiedenti asilo. L'integrazione nasce nei rapporti diretti tra persone, e in questo l'Italia ha molto da insegnare al resto dell'Europa. Raccontare e sostenere il volto migliore del nostro continente, come fa questo volume, è importante.

Ma abbiamo innanzitutto il dovere di accompagnare queste storie di accoglienza con interventi concreti, rapidi e sostenibili nel tempo. È quello che l'Unione Europea sta iniziando a fare. È un'azione che accompagna quella che svolgiamo nel Mediterraneo, dove le nostre navi hanno salvato più di 400mila vite umane in meno di due anni. Ed è un impegno imponente, capillare. Il Fondo europeo per i richiedenti asilo e le migrazioni ha investito 83 milioni di euro solo nel 2016

per sostenere l'impegno del governo italiano e il sistema di accoglienza diffusa messo in campo dagli enti locali. Sono investimenti che si sono già tradotti in nuovi posti letto, in pasti caldi, in formazione e nuove opportunità di lavoro per i tantissimi italiani che si dedicano ad accogliere e a integrare. Un'attenzione particolare – con un progetto da 12 milioni di euro – sta andando ai minori non accompagnati, che più di tutti hanno bisogno di ritrovare un luogo da poter chiamare “casa”.

È l'Europa migliore, quella che dobbiamo far crescere. Un'Unione grande quanto un continente intero, e che parte dalle grandi piccole storie “di periferia”. Perché nel nostro tempo, proprio dov'è la porta dell'Europa – a Lampedusa come in ciascun comune italiano che sta dando il proprio contributo – si rivela il vero cuore dell'Europa.

I numeri dei profughi in fuga dalla Siria o dai conflitti africani possono sembrare enormi. Ma sono numeri che possiamo gestire, se è un continente intero, solidale, a mobilitarsi – una città alla volta, una vita alla volta. Lo ha ricordato Papa Francesco: accogliere vuol dire integrare, vuol dire riconoscere che non parliamo di numeri ma di persone, ognuna con un volto, un nome, una storia, un futuro da costruire. Abbiamo le risorse, economiche ed umane, per farlo, se lo facciamo insieme.

È stato l'incontro tra culture che ha reso grande il nostro Paese e il nostro continente, e continuerà a farlo. È una ricchezza da sostenere. È una ricchezza da continuare a raccontare.





# Introduzione

**L'arrivo in Europa** di oltre un milione di profughi nel corso del 2015 ha messo definitivamente in crisi quelle certezze su cui il vecchio continente ha cercato negli ultimi 50 anni di costruire un'identità comune. L'urgenza di trovare una soluzione ad un problema la cui complessità è stata troppo a lungo sottovalutata, ha indotto i 28 paesi dell'Unione (oggi 27) ad assumere posizioni molto diverse tra loro, talvolta diametralmente opposte, per cui abbiamo assistito a scelte assolutamente divergenti. Da un lato, l'apertura della Germania ai profughi siriani, dall'altro la costruzione da parte dell'Ungheria, della Serbia, della Slovenia, della Macedonia e della Francia di muri dentro e fuori l'Europa con l'intento di contrastare l'ingresso dei migranti. In questi mesi, i vari Paesi democratici appartenenti all'Unione europea, hanno assunto posizioni ed atteggiamenti a dir poco paradossali che non hanno risparmiato nessuno, compresa la Gran Bretagna che, all'indomani della presentazione dell'agenda europea sull'immigrazione, a maggio 2015, ha annunciato che il Paese avrebbe dato tutto il supporto logistico necessario per contrastare i trafficanti di esseri umani ma che al contempo nessun richiedente asilo avrebbe trovato protezione in Gran Bretagna. Una posizione che nei mesi successivi si è trasformata in un referendum che ha posto questo Paese fuori dall'Unione Europea.

L'Italia, invece, nel difficile contesto europeo, si è "riscoperta" accogliente, capace di ridisegnare il suo ruolo di paese di immigrazione in chiave nuova rispetto ad un passato recente nel quale ha prevalso la politica dei respingimenti. Nell'arco di 36 mesi, infatti, è passata da "fanalino di coda" dell'Europa a soggetto quasi virtuoso, capace di contribuire in maniera determinante alla sfida delle migrazioni contemporanee.

Dopo l'accoglienza garantita nel 2014 a circa 170 mila persone sbarcate in Italia, ci apprestiamo a chiudere il 2016 con numeri che superano sostanzialmente quelli degli anni precedenti. Si può affermare, dunque, che l'accoglienza, tra mille difficoltà, oggi viene comunque garantita a tutti e che, sul fronte dell'integrazione, si sta lavorando per provare a fare dei passi in avanti nonostante la consapevolezza che la strada sia ancora molto, molto lunga.

La Commissione ha tentato di affrontare l'evolversi del fenomeno migratorio con un approccio condiviso che ha trovato spazio all'interno di una agenda il cui principio ispiratore è quello posto alle fondamenta dei trattati costitutivi: il principio di solidarietà, che si sarebbe dovuto sostanziare in una equa ripartizione dei migranti giunti in Europa (in particolare da Grecia e Italia) tra i paesi dell'UE. In questo modo si sarebbe superato de facto il regolamento Dublino permettendo di gestire meglio il flusso di arrivi. Tutto questo ad oggi non è accaduto considerando i nu-

meri molto bassi dei ricollocamenti in Europa ad un anno della loro entrata in vigore. L'unico strumento previsto dall'Agenda europea che ad oggi ha trovato un'effettiva attuazione sono i centri all'interno dei quali è stato assunto l'approccio Hotspot, i quali sono parte di un sistema respingente che non di rado nega l'accesso alla procedura di protezione internazionale e che ha visto nell'accordo Ue Turchia il suo definitivo compimento.

In tanta confusione e indeterminazione, a pagarne le spese sono i migranti a cui talvolta, come viene ricorrentemente ricordato dalle associazioni di tutela, non è garantita la possibilità di accedere alla richiesta di asilo creando quella che qualcuno ha definito la fabbrica della "clandestinità di Stato" che produce centinaia di nuovi fantasmi, persone in carne ed ossa che rischiano il rimpatrio o la detenzione nei CIE, o nel migliore dei casi, un soggiorno in un limbo infernale di sfruttamento e ricattabilità. Ne incontriamo molti sui territori. Si tratta di persone disorientate che si rivolgono alle organizzazioni umanitarie per chiedere un sostegno o semplicemente un orientamento.

È una situazione che rischia di far arretrare nuovamente il nostro paese nella condizione di sentinella d'Europa, chiamata a controllare le frontiere di un continente riluttante all'idea di una mobilità ormai inevitabile. Un'idea pericolosa, soprattutto per paesi come l'Italia e la Grecia che si trovano, loro malgrado, ad essere protagonisti più o meno consapevoli di quel processo di esternalizzazione che ormai l'Europa sta portando avanti da circa due decenni, a partire dal trattato di Dublino.

Così come ci preoccupa, soprattutto negli ultimi mesi, l'incremento esponenziale dei dinieghi (circa il 60%) pronunciati dalle Commissioni territoriali competenti sulle istanze per il riconoscimento della protezione internazionale (asilo o protezione sussidiaria) o umanitaria, e il corrispondente innalzamento del livello di tensione nei centri di accoglienza variamente denominati (CARA, Hub, Centri SPRAR, Centri di prima accoglienza o di accoglienza straordinaria) nei quali i migranti rimangono in attesa di una decisione sul loro status.

In siffatto quadro migratorio, così complesso e mutevole, si inserisce la cosiddetta macchina dell'accoglienza che ha richiesto un crescente sforzo da parte delle istituzioni italiane e del privato sociale affinché si adeguasse il sistema esistente, assolutamente sottodimensionato rispetto ad una realtà che in pochi anni ha visto aumentare esponenzialmente il numero dei richiedenti la protezione internazionale sbarcati sulle nostre coste e di quelli giunti via terra soprattutto dalle frontiere del nord est del Paese. L'aumento della capacità di risposta del sistema che, dati alla mano, ha portato il nostro paese più che a raddoppiare la capacità di accoglienza nel giro di due anni, pone ancora una serie



di questioni con le quali siamo chiamati a confrontarci a partire dalla necessità di garantire la qualità dei servizi, di formare gli operatori e di dare alle persone in accoglienza risposte credibili circa la possibilità di integrazione nel nostro paese. Questi, invero, non sono punti elenco a sé stanti e ognuno sta nell'altro, in maniera circolare.

La questione relativa alla qualità dell'accoglienza è strettamente collegata alle modalità con cui si è riusciti a dare risposta all'enorme bisogno di posti: ovvero con l'apertura delle strutture straordinarie (CAS), che da sole assorbono oltre il 70% del totale delle accoglienze. I dati testimoniano una realtà molto composita dove, a inizio ottobre 2016, erano presenti, nelle diverse strutture di accoglienza, oltre 165 mila persone giunte in massima parte via mare. Nella rete di primissima accoglienza (CDA, CARA, CPSA, Hub, Hotspot) erano presenti nello stesso periodo oltre 14mila richiedenti la protezione internazionale, mentre nelle strutture temporanee di accoglienza quasi 128 mila, pari a più del doppio rispetto allo scorso anno. Negli Sprar, strutture di seconda accoglienza per richiedenti e titolari di protezione internazionale, erano poco meno di 23mila.

Sappiamo bene che, nonostante ciò abbia fornito la risposta immediata al bisogno, non sempre tuttavia, la qualità della risposta è stata soddisfacente. L'uso di alberghi o di altre strutture ricettive, a vocazione turistica e dunque diverse da quelle previste per l'accoglienza di richiedenti la protezione internazionale, sono diventate da straordinarie ad ordinarie, tant'è che le strutture straordinarie costituiscono percentualmente circa l'80% dei posti d'accoglienza oggi disponibili in Italia.

Questa situazione è determinata anche dalla distribuzione disomogenea sul territorio nazionale: su 8.000 Comuni italiani, solo 2.600 hanno accolto migranti, ovvero uno su quattro; e quelli che accolgono, spesso lo fanno oltre un numero proporzionato e sostenibile per il territorio che accoglie.

Il decreto del 10 agosto del Ministero dell'Interno, è diretto ad ampliare la rete degli enti locali titolari di progetti di accoglienza nell'ambito della rete Sprar ed è senz'altro positivo in primis per i richiedenti. È evidente che l'adesione al sistema SPRAR, di un comune o di un ente locale, comporterebbe una migliore qualità dei servizi offerti ai richiedenti: ci sono delle linee guida, delle modalità puntuali e dettagliate di rendicontazione, vi è la richiesta di specifiche professionalità, l'aggiornamento e la formazione degli operatori, una regia e un coordinamento di sistema (garantito dal Servizio Centrale) che evidentemente non ritroviamo nel sistema dei CAS, dove spesso ci si muove in ordine sparso, in assenza di standard (comuni ed uguali su tutto il territorio nazionale) da rispettare e modalità di intervento da adottare. C'è, infine, la titolarità dei progetti in capo agli Enti locali,

elemento di garanzia in termini di ownership degli interventi da parte delle istituzioni locali e quindi di connessione con il sistema dei servizi territoriali.

Ma le previsioni contenute nel decreto del 10 agosto 2016 sono altresì positive perché volte effettivamente a dare continuità alle progettualità in corso e a rendere "stabile" l'attività di accoglienza, prevedendo al contempo nonché la specifica richiesta che nel piano finanziario siano allocate risorse pari ad almeno il 7% del costo complessivo nella voce "Spese per l'integrazione". Vi è dunque un espresso e significativo riconoscimento dell'importanza di investire nell'integrazione dei beneficiari.

Se il suddetto decreto ha semplificato in maniera considerevole le procedure amministrative di possibile adesione allo SPRAR, grazie all'introduzione di un meccanismo di accesso permanente e alla eliminazione di termini e scadenze periodiche, la recentissima direttiva del Ministro dell'Interno dell'11 ottobre, "Regole per l'avvio di un sistema di ripartizione graduale e sostenibile dei richiedenti asilo e dei rifugiati sul territorio nazionale attraverso lo SPRAR" ha ulteriormente rafforzato gli sforzi per provare a giungere ad un unico sistema di accoglienza diffuso su tutto il territorio nazionale. Nella direttiva viene annunciato che a breve sarà adottato un nuovo sistema di ripartizione e distribuzione dei richiedenti asilo e dei rifugiati sul territorio nazionale attraverso lo SPRAR e al contempo vengono richiamati i Prefetti all'applicazione di una "clausola di salvaguardia" che renda esenti i Comuni che appartengono alla rete SPRAR, o che abbiano già formalmente manifestato la volontà di aderirvi, dall'attivazione di ulteriori forme di accoglienza. Inoltre si specifica che tale clausola di salvaguardia deve applicarsi nella misura in cui il numero di posti SPRAR soddisfi la quota di posti assegnata a ciascun comune dal nuovo Piano di ripartizione e i Prefetti debbono adoperarsi affinché i centri di accoglienza temporanea eventualmente presenti sul territorio dei comuni aderenti alla rete SPRAR vengano gradualmente ridotti, ovvero ricondotti ove possibile a strutture della rete SPRAR. L'adozione di questa direttiva, in sintesi, prova a dare corpo e sostanza a quella scelta di fondo, già espressa nell'intesa del luglio 2014, volto a favorire la stabilizzazione dello SPRAR come sistema unico di accoglienza.

In questo quadro complessivo, dove constatiamo con favore l'impegno verso un cambiamento, anche e soprattutto culturale, sul tema dell'accoglienza e della tutela dei richiedenti la protezione internazionale, è bene ricordare l'importanza del lavoro svolto da una parte di coloro che materialmente danno gambe al sistema di accoglienza in Italia. Il terzo settore che, in collaborazione con lo Sprar, le Istituzioni e gli enti locali assicura da anni la sostenibilità del sistema. E' anche vero, però, che questa sostenibilità sarà possibile solo nella misura in cui vi sarà una corretta applicazione delle previsioni normative, a partire dal-

l'art.8 comma 1 del decreto 142 dove si afferma che "Il sistema di accoglienza per richiedenti protezione internazionale si basa sulla leale collaborazione tra i livelli di governo interessati". Questo è un aspetto sul quale è necessario crescere, per evitare che periodicamente ci si trovi in affanno, in situazione di emergenza. Basterebbe citare le criticità sul fronte dei trasferimenti dei fondi per l'accoglienza che registrano ormai ritardi di mesi, mettendo così a rischio non solo l'accoglienza, ma anche la sua qualità e il lavoro di tanti operatori dietro ai quali ci sono molte famiglie.

Anche la condizione di estrema precarietà che colpisce i minori stranieri non accompagnati, per i quali non si riesce a implementare un sistema in grado di dare risposte immediate, desta profonda preoccupazione. Seppure il sistema di accoglienza teoricamente sia oramai stato delineato (sia nell'Intesa del 2014 sia nel d.lgs. 142 del 2015), allo stato attuale con un gravissimo ritardo di quasi due anni il percorso di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati risulta ancora carente, non strutturato e definito. La presa in carico dei minori non accompagnati in Italia si caratterizza, ancora oggi, per la forte eterogeneità delle politiche sociali e socio-educative, per l'assenza di un unico modello sociale di riferimento e per la ricaduta differenziata a livello locale del fenomeno stesso.

Al fine di giungere effettivamente ad un sistema di accoglienza e integrazione strutturato, gli aspetti per i quali appaiono più urgenti interventi pubblici correttivi riguardano: l'equa distribuzione dei minori stranieri non accompagnati su tutto il territorio nazionale; l'aumento di posti nelle reti strutturate di prima e di seconda accoglienza; l'adozione di procedure chiare in merito all'identificazione e all'accertamento dell'età; la riduzione dei tempi di nomina del tutore e di rilascio del permesso di soggiorno; la non creazione di circuiti speciali di accoglienza dedicati esclusivamente ai minori stranieri non accompagnati; la differenziazione dei servizi offerti dopo una accurata valutazione caso per caso che tenga conto della situazione e dei bisogni del singolo individuo; il riconoscimento, laddove è necessario in considerazione di particolare vulnerabilità (minori più piccoli e fragili, vittime di tratta, giovani con patologie gravi che richiedono interventi specialistici e prolungati ecc.) di un contributo statale superiore alla quota prefissata.

Investire su accoglienza e integrazione, dunque, significa non solo restituire dignità e futuro ad una persona ma contestualmente produrre legalità e contrastare le molteplici forme di sfruttamento a cui assistiamo. D'altronde, che convenga puntare su un sistema di accoglienza strutturato e coordinato è facilmente desumibile dal fatto che una persona lasciata al suo destino diviene facilmente oggetto di attenzioni da parte della criminalità che non di rado utilizza i canali dell'asilo per far proliferare i propri traffici.

Questo è accaduto e purtroppo ancora accade con le vittime di tratta per sfruttamento sessuale e sta accadendo anche sul fronte dello sfruttamento lavorativo, dove almeno metà dei lavoratori sfruttati ha un permesso umanitario o addirittura una protezione sussidiaria. E' un dato drammatico, che deve farci riflettere e intervenire.

Se questa distorsione è l'effetto di una cattiva accoglienza e successiva integrazione, in termini di qualità dei servizi e di orientamento offerto, occorrerà d'ora in avanti monitorare molto attentamente questi fenomeni e attivare tavoli di concertazione che coinvolgano certamente i comuni interessati, ma anche gli altri attori deputati ad intervenire sul tema. La legge, ad esempio, appena approvata contro il caporalato che modifica in maniera sostanziale l'articolo 603 bis del codice penale (intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro) riformulando il reato di caporalato allargando le maglie della responsabilità al datore di lavoro che "sottopone i lavoratori a condizioni di sfruttamento e approfittando del loro stato di bisogno" ci pare essenziale per depotenziare il fenomeno dello sfruttamento in agricoltura, seppur non sufficiente per eliminarlo in maniera definitiva. Per estirparlo veramente serve una reale azione politica e culturale in grado di rilanciare il comparto agricolo (e non solo) e promuovere un lavoro sistematico e organico finalizzato all'eliminazione delle condizioni di fragilità e vulnerabilità dei richiedenti asilo e rifugiati.

Infine, non va dimenticato che quanto più l'integrazione si realizza a partire dal coinvolgimento di tutti, tanto più questa produce un effetto positivo nel ridurre diffuse derive xenofobe. Va in quest'ottica, a nostro avviso, anche la positiva previsione, attraverso una circolare del Ministero dell'Interno, delle attività di volontariato, che possono essere proposte ai beneficiari durante l'accoglienza. È una modalità attraverso la quale si accelera il percorso di integrazione della persona, che ha modo così di entrare nelle dinamiche della società in cui vive, interagendo, formandosi, ed anche contribuendo positivamente al benessere della comunità di riferimento dove sarà accettato e apprezzato con maggiore facilità e serenità.







# Chi fugge, perché e verso dove

Nel 2015 e nel primo semestre del 2016 si è assistito all'acuirsi e cronicizzarsi di molte situazioni di guerra, tanto che si contano 35 conflitti in atto e 17 situazioni di crisi. Tali scenari di guerra, oltre a causare morte e distruzione, provocano la fuga di un numero tanto maggiore di persone quanto più lungo e cruento diventa il conflitto o quanto più perdurano nel tempo situazioni di insicurezza,

violenza e violazione dei diritti umani. Altri motivi di fuga sono costituiti dalle **disuguaglianze economiche**, dalle **disuguaglianze nell'accesso al cibo** (per mancanza di un'equa distribuzione della produzione mondiale) e **all'acqua**, dal fenomeno del cosiddetto **land grabbing**, che sottrae terre produttive ai paesi più poveri, e dall'instabilità creata dagli **attentati terroristici**.

I migranti forzati nel mondo

**65,3**  
milioni

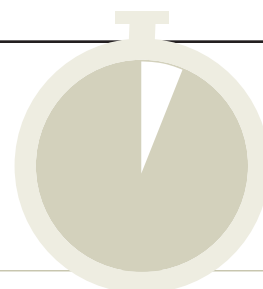
**3,2** **richiedenti asilo**  
**21,3** **rifugiati**  
**40,8** **sfollati**

Le persone costrette a fuggire dalle loro case in media nel mondo

Nel 2015 **34.000 al giorno**  
**24 persone al minuto**

Nel 2014 **30 al giorno**

Nel 2005 **6 al giorno**



I minori

Nel 2015 **51%** **dei rifugiati sono minori**

**98.400** **domande di asilo di minori non accompagnati o separati**



**Afghanistan, Eritrea, Siria e Somalia**

**Paesi prevalenti di provenienza**

## Dati globali

A causa di questi fattori si contano nel 2015 a livello mondiale **65,3 milioni di migranti forzati**, di cui **21,3 milioni di rifugiati** (16,1 milioni sotto il mandato dell'UNHCR), **40,8 milioni di sfollati interni** e **3,2 milioni di richiedenti asilo**, il più alto numero registrato dalla seconda guerra mondiale. Solo nel corso del 2015, più di **12,4 milioni** di persone sono state costrette ad abbandonare le proprie case in cerca di protezione; di queste, circa 8,6 milioni sono rimaste all'interno dei confini nazionali, mentre circa 1,8 milioni hanno trovato protezione in altri paesi. I restanti 2 milioni costituiscono i nuovi richiedenti asilo. Ciò significa che **in media ogni minuto sono 24 le persone sfollate in tutto il mondo** (contro le 30 del 2014), circa 34 mila al giorno. Il numero totale dei rifugiati sotto il mandato dell'UNHCR (16,1 milioni) è aumentato per il quinto anno consecutivo, soprattutto per il perdurare del conflitto in Siria. Il numero complessivo di rifugiati

è stato però ridotto grazie al **ritorno volontario di circa 201 mila rifugiati**, il **reinsediamento di circa 107 mila persone** e la **naturalizzazione di almeno altre 32 mila**.

Alla fine del 2015, più della metà dei rifugiati a livello mondiale – il **55%** ossia circa **8,8 milioni di persone** – **risiedeva in Europa o in un paese dell'Africa sub-sahariana**. In particolare:

- la **regione sub-sahariana** ha ospitato 4,4 milioni di rifugiati;
- l'**Europa** ha accolto un numero di poco inferiore al precedente (4,4 milioni, con un incremento di 1,3 milioni rispetto all'anno precedente);
- la **regione dell'Asia e del Pacifico** ha ospitato 3,8 milioni di rifugiati;
- il **Medio Oriente e il Nord Africa** hanno accolto 2,7 milioni di rifugiati;
- infine, la regione delle **Americhe** ha ospitato la quota più bassa, pari a 746 mila rifugiati.

## Principali Paesi di asilo

Nel 2015 i primi dieci paesi di accoglienza di rifugiati si trovavano in regioni in via di sviluppo (complessivamente il 58%, pari a 9,3 milioni di persone). La **Turchia** si conferma il paese che ospita il maggior numero di rifugiati al mondo nel suo territorio (2,5 milioni contro 1,6 dell'anno precedente). Segue il **Pakistan** con 1,6 mi-

lioni di rifugiati (in leggero aumento rispetto al 2014), la maggioranza dei quali provenienti dall'Afghanistan, e il **Libano** con 1,1 milioni. Al quarto posto troviamo l'**Iran**, con 979 mila persone, seguito a stretto giro dall'**Etiopia** (736 mila), la **Giordania** e il **Kenya** (rispettivamente 664 mila e 553 mila unità).

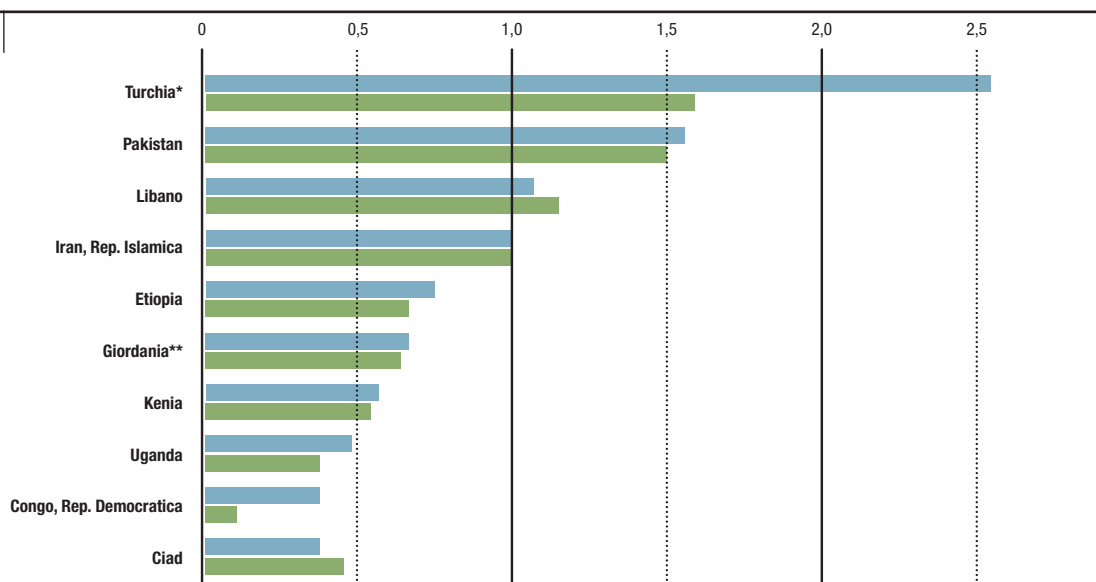
Figura 1

**Principali paesi di asilo. Anno 2015.**  
Valori assoluti (in milioni)

■ Fine 2015  
■ Inizio 2015

\* Il dato relativo ai rifugiati siriani in Turchia è una stima governativa.

\*\* Comprende anche 33.300 rifugiati iracheni registrati presso l'UNHCR in Giordania. A fine marzo 2015 il Governo stima una presenza di 400.000 iracheni, dato che include i rifugiati e altre categorie.





## Principali paesi di origine

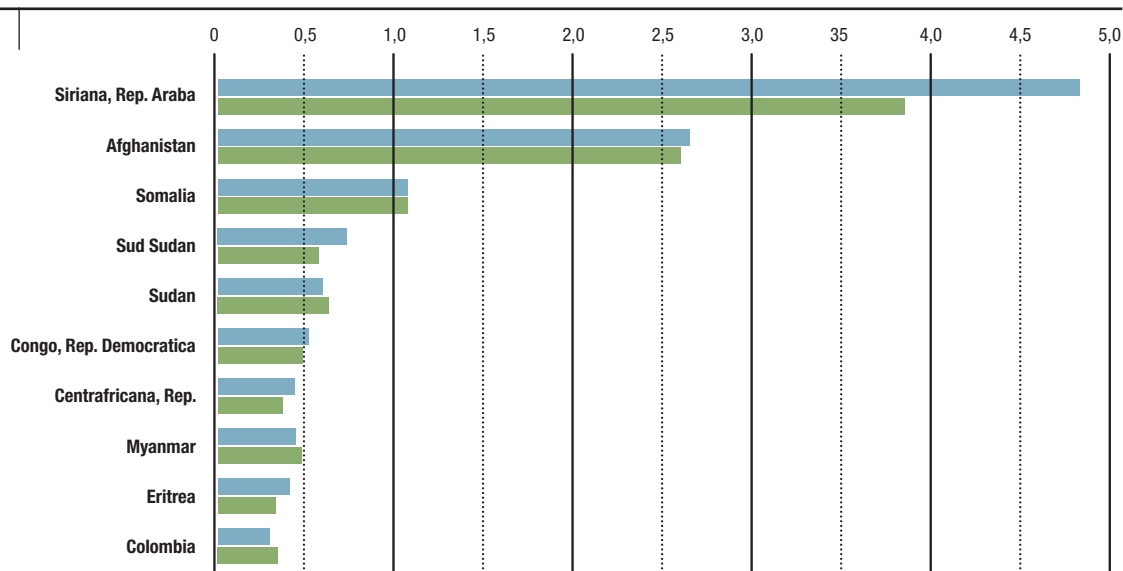
**Rispetto** invece ai **paesi di origine** dei rifugiati, alla fine del 2015 la **Siria** rappresenta il primo paese al mondo con 4,9 milioni di rifugiati, distribuiti soprattutto nei paesi limitrofi, in particolare Turchia, Libano, Giordania, Iraq e Egitto, nonché in Germania e Svezia. L'**Afghanistan** si conferma al secondo posto con 2,7 milioni di rifugiati, la maggior parte dei quali residenti in Pakistan e in Iran, oltre che in Germania e Austria;

segue la **Somalia** (1,1 milioni soprattutto in Kenya ed Etiopia), il **Sud Sudan** (778 mila stimati), il **Sudan** (628 mila), la **Repubblica Democratica del Congo** (541 mila), la **Repubblica Centrafricana** (471 mila), il **Myanmar** (451 mila), l'**Eritrea** (411 mila) e la **Colombia** (340 mila). Se conteggiati insieme, questi primi dieci paesi di origine ospitano il 76% della popolazione globale dei rifugiati sotto il mandato dell'UNHCR.

Figura 2

**Principali Paesi di origine.  
Anni 2014 e 2015.**  
Valori assoluti (in milioni)

■ Fine 2015  
■ Fine 2014



## Le rotte verso l'Europa

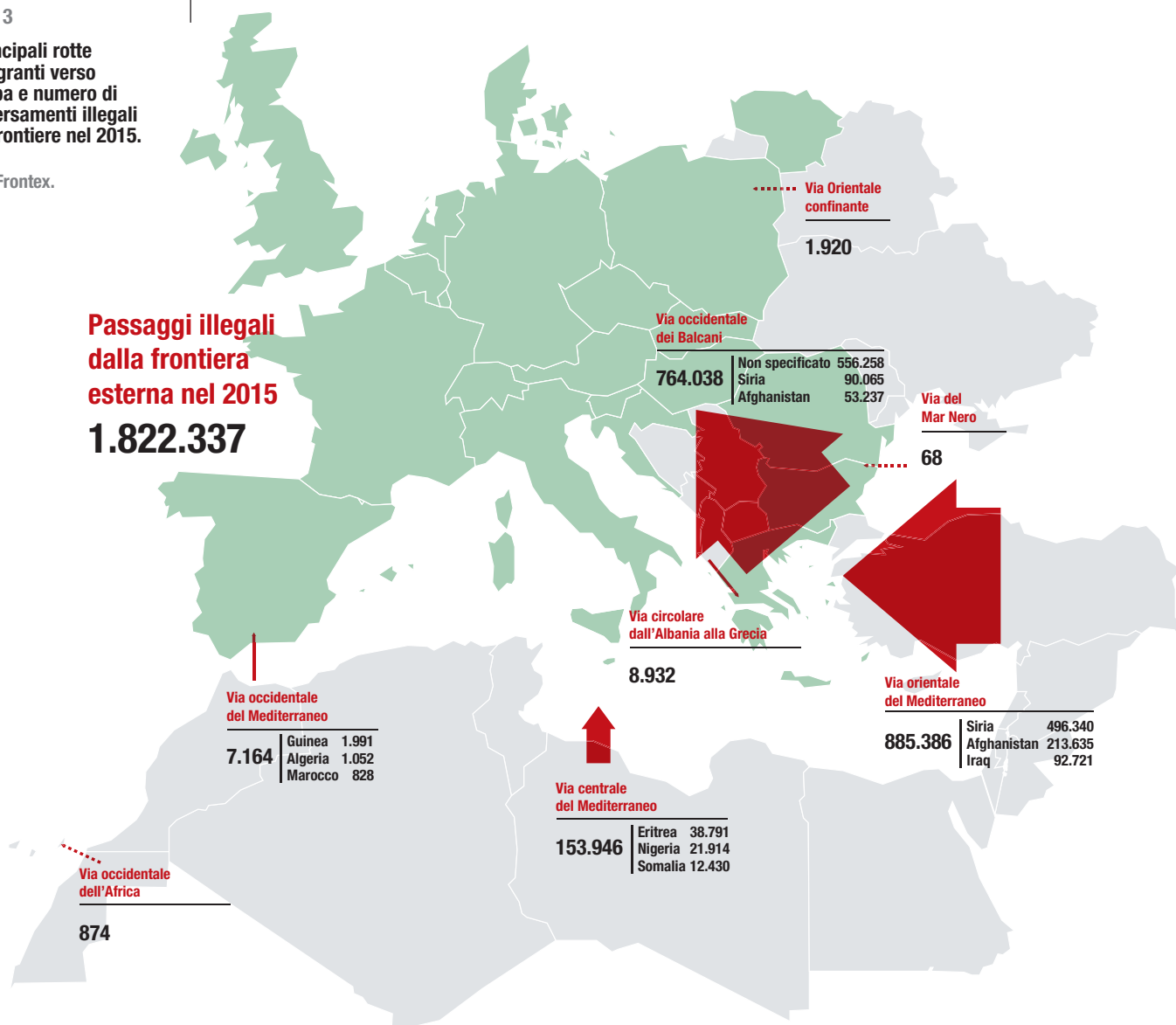
Nel 2015 la rotta del **Mediterraneo orientale** ha rappresentato la principale via di ingresso in Europa, con numeri 16 volte maggiori a quelli registrati nell'anno precedente. Secondo Frontex, oltre 885 mila persone (in particolare siriani, afgani e iracheni) sono transitate dalla Turchia e dalle aree limitrofe verso la Grecia via mare ma anche via terra (attraverso la Bulgaria e Cipro). Segue la cosiddetta **rotta balcanica**, ossia il percorso via terra verso il Nord Europa attraverso la Grecia, la Macedonia, la Bulgaria, la Serbia, la Croazia e la Slovenia, formalmente interrotto con gli accordi tra Unione europea e Turchia del marzo 2016 ma che ha riguardato nel 2015 ben 764 mila migranti. La via del **Mediterraneo centrale**, rotta storica che

negli anni passati aveva luoghi di partenza multipli nell'Africa Settentrionale ora concentrati perlopiù in Libia, ha registrato invece una significativa flessione, passando da oltre 170.000 migranti sbarcati del 2014 ai 153 mila del 2015, la maggior parte dei quali eritrei, nigeriani e somali. Le restanti rotte di ingresso in Europa (via circolare dall'Albania e dalla Grecia, via occidentale, rotta del Mar Nero e rotta artica) risultano essere state utilizzate su scala molto minore. In base ai dati OIM, purtroppo le persone morte nel tentativo di raggiungere l'Europa hanno già raggiunto a fine ottobre 2016 il numero di 4.899 (di cui 3.654 nel solo Mediterraneo), rispetto ai 4.423 totali sulle rotte di tutto il mondo dello stesso periodo del 2015.

Figura 3

Le principali rotte dei migranti verso l'Europa e numero di attraversamenti illegali delle frontiere nel 2015.

Fonte: Frontex.





# Il contesto europeo

## Le domande di protezione presentate

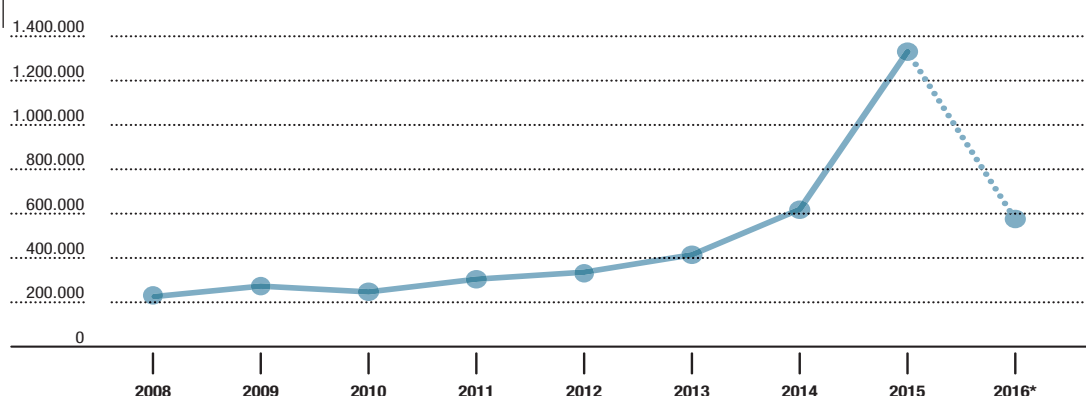
Nel corso del 2015 sono state presentate in Europa 1.393.350 domande di protezione internazionale, di cui il 94,9% nei 28 Paesi membri dell'Unione europea: un valore più che raddoppiato dall'anno precedente.

Figura 4

Domande di protezione internazionale nell'Unione Europea (28 Stati). Anni 2008-2016. Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

\* Primi 6 mesi del 2016.



La **Germania**, con 476.620 domande presentate (pari al 36% delle istanze in UE) è il primo paese per richieste di protezione internazionale, con una crescita pari al 135% rispetto all'anno precedente. A larga distanza seguono **Ungheria e Svezia**, con rispettivamente 177.135 (13,4%) e 162.550 (12,3%) domande e quindi **Austria** (88.180) e **Italia** (84.085). Questi primi cinque paesi raccolgono il 74,8% delle domande presentate in Unione Europea. In termini di crescita percentuale, invece, la **Finlandia** è il paese che rispetto al 2014 registra l'aumento maggiore pas-

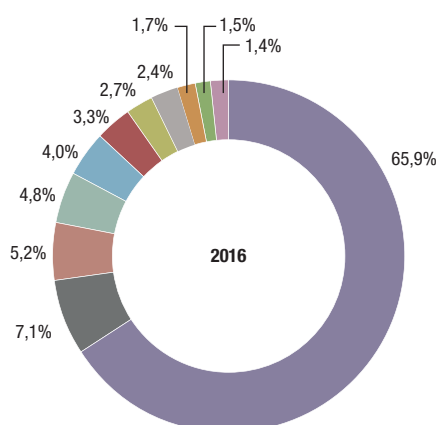
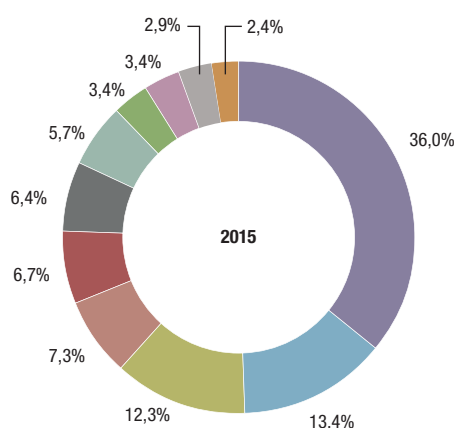
sando da 3.630 a 32.345 domande (+791%), seguito da Ungheria (+314%) e Austria (+214%). L'Italia ha invece registrato un aumento ben inferiore (30%). Delle 88.255 **domande di protezione internazionale da parte di minori stranieri non accompagnati**, il 40% sono state presentate in **Svezia** (35.250), il 16,4% in **Germania** (14.400), il 10,0% in **Ungheria** (8.805), il 9,4% in **Austria** (8.275) e il 4,6% in **Italia** (4.070). Proprio l'Ungheria, insieme alla Finlandia e al Belgio, sono i paesi che registrano la crescita percentuale più elevata rispetto al nu-

Figura 5

Domande di protezione internazionale per Paese di presentazione della domanda, Unione Europea (28 Stati). Anni 2015 e 2016. Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

Germania  
 Italia  
 Altri paesi  
 Francia  
 Ungheria  
 Austria  
 Svezia  
 Regno Unito  
 Grecia  
 Belgio  
 Paesi Bassi



mero di domande di MSNA dell'anno passato: rispettivamente +1.355,4%, +1.200,0% e +457,9%. Con riferimento alle **nazionalità dei richiedenti** protezione internazionale, la situazione di conflitto e instabilità politica in Medio Oriente continua a produrre conseguenze significative sul territorio dell'UE. Infatti, le richieste d'asilo provenienti da **cittadini siriani**, in continua crescita dal 2012, hanno raggiunto la cifra di 368.400 nel 2015 (+202% rispetto all'anno precedente) e rappresentano il 27,9% del totale delle domande presentate. Seguono le istanze di cittadini **afghani** (181.360, +338%), **iracheni**

(124.905, +484,6%) e, a più larga distanza, **kosovari** (72.465), **albanesi** (67.740) e **pakistani** (47.840). Nei primi sei mesi del 2016 sono state presentate 578.445 domande, di cui 562.190 nel territorio UE. La Germania si conferma il Paese dell'Unione con il più alto numero di domande (370.490), coprendo i due terzi delle oltre 560 mila domande presentate. A seguire, seppure a grande distanza, troviamo l'Italia (7,1%, 39.971 richieste), la Francia (4,8%, 26.710), l'Ungheria (4%, 22.490) e l'Austria (3,3 %, 18.565), che insieme alle domande presentate alla Germania coprono l'85% del totale.

## Le decisioni adottate

**A fronte** delle 776.160 decisioni da parte dell'Unione Europea nel 2015, il 43% (333.205) ha portato al riconoscimento di una forma di protezione internazionale. Di queste, il 44,5% sono state rilasciate in Germania, il 10,3% in Svezia, l'8,9% in Italia, il 7,8% in Francia e il 5,4% nel Regno Unito. Quanto alla tipologia delle decisioni in 9 casi su 10 una forma di riconoscimento viene concessa in Bulgaria, nel 79% dei casi nei Paesi Bassi e nel 75% in Danimarca. I Paesi meno propensi a riconoscere una forma di protezione sono, invece, Lettonia (12,5% delle decisioni prese), Polonia (12,9%) e Ungheria (14%). La Germania, primo Paese per numero di domande e per numero di decisioni prese, riconosce una forma di protezione

internazionale nel 43,2% dei casi (valore appena superiore alla media dell'Unione), mentre l'Italia nel 41,5%. Nei primi sei mesi del 2016 235.495 domande hanno avuto esito positivo, pari al 62,1% del totale delle decisioni prese. In tale periodo, la Slovacchia è il Paese dell'Unione con l'incidenza maggiore di decisioni positive (94%), seguita da Malta (86,3%) e i Paesi Bassi (84,9%). All'altro capo troviamo l'Ungheria (12,6%), la Polonia (9,2%) e la Croazia, la quale non ha riconosciuto alcuno status nel corso del periodo considerato. In termini assoluti, comunque, la Germania è il Paese con il più elevato numero di decisioni positive nei primi mesi del 2016, rappresentando il 74% (pari a 174.230) di tutte le decisioni positive in UE.

Tabella 1

**Confronto domande di protezione internazionale ed esiti. Primi 10 Paesi UE per numero di domande. Anno 2015.**

Valori assoluti e percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat.

Paesi	Domande v.a.	Decisioni v.a.	Esiti positivi v.p.	Dinieghi v.p.
Germania	476.620	343.260	43,2	56,8
Ungheria	177.135	3.900	14,0	85,9
Svezia	162.550	57.500	60,0	40,0
Austria	88.180	26.195	67,8	32,2
Italia	84.085	71.365	41,5	58,5
Francia	75.750	112.490	23,1	76,9
Paesi Bassi	44.970	21.550	79,1	20,9
Belgio	44.760	27.155	40,1	59,9
Regno Unito	38.995	51.195	35,0	65,0
Finlandia	32.345	3.135	57,3	42,7
<b>Unione Europea (28 Paesi)</b>	<b>1.322.170</b>	<b>776.160</b>	<b>42,9</b>	<b>57,1</b>
media UE	47.220	27.712		

## Ricollocazioni e reinsediamenti

Nell'ambito dei pacchetti attuativi dell'Agenda europea sulla migrazione, due decisioni del Consiglio Ue del settembre 2015 istituivano quale misura temporanea a favore dell'Italia e della Grecia un meccanismo di **ricollocazione** di un totale di **160.000 richiedenti** asilo negli altri Stati membri entro un periodo di due anni. Il 20 luglio 2015 gli Stati membri hanno inoltre convenuto di **reinsediare 22.504** persone in evidente bisogno di protezione internazionale. In base alla **sesta relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento della Commissione**

(COM(2016) 636), a metà del percorso di attuazione delle decisioni del Consiglio, sono state ricollocate **5.651 persone** (di cui **4.455 dalla Grecia e 1.196 dall'Italia**), appena il **3,5% del numero complessivo previsto** mentre, per quanto riguarda il reinsediamento, **sono state reinsediate 10.695** delle 22.504 persone previste (ovvero il 47,5% del totale), di cui **1.614 dalla Turchia nell'UE** in base al meccanismo 1:1. È del tutto evidente come gli strumenti ideati abbiano funzionato molto al di sotto delle aspettative del Consiglio UE.



# E in Italia?



SARA PRESTIANNI

**I numeri,  
il genere,  
la nazionalità,  
l'età  
di chi arriva**

In Italia, nel 2015, il **numero dei migranti sbarcati sulle coste** - quasi tutti dalla Libia - ha raggiunto la quota di **153.842** (di cui tre quarti di sesso maschile e 10,7% minori); tale cifra, seppur inferiore a quella registrata nel 2014 (con oltre 170mila sbarchi), rappresenta un valore considerevole alla luce dell'aumento degli ingressi attraverso la rotta balcanica e quella del Mediterraneo orientale. Complessivamente, nel 2015 i minori giunti sulle coste del nostro Paese sono stati 16.478 (pari al 10,7% del totale dei migranti sbarcati, in diminuzione rispetto al 2014 quando erano il 15,4%), di cui la maggior parte (12.360, il 75% del totale) sono arrivati da soli e la restante parte in compagnia di almeno un adulto (4.118).

Rispetto ai **paesi di origine**, nel 2015 la maggior

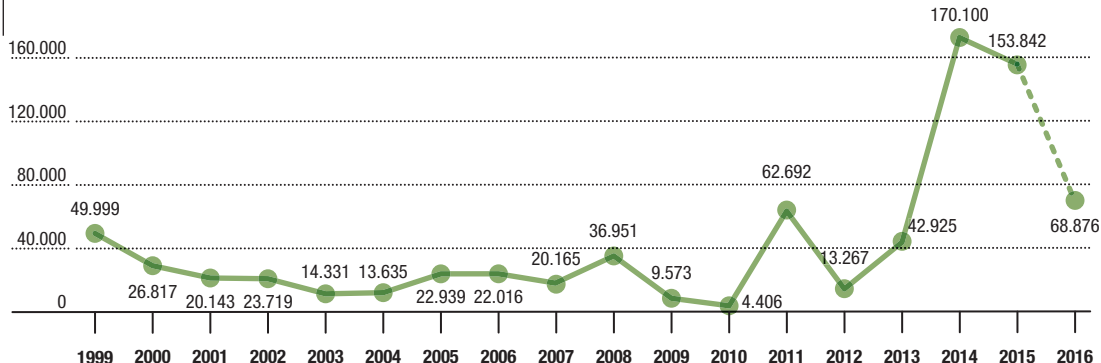
parte dei migranti provengono dall'Eritrea (39.162 pari al 25,4% del totale) e dalla Nigeria (22.237); seguono somali (12.433), sudanesi (8.932) e gambiani (8.454). I siriani rappresentano solo la sesta nazionalità (7.448) mentre nel 2014 si collocavano al primo posto (42.323). Anche nei primi sei mesi del 2016, le prime due nazionalità di migranti sbarcati sono quella nigeriana ed eritrea, ma a posti invertiti (rispettivamente 10.515 e 9.035).

Nel primo semestre del 2016 i migranti sbarcati sono stati 68.876, più o meno come quelli giunti l'anno precedente nello stesso periodo, mentre **a fine ottobre 2016 sono giunti a quota 159.432 (+13% rispetto all'anno precedente) di cui 19.429 minori stranieri non accompagnati (pari al 12,1%).**

Figura 6

**Migranti sbarcati sulle coste italiane. Anni 1999- 2015 e 2016 (al 30 giugno). Valori assoluti**

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno.



## Le domande presentate

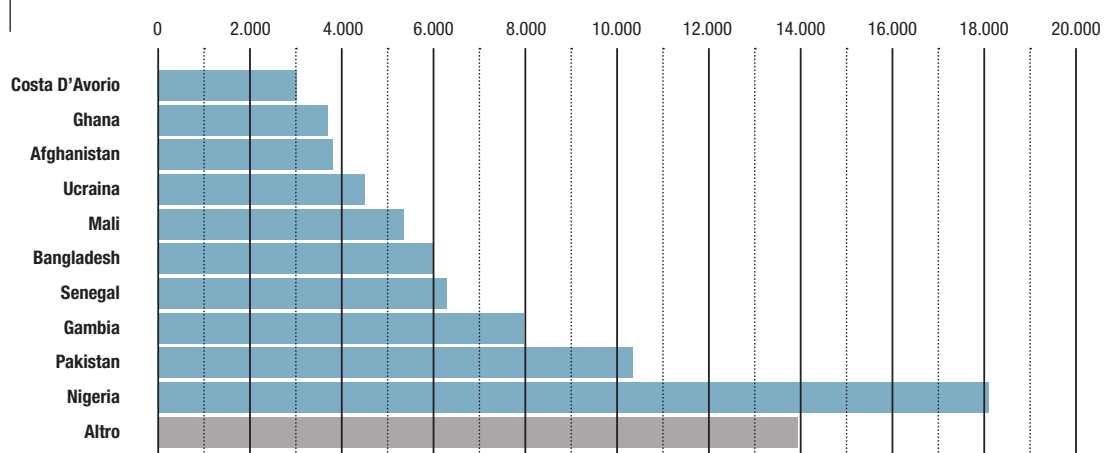
A fronte di questi arrivi, nel 2015 le **domande di protezione internazionale** presentate in Italia sono state **83.970** (+32% rispetto al 2014), di cui l'88,5% da parte di uomini e il 4,7% costituito da minori stranieri non accompagnati (3.959 casi). Le prime cinque nazionalità di richiedenti asilo risultano essere Nigeria, Pakistan,

Gambia, Senegal e Bangladesh e corrispondono a circa il 60% del totale. Nei primi sei mesi del 2016 le domande sono state **53.729**, il 64% in più rispetto allo stesso periodo del 2015; le quattro nazionalità prevalenti rimangono le stesse del 2015 mentre sale al quinto posto la Costa d'Avorio.

**Figura 7**

**I primi dieci paesi di origine dei richiedenti protezione internazionale. Anno 2015.**  
Valori assoluti.

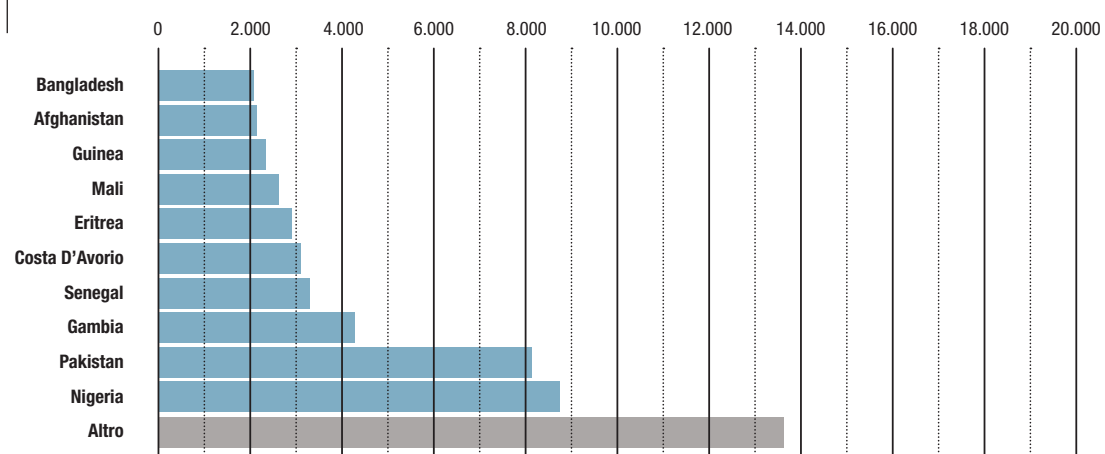
Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale.



**Figura 8**

**I primi dieci paesi di origine dei richiedenti protezione internazionale. Primo semestre 2016.**  
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale.



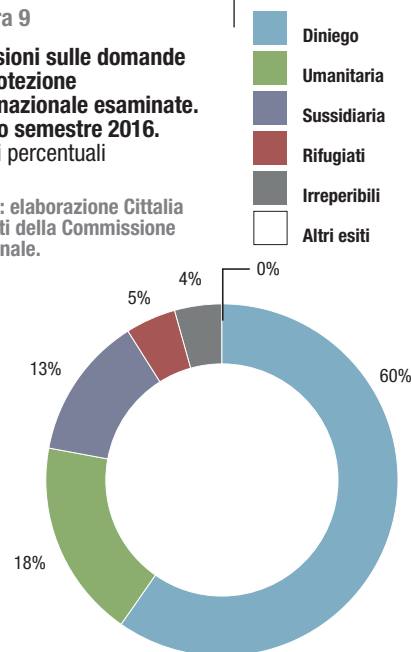
## Le decisioni adottate

Con riferimento alle **decisioni delle Commissioni territoriali** prese nel corso del 2015, su oltre 71 mila istanze complessivamente esaminate in 13.780 casi è stata riconosciuta una **forma di protezione internazionale** (19,4% contro 32% del 2014). In particolare, è stato concesso lo **status di rifugiato** a 3.555 richiedenti (5% contro il 10% dell'anno precedente) mentre la **protezione sussidiaria** è stata accordata a 10.225 casi (14,4% contro 22%). Sommando inoltre 15.768 persone a cui è stato concesso un permesso di soggiorno per **motivi umanitari** (pari al 22,2% contro il 28% del 2014), l'esito positivo delle domande risulta pari al 41,5%, in netta diminuzione rispetto al 60% del 2014. Prendendo in esame le prime dieci nazionalità di richiedenti, si osserva che la quota maggiore di esiti positivi è relativa agli afgani (95,2%) e agli ucraini (65,5%), seguiti da pakistani (44,3%) e ivoriani (41,7%). Sull'altro versante, i cittadini del Bangladesh sono quelli che hanno avuto il più alto tasso di non riconoscimenti (72,7%), seguiti a breve distanza da se-

Figura 9

**Decisioni sulle domande di protezione internazionale esaminate. Primo semestre 2016.**  
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Commissione Nazionale.



negalesi (66,4%), ghanesi (65,8%) e nigeriani (65,6%). **Nei primi sei mesi del 2016**, sono state esaminate complessivamente 49.479 domande, di cui il 59,6% culminate nel non riconoscimento di alcuna forma di protezione (contro 49% relativo allo stesso periodo dell'anno precedente).

## L'accoglienza di chi arriva

Per far fronte alla crescente richiesta di accoglienza dei migranti, negli ultimi anni sono state predisposte **strutture dedicate** che, dopo una fase iniziale di emergenza, sono state, attraverso un processo incrementale, portate sempre più a sistema, ottemperando, parallelamente, anche alle disposizioni fissate a livello europeo.

Al 31 dicembre 2015 i migranti complessivamente presenti nelle varie strutture di accoglienza sono oltre **114.400** (+64% rispetto allo stesso periodo del 2014). Nel dettaglio, nelle strutture temporanee CARA/CDA/CPSA gli immigrati accolti erano 7.394, nei centri di accoglienza straordinaria (CAS) 76.683 e nei centri SPRAR oltre 30.300. Rispetto ai 76.683 migranti accolti nei CAS, la quota maggiore è ospitata in strutture della Lombardia (16,3%), Veneto (9,9%), Piemonte (9,1%) e Campania (9%) mentre la mag-

gior parte di migranti residenti nei CARA/CDA/CPSA è in Sicilia (45,8%); seguono, con cifre molto inferiori, Puglia (23,5%), Calabria (13,6%) e Lazio (10,5%). Relativamente invece alle presenze di richiedenti asilo e rifugiati nei centri SPRAR, sono il Lazio e la Sicilia ad ospitarne il numero maggiore (22,4% e 20,1%). Se al 30 giugno 2016 risultavano presenti nelle diverse strutture 135.045 migranti (96.701 nelle strutture temporanee, 14.848 nei centri di prima accoglienza e hotspot e 23.496 nei centri SPRAR) a fine **ottobre 2016** gli accolti nelle diverse strutture erano **171.938 migranti**, di cui **133.727 nelle strutture temporanee (pari al 77,7% del totale)**, **14.015 (8,1%) nei centri di prima accoglienza**, **1.225 (0,7%) negli hotspot** e **22.971 (13,3%) nei centri SPRAR**.



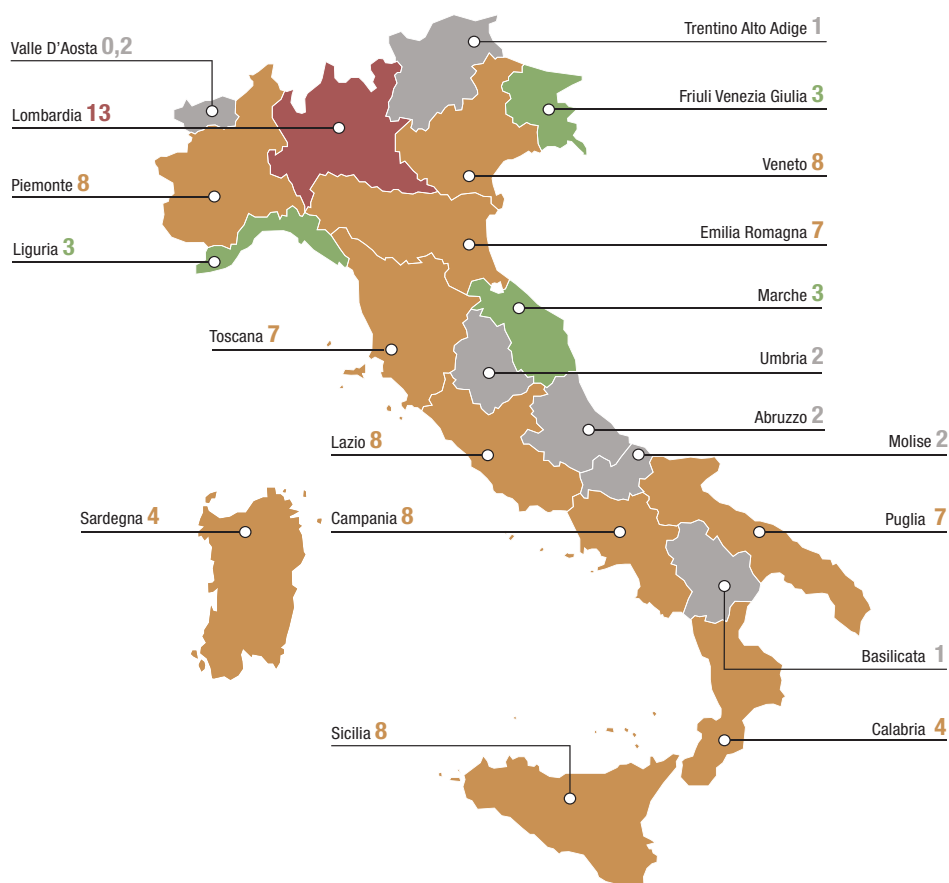
Tabella 2

Accolti nelle diverse strutture. Dati aggiornati a ottobre 2016. Valori assoluti.

Territorio	A	B		C	D
	Immigrati presenti nelle strutture temporanee	Immigrati presenti negli hotspot	Immigrati presenti nei centri di prima accoglienza	Posti SPRAR occupati (al 12 ottobre 2016)	A+B+C
Lombardia	20.850			1.483	22.333
Veneto	11.426		2.828	500	14.754
Lazio	9.100		918	4.213	14.231
Sicilia	4.826	985	3.996	4.360	14.167
Campania	11.912			1.286	13.198
Piemonte	11.862			1.206	13.068
Toscana	11.328			842	12.170
Emilia-Romagna	10.103		567	1.172	11.842
Puglia	5.777	240	3.328	2.220	11.565
Calabria	3.091		1.231	2.238	6.560
Sardegna	5.715			193	5.908
Liguria	5.405			453	5.858
Friuli-Venezia Giulia	4.064		1.147	357	5.568
Marche	4.263			694	4.957
Molise	2.932			475	3.407
Umbria	2.974			411	3.385
Abruzzo	3.067			262	3.329
Basilicata	1.964			459	2.423
Provincia Autonoma di Bolzano	1.494			0	1.494
Provincia Autonoma di Trento	1.284			147	1.431
Valle d'Aosta	290			0	290
<b>Totale</b>	<b>133.727</b>	<b>1.225</b>	<b>14.015</b>	<b>22.971</b>	<b>171.938</b>

Figura 10

Distribuzione dei migranti accolti a livello regionale. Dati aggiornati ad ottobre 2016. Valori percentuale.



# Il sistema SPRAR

## La rete del sistema SPRAR tra il 2015 e il 2016

Nel 2015 i progetti finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA) per il Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) sono stati **430** (per complessivi **21.613 posti in accoglienza**), di cui 348 destinati all'accoglienza di richiedenti e titolari di protezione internazionale appartenenti alle categorie ordinarie (20.356 posti), 52 destinati a minori non accompagnati (977 posti) e 30 a persone con disagio mentale e disabilità fisica (280 posti). Gli enti locali titolari di progetto sono stati complessivamente 376, di cui 339 comuni, 29 province e 8 unioni di comuni.

Dei quasi **30 mila accolti** nel 2015 il 58% è richiedente, il 19% è titolare di protezione umanitaria, il 13% di protezione sussidiaria e il 10% ha ottenuto lo status di rifugiato. Rispetto ai primi cinque paesi di origine, il 15,2% dei beneficiari proviene dalla Nigeria, il 12,5% dal Pakistan, il 12,2% dal Gambia, il 10,6% dal Mali e il 10,1% dall'Afghanistan. A conferma di una popolazione giovane, la fascia d'età maggiormente rappresentata è quella che va dai 18 ai 25 anni (47,2%) mentre quella immediatamente successiva dai 26-30 anni costituisce il 23,1%. I minori costituiscono l'8,1%, ossia 2.384 beneficiari, di cui 1.640 sono minori stranieri non

accompagnati (68,8%).

Nel corso del 2015 sono uscite dall'accoglienza 11.093 persone: il 34,5% ha visto scaduti i termini dell'accoglienza indicati dalle Linee Guida dello SPRAR, il 31,6% ha abbandonato volontariamente l'accoglienza, il 29,5% risulta aver portato avanti il proprio percorso di inserimento socio-economico, inteso come l'acquisizione di strumenti volti a supportare l'inclusione sociale; il 4,2% è stato allontanato; lo 0,2% ha scelto l'opzione del rimpatrio volontario assistito.

**Durante il primo semestre 2016**, i progetti finanziati dal FNPSA sono stati 674, 244 in più rispetto al 2015 (per complessivi 27.089 posti in accoglienza), di cui 520 destinati all'accoglienza di richiedenti e titolari di protezione internazionale appartenenti alle categorie ordinarie (24.593 posti), 109 destinati a minori non accompagnati (1.916 posti) e 45 a persone con disagio mentale e disabilità fisica (580 posti). Con la continuazione dei processi di ampliamento straordinario promosso dal Ministero dell'Interno, la capienza è salita a 27.089 posti (di cui 12.485 strutturalmente finanziati da bando e 14.604 posti aggiuntivi). Gli enti locali titolari di progetto sono stati in totale 574, di cui 533 comuni, 29 province e 12 unioni di comuni.

Figura 11

**Accolti nella rete SPRAR per regione. Anno 2016 (al 30 giugno).**  
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.

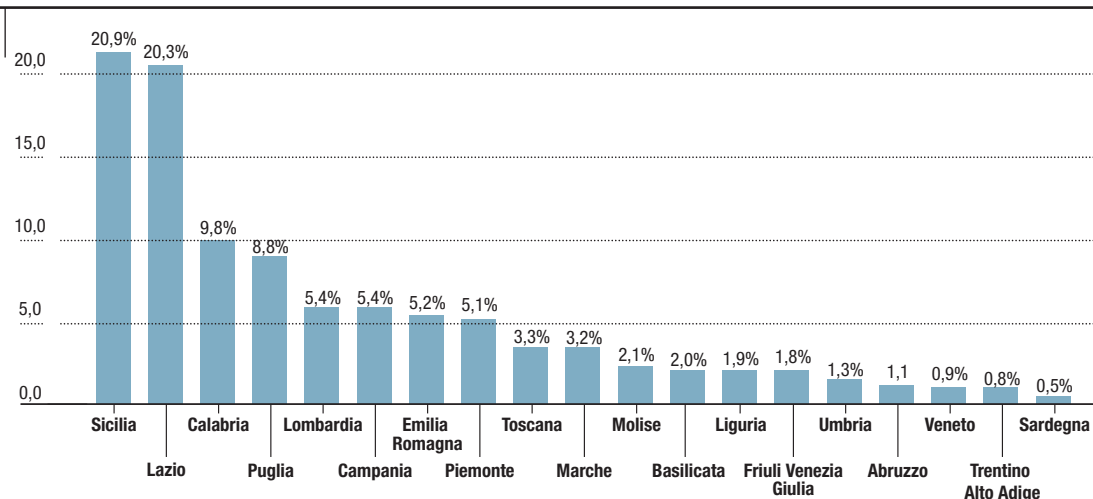


Figura 12

**Beneficiari complessivi per tipologia di permessi di soggiorno.**  
Anno 2016 (al 30 giugno).  
Valori percentuali

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.



I beneficiari complessivamente accolti sono stati 22.983, di cui il 57,7% richiedente, il 22,7% titolare di protezione umanitaria, l'11,2% di protezione sussidiaria e l'8,4% ha ottenuto lo status di rifugiato. Le prime cinque nazionalità dei beneficiari rispecchiano sostanzialmente quelle del 2015: il 16,4% proviene dalla Nigeria, il 13,6% dal Gambia, il 12,2% dal Pakistan, il 10,2% dal Mali e l'8,5% dall'Afghanistan. Come riflesso dell'aumento dei posti di accoglienza destinati ai minori, i minorenni costituiscono l'11,8% del totale, contro l'8,1% dell'anno precedente.

### La condizione dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MSNARA) nella rete dello SPRAR e i posti di accoglienza

Con l'estensione dell'accoglienza nella rete SPRAR anche ai minori stranieri non accompagnati che non presentano domanda di asilo e l'istituzione a decorrere dal 1° gennaio 2015 del Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nello stato di previsione del Ministero dell'Interno previsti nella legge 190/2015 (art. 1), il numero di MSNA accolti nei progetti dello SPRAR ha registrato un notevole incremento.

Oltre ai posti strutturali dedicati, gli enti locali hanno messo a disposizione 214 posti addizionali e poi ulteriori 75 nel primo semestre 2016

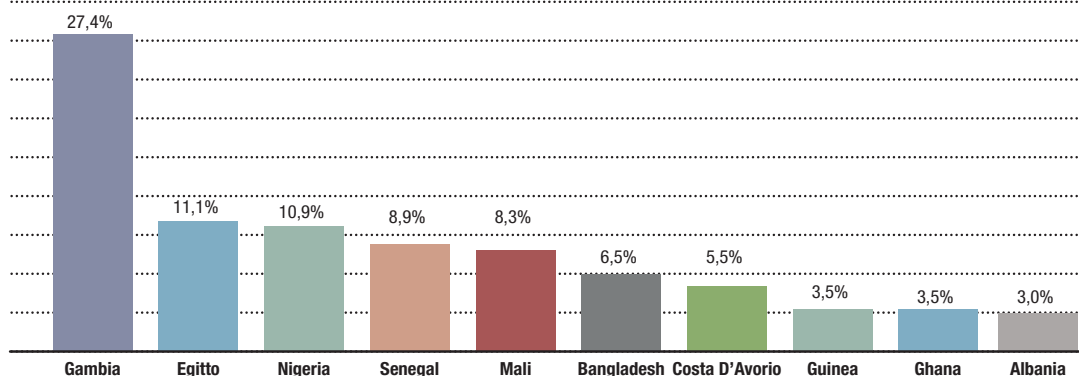
con un contributo statale pro capite/pro die di 45 euro in risposta alla richiesta formulata dal Ministero dell'Interno nella Circolare del 23 luglio 2014 a cui si sono aggiunti altri 1.000 posti per minori relativi al bando 2015-2016 e ulteriori 78 posti attivati da luglio 2016. Alla luce di ciò, **il numero dei posti è quasi raddoppiato, passando da 977 a 1.916** e conseguentemente, anche il numero di **minori accolti** è passato **da 1.640 del 2015 ai 1.994 del primo semestre 2016**.



Figura 13

**Prime dieci nazionalità dei MSNA accolti nella rete SPRAR. Anno 2016 (al 30 giugno).**  
Valori percentuali.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Banca dati del Servizio Centrale.



Il flusso migratorio dei minori non accompagnati che accedono al sistema SPRAR appare prevalentemente composto da ragazzi maschi prossimi al compimento della maggiore età. Si conferma infatti la predominanza quasi assoluta dei minori di sesso maschile (che tuttavia diminuiscono dal 99,8% del 2015 al 97,1% del primo semestre 2016) e l'incidenza dei neomaggiorenni (40,6%, che però perdono 12,1 punti percentuali rispetto al 2015). Infine, rispetto ai permessi di soggiorno, nel primo

semestre 2016 i richiedenti asilo rappresentano il 62,7% (+10,7 punti percentuali rispetto al 2015), i permessi per protezione umanitaria scendono al 18,1% (-15,9 punti percentuali) mentre quelli per protezione sussidiaria calano all'1,2% (-2,8 punti percentuali). Anche i rifugiati diminuiscono, passando dal 3% del 2015 all'1,1%. Tali diminuzioni sono però compensate dai permessi per minore età, non presenti negli anni passati, e che nei primi sei mesi del 2016 sono pari al 17%.

## Focus /

# Immigrazione e salute mentale nell'Italia del 2016

La letteratura scientifica ha focalizzato l'attenzione sui fattori in grado di influire sulla salute psichica dei migranti solo in anni recenti. Se per la salute in generale osservazioni clinico-epidemiologiche hanno consentito di riscontrare il cosiddetto "effetto migrante sano", per cui l'individuo parte ed arriva in buone condizioni e ad incidere maggiormente sono piuttosto le condizioni di inserimento nel paese ospite, medesime considerazioni possono essere fatte in ambito psichiatrico rispetto al ruolo giocato dalle *Post-Migration Living Difficulties* (PMLD: difficoltà di vita in terra di immigrazione), soprattutto in relazione alla popolazione rifugiata, caratterizzata spesso da percorsi migratori particolarmente traumatici. Tuttavia, nonostante manchino ancora ricerche empiriche e dati affidabili in meri-

to, gli operatori del settore hanno rilevato un aumento di richieste di ricoveri e cure psichiatriche da parte di migranti con vissuti di psicotraumatologia e talvolta di emarginazione sociale precedenti la migrazione; caratteristiche personali meno solide che in passato, che rendono i richiedenti più esposti allo stress da transculturazione; progetto migratorio inesistente o reso assai difficoltoso dalle condizioni economiche del paese ospite in recessione; supporto sociale lacunoso e, infine, esperienze luttuose e traumatiche (in particolare, la tortura). In tali condizioni, le PMLD comportano un elevato rischio di sviluppare *Disturbi da Stress Post-Traumatico* (PTSD), con un aumento di gravità dei sintomi, una resistenza al processo terapeutico e una maggiore difficoltà nel processo di integrazione sociale.

Nonostante la presenza di strutture dedicate di alto livello (si ricorda che la stessa rete dello SPRAR comprende progetti specifici dedicati ai richiedenti e rifugiati con disagio mentale e disabilità fisica) di fronte ad una crescente domanda di assistenza psichiatrica, la risposta dei servizi italiani appare difficoltosa sia per la forte pressione cui sono stati sottoposti in modo relativamente inaspettato, sia per la necessità di sviluppare competenze cliniche e fornire soluzioni organizzative nuove, ad esempio introducendo traduttori di lingue locali poco diffuse. Per quanto tuttavia la situazione possa apparire complessa, tali difficoltà possono rivelarsi un'opportunità preziosa per promuovere la crescita e la maturazione complessiva di tutti i servizi assistenziali e sanitari coinvolti, con potenziali ricadute positive su tutto il sistema.

# Raccomandazioni

## ALLE FRONTIERE

### Un approccio orientato alla tutela dei diritti umani

Il difficile obiettivo di armonizzare le attività di controllo alle frontiere con le garanzie di protezione, deve sempre e comunque essere ispirato alla tutela dei diritti umani. Nessuna situazione di emergenza potrà mai giustificare un approccio diverso da quello orientato verso la tutela dei diritti delle persone.

#### Nello specifico si raccomanda:

- che l'Unione Europea ottemperi ai suoi obblighi internazionali per la protezione dei diritti umani alle sue frontiere esterne, sostenendo e rafforzando sempre più le operazioni di ricerca e salvataggio;
- che venga impedita la restrizione della libertà di movimento e rispettato il diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio, anche attraverso un rapido accesso ai documenti di identità e di viaggio;
- che vengano ampliati i canali umanitari di ingresso in Europa anche attraverso il rilascio di visti da richiedere alle ambasciate dei Paesi di transito ed origine;
- che venga implementata al più presto da tutti gli Stati membri la previsione di distribuire i richiedenti la protezione internazionale giunti in Europa attraverso quote in grado di rispondere all'effettivo bisogno;
- che si lavori ad una revisione del Regolamento di Dublino volta innanzitutto all'eliminazione del riferimento al paese di primo ingresso;
- che vengano attivati presso tutti i valichi di frontiera e le aree di ingresso o di transito servizi di assistenza e orientamento in favore di cittadini stranieri intenzionati a richiedere protezione internazionale;
- che l'Ue monitori gli accordi bilaterali fra gli Stati membri e i paesi di origine dei migranti e dei richiedenti la protezione internazionale;

## A LIVELLO NAZIONALE

### Definitiva implementazione di un sistema unico di accoglienza

È necessario giungere quanto prima all'implementazione di un sistema unico di accoglienza attraverso la fattiva collaborazione degli enti locali e con il prezioso contributo del terzo settore. Nella ricomposizione di un sistema unico, è necessario dunque che medesime linee guida e identici standard – nonché puntuali e stringenti controlli sull'utilizzo dei fondi – disciplinino comunemente tutte le misure di accoglienza e gli interventi adottati.

#### Nello specifico si raccomanda:

- la piena messa in atto della cd. filiera dell'accoglienza così come definita nel decreto legislativo 142/2015 (questa prima parte in grassetto) con particolare riferimento all'attivazione di hub di prima accoglienza sia per gli adulti, sia per i minori stranieri non accompagnati;
- la piena applicazione della direttiva del Ministro dell'Interno dell'11 ottobre 2016, "Regole per l'avvio di un sistema di ripartizione graduale e sostenibile dei richiedenti asilo e dei rifugiati sul territorio nazionale attraverso lo SPRAR";
- l'adozione di standard predefiniti in ogni contesto di accoglienza, strutturale o straordinario;
- la predisposizione di programmi di formazione e aggiornamento rivolti sia a forze dell'ordine che ad operatori dell'accoglienza;
- il disegno di legge sulle "misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati" prosegua il suo iter al Senato, dopo l'approvazione alla Camera il 26 ottobre 2016;
- modalità comuni di monitoraggio e di valutazione degli interventi in tutti i contesti di accoglienza, che consentano di verificare l'efficienza e l'efficacia degli interventi adottati.

## POLITICHE E STRATEGIE

### L'inserimento socio-economico

L'idea che l'accoglienza possa essere di per sé l'unica risposta ad ogni esigenza e bisogno delle persone rischia di rappresentare un limite. Durante il periodo di accoglienza, dunque, è necessario mettere gli ospiti in condizione di acquisire strumenti che possano consentire loro di sentirsi padroni della propria vita e di agire autonomamente, una volta usciti dai programmi di assistenza.

#### Nello specifico si raccomanda:

- politiche e programmi specifici, a livello nazionale e regionale, volti a facilitare l'inserimento socio-economico-abitativo di titolari di protezione internazionale e umanitaria, adottando una loro equiparazione alle categorie in Italia maggiormente svantaggiate;
- il rafforzamento delle azioni di accompagnamento ai percorsi di inclusione sociale durante il periodo di accoglienza;
- l'avvio di progetti di volontariato, come da circolare inviata dal Ministero dell'Interno alle prefetture nel 2014, al fine di stringere accordi con gli enti locali per favorire lo svolgimento di attività di volontariato, da parte dei richiedenti la protezione internazionale ospiti nei centri di accoglienza;
- l'inserimento lavorativo delle persone in modo legale e professionale, evitando che necessariamente vadano incontro a sfruttamento e a condizioni di vita e di lavoro aberranti.

### La cura dell'informazione sul tema delle migrazioni forzate

È necessario, anche in collaborazione con l'Associazione Carta di Roma, favorire la formazione degli operatori della comunicazione e un'informazione corretta, diffusa e puntuale sui nuovi fenomeni delle migrazioni forzate, così che non si creino i presupposti per una lettura ideologica nell'opinione pubblica foriera talvolta di contrapposizioni e conflittualità sociali.

## PROFILO DEI PROMOTORI DEL RAPPORTO

**ANCI** (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani), costituisce il sistema di rappresentanza dei Comuni di fronte a Parlamento, Governo, Regioni, organi della Pubblica Amministrazione, organismi comunitari, Comitato delle Regioni e ogni altra istituzione che eserciti funzioni pubbliche di interesse locale. Aderiscono ad ANCI 7318 comuni, rappresentativi del 90% della popolazione italiana. In materia di immigrazione e asilo ANCI, nel quadro delle posizioni definite in Commissione Immigrazione, incoraggia l'attuazione di pratiche innovative, sviluppa reti e collaborazioni, interviene nel dibattito nazionale su questioni di interesse dei territori, quali l'esercizio della cittadinanza, l'integrazione, l'accesso ai servizi, raccogliendo le istanze dei Comuni e riportandole nelle sedi proprie. Proprio sull'idea di una collaborazione virtuosa tra Stato centrale e territori si è focalizzato l'intervento di ANCI in materia di immigrazione, a partire dall'esperienza del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – SPRAR.

**Caritas Italiana** è l'organismo pastorale della Cei (Conferenza Episcopale Italiana) per la promozione della carità. Ha lo scopo di promuovere «la testimonianza della carità nella comunità ecclesiale italiana, in forme consone ai tempi e ai bisogni, in vista dello sviluppo integrale dell'uomo, della giustizia sociale e della pace, con particolare attenzione agli ultimi e con prevalente funzione pedagogica» (art. 1 dello Statuto). Tra le molteplici attività, la Caritas Italiana opera a livello nazionale e internazionale sui temi della mobilità umana in situazioni di emergenza umanitaria, di accoglienza e di tutela. È parte di Caritas Internationalis, la rete mondiale presente in oltre 160 paesi, e di Caritas Europa, che riunisce le Caritas di 46 paesi europei. In Italia, attraverso la rete delle 220 Caritas diocesane svolge una capillare azione di supporto ai cittadini stranieri implementando attività volte non solo all'accoglienza ma all'integrazione di singoli e famiglie presenti sul territorio.

**Cittalia** - Fondazione ANCI Ricerche è la struttura dell'ANCI dedicata agli studi e alle ricerche sui temi di principale interesse per i comuni italiani. Nata nel 2008, la Fondazione si è occupata di ambiente, istituzioni e innovazione per poi focalizzarsi su welfare e inclusione sociale; le attività di studio e ricerca, come lo sviluppo di nuove progettualità, sono dedicate ai temi dell'asilo, dei diritti umani, dell'immigrazione, della cittadinanza, della inclusione sociale, delle politiche sociali e socio-sanitarie. Cittalia ha al suo interno il Servizio Centrale, struttura di coordinamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Tale struttura ha compiti di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e assistenza tecnica agli Enti Locali che sul territorio nazionale realizzano interventi di "accoglienza integrata" e compongono la rete dello SPRAR. Cittalia, attiva anche in ambito europeo, fornisce alle città socie informazioni e servizi sui principali programmi di finanziamento europei e supporto alle attività di europa-progettazione su temi emergenti della Fondazione: #cittadinanza #accoglienza #integrazione

**Fondazione Migrantes** è un organismo pastorale della Conferenza Episcopale Italiana nato nel 1987 per promuovere la conoscenza della mobilità, con l'attenzione alla tutela dei diritti alla persona e della famiglia migrante e alla promozione della cittadinanza responsabile dei migranti. La Migrantes ha ereditato il lavoro pastorale e sociale dall'UCRI, Ufficio centrale dell'emigrazione italiana, che dagli anni '60 sino agli anni '80, in collaborazione con altre chiese cristiane ed esperienze religiose, in convenzione con l'ACNUR, si è occupato di gestire gli arrivi in Italia di profughi a seguito delle crisi umanitarie. Oggi la Migrantes, attraverso il supporto all'Osservatorio permanente sui rifugiati Vie di Fuga, la collaborazione con le Migrantes diocesane e regionali e con il mondo delle cooperative e degli istituti religiosi – rappresentati in una Consulta nazionale delle migrazioni –, la collaborazione con il Pontificio consiglio dei migranti e degli itineranti, il Consiglio delle Conferenze episcopali europee (CCEE), l'ICMC, contribuisce a informare e raccontare la situazione della protezione internazionale in Italia e in Europa.

### SERVIZIO CENTRALE dello SPRAR

Istituito dalla Legge 189/2002, il Servizio Centrale coordina e monitora il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), rete degli enti locali che - accedendo al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo e con il supporto delle realtà del terzo settore - realizzano progetti e interventi di "accoglienza integrata" a favore di persone richiedenti asilo e rifugiate. Affidato con convenzione ad ANCI - che per l'attuazione delle attività si avvale del supporto operativo della Fondazione Cittalia – il Servizio Centrale ha inoltre compiti di informazione, promozione, consulenza e assistenza tecnica agli enti locali, nonché di monitoraggio sulla presenza dei richiedenti e titolari di protezione internazionale sul territorio nazionale. Obiettivo è il superamento della sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socioeconomico.

**UNHCR** è la principale organizzazione al mondo impegnata in prima linea a salvare vite umane, a proteggere i diritti di milioni di rifugiati, di sfollati e di apolidi, e a costruire per loro un futuro migliore. Lavora in 123 paesi del mondo e si occupa di oltre 40 milioni di persone. Istituita dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1950, da allora l'Agenzia ha aiutato più di 60 milioni di persone a ricostruire la propria vita. Per questo le sono stati assegnati due Premi Nobel per la Pace, il primo nel 1954, il secondo nel 1981. Il mandato dell'UNHCR è di guidare e coordinare, a livello mondiale, la protezione dei rifugiati e le azioni necessarie per garantire il loro benessere. L'Agenzia lavora per assicurare che tutti possano esercitare il diritto di asilo e di essere accolti in sicurezza in un altro Stato. Insieme ai governi, l'UNHCR aiuta i rifugiati a tornare a casa, ad essere accolti nel paese dove hanno trovato rifugio o in un paese terzo.





In collaboration with



# Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016

SINTESI