



Se andiamo a vedere in quali Paesi europei si concentrano i richiedenti asilo che compongono il flusso migratorio che segue la rotta del Mediterraneo centrale descritto nel paragrafo precedente, scopriamo che gli Eritrei e i Somali – come i Siriani – privilegiano Svezia e Germania, mentre i Nigeriani, i Maliani e i Gambiani scelgono l'Italia. Dei migranti che sbarcano in Italia, dunque, solo quelli provenienti dall'Africa occidentale sembrano mostrare l'interesse a cercare qui una forma di protezione internazionale. E ciò è probabilmente da collegare anche a un atteggiamento più accogliente del nostro



Prima accoglienza presso una struttura sportiva di Bologna di migranti arrivati dal Sud Italia nell'ambito di *Mare Nostrum*. Foto di Africa e Mediterraneo

Paese rispetto a quello di altri Stati europei nei confronti delle istanze d'asilo presentate da persone di quest'area geografica, che, pur ricevendo un diniego alla loro domanda d'asilo, in Italia possono più facilmente ottenere una "protezione umanitaria". L'Italia ne ha infatti concesse più di tutti nel 2013 (il 30% delle domande esaminate ha ottenuto questo esito, contro il 2% della Svezia, il 3% della Germania e il 4% del Regno Unito) e soprattutto a cittadini nigeriani (1.425 su circa 7.500 umanitari concessi). Siriani e Somali, che invece ottengono una protezione internazionale (*status* di rifugiato o protezione sussidiaria) rispettivamente nell'89% e nel 43% dei casi, collocandosi pertanto in cima alla lista dei migranti con più possibilità di ottenere l'asilo in Europa, privilegiano, come menzionato precedentemente, altri Paesi quali Svezia e Germania. In conclusione possiamo affermare che l'Italia non è la meta più ambita dai migranti richiedenti asilo che compongono il flusso migratorio in entrata nel nostro Paese, fatta eccezione per una parte delle persone provenienti dall'Africa occidentale. A distanza di anni, si conferma quindi la tradizione del nostro Paese come luogo di transito più che di permanenza, almeno nelle intenzioni di chi lo attraversa (sebbene, com'è noto, le regole comunitarie costringono poi molte persone a fermarsi comunque in Italia). Chi ha maggiori opportunità di ottenere l'asilo preferisce dirigersi verso Paesi del nord Europa tradizionalmente più forti sia sul piano economico che su quello dei sistemi di *welfare*, dove ormai si sono stabilite famiglie e comunità di connazionali che fungono da elemento di attrazione e facilitazione per i percorsi di insediamento e integrazione. È molto probabile che l'impennata degli ingressi nel nostro Paese registrata nel 2014 modificherà parzialmente la graduatoria dei Paesi che accolgono più richiedenti asilo, ma difficilmente si raggiungeranno i numeri della Germania (in valore assoluto) o della Svezia (in percentuale sulla popolazione residente).

Le richieste di asilo in UE e in Italia

Per quanto riguarda l'origine dei migranti che attraversano il Mediterraneo centrale possiamo dire che, nella maggior parte dei casi, si possono sostanzialmente suddividere in tre aree di provenienza. Vi sono molte persone del Corno d'Africa (Somali ed Eritrei insieme ammontano a circa il 36% del totale) che passano dall'Etiopia e dal Sudan per poi imbarcarsi generalmente in Libia. Profughi siriani che si imbarcano per la maggior parte in Egitto o nella costa occidentale della Libia vicino a Zuwarah e, infine, migranti provenienti dall'Africa occidentale (Nigeria, Mali, Gambia, Senegal).

Sul fronte delle richieste di asilo assistiamo invece a una situazione diversa relativamente agli equilibri tra i vari Paesi dell'Unione. In tutta Europa se ne sono contate nel 2013 più di 430.000,² anche in questo caso segnando un aumento rispetto agli anni precedenti. La nazionalità di asilanti più rappresentata è quella siriana (circa 50.000 domande), seguita da quella russa (più di 40.000 richieste, in gran parte di cittadini ceceni) e da quelle afghana, serba, pakistana e kosovara (con oltre 20.000 istanze ognuna). Circa due terzi dei Siriani chiedono asilo in Svezia, Germania e Bulgaria. Quest'ultimo rappresenta uno dei principali Paesi europei di ingresso per i Siriani, mentre gli altri due Stati costituiscono le mete privilegiate. È interessante notare che il numero dei richiedenti asilo siriani è circa il doppio di quelli intercettati alla frontiera come migranti irregolari. Da ciò si deduce che una buona parte di loro attraversa il confine senza essere intercettato e che, presumibilmente, alcuni si trovavano già regolarmente in Europa ad altro titolo (motivi di lavoro, famiglia, turismo, ecc.) e hanno deciso di accedere alla procedura d'asilo.

I Paesi europei che accolgono più richiedenti asilo sono nell'ordine: la Germania (con circa 127.000 domande d'asilo), la Francia (con circa 65.000 istanze), la Svezia (circa 54.000 richieste, pari a quasi 2.000 richiedenti per milione di abitanti), il Regno Unito (con quasi 30.000 richiedenti) e, al quinto posto, l'Italia (con un numero vicino alle 28.000 domande d'asilo).

Mare Nostrum: arrivi e accoglienza in Emilia-Romagna
Alla data del 20 giugno 2013, giornata mondiale del rifugiato, si contavano già 1.600 migranti trasferiti in Emilia-



Romagna a cominciare dal mese di febbraio nell'ambito dell'operazione *Mare Nostrum*. Circa 500 di questi si erano immediatamente allontanati in modo volontario per raggiungere autonomamente altre mete, mentre le restanti 1.100 persone avevano scelto di beneficiare degli interventi di accoglienza predisposti in tutta fretta dalle Prefetture attraverso l'allestimento di oltre 80 strutture di accoglienza distribuite nelle diverse province della regione. Le nazionalità più rappresentate nei centri di accoglienza alla stessa data erano quelle dell'Africa occidentale, in particolare Mali, Nigeria, Gambia e Senegal. Erano contemporaneamente presenti anche persone di nazionalità asiatica tra cui, in particolare, un folto gruppo di Pakistani. Le persone che già si erano allontanate volontariamente erano in prevalenza Siriani ed Eritrei.

Da questi primi dati si possono evidentemente trarre almeno due indicazioni sulla tendenza in atto in questo particolare flusso migratorio che confermano le indicazioni già emerse nell'analisi del quadro generale del 2013: la volontà di non fermarsi in Emilia-Romagna – e presumibilmente neanche in Italia – di circa un terzo delle persone accolte e la diversa nazionalità di chi resta rispetto a chi decide di partire. In particolare, i cittadini con più probabilità di ottenere una protezione internazionale sono proprio quelli che si sono allontanati.

Rimangono in accoglienza invece persone che, per appartenenza nazionale, hanno poche chance di ottenere l'asilo e che verosimilmente potranno aspirare, nelle migliori delle ipotesi, a un permesso per protezione umanitaria.

Su questo punto non può sfuggire la mancanza di coerenza delle diverse politiche del governo, che da un lato attiva un importante intervento di "protezione umanitaria", come ricorda il sito della Marina militare (<http://www.marina.difesa.it/attivita/operativa/Pagine/MareNostrum.aspx>, consultato il 28 luglio 2014) e dall'altro, pur inserendo le persone in strutture di accoglienza distribuite in tutto il territorio nazionale, non riconosce loro un titolo di soggiorno con queste motivazioni, obbligandoli di fatto a chiedere asilo. Questa scelta rappresenta una forzatura con chiare derive mistificatorie, in quanto spesso ci troviamo di fronte a persone che non avevano alcuna intenzione di cercare "protezione internazionale" prima di arrivare in Italia e che si vedono costrette a improvvisare racconti di persecuzioni più o meno verosimili pur di ottenere la possibilità di continuare il loro percorso di vita anche con l'aiuto delle autorità italiane. La valutazione delle singole istanze di asilo da parte delle *Commissioni per il riconoscimento della protezione internazionale* comporta inoltre un enorme dispendio di tempo e denaro oltre che un rallentamento della gestione del problema.

In questo periodo di richiamo alle semplificazioni amministrative e al contenimento della spesa pubblica, il governo dovrebbe compiere un atto di coraggio e concedere i permessi umanitari per decreto. Si dovrebbe cioè attuare lo stesso dispositivo che è stato utilizzato in altri contesti in cui ci si è trovati di fronte a grandi afflussi di migranti a causa di guerre o gravi conflitti in Paesi non appartenenti all'UE (da ultimo in occasione dei sollevamenti politici dei Paesi del nord Africa nella cosiddetta "primavera araba" del 2011). Ciò, com'è noto, non impedisce a nessuno, anche se già in possesso di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, di fare comunque una domanda di asilo e di essere valutato da una Commissione, qualora ritenga

di averne i requisiti. La prassi attuale consistente nell'obbligare di fatto tutti i migranti a verbalizzare un'istanza di protezione internazionale, oltre ad essere una palese distorsione del diritto, assomiglia molto a una furbizia burocratica utile ad attribuire loro uno *status* transitorio (quello appunto di richiedente asilo) che soddisfi la formalità del titolo a permanere in Italia e a beneficiare dell'accoglienza, per poi lasciare la responsabilità della scelta sullo *status* definitivo nelle mani delle Commissioni ed eventualmente dei Tribunali per i giudizi in appello. Nella maggior parte dei casi tutto ciò si risolverà con un rigetto della domanda, confermando quel che già si sapeva all'inizio. Ma intanto saranno trascorsi i mesi e si sarà giustificata l'assistenza sul piano formale. Tuttavia ci dovremo confrontare con il problema di avere sul territorio persone prive di un titolo di soggiorno che avrebbero potuto impiegare meglio il loro tempo cercando un'occupazione o decidendo di spostarsi altrove tentando le vie legali per farlo. Oltre al costo che un'accoglienza totale e prolungata avrà rappresentato sia per le casse dello Stato che in termini di salute e autonomia delle persone.

Sul tema dell'accoglienza, *Mare Nostrum* ha dimostrato ancora una volta che in Italia non esiste un "sistema" consolidato. E questo nonostante siano trascorsi ventiquattro anni dalla Legge Martelli che rendeva effettiva la piena applicazione della Convenzione di Ginevra sul riconoscimento dello *status* di rifugiato e introduceva il contributo di prima assistenza. Nonostante il nostro Paese sia stato coinvolto nell'assistenza a grandi numeri di profughi fin dalla guerra nell'ex Jugoslavia prima e nel Kosovo poi. Nonostante già nel 2000/2001 col Programma Nazionale Asilo si sia dato vita a una delle esperienze di accoglienza diffusa più interessanti a livello europeo, successivamente inserita nella Legge 189/2001 col nome di *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati* (SPRAR). Ma in realtà un "sistema" in Italia non si è mai arrivati a costruirlo, mantenendo da sempre in vita due percorsi paralleli: quello emergenziale nella fase del primo sbarco gestito direttamente dal Ministero dell'Interno e concentrato soprattutto nelle regioni del Sud e quello dell'accoglienza diffusa nel Paese realizzato in collaborazione con gli enti locali finalizzato a creare centri di piccole dimensioni molto collegati alle politiche di integrazione sul territorio (lo SPRAR, appunto). I due percorsi non si sono mai pienamente coordinati e connessi, lasciando aperte enormi falle nella capacità di intercettare e rispondere ai bisogni dei migranti e alle necessità di governo del fenomeno.

Dovremmo avere imparato ormai che per un Paese come l'Italia che possiede una delle frontiere esterne più attraversate dell'UE, l'emergenza non è uno stato eccezionale. Siamo sempre in emergenza. Abbiamo appena finito di occuparci dell'Emergenza Nord Africa (2011-2012) ed ecco che stiamo di nuovo occupandoci di un'altra emergenza. E anche questa volta è ripartita la ricerca all'ultimo minuto delle strutture dove collocare le persone da parte delle Prefetture. Un giorno per l'altro. Sono quasi trent'anni che gestiamo l'immigrazione come emergenza e l'emergenza è costante. Sembra che non riusciamo a consolidare le esperienze realizzate e che ogni volta dobbiamo ricominciare da capo.

Bisogna che si arrivi ad affermare che la gestione delle emergenze non può essere a sua volta trattata in modo emergenziale e che, proprio in quanto l'andamento del fe-



nomeno è profondamente mutevole nel tempo, ma sempre e costantemente presente, dobbiamo dotarci di un dispositivo di gestione stabile e consolidato. Questo ragionamento apparentemente semplice non è mai diventato una priorità e tutti i governi sembrano aver sempre privilegiato la gestione temporanea del fenomeno degli sbarchi, quasi nella speranza che “un domani” cessassero, piuttosto che praticare politiche di lungo periodo.

Tuttavia noi crediamo che, nonostante il prevalere delle politiche dal fiato corto, le persone e le istituzioni che si sono occupate di questi problemi in tutti questi anni sanno benissimo che cosa si debba fare e come si possa gestire la situazione. La prova è nei fatti di questi giorni: anche all'ultimo momento i territori riescono comunque a rispondere alla richiesta di accoglienza. Mancano tuttavia un coordinamento, una prospettiva, delle regole, dei tempi di permanenza, ecc. Manca in generale un'idea di quali siano i problemi legati all'accoglienza e gli obiettivi su cui lavorare con le persone. Insomma, è tempo di passare a un'organizzazione dell'accoglienza strutturata e coordinata, che non proceda più per percorsi paralleli. E se viene confermata dal governo l'intenzione di “spostare la frontiera” all'interno del Paese, cioè di provvedere alle procedure di identificazione e agli interventi di prima assistenza in modo generalizzato e diffuso in tutta Italia attraverso trasferimenti immediati dalle navi che effettuano i salvataggi, allora dobbiamo dire che per i territori è giunto il tempo di compiere un secondo passo, dopo quello dello SPRAR, verso l'impegno a gestire in modo strutturato anche la fase del primissimo arrivo.

Come conferma il documento di intesa tra il governo, le Regioni e gli enti locali del 10 luglio 2014, tutti stanno convergendo intorno a questo impegno. Coerentemente con il disegno del sistema tratteggiato in quel documento, noi crediamo che un assetto stabile e consolidato della gestione degli arrivi nei territori debba prevedere: uno o due centri di pronta accoglienza permanenti nel territorio regionale da realizzare attraverso la riconversione dei CIE e gestiti in accordo con la Regione e gli enti locali; la rete dello SPRAR allargata rispetto alla capienza attuale per un'accoglienza di secondo livello che investa soprattutto sui percorsi di integrazione. Le strutture di pronta accoglienza devono essere in grado di avere una capienza complessiva flessibile sulla base dei periodi di minor o maggior afflusso di migranti. Devono essere aperte e libere. Chi vuole può andarsene per continuare il cammino verso dove ritiene più opportuno, assumendosi la responsabilità della regolarità della propria posizione giuridica amministrativa. Anzi, oltre un certo tempo massimo non deve essere possibile rimanere all'interno delle strutture di prima accoglienza perché altrimenti si genera l'effetto inverso: anziché curare, le strutture fanno ammalare. Sostituirsi all'autonomia delle persone quando queste sono giovani, nel pieno delle proprie capacità e aspirazioni, può diventare una forma subdola (e più moderna) di asservimento, istituzionalizzazione e reclusione. Dalla prima accoglienza – anche da quella emergenziale messa in campo in questi mesi – si deve poter uscire con un intervento di sostegno e incentivazione.

Anche in questo caso è necessario fare un passo in più nella direzione politica giusta: il governo, oltre a chiedere ai territori ogni giorno di aprire nuovi posti di accoglienza, dovrebbe cominciare a fornire gli strumenti per gestirli sta-

bilando dei tempi massimi di permanenza e un sistema di accompagnamento all'uscita e all'integrazione (corsi di lingua, contributi economici per la frequenza di tirocini e per locazioni di alloggi, sussidi *una tantum*, servizi di orientamento, ecc.) in modo che altre persone possano usufruire di quegli stessi posti che si vanno liberando interrompendo la logica incrementale dei posti letto.

Infine lo SPRAR. Il passaggio dalle strutture di pronta accoglienza allo SPRAR deve avvenire prioritariamente per quelle persone che hanno maggiori fragilità, sancendo, in qualche modo, la trasformazione di questa rete in un servizio sociale. Gli ospiti dello SPRAR possono beneficiare di una gamma di interventi che oggi, con la crisi della spesa pubblica che ha colpito gli enti locali, nemmeno i servizi sociali possono più permettersi: interventi educativi e di animazione, assistenza psicologica, contributi per tirocini formativi, contributi per l'alloggio, ecc.

Lo SPRAR deve questo alla caparbità con cui ha saputo costruirsi e reggere in questo periodo di crisi della spesa pubblica, anche grazie a una grande e lungimirante alleanza politica tra lo Stato e gli enti locali. Anche per questo lo SPRAR oggi deve occuparsi meno di prima accoglienza e diventare soprattutto la nostra agenzia di integrazione e di supporto per i richiedenti asilo e i rifugiati più fragili e vulnerabili.

Amelia Frascaroli è Assessora alle politiche sociali del Comune di Bologna;

Chris Tomesani è Responsabile dell'Ufficio di Piano del Distretto di Bologna

NOTE

1 - I dati sugli ingressi irregolari sono tratti dal rapporto di Frontex: Annual Risk Analysis 2014, issued on 14/05/2014. http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf

2 - I dati sulle richieste di asilo in Europa sono tratti dal rapporto Eurostat: Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2013, issued on 03/2014. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-14-003/EN/KS-QA-14-003-EN.PDF

Frascaroli and Tomesani highlight the flaws in the Italian asylum system, the inefficiencies within which are palpably felt in the face of the current large-scale arrivals of asylum seekers on Southern European shores. The authors offer a detailed overview of the management of asylum-seeker reception in Italy, which after more than ten years is still dealt with as an emergency issue. Italy has the necessary human and creative resources to begin to deal with asylum in a more efficient and structured way, which is also more respectful of human rights.