



# Rapporto sulla protezione internazionale in Italia **2014**

ANCI  
CARITAS ITALIANA  
CITTALIA  
FONDAZIONE MIGRANTES  
SPRAR  
IN COLLABORAZIONE CON  
UNHCR

SINTESI





# Introduzione

**A livello globale** il 2013 è stato caratterizzato dal protrarsi di numerose crisi umanitarie, tanto da arrivare a livelli cui non si assisteva dai tempi del genocidio ruandese del 1994. Più di 2,5 milioni di persone sono state costrette ad abbandonare le loro case e a cercare protezione al di fuori dei confini del proprio paese, la maggior parte delle quali negli stati limitrofi.

Si pone dunque con sempre maggiore attenzione la questione degli arrivi in sicurezza delle persone costrette a fuggire e che rischiano di perdere la vita nel tentativo di raggiungere l'Europa. È evidente, quindi, la necessità di intervenire non solo a livello nazionale, con la migliore definizione del sistema di accoglienza e di tutela, ma anche a livello internazionale prevedendo l'apertura di canali umanitari e l'implementazione di attività di ricerca e soccorso così come avvenuto nel corso del 2014 con l'operazione Mare Nostrum.

A tal proposito, sarebbe ancora più incisivo un maggiore coinvolgimento italiano nei diversi programmi di reinsediamento con evidente necessità di maggiori investimenti in tal senso in modo da permettere una più sicura e completa messa in sicurezza delle persone durante tutte le fasi del viaggio dal luogo di partenza a quello di arrivo.

L'Italia, da oltre vent'anni, si confronta con il fenomeno delle migrazioni internazionali strettamente connesse alle gravi crisi umanitarie che si sono succedute nel tempo facendo sempre di più della nostra Penisola un paese di arrivo di persone alla ricerca di protezione e asilo. Una situazione che ha spinto negli ultimi anni le Istituzioni e il terzo settore ad un confronto serrato volto a ripensare le "modalità di accoglienza" non più in chiave emergenziale ma favorendo la nascita di reti territoriali in cui il mondo dell'associazionismo continua a svolgere un ruolo decisivo. È evidente che l'accoglienza, la tutela e l'integrazione delle persone che giungono in Italia in cerca di protezione, possono essere garantite solo attraverso la capacità dei territori di favorire processi di autonomia ed inserimento sociale. In tal senso il ruolo degli enti locali e delle reti del terzo settore diventa fondamentale e strategico nella misura in cui sono chiamati ad attivare processi sinergici volti all'effettività dell'accoglienza e della tutela. La presa in carico

dei beneficiari avviene sui territori e per questo motivo sono i territori stessi che devono essere non solo protagonisti, ma solidali e consapevoli di questo loro ruolo.

Alla luce di questa complessità, le caratteristiche della mobilità internazionale nell'area del Mediterraneo hanno subito negli anni un'evoluzione ed una trasformazione tali da richiedere nuovi e specifici strumenti di comprensione in grado di interpretare i fenomeni in chiave transnazionale. Appare evidente, infatti, che gli accadimenti non hanno mai un effetto isolato ma determinano conseguenze plurime di cui non si può non tenere conto. La vicenda siriana, tra le altre, appare emblematica di questa connessione che fa del fenomeno della protezione internazionale una filiera lunga che a partire dai luoghi di crisi si sviluppa sino ai piccoli contesti territoriali in cui si predispone l'accoglienza dei cosiddetti profughi.

Queste considerazioni sono state il presupposto per cui le maggiori organizzazioni che da anni lavorano su questi temi, hanno unito gli sforzi e gli sguardi, nonostante le differenti angolature, per elaborare un volume specifico e congiunto all'analisi di questo fenomeno.

Il Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014, realizzato da ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello SPRAR e UNHCR, partendo dall'analisi del ruolo dello Stato, degli Enti locali e del Terzo settore rispetto all'asilo e all'accoglienza dei titolari di protezione internazionale, intende fare il quadro su come, nel corso degli anni, si sta sviluppando l'accoglienza integrata nel nostro Paese e su come il fenomeno delle migrazioni riguardi un numero sempre più ampio di soggetti vulnerabili, come minori stranieri, apolidi e vittime di tratta le cui condizioni spesso si intrecciano con quelle dei rifugiati. Il Rapporto si articola in quattro capitoli dedicati rispettivamente al tema dell'asilo tra Stato e Terzo settore, al fenomeno dei richiedenti protezione internazionale in Italia e al sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR e altre forme di accoglienza messe, di volta in volta, in atto), ai soggetti particolarmente vulnerabili (apolidi, vittime di tratta e minori stranieri richiedenti asilo - MSNARA) e al flusso delle migrazioni forzate a livello internazionale ed europeo.

Questa sinergia fra i promotori del presente Rapporto vuole essere di per sé un auspicio verso la costruzione di un sistema nazionale di tutela e di accoglienza efficace ed integrato dove nessuno possa sentirsi escluso o l'unico protagonista. L'augurio è quello di poterci ritrovare

il prossimo anno a riflettere non tanto sulle problematiche da risolvere, quanto sulla qualità di un sistema che si stia sempre più definendo e a cui speriamo anche noi, con questo volume, di poter dare un contributo attivo per la sua costruzione.

## Raccomandazioni

### Alle frontiere un approccio orientato alla tutela dei diritti umani

Nell'applicare le misure di accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale l'Unione Europea si trova a fronteggiare due differenti esigenze, troppo spesso gestite in contrapposizione: da un lato il controllo delle frontiere esterne, anche secondo politiche e strategie volte a garantire la sicurezza interna dei singoli Stati membri e del territorio nell'Unione nel suo complesso; dall'altro l'effettiva protezione dei migranti forzati. Tale contrapposizione ha impedito una gestione armonica del binomio "frontiere/asilo" e ciò ha comportato l'implementazione di politiche e interventi ad intermittenza. In questo senso, per assicurare un'armonizzazione tra gli interventi di controllo delle frontiere e, al tempo stesso, le garanzie di protezione è necessario garantire un approccio orientato alla tutela dei diritti umani.

#### Nello specifico, si raccomanda di prevedere:

- l'Unione Europea deve ottemperare ai suoi obblighi internazionali per la protezione dei diritti umani alle sue frontiere esterne incluse le operazioni di ricerca e salvataggio che, come ha dimostrato l'operazione Mare Nostrum, sono in grado di salvare migliaia di vite umane;
- impedire la restrizione della libertà di movimento e rispettare il diritto di lasciare qualsiasi paese incluso il proprio, anche attraverso un rapido accesso ai documenti di identità e di viaggio;
- linee guida comuni europee per la gestione dell'ingresso sul territorio europeo di richiedenti protezione internazionale;
- nei casi di crisi umanitaria, che determinano flussi eccezionali di profughi, ampliare i canali umanitari di ingresso in Europa anche attraverso il rilascio di visti da richiedere a le ambasciate dei paesi di transito ed origine, facilitando l'accesso nei paesi terzi ad un'ambasciata di uno Stato Membro diversa da quello in cui si intende chiedere il visto di ingresso;
- estendere i programmi di ammissione umanitaria con un maggiore coinvolgimento di tutti i 28 paesi dell'Unione Eu-

ropea e un maggior investimento nei programmi di reinsediamento;

- una stretta collaborazione, soprattutto a livello nazionale, tra le forze di polizia di frontiera e di pattugliamento dei confini con le organizzazioni non governative e gli altri enti di tutela impegnati in programmi di supporto e assistenza ai migranti in arrivo sul territorio della UE per richiedere protezione internazionale;
- la predisposizione di un programma di formazione e aggiornamento a livello europeo, rivolto soprattutto alle forze di polizia di frontiera e di pattugliamento, nel quale possano essere inseriti moduli che favoriscano la conoscenza della specificità dei migranti forzati ed in particolare delle categorie vulnerabili;
- la sperimentazione di procedure comuni per l'identificazione dei migranti, che possano essere applicate in tempi certi, con misure puntuali e certe, nel rispetto dei diritti umani fondamentali e della dignità delle persone;
- revisione del Regolamento di Dublino anche alla luce di una maggiore facilitazione al ricongiungimento familiare con parenti già presenti nei paesi dell'Unione Europea;
- l'applicazione presso tutti i valichi di frontiera (aerportuali, marittimi e terrestri) e le aree di ingresso di servizi di assistenza e orientamento in favore di cittadini stranieri intenzionati a richiedere protezione internazionale. Tali servizi potranno essere gestiti da organizzazioni non governative e altri enti di tutela, sviluppando forme di collaborazione con le forze di polizia, conformandosi alle comuni linee guida di intervento e ai programmi di formazione;
- periodiche missioni di monitoraggio da parte della Unione Europea presso le aree di frontiera e di ingresso.

## Ricomposizione di un sistema unico di accoglienza

La strutturazione di un sistema unico di accoglienza in Italia – al quale tendono da anni ministero dell’Interno, ANCI, UNHCR, enti di tutela e associazioni – deve necessariamente superare la dicotomia tra prima e seconda accoglienza, che in termini operativi si è nel tempo tradotta in differenti obiettivi tra l’uno e l’altro livello, nonché in standard d’intervento differenziati, con una propensione alla bassa soglia nella fase di prima accoglienza.

Nella ricomposizione di un sistema unico, è necessario che medesime linee guida e identici standard disciplinino comunemente tutte le misure di accoglienza adottate, dal primo approdo dei migranti forzati in Italia, fino all’avvio dei loro percorsi di inclusione sui territori, con il comune obiettivo di favorire la riconquista dell’autonomia personale e l’emancipazione dal bisogno stesso di accoglienza, a partire dai soggetti più vulnerabili tra i quali minori stranieri non accompagnati.

### Nello specifico, si raccomanda di prevedere:

- l’adozione di standard unici in ogni contesto di accoglienza, strutturale o straordinario che sia (CARA, HUB, SPRAR, centri polifunzionali cittadini, centri attivati in maniera temporanea per rispondere a eventuali “emergenze” nella gestione degli arrivi), a partire dalle linee guida dello SPRAR, costruite nel corso degli anni dal basso, con il fondamentale contributo di operatrici e operatori territoriali;
- modalità di raccordo tra i diversi contesti di accoglienza con una regia territoriale in capo agli enti locali direttamente interessati e alle regioni, con strutture modalità di scambio e di collaborazione con gli enti di tutela;
- la ricomposizione dell’accoglienza di tutti i minori stranieri non accompagnati nell’ambito dello SPRAR favorendo la promozione di forme diversificate di accoglienza, che prevedano anche percorsi di tutoraggio/accompagnamento e di

affidamento familiare oltre alle comunità specifiche, orientate al rispetto del superiore interesse del minore;

- modalità comuni di monitoraggio e di valutazione degli interventi in tutti i contesti di accoglienza, che consentano di verificare l’efficienza e l’efficacia dell’accoglienza, in termini qualitativi (sulla base dei comuni standard), nonché di ottimizzazione delle risorse economiche, delle strategie politiche e organizzative.

## Politiche e strategie per l’inserimento socio-economico

Il periodo trascorso in accoglienza è per sua natura di carattere temporaneo e pertanto occupa solamente un breve periodo nella vita in Italia dei richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria. Pensare, pertanto, che l’accoglienza possa essere di per sé l’elemento risolutivo per ogni esigenza e bisogno delle persone accolte è scorretto; di conseguenza, misurare l’efficacia attraverso solo pochi indicatori dell’integrazione socio-economica, quali la casa e il lavoro, è fuorviante.

Durante il periodo di accoglienza insieme con le persone ospiti si interviene per l’acquisizione di strumenti che possano consentire loro di agire autonomamente, una volta uscite dai programmi di assistenza. Gli interventi si incentrano, pertanto, sull’apprendimento dell’italiano, sulla conoscenza e sull’accesso ai servizi, sulla individuazione di proprie reti sociali di riferimento, ecc., e non è dato per scontato che da questo possano automaticamente scaturire un posto di lavoro e un’abitazione autonoma. Nessun sistema di accoglienza potrà mai essere da solo sufficiente alla riuscita dei percorsi di inclusione sociale dei propri beneficiari. Infatti, a nulla può giovare l’esponentiale aumento della capienza della rete dell’accoglienza (così come accaduto nel 2014 con lo SPRAR, passato da 3.000 a oltre 20.000 posti), qualora non vengano previste a livello regionale e nazionale politiche, strategie e programmi tali per facilitare l’inserimento sociale ed economico di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria.

### Nello specifico, si raccomanda di prevedere:

- politiche e programmi specifici, a livello nazionale e regionale, volte a facilitare l’inserimento socio-economico-abitativo di titolari di protezione internazionale e umanitaria, adottando una loro equiparazione – per un periodo di tempo limitato successivamente al riconoscimento della stessa protezione – alle categorie in Italia maggiormente svantaggiate, ivi incluse misure di sostegno all’imprenditoria, di previdenza sociale e di sgravi fiscali;
- il rafforzamento delle azioni di accompagnamento ai percorsi di inclusione sociale durante il periodo di accoglienza, attraverso l’integrazione di risorse economiche sui territori, creando a livello locale modelli virtuosi di inserimento socio-economico, che possano costituire opportunità per le intere comunità cittadine;
- in nome della sopra menzionata ottimizzazione delle risorse, la facilitazione del dialogo interistituzionale – anche a livello di ministeri e di assessorati – il quale possa supportare lo sviluppo di programmi integrati, in favore di titolari di protezione internazionale, migranti economici, cittadini europei e italiani.





# Asilo, tra Stato e Terzo settore

**Il primo capitolo** del Rapporto, dedicato al ruolo dello Stato e del Terzo Settore nella gestione del fenomeno migratorio, ricostruisce le tappe dell'accoglienza in Italia sia sotto il profilo normativo che sotto il profilo economico e sociale ripercorrendo le diverse crisi umanitarie che hanno coinvolto il nostro paese: dai boat people vietnamiti, alla crisi nei Balcani, ai barconi dall'Albania fino ad arrivare alla cosiddetta "Emergenza Nord Africa" e agli arrivi nell'anno di Mare Nostrum. Questo excursus ha riproposto non solo la necessità di superare l'accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo attraverso misure di carattere emergenziale ma ha permesso anche di prendere coscienza del grande lavoro svolto dalle reti territoriali di enti non governativi e del terzo settore nella gestione del fenomeno.

Dall'analisi storica politica di questi importanti avvenimenti è emerso come sin dai primi interventi di carattere umanitario a favore dei profughi (anni '70), il nostro paese abbia saputo sperimentare iniziative interessanti e a tratti innovative che, però, hanno dovuto fare i conti con l'incapacità del governo italiano di implementare un sistema di accoglienza e tutela efficace. L'Italia ha intrapreso per la prima volta una operazione di ricerca e soccorso in mare nel lontano 1979 quando nel mar indocinese furono salvate circa 1000 persone con le navi della marina Militare. Trentacinque anni dopo con l'operazione Mare Nostrum sono state oltre 150 mila le persone salvate in mare. Due esperienze lontane nel tempo e mai sistematizzate con una prassi che avrebbe potuto salvare altre centinaia di migliaia di persone morte nel frattempo nel mar Mediterraneo.

In questi anni abbiamo anche visto come la

normativa e la prassi amministrativa circa la tutela dei richiedenti la protezione internazionale abbiano avuto una evoluzione discontinua, faticosa e a tratti incomprensibile. Dalla riserva geografica, inserita nel recepimento della Convenzione di Ginevra del 1954 e rimasta in vigore fino al 1990, fino all'ampio utilizzo della formula umanitaria negli ultimi anni, emerge l'inadeguatezza degli strumenti giuridici utilizzati di volta in volta per dare protezione alle persone giunte in Italia.

Non meno problematico il quadro registrato in questi decenni sul fronte dell'accoglienza con riferimento sia alle varie tipologie implementate e sia alle diverse soluzioni individuate: dai tre Centri di assistenza profughi e stranieri attivati negli anni '70 a Padriciano (Trieste), Latina e Capua, fino ai recenti Centri di Accoglienza Straordinaria previsti su tutto il territorio nel 2014. Un arco temporale molto ampio nel quale il Governo Italiano ha avuto modo di mettere a punto anche un sistema nazionale di accoglienza (SPRAR) costretto a convivere, però, con altre esperienze spesso poco coordinate negli standard e nella qualità dei servizi offerti.

Un quadro complesso e frammentario in cui si inserisce il ruolo del terzo settore di ispirazione ecclesiale e/o laica che faticosamente ha cercato di dare il suo contributo sia in una funzione suppletiva che complementare rispetto agli interventi periodicamente messi in campo dal Governo. Il rafforzamento della collaborazione istituzionale, sia a livello nazionale che locale, costituisce, dunque, un presupposto essenziale per un intervento realmente efficace in favore dei beneficiari richiedenti la protezione internazionale

# Richiedenti protezione internazionale in Italia

## I migranti giunti via mare e le domande di protezione internazionale tra il 2013 e il primo semestre 2014

Dopo un primo consistente numero di sbarchi di migranti nel 1999, provenienti in particolare dall'Albania a seguito della guerra del Kosovo, tra il 2000 e il 2007 gli arrivi sulle coste italiane si presentano con un flusso costante. Dal 2008 al 2013 l'andamento degli sbarchi diviene invece instabile, riflettendo le condizioni politiche-economiche e sociali dei paesi di origine dei migranti. Sono infatti il 2008, 2011, 2013 e 2014 gli anni che maggiormente evidenziano questa situazione: la prima emergenza Nord Africa (2008), l'esodo seguito agli eventi che hanno

caratterizzato la cosiddetta Primavera Araba (2011) e il manifestarsi e riacutizzarsi di conflitti vecchi e nuovi in numerosi territori del Nord Africa e del vicino Medio Oriente (2013-2014). Dal 1 gennaio al 1 luglio 2014 infatti sono stati registrati nel nostro Paese circa 400 eventi di sbarco per un totale di 65.456 migranti giunti sulle coste italiane a bordo di imbarcazioni. Nello stesso periodo del 2013 il dato relativo agli sbarchi è sensibilmente inferiore, sono infatti 79.16 le persone che hanno raggiunto le coste italiane dato però superiore al 2012.

Grafico 1

**Arrivi dal 1999-2014 (al 1 luglio).**  
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

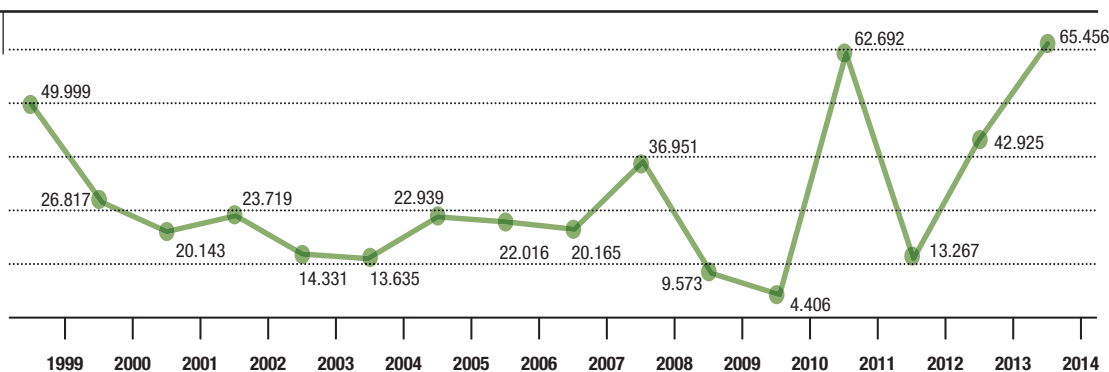
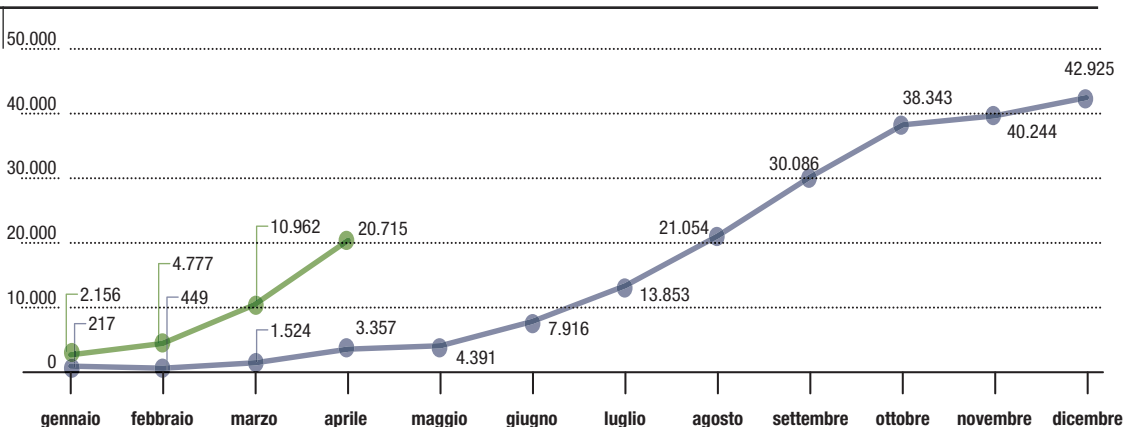


Grafico 2

**Confronto arrivi mensili 2013-2014 (al 14 aprile).**  
Valori assoluti

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

■ 2013  
■ 2014





Nel 2013 infatti l'Italia è stata sottoposta ad massiccio afflusso di migranti circa 43mila, il 325 per cento in più dell'anno precedente tendenza che prosegue anche nel 2014. Sostanzialmente in tutti gli anni è la Sicilia la regione

in cui avviene il numero maggiore di sbarchi, basti pensare che nei soli primi sei mesi del 2014 in Sicilia sono giunti l'85,5 per cento dei migranti sbarcati in Italia, seguita dalla Puglia e dalla Calabria (vedi Tabella 1).

Località	2011	2012	2013	2013 (al 01/07)	2014 (al 01/07)
Sicilia*	57.181	8.488	37.886	6.125	56.649
Puglia	3.325	2.719	1.030	695	5.978
Calabria	1.944	2.056	3.980	1.096	1.765
Sardegna	207	4	29	0	23
Campania	0	0	0	0	1.041
Lazio	0	0	0	0	0
Friuli Venezia Giulia	35	0	0	0	0
<b>Totale</b>	<b>62.692</b>	<b>13.267</b>	<b>42.925</b>	<b>7.916</b>	<b>65.456</b>
*dettaglio Sicilia					
Lampedusa, Linosa e Lampione	51.753	5.202	14.753	3.648	1.459
Altre località della prov. Agrigento	806	551	2.937	301	8021

**Tabella 1**

**Sbarchi nelle regioni italiane. Anni 2011-2014 (al 1 luglio).**  
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Con riferimento alla nazionalità dei migranti giunti sulle coste italiane nei primi sei mesi del 2014 si evidenzia che circa il 30 per cento del totale è di nazionalità eritrea, a cui seguono i siriani e i malesi. Nel 2013 i migranti che in misura maggiore sono approdati sulle coste italia-

ne sono stati siriani (il 26,3 per cento), eritrei (23 per cento) e somali (7,6 per cento); rispetto invece all'anno 2012 sono i tunisini la nazionalità maggiormente rappresentata con il 17 per cento rispetto, di poco, a somali (16,4 per cento) ed afghani (13 per cento) (Vedi Tabella 2).

Nazionalità	2012	Nazionalità	2013	Nazionalità	2014 (al 01/07)
Tunisia	2.268	Siria	11.307	Eritrea	19.329
Somalia	2.179	Eritrea	9.834	Siria	11.236
Afghanistan	1.739	Somalia	3.263	Mali	5.835
Eritrea	1.612	Egitto	2.728	Gambia	3.333
Pakistan	1.247	Nigeria	2.680	Nigeria	3.089
Egitto	1.223	Gambia	2.619	Somalia	2.196
Bangladesh	622	Pakistan	1.753	Senegal	1.791
Siria	582	Mali	1.674	Egitto	1.552
Nigeria	358	Senegal	1.314	Pakistan	1.330
Gambia	348	Tunisia	833	Marocco	917
altre	1.089	altre	4.920	altre*	14.848
<b>Totale</b>	<b>13.267</b>	<b>Totale</b>	<b>42.925</b>	<b>Totale</b>	<b>65.456</b>

**Tabella 2**

**Nazionalità dei migranti. Anni 2012 - 2014 (al 1 luglio).**  
Valori assoluti.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

\* il dato potrebbe ricomprendere immigrati per i quali sono ancora in corso le attività di identificazione

1 “Operazione umanitaria diretta a rafforzare il dispositivo aeronavale di sorveglianza e soccorso in mare, finalizzato ad incrementare la sicurezza della vita umana e il controllo dei flussi migratori mediante il dispiegamento di cinque unità navali e due assetti aerei della Marina Militare”.

Il rapporto offre anche un quadro d’insieme relativo all’**operazione Mare Nostrum**<sup>1</sup> che, avviata il 18 ottobre 2013 a seguito del naufragio del 3 ottobre al largo di Lampedusa che ha provocato la morte di oltre 300 persone, (fino al 31 dicembre del 2013) ha realizzato 34 interventi per un totale di 4323 migranti soccorsi. Mentre con riferimento ai primi sei mesi del 2014 gli interventi di Mare Nostrum sono stati

259 con 48695 migranti soccorsi: dei 259 interventi, 216 sono stati realizzati dalla Marina Militare (con 41554 soccorsi) e 43 sono stati gli interventi misti (36 di Primo Intervento realizzati congiuntamente da Capitaneria di Porto, Guardia di Finanza e unità di SM per 5417 migranti soccorsi e altri 7 di Primo Intervento della Marina Militare con 1724 soccorsi – vedi Tabella 3).

**Tabella 3**  
**I numeri dell’Operazione Mare Nostrum**

Totale eventi		Totale migranti soccorsi			
<b>34</b>		<b>4.323</b>			
di cui					
Interventi Marina Militare		Interventi misti			
		Primo intervento CP/GDF/Unità SM		Primo intervento MM	
Eventi	Soccorsi	Eventi	Soccorsi	Eventi	Soccorsi
29	3.870	0	0	5	453

Mare Nostrum 2013  
 (Dal 18 ottobre al 31 dicembre)

Mare Nostrum 2014  
 (Dal 1 gennaio al 14 luglio)

Totale eventi		Totale migranti soccorsi			
<b>259</b>		<b>48.695</b>			
di cui					
Interventi Marina Militare		Interventi misti			
		Primo intervento CP/GDF/Unità SM		Primo intervento MM	
Eventi	Soccorsi	Eventi	Soccorsi	Eventi	Soccorsi
216	41.554	36	5.417	7	1.724

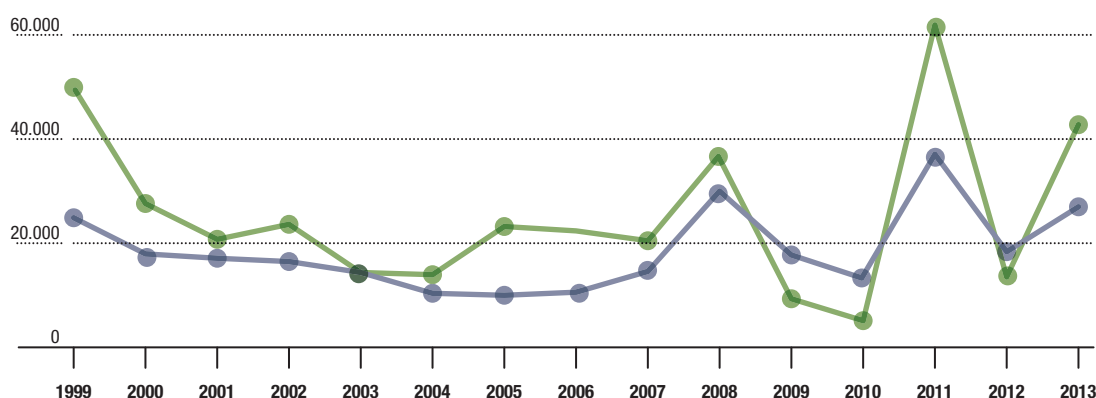
Nel 2013 le domande di protezione internazionale presentate in Italia sono state circa 27mila, vale a dire 10mila in più rispetto all’anno pre-

cedente con un trend perlopiù discontinuo che ha caratterizzato l’andamento delle stesse negli ultimi 14 anni (Vedi grafico 3).

**Grafico 3**  
**Confronto andamento domande protezione internazionale presentate alle Commissioni territoriali e sbarchi. Anni 1999-2013. Valori assoluti**

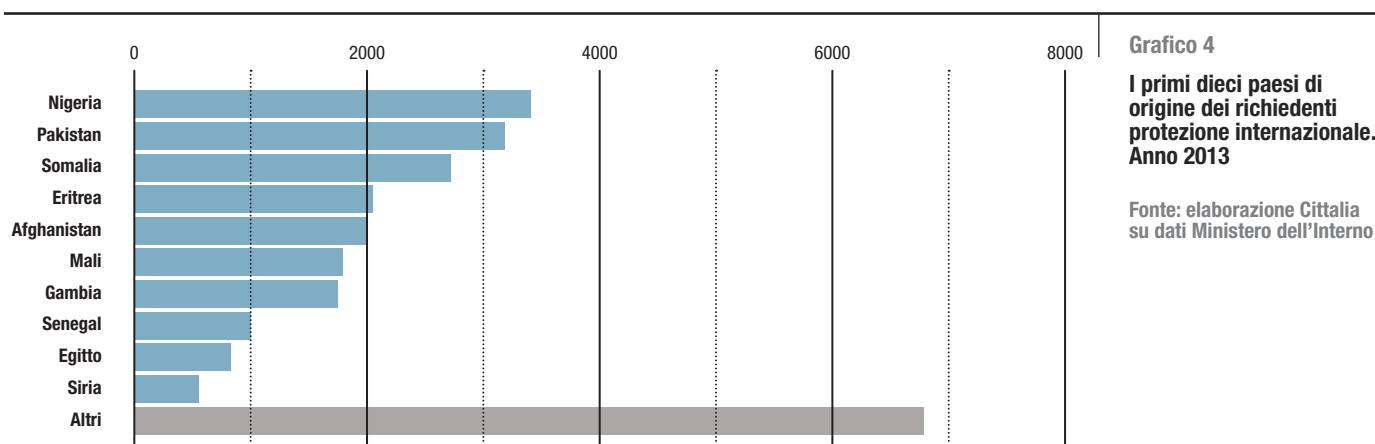
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell’Interno

■ Domande pervenute  
 ■ Sbarchi



Se si guarda invece ai paesi di origine dei richiedenti protezione internazionale si scopre che essi appartengono a due continenti: africano e asiatico. Nello specifico la prima nazionalità di persone che hanno presentato domanda di pro-

tezione internazionale è quella nigeriana con 3.519 istanze, seguono le nazionalità pakistana (3.232), somala (2.774), eritrea (2.109), afgana (2.056) e malese (1.806) (vedi grafico 4).



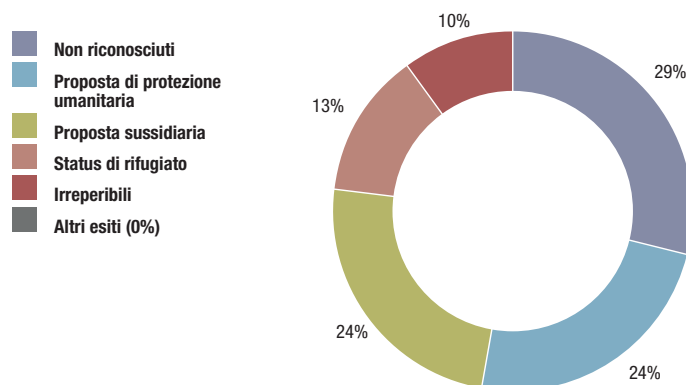
**Grafico 4**  
**I primi dieci paesi di origine dei richiedenti protezione internazionale. Anno 2013**

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Con riguardo invece alle decisioni relative alle istanze presentate alle Commissioni territoriali italiane, il Rapporto evidenzia che nel 2013 sono circa 24mila le domande esaminate. Per 8.642 persone, vale a dire il 36,6% dei richiedenti, è stata riconosciuta una forma di protezione internazionale, nel dettaglio: al 13 per cento è stato riconosciuto lo status di rifugiato mentre la protezione sussidiaria è stata accordata al 24 per cento dei richiedenti. Se poi si

sommano a questi ultimi coloro ai quali è stato rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari (24 per cento), l'esito positivo delle domande in termini di riconoscimento di una qualche forma di protezione è stato del 61 per cento (vedi grafico 5).

Dati questi che mostrano come l'andamento dei riconoscimenti di protezione internazionale relativi all'anno 2013 sia molto vicino ai valori del 2011.



**Grafico 5**  
**Decisioni sulle domande di protezione internazionale presentate. Anno 2013. Valori percentuali**

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno



Con uno sguardo oltre i confini nazionali si scopre invece che nel 2013 nei paesi dell'Unione Europea sono state presentate 435.390 domande di protezione internazionale, con circa il 30 per cento di esiti positivi, ovvero di richieste a

cui è stata riconosciuta una qualche forma di protezione internazionale. In particolare si rileva come siano Germania, Francia e Svezia ad avere un numero di domande di protezione internazionale superiore alla media ponderata europea (vedi tabella 4).

**Tabella 4**

**Confronto forme di protezione internazionale riconosciute. Paesi UE. Anno 2013.**  
 Valori percentuali

	Status rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria
Francia*	83,0	17,0	
Austria*	68,5	31,5	
Germania	53,2	30,5	16,3
Grecia	41,3	29,9	30,7
Spagna	39,6	58,6	1,8
Svezia	28,2	64,9	6,9
<b>Italia</b>	<b>21,3</b>	<b>38,9</b>	<b>39,9</b>
<b>Media pond. UE</b>	<b>53,1</b>	<b>26,0</b>	<b>20,9</b>

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat

\* Non prevede la protezione umanitaria nella normativa nazionale

Con riferimento invece al primo semestre del 2014 sono state presentate in Italia 25.401 domande di protezione internazionale, di cui il 70 per cento da cittadini provenienti dal continente africano e il 25 per cento da quello asiatico. La quasi totalità delle persone che hanno presentato domande sono di genere maschile (93 per cento). Guardando ai primi dieci paesi di origine degli stranieri a cui le Commissioni territoriali hanno esaminato le domande di asilo nei primi sei mesi del 2014, essi fanno tutti parte di Africa e Asia e sono: Mali, Nigeria, Gambia, Pakistan, Senegal, Afghanistan e Ghana.

Per far fronte alla richiesta di accoglienza e assistenza degli stranieri, sono state predisposte specifiche strutture dedicate ai migranti che, sia nelle funzioni attribuite che nella capienza prevista, si differenziano tra di loro. In Italia, al 26 agosto 2014, la capienza teorica complessiva di CPSA (Centri di primo soccorso e accoglienza), CDA (Centri di accoglienza) e CARA (Centri di accoglienza per richiedenti asilo) è pari a 7.810 posti che diventano 10.331 nel numero di presenze di immigrati accolti ed assistiti nei centri a cui si aggiungono oltre 28.500 migranti accolti nei CAS (Centri di accoglienza straordinaria). Il centro che accoglie in assoluto il numero maggiore di immigrati è il CDA-CARA di Mineo con 3.792 persone accolte (sono il 37% di tutte le presenze nei centri di accoglienza in Italia). A questo seguono i centri di Bari Palese con 1.746

presenze (con il 17% di presenze sul totale nazionale) e Crotone con 1.531 (il 15%).

A ciò bisogna aggiungere il fatto che, con la Conferenza unificata del 10 luglio 2014, è stata raggiunta un'intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali sul Piano nazionale di accoglienza dei migranti che prevede la creazione di hub regionali per la prima accoglienza, l'aumento dei posti della rete SPRAR e l'impegno a ricondurre a una governance di sistema la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati, attraverso l'attivazione di strutture di primissima accoglienza ad alta specializzazione e la pianificazione dell'accoglienza di tutti i minori non accompagnati nell'ambito dello SPRAR, a tal fine adeguatamente potenziato e finanziato. Alla base di tale intesa vi è la necessità di creare un sistema unico di accoglienza che preveda una prima fase di soccorso e assistenza attraverso strutture governative ad hoc con tempi di permanenza contenuti. A cui segue una fase di prima accoglienza in centri hub regionali e interregionali in cui verranno accolti migranti che hanno manifestato la volontà di richiedere protezione. E infine la fase della seconda accoglienza ed integrazione incentrata nello SPRAR perno di tale modello sia per gli adulti che per i minori stranieri non accompagnati. Il Rapporto prosegue facendo il punto sull'accoglienza nella rete dello Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati nell'ultimo decennio con un aggiornamento dei dati che fa

riferimento al primo semestre del 2014.

Se i progetti di accoglienza nell'ambito della rete SPRAR nel 2013 sono stati 151 con 128 enti locali coinvolti e 3000 posti finanziati a cui si sono aggiunti altri 6.402 posti straordinari (vedi grafico 4), per il triennio 2014-2016 invece risultano finanziati 456 progetti, di cui 367 destinati all'accoglienza di beneficiari appartenenti alle categorie ordinarie, 32 destinati a beneficiari

con disagio mentale o disabilità e 57 destinati a minori stranieri non accompagnati. Tali progetti hanno reso disponibili 13.020 posti di accoglienza a cui si aggiungono 6.490 posti aggiuntivi attivati. Gli enti locali titolari di progetto sono stati 415, di cui 375 comuni (compresi ambiti territoriali e sociali, consorzi intercomunali, Società della salute e comunità montane), 30 province e 10 unioni di comuni.

## Cos'è lo SPRAR Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati è stato istituito dalla legge n. 189/2002, raccogliendo l'eredità del Programma Nazionale Asilo (PNA), un'esperienza consortile di accoglienza di comuni e realtà del terzo settore, nata nel 2001 da un protocollo d'intesa tra Ministero dell'Interno, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI).

Lo SPRAR è oggi costituito dalla rete degli enti locali che – per la realizzazione di progetti territoriali di accoglienza di richiedenti asilo, rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e umanitaria accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, gestito dal Ministero dell'Interno e previsto nella legge finanziaria dello Stato. L'accesso al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo è regolamentato da un decreto del Ministero dell'Interno che disciplina il bando per la presentazione di proposte di progetto di accoglienza integrata da parte degli enti locali. Il decreto - con il relativo bando - è stato pubblicato a cadenza annuale fino al 2008. Per il

### PAROLE CHIAVE DELLO SPRAR

**Carattere pubblico**, sia delle risorse messe a disposizione che degli enti politicamente responsabili dell'accoglienza, Ministero dell'Interno ed enti locali, secondo una logica di governance multilivello.

**Sinergie**, avviate sul territorio con i cosiddetti "enti gestori", soggetti del terzo settore – associazioni, ONG, cooperative - che contribuiscono in maniera essenziale alla realizzazione degli interventi.

**Decentramento** degli interventi di "accoglienza integrata", diffusi su tutto il territorio nazionale con presenza in tutte le regioni (a eccezione della Valle d'Aosta).

**Reti locali** – stabili, solide, interattive – promosse e sviluppate con il coinvolgimento di tutti gli attori e gli interlocutori privilegiati, per la riuscita delle misure di accoglienza, protezione, inclusione sociale.

**Competenze specifiche** di operatori e operatrici, rafforzate negli anni grazie all'esperienza maturata sul campo, alla formazione e all'aggiornamento garantiti anche a livello centrale.

**Volontarietà** degli enti locali nella partecipazione alla rete dei progetti di accoglienza, a testimonianza di un impegno politico delle amministrazioni locali nella scelta di programmare sul territorio di propria competenza interventi in favore di richiedenti asilo e rifugiati.

2009/2010 il bando – e con esso, la relativa attuazione degli interventi – ha avuto cadenza biennale; dal 2011 è triennale.

Cos'è il Servizio Centrale dello SPRAR - Il coordinamento del Sistema di Protezione è garantito dal Servizio Centrale, una struttura operativa istituita dal Mi-

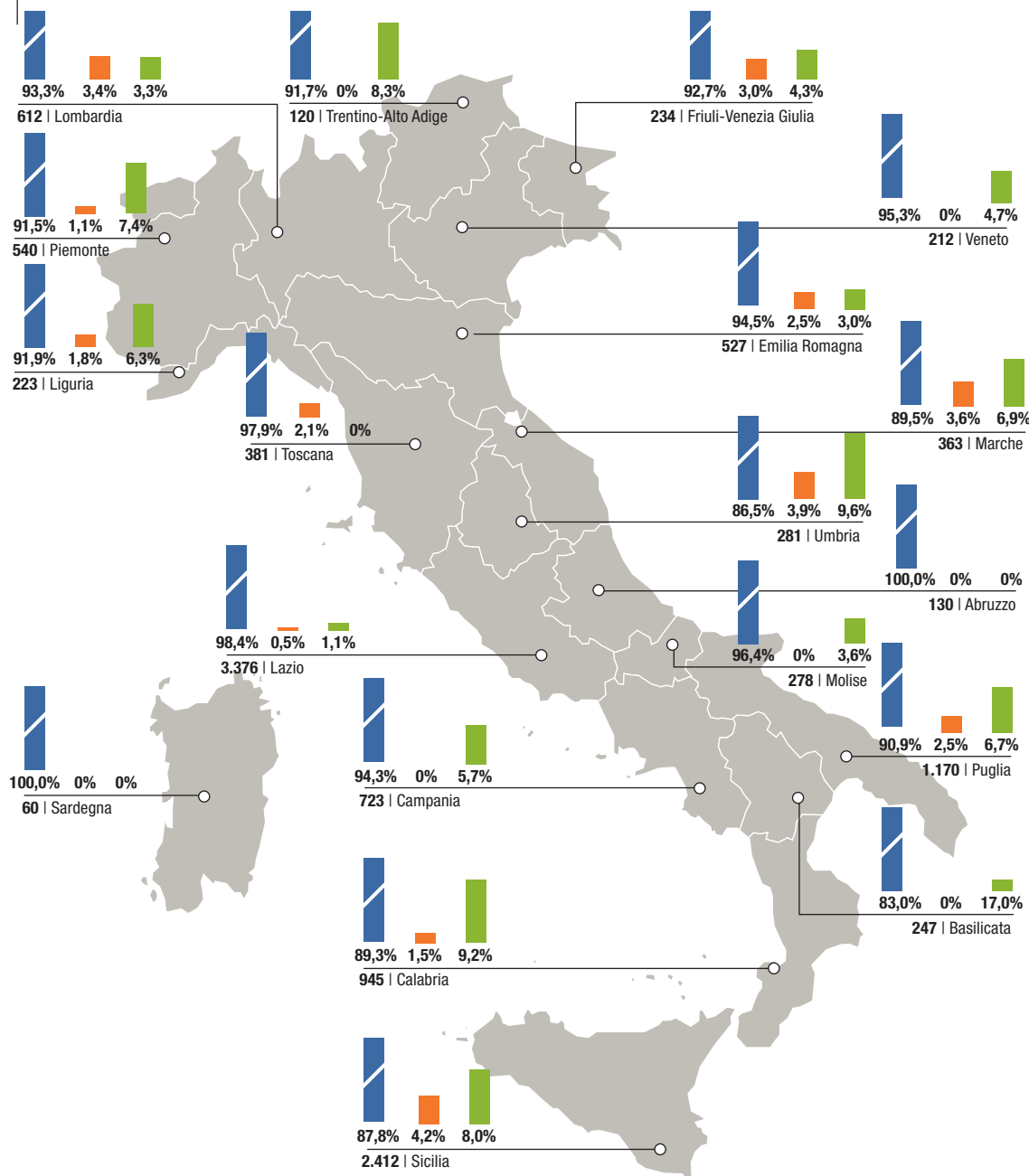
nistero dell'Interno e affidata con convenzione ad ANCI, in base alla legge n. 189/2002. Il Servizio Centrale ha compiti di monitoraggio, informazione, promozione, formazione, consulenza e assistenza tecnica agli enti locali, nonché di gestione delle attività di inserimento delle persone in accoglienza.

**Mappa 1**

**I posti di accoglienza della rete SPRAR per categorie di progetto (dato aggregato su base regionale)**

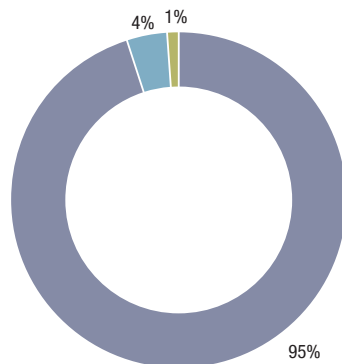
Valori percentuali e assoluti

- Ordinari
- Disagio mentale
- MSNARA





Nel 2013, a fronte di 10.381 posti finanziati, sono stati accolti 12.631 beneficiari, 4.808 persone in più rispetto al 2012. Mentre nel primo semestre del 2014 sono stati accolti 10.852 beneficiari, di cui 10.325 ordinari, 132 beneficiari con disagio mentale o disabilità e 395 minori stranieri non accompagnati (vedi grafico 6).

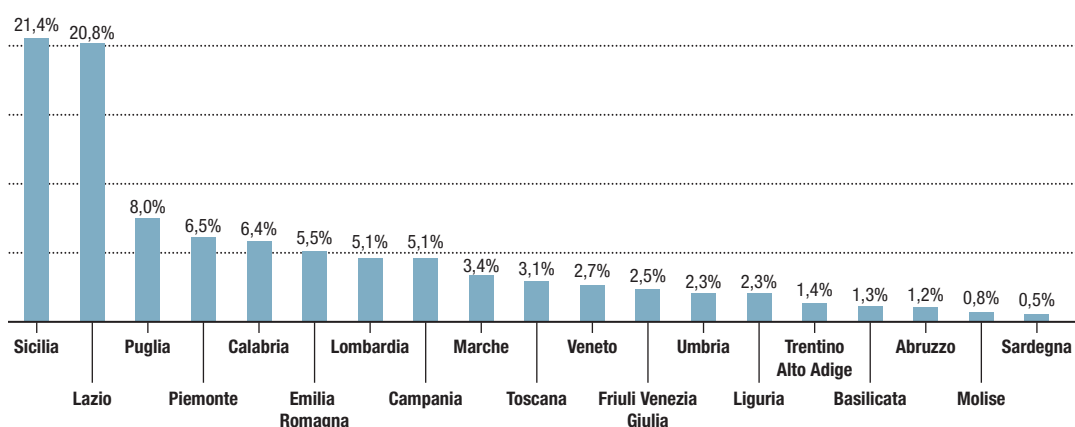


**Grafico 6**  
**Accolti nella rete SPRAR, primo semestre 2014**  
 Valori percentuali

■ Ordinari  
 ■ MSNARA  
 ■ Disagio mentale/disabilità

Con riferimento alla distribuzione regionale, sempre nel primo semestre del 2014, la presenza maggiore si registra in Sicilia (21,4% del totale nazionale) e nel Lazio (20,8%) mentre il

peso della presenza nelle restanti regioni è inferiore all'8%. Va sottolineato che in Valle d'Aosta non sono presenti centri di accoglienza della rete SPRAR (Vedi grafico 7).



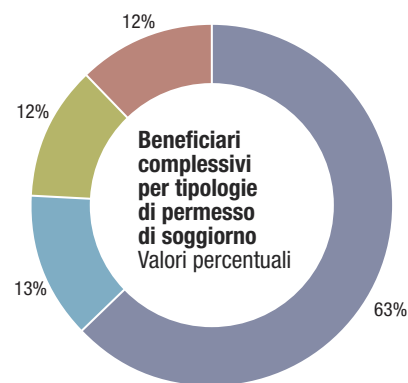
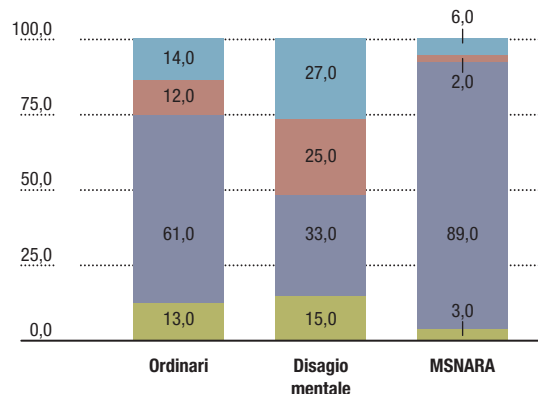
**Grafico 7**  
**Accolti nella rete SPRAR per regione (incidenza sul totale nazionale).**  
 Valori percentuali

Tra gli accolti, il 63% è richiedente protezione internazionale, mentre i restanti sono titolari di una forma di protezione (per il 13% umanitaria, per il 12% sussidiaria; il restante 12% ha ottenuto lo status di rifugiato). L'alto numero di richiedenti riflette la riorganizzazione della

rete dello SPRAR, dal momento che i recenti ampliamenti hanno permesso di accogliere ulteriori richiedenti protezione internazionale in prima istanza. Tale categoria costituisce la quasi totalità dei minori stranieri non accompagnati (89%) e il 61% dei beneficiari ordinari.

**Grafico 8**  
**Beneficiari dei progetti per tipologia di permesso di soggiorno.**  
 Valori percentuali

- Protezione umanitaria
- Rifugiati
- Richiedenti protezione internazionale
- Protezione sussidiaria



Tra le prime nazionalità dei beneficiari accolti nel 2014 troviamo al primo posto la Nigeria (14,4%), seguita da Pakistan (12%), Somalia (10,6%), Afghanistan (9,1%) e Gambia (9%). Mentre i paesi che si attestano tutti al di sotto dell'8%, sono l'Eritrea (7,7%), il Mali (6,9%), il Senegal (4,1%), l'Egitto (3,1%) e il Ghana (2,7%). L'incidenza dei minori stranieri nelle prime dieci nazionalità dei beneficiari complessivi è molto elevata tra gli egiziani (42%), seguiti a grande distanza dai nigeriani (12,8%), i senegalesi (12,5%) e i gambiani (11,4%).

Con riferimento al genere invece, emerge dallo studio, ancora una netta prevalenza maschile, soprattutto in alcune nazionalità in cui tale componente raggiunge la quasi totalità delle presenze: è il caso del Gambia (99,8%), del Mali (99,6%), del Pakistan (97,7%), del Senegal (96,1%), del Ghana (95,5%) e dell'Afghanistan (95,3%). Le nazionalità che presentano invece l'incidenza femminile maggiore tra i primi dieci Paesi di provenienza sono l'Egitto (35,6%), l'Eritrea (26,4%), la Somalia (26,3%) e la Nigeria (23,9%).

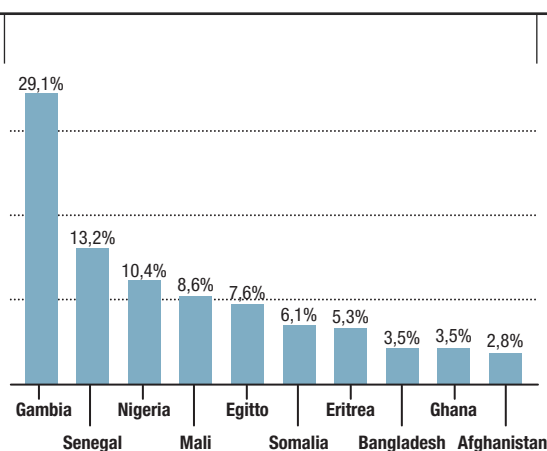
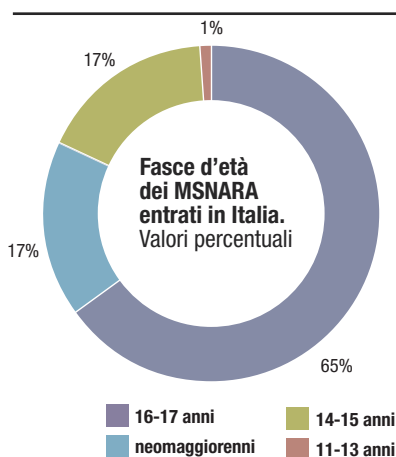
Infine se si leggono i dati in relazione all'età dei beneficiari emerge che la fascia d'età maggiormente rappresentata riguarda quella che va

dai 18 ai 25 anni, con una percentuale del 45%; mentre le persone fra i 26 e i 30 anni si attestano sul 22%. La somma di queste due fasce di età rappresenta il 67% del totale degli accolti. A seguire vi è poi la fascia di età compresa fra i 31 e i 35 anni (11%) e quella compresa fra i 36 e i 40 anni (5%). L'insieme delle persone con un'età compresa fra i 18 e i 40 anni rappresenta il 90% del totale degli accolti. I dati relativi al primo semestre del 2014 confermano la crescita del numero di accolti che rientrano nella fascia d'età che va dai 18 ai 25 anni.

Con riferimento invece ai servizi erogati nell'ambito dei progetti territoriali della rete SPRAR i beneficiari complessivi sono stati 48.231 con servizi che riguardano soprattutto l'assistenza sanitaria (21,2%), la mediazione linguistico-culturale (16,5%), l'assistenza sociale (15,5%), le attività multiculturali (12,1%), l'inserimento lavorativo (11%) e l'orientamento legale (8,7%). Rispetto al profilo dei beneficiari, il Rapporto si concentra sulla presenza di minori stranieri non accompagnati che provengono, in riferimento alla nazionalità, soprattutto da: Gambia che si colloca al primo posto con il 29,1%, seguito da Senegal (13,2%), Nigeria (10,4%), Mali (8,6%), Egitto (7,6%), Eritrea (5,3%), Bangladesh

(3,5%), Ghana (3,5%) e Afghanistan (2,8%) (Vedi grafico 7). Da questi dati parziali relativi al primo semestre del 2014, si evince una netta differenza rispetto agli anni precedenti, in cui la nazionalità afghana era quella prevalente, assieme alla bengalese e alla pakistana. I minori accolti sono quasi tutti di sesso maschile e per

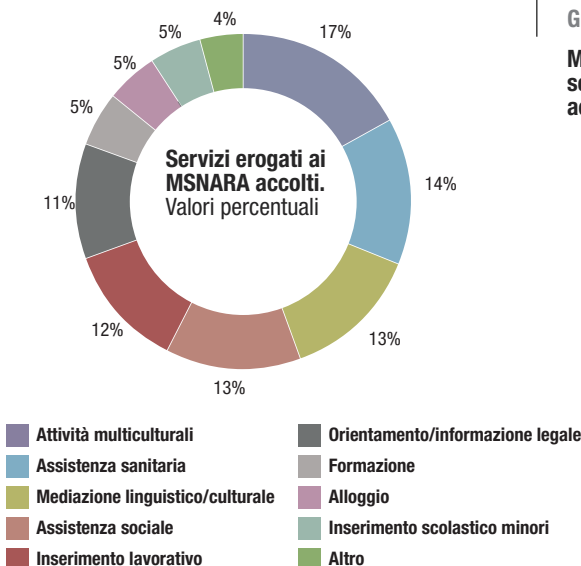
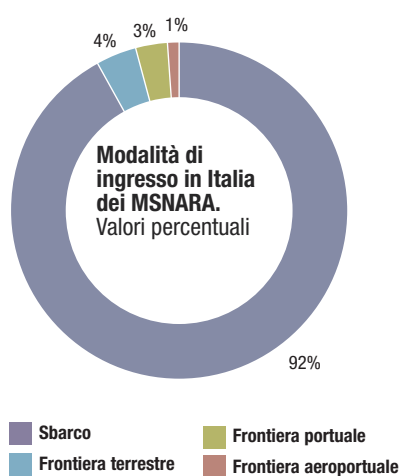
lo più compresi nella fascia d'età tra i 16 e i 17 anni, che rappresenta il 65%. Rispetto al 2013, dunque sembra manifestarsi un nuovo abbassamento dell'età media, giacché risultano presenti casi di minori tra gli 11 e i 13 anni (sebbene costituiscano l'1%) e aumentati i minori tra i 14 e i 15 anni (17%).



**Grafico 9**  
**Prime dieci nazionalità dei MSNARA (Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo) accolti nella rete SPRAR. Valori percentuali**

Con riguardo alle modalità di ingresso dei MSNARA nella quasi totalità dei casi è avvenuta tramite lo sbarco (91%), dato che innalza il trend di crescita degli ultimi anni. Residuali invece gli ingressi tramite le frontiere terrestri (4%), portuali (3%) e aeroportuali (1%). Per quanto riguarda i principali servizi erogati ai MSNARA

accolti, il 17% riguarda le attività multiculturali, il 14% l'assistenza sanitaria, il 13% la mediazione linguistico-culturale, un altro 13% l'assistenza sociale, il 12% l'inserimento lavorativo e l'11% l'orientamento e l'informazione legale (Vedi grafico 9).



**Grafico 10**  
**Modalità di ingresso e servizi erogati ai MSNARA accolti**





# Soggetti vulnerabili: apolidi, vittime di tratta e minori richiedenti asilo

## Cosa significa essere apolidi e il fenomeno in Italia

Il capitolo terzo è dedicato alla categoria dei soggetti vulnerabili, ovvero le persone apolidi, vittime di tratta e i minori stranieri richiedenti asilo le cui condizioni si intrecciano sempre più di frequente con quelle dei rifugiati e richiedenti asilo. Partendo dall'esame del significato di "apolide", in questa sezione del Rapporto si traccia il quadro attuale relativo agli strumenti normativi e di tutela degli apolidi con riferimento al caso italiano e alla missione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati. Secondo la definizione data dalla Convenzione relativa allo statuto delle Persone Apolidi adottata a New York il 28 settembre 1954, "l'apolide è la persona che nessuno Stato considera come suo cittadino in applicazione della sua legislazione. L'apolidia, dunque, è una condizione di anomalia giuridica cui è soggetto l'individuo al quale, per

circostanze varie e quasi sempre indipendenti dalla propria volontà, viene negata la titolarità ai diritti e ai doveri correlati alla cittadinanza".

Sostanzialmente bisogna distinguere tra apolidia originaria e apolidia successiva: nel primo caso si intende la situazione della persona che fin dalla nascita non è mai stata titolare di una cittadinanza, mentre l'apolidia successiva interviene in un determinato momento della vita di un individuo, in cui alla perdita della propria cittadinanza non corrisponde l'acquisto di una nuova. Un'ulteriore causa di apolidia può essere rintracciata nell'interazione con normative sulla cittadinanza marcatamente discriminatorie nei confronti delle donne: sono, infatti, ben 27 i Paesi al mondo ove la trasmissione della cittadinanza per via materna non avviene in condizioni paritarie rispetto a quella paterna.

Una delle problematiche maggiori legate alla descrizione del fenomeno dell'apolidia con riferimento alla sua diffusione a livello globale dipende dalla mancanza di dati affidabili sul numero della popolazione apolide o esposta al rischio di apolidia.

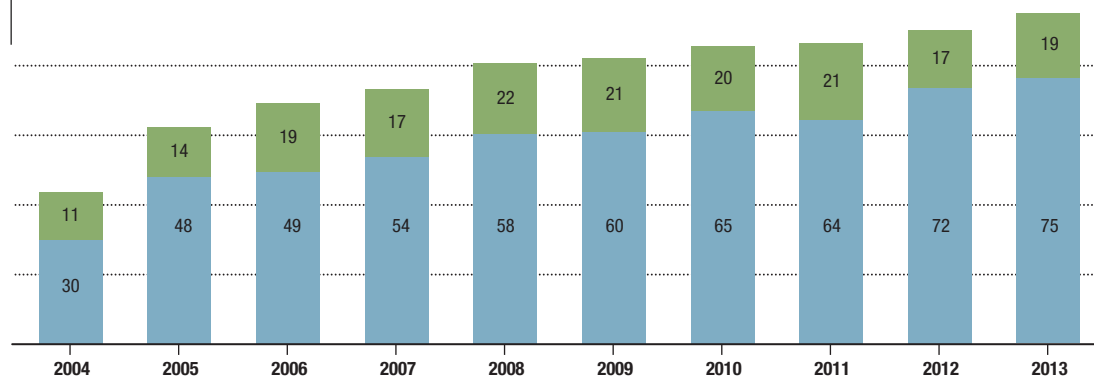
Tale lacuna è dovuta principalmente alle condizioni di vita in cui versano le persone apolide, spesso legate a contesti di precarietà e margi-

nalità, oltre che a uno scarso interesse nei confronti del fenomeno, che solo negli ultimi anni ha riscosso l'attenzione della comunità internazionale. Anche se negli ultimi dieci anni si sono registrati importanti progressi: ad oggi, sono 75 i Paesi che hanno istituito delle procedure per la raccolta di dati statistici affidabili con riferimento alla popolazione apolide (Vedi grafico 11).

**Grafico 11**

**Numero di Paesi che hanno fornito statistiche sulle persone apolide. Anni 2004-2013.**  
 Valori assoluti

■ Paesi con popolazione nota senza dati affidabili  
 ■ Paesi con dati affidabili



È in seguito però alla Seconda guerra mondiale che la comunità internazionale ha preso coscienza del fenomeno, in particolare si è riscontrato il legame tra l'apolidia e quello di rifugiato. “Già l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nell'affrontare la relazione fra l'apolide e il rifugiato, aveva sottolineato come l'apolidia, includendo in questa definizione l'impossibilità di stabilire la nazionalità di un individuo, possa dar luogo a sfollamenti; in questo senso, l'Assemblea ha sottolineato come la prevenzione e la riduzione dell'apolidia e la protezione delle persone apolide rivestano una particolare importanza altresì nella prevenzione di situazioni di potenziali rifugiati”. La situazione dell'apolidia nel mondo è molto complessa esistono numeri e statistiche che spesso non corrispondono. Ad esempio, in riferimento al caso italiano l'UNHCR ha elaborato nel 2011 una mappatura del fenomeno dell'apolidia in Italia: lo studio,

intitolato “Mapping Statelessness in Italy”, ha tentato di delineare il fenomeno in tutta la sua complessità, individuando delle direzioni di ricerca e evidenziando la grande frammentarietà delle informazioni reperibili sul numero e sulla composizione della popolazione apolide nel nostro Paese. Basti pensare che dall'ultimo rilevamento effettuato dall'ISTAT nel 2014, emerge che la presenza di persone apolide iscritte alle anagrafi dei Comuni di residenza si attesta sulle 583 persone, mentre, secondo stime elaborate dalla Comunità di Sant'Egidio, essi sarebbero circa 15.000 persone provenienti dalla ex Jugoslavia. Allo stesso modo, la scuola si presenta ancor più come un ambiente ove è possibile identificare casi di apolidia tra le nuove generazioni. Dai dati del Ministero dell'Istruzione riferiti all'anno scolastico 2012/2013, emerge che gli studenti apolide sono 246, ripartiti tra le Regioni italiane.

Tipo di scuola	Studenti apolidi	Studenti di nazionalità sconosciuta o non dichiarata
Scuola materna (3-6 anni)	59	
Scuola elementare (6-11 anni)	181	
Scuola media inferiore (11-14 anni)	48	2.236
Scuola media superiore (14-19 anni)	3	
<b>Totale</b>	<b>291</b>	

**Tabella 5**

**Studenti apolidi nelle scuole italiane. Anno scolastico 2009/2010**

Regioni italiane	Alunni apolidi	Totale alunni con cittadinanza non italiana (valori assoluti)
Piemonte	9	73.914
Valle D'Aosta	0	1.632
Lombardia	9	191.526
Trentino A.A.	5	17.299
Veneto	7	91.867
Friuli V.G.	1	18.563
Liguria	2	22.742
Emilia Romagna	9	90.286
Toscana	43	62.449
Umbria	0	17.390
Marche	1	27.118
Lazio	20	75.338
Campania	118	21.095
Puglia	0	16.329
Basilicata	0	2.326
Calabria	0	13.447
Sicilia	1	23.492
Sardegna	21	5.010
Nord-Ovest	20	289.814
Nord-Est	22	218.015
Centro	64	182.295
Sud	118	68.004
Isole	22	28.502
<b>Italia</b>	<b>246</b>	<b>786.630</b>

**Tabella 6**

**Studenti apolidi nelle scuole italiane per regioni Anno scolastico 2012/2013.**

Dati del Servizio Statistico del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Anno 2013.

Due sono gli strumenti a livello internazionale per la tutela degli apolidi: il primo, come visto, è la Convenzione sullo statuto delle persone apolidi adottata a New York il 28 settembre 1954 mentre l'altro è la Convenzione per la riduzione dell'apolidia adottata il 30 agosto 1961. La Convenzione del 1954 che, negli ultimi tra anni è passata da 65 a 82 Stati firmatari, stabilisce la definizione di apolidia senza però definirne un procedimento per il riconoscimento. Solo 12 Paesi al mondo hanno adottato una procedura per il riconoscimento di tale status, fra questi l'Italia.

### **La procedura di riconoscimento dello status di apolide in Italia e la cittadinanza**

**La procedura** per il riconoscimento dello status di apolidia in Italia è esperibile attraverso un procedimento amministrativo ovvero attraverso la promozione di un'azione giudiziale dinanzi al giudice ordinario. Il procedimento per la certificazione della condizione di apolidia in via amministrativa rientra tra le prerogative del Ministero dell'interno ed è regolato dall'art. 17 del D.P.R. 576/93: in base a tale norma, il Ministero "può" certificare la condizione di apolidia su istanza apposita presentata dalla persona interessata e corredata dei documenti necessari". Una volta esaminata la documentazione presentata dall'istante, il Ministero dell'interno può richiedere un parere al Ministero degli Esteri al fine di accertare l'effettiva assenza di un vincolo di cittadinanza fra il richiedente lo status di apolide e lo/gli Stato/i con cui può aver avuto legami significativi, ad esempio per nascita, per residenza o per cittadinanza precedente. Il procedimento, in questo caso, può durare fino a 895 giorni. Una seconda modalità attraverso la quale si può ottenere il riconoscimento dell'apolidia è l'accertamento dello status in via giudiziale presso il Tribunale ordinario (procedura che esisteva in Italia precedentemente alla ratifica della Convenzione del 1954). Una delle distinzioni tra i procedimenti per la certificazione dello status di apolidia in via amministrativa e in via giudiziale si riscontra nei requisiti di accesso alla procedura. Mentre, infatti, la prima può essere intrapresa

solo dallo straniero regolarmente soggiornante in Italia, la procedura in via giudiziale permette che la situazione personale del richiedente sia esaminata indipendentemente dal possesso di un titolo di soggiorno. Rispetto invece al riconoscimento della cittadinanza l'art. 32 della Convenzione del 1954 impone agli Stati l'adozione di meccanismi volti a facilitare l'assimilazione e la naturalizzazione degli apolidi. Nell'ordinamento italiano, due sono le disposizioni che riguardano le persone apolidi: la prima prevede la concessione della nazionalità ai bambini nati in Italia che sarebbero altrimenti apolidi. L'art. 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 prevede che "è cittadino per nascita chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono". La seconda disposizione prevede invece la possibilità per l'apolide di presentare domanda per la concessione della cittadinanza italiana trascorsi cinque anni di residenza regolare in Italia.

### **La tratta delle persone e l'asilo**

**Particolare attenzione** viene dedicata anche al tema della tratta degli esseri umani e al legame con la normativa sull'asilo. In Italia la correlazione e l'interdipendenza tra protezione internazionale e tratta di esseri umani nell'ambito dei flussi migratori irregolari appare sempre più forte, sebbene la letteratura sull'argomento risulti scarsa e non siano disponibili dati quantitativi. Il fenomeno della tratta di esseri umani, in costante evoluzione, comprende attualmente modalità di azione, tipologie di vittime e forme di sfruttamento sempre più diversificate e complesse. Accanto ai modelli per così dire "tradizionali" di sfruttamento, stanno infatti sorgendo nuove forme di tratta finalizzate a una vasta gamma di attività illegali coercitive (furto, borseggio, accattonaggio, vendita di prodotti contraffatti, coltivazione e spaccio di droga, e seppure con frequenza ben minore, rimozione di organi, matrimoni forzati). L'Italia dispone di strumenti normativi di tutela delle persone e contrasto alla criminalità che rappresentano tuttora un punto di riferimento per l'intero panorama europeo. In

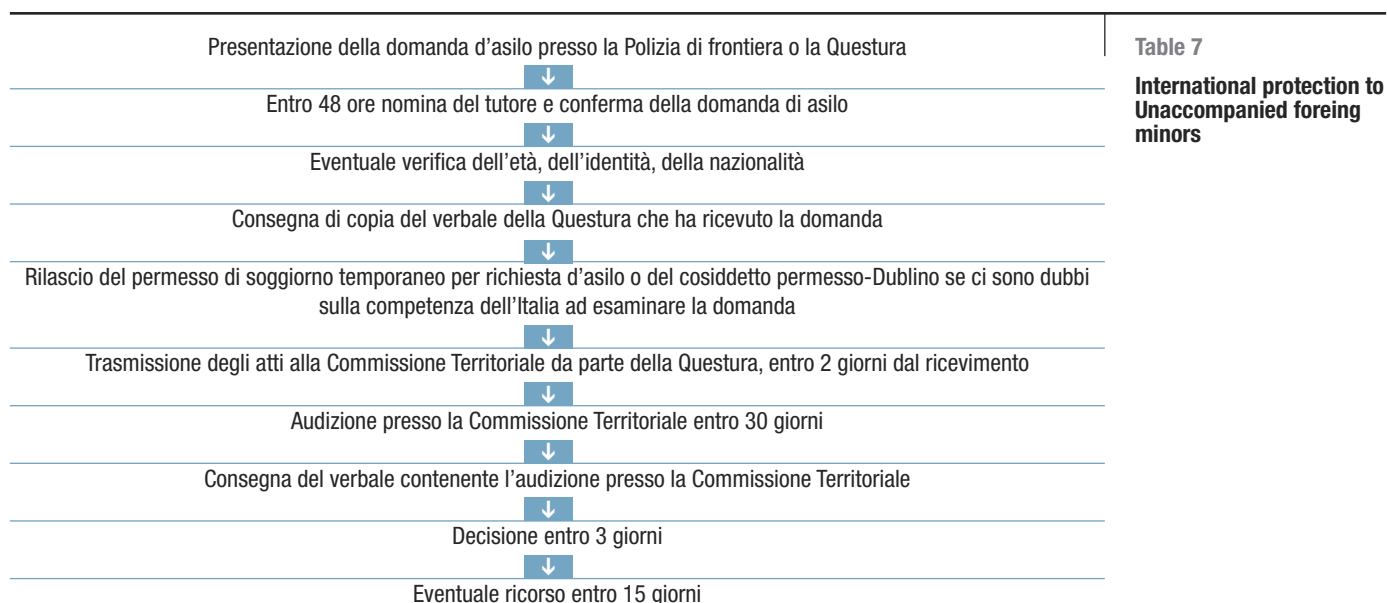


particolare, l'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione (d.lgs. 286/98) prevede il rilascio del permesso di soggiorno al fine di consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza e integrazione, indipendentemente da una formale denuncia degli sfruttatori e dalla testimonianza in un procedimento penale. I permessi rilasciati hanno però oscillato solo tra le 800 e le 1.000 unità l'anno, sino a scendere nel 2012 intorno alle 520 unità. Questo scarso risultato pone seri dubbi circa l'attualità di questo strumento soprattutto a fronte del massivo ricorso al canale della protezione internazionale da parte delle potenziali vittime di tratta. Contemporaneamente si pone l'esigenza, nella procedura d'asilo, di riuscire ad intercettare queste situazioni di grande vulnerabilità e a prevedere le forme di intervento più adeguate.

## I Minori stranieri richiedenti asilo: la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale

Come visto nel corso dell'ultimo decennio, la presenza di minori stranieri non accompagnati

è divenuta un fattore comune all'interno dei flussi migratori internazionali. Essi rappresentano una categoria particolarmente vulnerabile, non a caso la tutela prevista dalla normativa in materia di asilo, non è sostitutiva ma bensì aggiuntiva rispetto a quella generica prevista per i minori, i quali non possono in alcun caso essere trattenuti presso i centri di identificazione o di permanenza temporanea, in forza dell'art. 2 comma 5 del d.p.r. 303/2004. I minori stranieri non accompagnati per i quali si teme possano subire persecuzioni nel loro Paese per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le proprie opinioni politiche, hanno diritto a presentare, con il supporto del tutore, domanda di protezione internazionale. In forza dell'art. 2 comma 5 del d.p.r. 303/2004, si applica la procedura ordinaria in base alla quale il questore entro due giorni dalla presentazione della richiesta invia l'istanza alla Commissione territoriale che entro al massimo trenta giorni procede all'audizione. Nel contempo l'accoglienza è effettuata, come disposto dal d.lgs. n. 140 del 2005, ad opera dell'ente locale nell'ambito dei servizi del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) (Vedi Tabella).





# Le migrazioni forzate a livello internazionale ed europeo

**Il Rapporto si conclude** con un capitolo dedicato alla questione delle migrazioni forzate a livello globale in cui si evidenzia come nel 2013 più di 2,5 milioni di persone sono state costrette ad abbandonare le loro case e a cercare protezione al di fuori dei confini del proprio paese, la maggior parte delle quali nei paesi limitrofi.

Questi nuovi rifugiati sono andati ad aggiungersi ai 2 milioni che erano diventati rifugiati nel 2011 e nel 2012.

La guerra in Siria, che nel 2013 è entrata nel suo terzo anno, ha rappresentato la causa primaria di questi esodi, come evidenziato da due drammatici eventi.

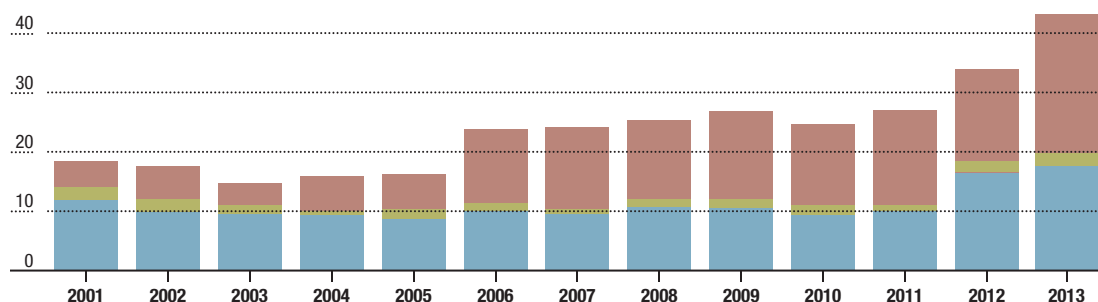
Nel 2013 sono stati infatti oltre 51 milioni le persone costrette alla migrazione forzata (sfollati, fuggiti da guerre, conflitti e violazioni dei diritti umani) di cui 42,9 milioni sono di competenza dell'UNHCR.

**Grafico 12**

**Migrazioni forzate, persone di competenza UNHCR, anni 2001-2013.**  
 Valori in milioni

Fonte: elaborazioni Cittalia su dati UNHCR (anni vari).

- Rifugiati
- Richiedente asilo
- Sfollati



Tra questi si contavano 16,7 milioni di rifugiati, 33,3 milioni di sfollati interni (IDPs) e circa 1,2 milioni di persone la cui domanda d'asilo non era stata ancora determinata entro la fine del periodo di riferimento. Nel 2013 si sono registrati i più elevati livelli di migrazioni forzate almeno dal 1989, primo anno per il quale sono state disponibili statistiche complete sulle migrazioni forzate nel mondo. Se questi 51,2 milioni di persone costituissero una nazione, si trat-

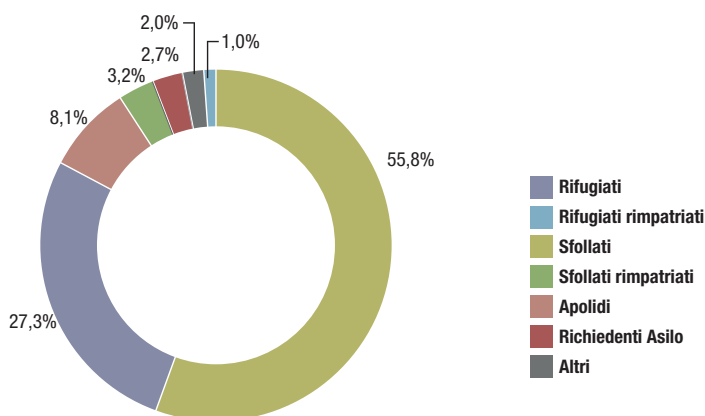
terebbe del ventiseiesimo paese al mondo per ampiezza della popolazione.

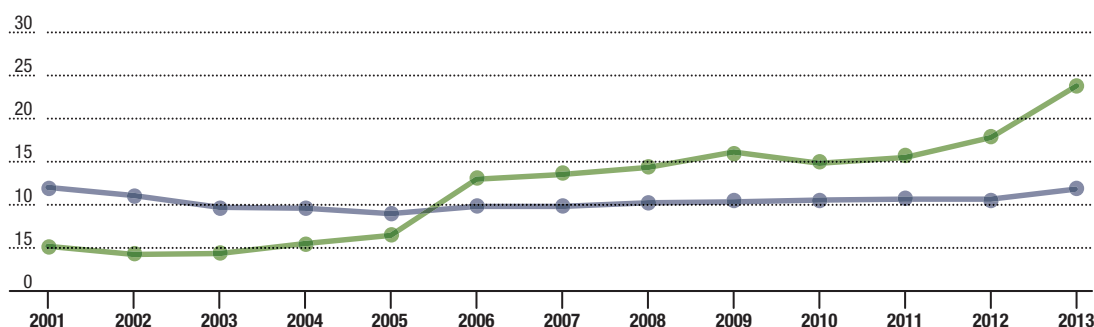
Circa 414.600 rifugiati sono stati in grado di tornare al proprio paese d'origine durante l'anno, un dato purtroppo inferiore di un quinto rispetto a quanto rilevato nel 2012 (526.000). Al contrario, nel 2013 l'UNHCR ha presentato agli Stati per il reinsediamento i casi di oltre 93.200 rifugiati e circa 71.600 sono partiti con l'assistenza dell'Agenzia delle Nazioni Unite.

**Grafico 13**

**Persone di competenza UNHCR per status. Anno 2013.**  
 Valori percentuali

Fonte: elaborazioni Cittalia su dati UNHCR (2013).





**Grafico 14**

**Rifugiati e sfollati di competenza UNHCR. Anni 2001-2013**  
 Valori in milioni

Fonte: elaborazioni Cittalia su dati UNHCR (anni vari).

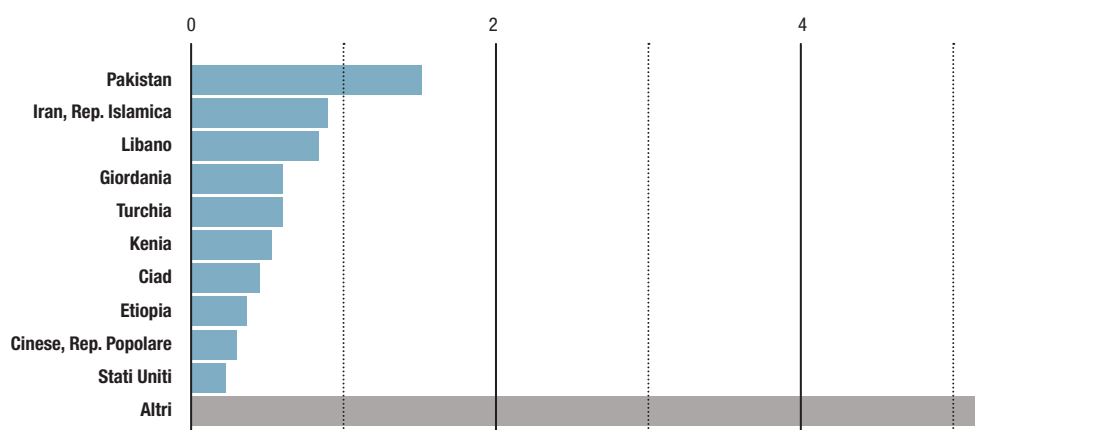
■ Rifugiati  
 ■ Sfollati

Alla fine dello scorso anno il numero globale di rifugiati sotto il mandato dell'UNHCR è stato stimato in 11,7 milioni, circa 1,2 milioni in più rispetto alla fine del 2012 (+11%). Si è trattato del livello più alto dal 2001, quando le persone considerate come rifugiati a fine anno erano state 12,1 milioni. Durante il 2013, sono stati registrati 2,2 milioni di rifugiati siriani, soprattutto nei paesi limitrofi, mentre sono state centinaia di migliaia le persone fuggite dal proprio paese in tutta l'Africa, dalla Repubblica Centrafricana alla Repubblica Democratica del Congo, dal Sud Sudan al Sudan e dal Mali. Non si assisteva a un simile incremento del numero di rifugiati dal 1994.

Il 53 per cento dei rifugiati in tutto il mondo proviene da tre paesi: Afghanistan, Siria e Somalia mentre è stato il Pakistan ad aver ospitato il maggior numero di rifugiati in tutto il mondo (1,6 milioni), seguito dall'Iran (857.400), dal

Libano (865.500), dalla Giordania (641.900) e dalla Turchia (609.900).

In Europa, invece, anche se la popolazione globale dei rifugiati è rimasta relativamente stabile - ovvero circa 1,8 milioni di persone -, due importanti sviluppi avvenuti nel 2013 sono andati a compensarsi a vicenda. Innanzitutto, la Turchia ha gestito l'arrivo di circa 478.000 profughi siriani durante l'anno, di cui circa 140.800 tornati spontaneamente al loro paese nel corso dello stesso 2013. Altri 37.800 richiedenti siriani si sono visti riconoscere la protezione internazionale su base individuale in paesi europei. In secondo luogo, i dati complessivi dei rifugiati in Europa hanno subito un calo connesso alla significativa riduzione nel numero di rifugiati in Germania. Le cifre relative ai rifugiati sono passate da 589.700 all'inizio del 2013 a 187.600 alla fine dell'anno, a causa di un allineamento nelle definizioni utilizzate per contare i rifugiati.



**Grafico 15**

**Primi 10 paesi di accoglienza, Rifugiati di competenza UNHCR. Anno 2013**  
 Valori in milioni

Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR (2013).



Alla fine del 2013, le regioni in via di sviluppo ospitavano 10,1 milioni di persone, equivalenti all'86% dei rifugiati del mondo, il valore più alto degli ultimi 22 anni. I paesi in assoluto meno sviluppati hanno da soli provveduto a dare asilo a 2,8 milioni di rifugiati, corrispondenti al 24% del totale mondiale. Un simile andamento trova ulteriore conferma nell'analisi del numero di rifugiati accolti in rapporto al Prodotto Interno Lordo (PIL) (a parità del potere di acquisto, PPP) pro capite. Il rapporto tra la popolazione di rifugiati ospitati in un paese e il suo livello di reddito medio può rappresentare un indicatore dell'onere connesso all'accoglienza dei rifugiati. Quando per ogni dollaro americano di PIL (PPP) pro capite viene accolto un elevato numero di rifugiati, si può affermare che il contributo relativo e l'impegno speso dal paese in questione, in rapporto alla sua economia nazionale, sia a sua volta da considerarsi

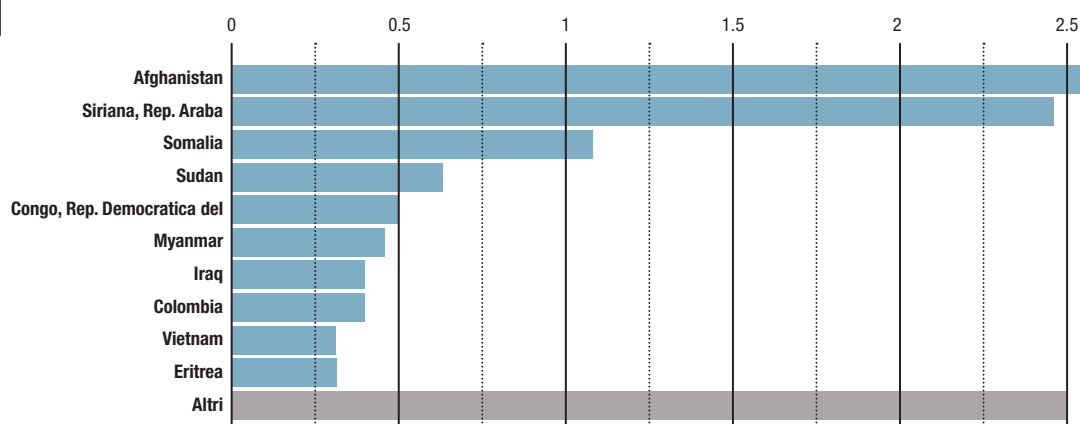
elevato. Nel 2013, i 40 paesi con il maggior numero di rifugiati per dollaro pro capite di PIL (PPP) facevano tutti parte di regioni in via di sviluppo e comprendevano anche i 22 paesi in assoluto meno sviluppati. Più di 5,4 milioni di rifugiati, corrispondenti al 46% dei rifugiati di tutto il mondo, risiedevano in paesi il cui PIL (PPP) pro capite era inferiore a 5 dollari americani.

Il Pakistan ha avuto il più alto numero di rifugiati in relazione alla sua economia nazionale, in considerazione dei 512 rifugiati per dollaro americano (PPP) pro capite che ha accolto (cfr. Figura 4). L'Etiopia si è classificata al secondo posto con 336 rifugiati, seguita da Kenya (295), Ciad (199), Sud Sudan (177) e Repubblica Democratica del Congo (153). Bisogna scendere solo al 44° posto per trovare il primo paese sviluppato: la Serbia con 7 rifugiati per dollaro americano (PPP) pro capite.

**Grafico 16**

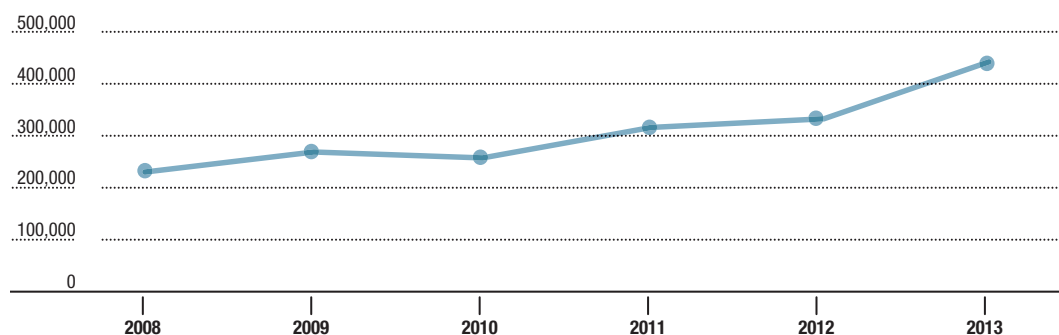
**Primi 10 paesi di origine, Rifugiati di competenza UNHCR. Anno 2013**  
 Valori in milioni

Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR (2013).



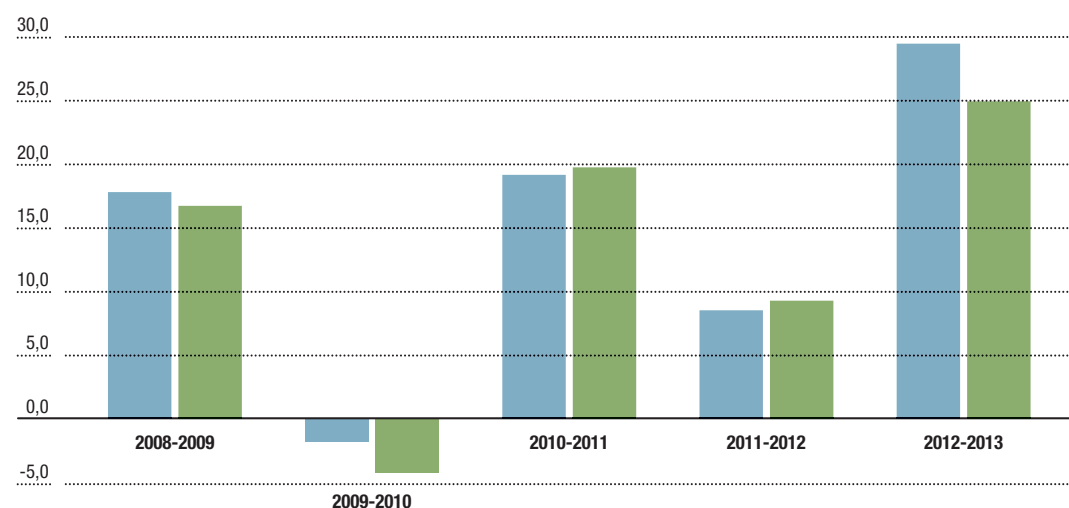
## Le domande di protezione internazionale in Europa

Nei 28 Stati membri dell'Unione Europea sono state presentate, nel corso del 2013, 435.390 domande di asilo. L'incremento rispetto all'anno precedente sfiora il 30%, con quasi 100.000 domande in più rispetto al 2012. Si stima che il 90% circa delle domande siano state presentate da nuovi richiedenti, mentre il rimanente 10% è composto da ricorsi di persone che avevano già fatto richiesta precedentemente.



**Grafico 17**  
**Domande di protezione internazionale nell'Unione Europea (28 stati). Anni 2008-2013**  
 Valori assoluti

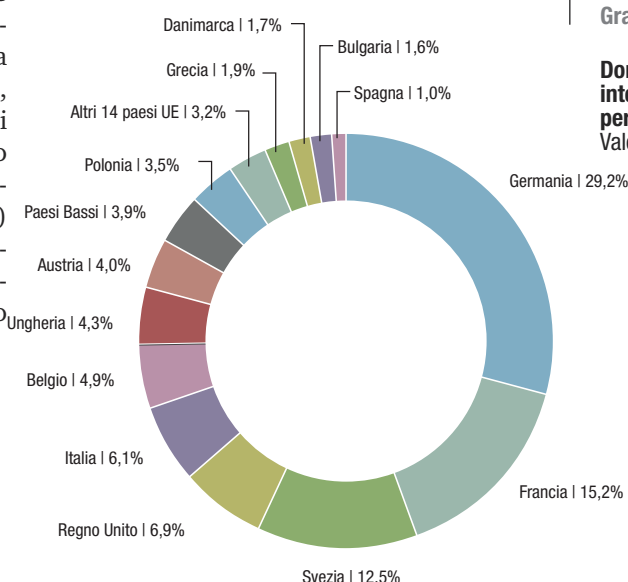
■ EU - 28



**Grafico 18**  
**Variazione delle domande di Protezione internazionale nell'Unione Europea (28 stati) e in Europa. Anni 2008-2013**  
 Valori percentuali

■ EU - 28  
 ■ Europa

Nel 2013, il maggior numero di richiedenti è stato registrato in Germania (126.995 richiedenti, il 29,2% del totale), seguita dalla Francia (66.265, ovvero il 15,2%), Svezia (54.365, 12,5% del totale), il Regno Unito (30.110, pari al 6,9%), Italia (26.620, pari al 6,1%), Belgio (21.215, 4,9%), Ungheria (18.900, 4,3%), Austria (17.520, 4,0%), Paesi Bassi (17.160, 3,9%) e Polonia (15.245, ovvero il 3,5%). Complessivamente, questi dieci Stati membri hanno ricevuto quasi il 90,6% di tutte le domande di asilo presentate in Unione Europea.



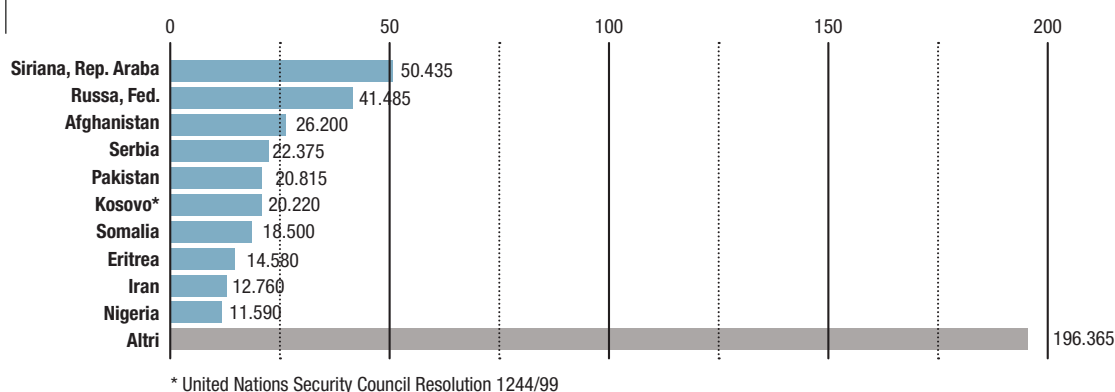
**Grafico 19**  
**Domande di protezione internazionale in Europa per Paese. Anno 2013**  
 Valori percentuali

Delle oltre 400mila domande presentate nell'Unione, siriani e russi hanno rappresentato il 21,1% di tutti i richiedenti asilo. In particolare la Siria con 50.435 domande, pari al 11,6%, è diventata nel 2013 il primo paese d'origine dei richiedenti, seguita da Russia (41.485), Afghanistan (26.200), Serbia (22.375), Pakistan (20.815) e Kosovo (20.220). Rispetto all'anno passato, la crescita maggiore si è registrata per

i cittadini provenienti dall'Eritrea, passati da 6.400 a 14.580 domande, seguita dai siriani che hanno più che raddoppiato le loro richieste di protezione internazionale (da 24.115 a più di 50mila) a causa del conflitto in corso nel loro paese. Altra crescita considerevole è stata quella dei cittadini del Kosovo (da 10.210 a 20.220) e della Federazione Russa (da 24.290 a 41.485).

**Grafico 20**

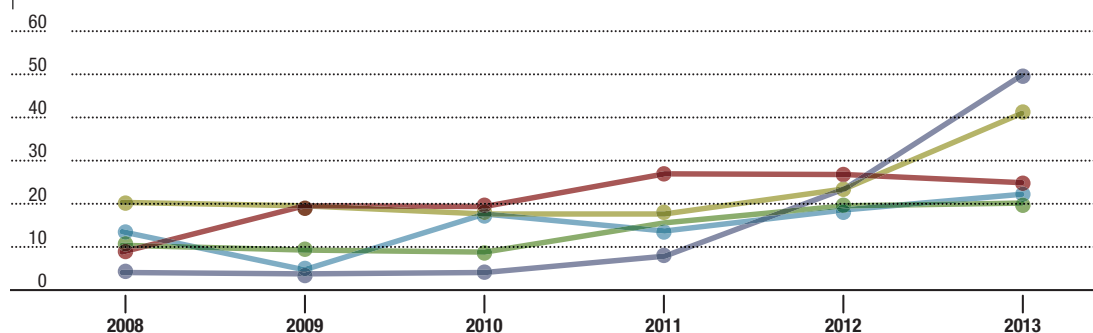
**Primi 10 paesi di provenienza dei richiedenti protezione internazionale in UE-28. Anno 2013.**  
 Valori in migliaia



**Grafico 21**

**Richieste di protezione internazionale, primi 5 paesi di provenienza al 2013. Anni 2008-2013**  
 Valori in migliaia

■ Siriana, Rep. Araba  
 ■ Serbia  
 ■ Russa Fed.  
 ■ Pakistan  
 ■ Afghanistan



Nel corso del 2013 sono state presentate ai 28 membri dell'UE 12.635 domande di protezione internazionale per minori richiedenti asilo, valore che non si discosta dalle 12.715 richieste del 2012. Il paese con la richiesta maggiore è stato la Svezia (3.850), confermandosi al primo posto per le domande riguardanti minori non accompagnati, seguita da Germania (2.485), Regno Unito (1.175), Austria (975, primo paese sotto il migliaio) e Italia (805, valore inferiore alle 970 domande dell'anno precedente). È da sottolineare come il 50,1% delle domande si concentri nei primi due paesi – Svezia e Germania –, e come il restante 49,9% sia eterogeneamente distribuito tra i restanti 26 paesi del-

l'Unione. Nel corso del 2013, complessivamente le domande con esito positivo sono state 135.740, valore in crescita rispetto al 2012 (102.700) e al 2011 (84.300). La metà delle decisioni positive (50,6%) è stato registrato da tre paesi: Svezia (26.400), Germania (26.080) e Francia (16.155), mentre quasi l'80% degli esiti positivi viene raggiunto considerando anche Italia (14.465), Regno Unito (13.400) e Paesi Bassi (10.620). A livello europeo, delle oltre 130mila persone che hanno ottenuto una forma di protezione, il 47,5% (pari a 64.465 individui) ha ottenuto lo status di rifugiato, il 37,5% (50.890) la protezione sussidiaria e nel 15,0% dei casi quella umanitaria.

## PROFILI DEI SOGGETTI 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 società, inclusione sociale, partecipazione e gestione degli spazi pubblici e politiche urbane. La missione di Cittalia è accompagnare le città e i comuni italiani nell'affrontare le sfide poste dalla trasformazione della società e dell'economia con l'obiettivo di sviluppare politiche pubbliche efficaci e migliorare le loro capacità di programmazione, gestione e valutazione. Cittalia ricopre inoltre il ruolo di National Dissemination Point per l'Italia del programma europeo Urbact e ha al suo interno il Servizio Centrale, struttura di coordinamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

**La 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'UCEI, 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.

**SPRAR** – Istituito dalla Legge n. 189 del 2002, il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è costituito dalla rete degli enti locali che – per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata – accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. A livello territoriale gli enti locali, con il prezioso supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di “accoglienza integrata” a favore di persone richiedenti asilo e rifugiate. 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 socio-economico. Il coordinamento e il monitoraggio dello SPRAR è affidato dal Ministero dell'interno ad ANCI, per il tramite del Servizio centrale.

**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



# Report on International Protection In Italy 2014

ABRIDGED VERSION

# La p ir i

