

Il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia: punti di forza e criticità

Introduzione

Secundo il rapporto pubblicato in occasione della Giornata Mondiale del Rifugiato 2015 dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Unhcr), il numero dei migranti forzati alla fine del 2014 ha raggiunto i 59,5 milioni. I numeri sono impressionanti e tutto fa pensare che continueranno ad aumentare. Negli ultimi cinque anni, sono scoppiati o si sono riattivati almeno quindici conflitti: otto in Africa (Costa d'Avorio, Repubblica Centrafricana, Libia, Mali, nord-est della Nigeria, Repubblica Democratica del Congo, Sud Sudan e, quest'anno, Burundi); tre in Medio Oriente (Siria, Iraq e Yemen); uno in Europa (Ucraina) e tre in Asia (Kirghizistan, e diverse aree del Myanmar e del Pakistan). Solo poche di queste crisi possono dirsi risolte. Nonostante la grande attenzione dei media europei, la crisi del Mediterraneo rappresenta una parte relativamente piccola del quadro globale.

Anche nel contesto di una forte crescita nel numero di migranti forzati in Europa – e, quindi, delle richieste d'asilo che nel 2014 hanno superato quota 626mila nei paesi Ue, segnando un +45,1% rispetto all'anno precedente –, la distribuzione globale dei rifugiati resta fortemente sbilanciata verso le nazioni meno ricche. Quasi 9 rifugiati su 10 (86% del totale) vivono in regioni e paesi economicamente meno sviluppati.

L'Italia, con 64.625 domande nel 2014 secondo Eurostat, è il terzo paese dell'Unione per numero di richiedenti asilo dopo Germania (203mila) e Svezia (81mila). Nel 2014 gli arrivi via mare in Italia sono stati oltre 170.000: una media di 14.200 arrivi al mese. I migranti giunti in Italia via mare nel 2015, alla data del 16 luglio, sono saliti a quota 82.464: il 9% in più rispetto all'anno scorso, quando si registrarono 76.634 arrivi nello stesso periodo secondo i dati del Ministero dell'Interno. I principali paesi di origine dei migranti giunti in Italia via mare nel 2015 sono Eritrea (10.985), Somalia (4.958), Nigeria (4.630), Siria (3.185), Gambia (2.941) e Senegal (2.328).

Il sistema di accoglienza in Italia

Attualmente, alla fine di luglio 2015, il sistema di accoglienza italiano per i richiedenti e titolari di protezione internazionale è frammentato e comprende diverse tipologie di strutture. Sono presenti sul territorio nazionale: 4 Cpsa (Centri di primo soccorso e accoglienza); 10 Cara (Centri di accoglienza per richiedenti asilo) e Cda (Centri di accoglienza a breve termine); la rete Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e

rifugiati) e strutture di accoglienza temporanea (Cas - Centri di accoglienza straordinari). L'Intesa tra il Governo e le Regioni e gli Enti Locali, adottata nell'ambito della Conferenza Unificata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il 10 luglio 2014, ha approvato un Piano Nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di migranti, adulti, famiglie e minori non accompagnati con la finalità di riorganizzare e razionalizzare il sistema di accoglienza a livello nazionale.

Gli obiettivi del Piano Nazionale sono principalmente due: dare risposte immediate alle impellenti esigenze di accoglienza delle persone che arrivano in numeri molto elevati, specialmente sbarcando sulle coste del Sud, e impostare contestualmente un piano strutturato che permetta di ricondurre tutti gli interventi di accoglienza a una gestione ordinaria e programmabile, uscendo finalmente dalla stagione dell'emergenza.

Questo nuovo piano prevede tre fasi:

- *soccorso e prima assistenza*, da realizzarsi in "strutture governative" dove si "dovranno avere tempi di permanenza contenuti al fine di garantire il massimo turn over";
- *prima accoglienza*, che dovrebbe avvenire in 10 centri di livello regionale o interregionale denominati *hub*, finanziati dal Ministero degli Interni e individuati in collaborazione con le Regioni e gli Enti Locali in base alle caratteristiche socio-economiche del territorio. Tali centri dovrebbero svolgere tutte le attività al momento effettuate presso i Cara. Attualmente solo uno di questi centri è effettivamente operativo: si tratta dell'hub per l'accoglienza della Regione Emilia Romagna, allestito nella struttura che ospitava il Cie (Centro d'identificazione ed espulsione) di Bologna, inutilizzata da due anni;
- *seconda accoglienza e integrazione*. Tali interventi dovrebbero essere effettuati dallo Sprar, destinato a divenire, quando adeguatamente ampliato, l'unico sistema di seconda accoglienza. Per arrivare a questo obiettivo, è previsto un graduale riassorbimento dei Cas, al fine di assicurare l'omogeneità degli standard qualitativi di accoglienza e dei servizi erogati. Tuttavia va rilevato che, al mese di giugno 2015, la rete Sprar accoglieva appena il 25% dei 78mila richiedenti e titolari di protezione internazionale accolti in Italia (cfr. *infra* pp. 135-139). Oltre 10.000 persone erano ospitate nelle diverse tipologie di centri governativi, mentre il 62% del totale risiedeva presso strutture di accoglienza temporanea.

Il coordinamento del sistema è affidato al Tavolo di coordinamento nazionale e ai Tavoli di coordinamento regionali previsti dal Dm Interno n. 9225 del 17 ottobre 2014. Affinché il sistema possa risultare efficace e sostenibile, dovrà essere articolato sulla base di una stima degli arrivi sul territorio che consenta di determinare una previsione di fabbisogno di posti nelle diverse fasi dell'accoglienza.

L'esigenza di gestire i flussi che si muovono attraverso il Mediterraneo ha portato alla programmazione della distribuzione dei migranti sul territorio per contingenti progressivi di 10.000 unità, secondo un sistema di quote regionali. Nel corso del 2014 si è effettivamente alleggerita la pressione sui territori di sbarco: se nel 2013 il 55% dei migranti accolti era collocato in Sicilia e un ulteriore 20% in Puglia, nel 2014 in Sicilia ne risultano accolti il 22% e in Puglia il 9%.

ITALIA. Migranti nei centri di accoglienza per regione e tipologia delle strutture ospitanti, valori assoluti e percentuali (18.06.2015)

Regione	Strutture temporanee	Cara, Cda e Cpsa	Sprar	Totale	Distribuzione %
Sicilia	5.457	5.135	4.457	15.049	19,2
Lazio	2.961	900	4.569	8.430	10,7
Lombardia	7.013	-	806	7.819	10,0
Puglia	1.669	2.315	1.739	5.723	7,3
Campania	4.405	-	1.050	5.455	7,0
Emilia Romagna	4.029	-	782	4.811	6,1
Calabria	1.577	1.336	1.795	4.708	6,0
Piemonte	3.597	-	889	4.486	5,7
Toscana	3.399	-	549	3.948	5,0
Veneto	3.576	-	303	3.879	4,9
Marche	1.687	106	538	2.331	3,0
Friuli Venezia Giulia	1.732	256	323	2.311	2,9
Sardegna	1.622	253	88	1.963	2,5
Liguria	1.227	-	311	1.538	2,0
Molise	975	-	405	1.380	1,8
Umbria	918	-	364	1.282	1,6
Abruzzo	1.026	-	217	1.243	1,6
Basilicata	667	-	382	1.049	1,3
Trentino Alto Adige	827	-	149	976	1,2
Valle d'Aosta	103	-	-	103	0,1
Totale	48.467	10.301	19.716	78.484	100,0
<i>Distribuzione %</i>	<i>61,8</i>	<i>13,1</i>	<i>25,1</i>	<i>100,0</i>	<i>-</i>

FONTE: Elaborazioni su dati Anci e del Ministero dell'Interno

I minori stranieri non accompagnati

Una delle criticità principali della gestione degli arrivi sulle coste Italiane è l'assistenza e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, un gruppo particolarmente vulnerabile di migranti (cfr. *infra* pp. 153-156). Secondo le stime di *Save the Children*, dal 1 gennaio al 25 giugno 2015 sono arrivati via mare solo in Italia almeno 6.300 minori, di cui 4.000 circa non accompagnati. Fino a oggi l'Italia ha affrontato l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati solo in termini di emergenza, con un continuo rimpallo di competenze e responsabilità tra istituzioni locali e nazionali.

L'Intesa di luglio 2014 ha definito un nuovo sistema di accoglienza anche per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati: essi potranno infatti accedere allo Sprar, nei limiti delle risorse e dei posti disponibili.

A regime sono pertanto previste:

- una prima accoglienza in strutture governative ad alta specializzazione;
- un'accoglienza di secondo livello nell'ambito dello Sprar, adeguatamente potenziato.

Anche in questo caso il sistema Sprar è stato individuato come uno strumento in grado di rispondere in maniera tempestiva ed efficace alle esigenze di accoglienza di questi minori attraverso regole certe, assicurando pari condizioni di accesso a tutti i minori non accompagnati, maggiore solidità e qualità nella rete di accoglienza e di tutela, ma anche garantendo un'ottimizzazione delle risorse pubbliche, visto che nella gestione d'emergenza i costi sono maggiori ed è più difficile garantire efficienza e trasparenza.

Le necessarie risorse sono state trasferite dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al Ministero dell'Interno. Bisogna tuttavia rilevare che l'attuale dotazione del Fondo per l'accoglienza dei Msna è del tutto insufficiente rispetto alle esigenze. Il processo di individuazione e l'allestimento delle nuove strutture risulta inoltre piuttosto lento e faticoso, con conseguenti ritardi nel trasferimento dei minori dalle strutture di prima accoglienza.

I costi del sistema di accoglienza

I costi per il finanziamento del sistema di accoglienza italiano risultano, secondo un'analisi comparata realizzata nel 2012 dall'*European Migration Network*, abbastanza in linea con quelli dei principali paesi europei. Sebbene i dati analizzati si riferiscano al 2011, quando in Italia era in corso la cosiddetta Emergenza Nord Africa (una situazione di fatto paragonabile per numero di arrivi a quella del 2014 e del 2015), il volume di spesa per i richiedenti asilo è sostanzialmente in linea con quelli di altri paesi in situazione ordinaria. Anche il dato pro-capite conferma che in Italia non si ha una spesa particolarmente elevata, anzi inferiore a Svezia e Germania.

La Fondazione Leone Moressa ha aggiornato la stima dei costi complessivi del sistema di accoglienza italiano elaborando i dati forniti dal Ministero dell'Interno e dall'Anici: il costo medio pro-capite, a febbraio 2015, risultava di 32,25 euro, risultato della media tra costo dell'accoglienza in centri governativi Cara/Cda e Cpsa (34,19 euro), costo dell'accoglienza in strutture temporanee (30 euro) e costo dell'accoglienza nella rete Sprar (35,41 euro), considerando anche i posti per i minori, il cui costo unitario è 45 euro, e i posti per categorie vulnerabili e per ospiti con disagio mentale (cfr. Fondazione Leone Moressa, *La buona accoglienza: da dove partire. Analisi comparativa dei sistemi di accoglienza per richiedenti asilo in UE*, luglio, 2015).

Per quanto riguarda l'accoglienza nello Sprar, si sono analizzate le principali voci di costo per valutare l'impatto economico prodotto da questi progetti di accoglienza sui territori. La spesa complessiva Sprar analizzata è pari a 146 milioni di euro, che equivalgono al 96% della spesa complessiva Sprar nazionale (155 milioni di euro). Dato che la voce più consistente è quella del personale (38% della spesa totale), si evidenzia che oltre un terzo della spesa viene utilizzata per le retribuzioni di operatori e professionisti. La seconda voce in ordine di volume di spesa è "spese generali per l'assistenza", in cui rientrano il vitto, l'abbigliamento, ecc. ma anche il cosiddetto *pocket money*, ovvero "un contributo in denaro da corrispondere a ogni beneficiario e destinato alle piccole spese personali". Da questa analisi emerge dunque come le strutture di accoglienza producano un impatto positivo sul territorio, generando un indotto in termini di professionalità attivate, consulenze e servizi.

Sviluppi futuri

Il 18 maggio 2015 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare il "Decreto legislativo di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza e le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale". Il Tavolo Asilo ha espresso preoccupazione per alcuni aspetti che riguardano proprio la riforma del sistema di accoglienza. In particolare, relativamente all'istituzione degli hub, si raccomanda che essi siano utilizzati esclusivamente per la prima accoglienza, assicurando il trasferimento dei richiedenti asilo in tempi

brevissimi verso le strutture territoriali di accoglienza, per non replicare l'inefficace e segregante esperienza dei Cara. Particolarmente allarmante è il tema della detenzione dei richiedenti asilo nei Cie che la proposta di decreto prevede di estendere sino a 12 mesi per quanti presentano un ricorso contro il diniego alla loro domanda di protezione. Il Tavolo asilo ha chiesto di limitare fortemente sia i tempi sia le fattispecie per il trattenimento nei Cie, disponendo una chiara esclusione delle situazioni vulnerabili e prevedendo che in caso di ricorso con accoglimento dell'istanza sospensiva all'espulsione il richiedente sia ricevuto nelle strutture ordinarie di accoglienza. La bozza di decreto è al momento (luglio 2015) in discussione in Parlamento (cfr. *infra* pp. 141-148).

Il 13 maggio 2015, inoltre, la Commissione europea ha presentato una comunicazione intitolata *Un'agenda europea sulla migrazione*. Alla luce della pressione migratoria registrata in Italia e in Grecia, la Commissione ha proposto di attivare il sistema di risposta di emergenza di cui all'art. 78.3 del Trattato sul Funzionamento dell'Ue attraverso uno schema temporaneo per la distribuzione negli Stati membri di persone "che chiaramente necessitano di protezione internazionale". Il 20 luglio 2015 il Consiglio europeo ha raggiunto a fatica l'accordo per la ricollocazione di circa 40.000 migranti richiedenti asilo in due anni dall'Italia e dalla Grecia nei vari Stati membri. Il meccanismo obbligatorio di distribuzione per quote inizialmente ipotizzato dalla Commissione è stato sostituito da un sistema di adesione volontaria degli Stati stessi, che si occuperanno anche di determinare l'ammontare delle quote.

I numeri dell'accordo (24.000 persone ricollocate dall'Italia e 16.000 dalla Grecia) sono estremamente contenuti rispetto alla situazione effettiva: solo lo scorso anno l'Italia ha assistito allo sbarco di oltre 170.000 persone. Ulteriore elemento di forte preoccupazione rimane il fatto che il Regolamento Dublino verrà applicato con ancor maggiore rigidità, come già si coglie da alcuni segnali alle frontiere interne dell'Europa. Se così fosse, considerando che nel 2014 più di 100mila persone sbarcate sulle nostre coste hanno scelto di non chiedere asilo in Italia, non è difficile prevedere, sulla base dei dati del primo semestre 2015, che l'Italia si troverebbe a dover far fronte a un numero di domande più che raddoppiato rispetto alla situazione attuale. La positiva riforma del sistema di accoglienza potrebbe essere messa seriamente in crisi da questa prospettiva.

L'Europa ha inoltre richiesto che vengano istituiti degli *hotspot*, cinque centri che provvedano all'identificazione dei migranti con la collaborazione di funzionari di Easo, Frontex ed Europol per le operazioni di identificazione e foto segnalamento, centri che saranno probabilmente istituiti a Pozzallo, Augusta, Trapani, Lampedusa e Taranto. Questo meccanismo ha suscitato forti perplessità negli enti di tutela. Difficile infatti immaginarne il funzionamento nel caso in cui le persone si rifiutino di farsi foto segnalare, a meno che non si intenda fare ricorso in maniera quasi sistematica al trattenimento.

Punti di forza e criticità

La riforma del sistema di accoglienza attualmente in atto in Italia presenta alcuni aspetti molto positivi, primo fra tutti quello di puntare sul coinvolgimento dei territori. L'istituzione di tavoli di coordinamento (nazionale e regionali) è un buon passo della direzione di estendere il coinvolgimento di tutti gli *stakeholder* rilevanti. Già nei progetti Sprar le amministrazioni locali sono protagoniste, consentendo una gestione che operi in sintonia con il conte-

sto economico, sociale e culturale. Il modello dell'accoglienza diffusa in centri di piccole-medie dimensioni è inoltre individuata come lo strumento privilegiato per rispondere alle necessità di richiedenti e titolari di protezione internazionale, alla luce di un'esperienza ormai lunga che registra risultati soddisfacenti in termini di qualità di servizi erogati e di efficacia. A febbraio 2015 anche l'Unhcr ha ribadito la necessità che il Governo italiano superi il modello dei grandi centri collettivi per rafforzare, invece, quello dell'accoglienza diffusa.

A fronte però dei risultati positivi raggiunti da luglio 2014 a oggi si continuano a registrare alcune criticità importanti. La principale è la persistente frammentarietà, che vede ancora una prevalenza decisa dei centri di accoglienza straordinaria rispetto ai centri Sprar, e gli enormi squilibri tra un territorio e l'altro, purtroppo accentuati dalla fuga di responsabilità di molti amministratori locali (meno del 10% dei comuni italiani partecipa alla rete Sprar e la maggior parte di essi sono del Sud). Negli ultimi mesi si sono registrati preoccupanti episodi di violenze contro i richiedenti asilo sia a Treviso che a Roma, dove si sono abilmente strumentalizzati le paure e il disagio della popolazione residente. La percentuale di rifugiati per abitante in Italia è dello 0,11% (dati Eurostat 2014), dato che rende evidente come non ci sia alcuna emergenza reale nell'accoglienza dei richiedenti asilo nel nostro paese, nonostante l'insistenza dei media sulla questione dei numeri. Tuttavia solo una programmazione di un sistema di accoglienza diffusa e integrata sui territori che eviti eccessive concentrazioni e non riproduca logiche di segregazione sociale può prevenire strumentalizzazioni ideologiche e tensioni sociali.

Resta ancora tutto da attuare il potenziamento delle misure a sostegno dell'integrazione dei titolari di protezione internazionale, a partire dall'adozione di un Piano Nazionale Integrazione. Esso dovrebbe definire una strategia unitaria e strumenti efficaci per superare la posizione di iniziale svantaggio in cui si trovano i beneficiari di protezione internazionale, focalizzandosi principalmente sugli aspetti afferenti al raggiungimento dell'autonomia. Offrire a ciascun rifugiato opportunità oneste e accessibili per vivere in Italia in sicurezza e dignità: resta questo il punto più dolente del nostro sistema d'asilo. Come si è cominciato a intervenire in maniera più decisa e strutturale sulla prima accoglienza, è indispensabile una riflessione più approfondita e qualificata su cosa significhi protezione oggi in Italia e come essa si declini nella vita quotidiana delle persone a cui viene riconosciuta. Gli Enti Locali, che pure devono essere maggiormente coinvolti nei processi di integrazione degli ospiti dei centri di accoglienza, non possono essere lasciati soli in questa sfida: è necessario il coinvolgimento di tutti i ministeri rilevanti, che porti a linee guida precise e misure concrete.