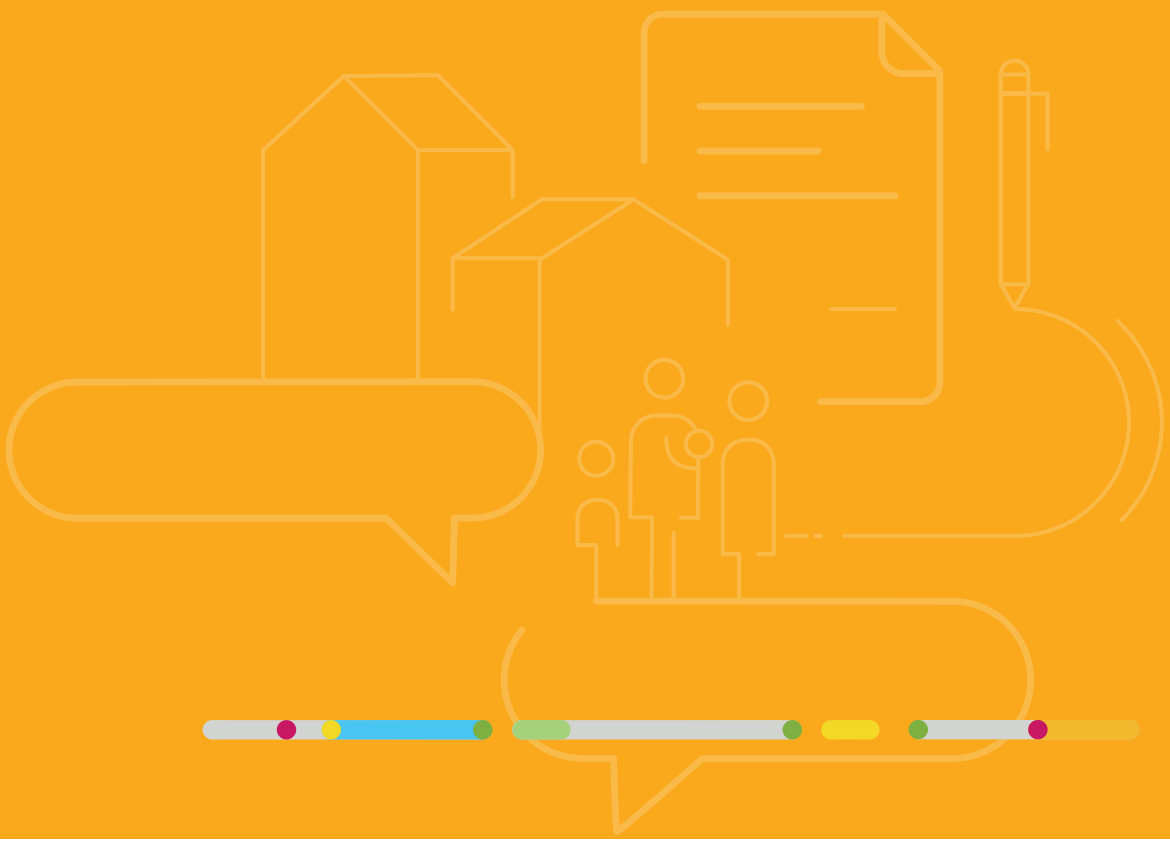
NIEM
ALL IN FOR INTEGRATION

NIEM National Report 2018

G.C. Blangiardo, E. Codini, M. D'Odorico,
G. Gilardoni, A. Menonna

ASILO E INTEGRAZIONE IN ITALIA



FONDAZIONE ISMU
INIZIATIVE E STUDI SULLA MULTIETNICITÀ

G.C. Blangiardo, E. Codini, M. D'Odorico,
G. Gilardoni, A. Menonna

ASILO E INTEGRAZIONE IN ITALIA

NIEM
all in f or inte gra tio n

Sommario

Introduzione 3

1. Il contesto di riferimento **8**

1.1. Tre anni e mezzo di forti flussi verso l'Italia, fino a luglio 2017 8

1.2. La situazione nei centri di accoglienza 13

1.3. Richieste di asilo: nigeriani e pakistani – ed altri – sempre ben più di siriani ed eritrei 16

1.4. Gli esiti delle richieste di asilo 20

2. Cambiamenti normativi **25**

2.1. Cenni all'evoluzione dell'ordinamento fino al 2013 25

2.2. Gli sviluppi nel biennio 2014-2015 fino al decreto legislativo n. 142 e all'istituzione degli hotspot 26

2.3. Gli sviluppi nel 2016 28

2.4. Gli sviluppi nel 2017: la legge Zampa e il decreto Minniti 30

2.5. Gli sviluppi nel 2018 prima del decreto Salvini 31

2.6. Il decreto Salvini 33

2.7. Brevi notazioni conclusive 34

3. Le chance di integrazione dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale **36**

3.1. L'integrazione nel sistema di accoglienza prima del Decreto Legge 113/2018 36

3.2. L'uscita dal sistema di accoglienza 43

3.3. L'integrazione dopo l'accoglienza 44

3.4. La promozione dell'integrazione attraverso la partecipazione socio-economica 48

4. Un focus sulla situazione dei minori stranieri non accompagnati **53**

4.1. Gli "sbarcati" 53

4.2. I minori stranieri presenti e censiti in Italia 54

4.3. Le domande d'asilo 56

4.4. Gli esiti delle esiti delle richieste di asilo: spesso positivi, ma per protezione umanitaria e a ragazzi nel frattempo diventati maggiorenni 57

4.5. La gestione dei minori stranieri non accompagnati 59

Conclusioni **68**

Introduzione

Gentile Signora/e,

Il rapporto nazionale dal titolo "Protezione internazionale e integrazione in Italia" comprende una analisi delle diverse politiche di integrazione rivolte ai beneficiari di protezione internazionale in Italia. Tale studio è inserito ed è il risultato di un più ampio processo di valutazione delle politiche di immigrazione e di integrazione negli Stati membri dell'Unione europea realizzato all'interno del progetto "The National Integration Evaluation Mechanism (NIEM)[1]".

NIEM è un progetto transnazionale della durata di sei anni che intende, da un lato, supportare i principali stakeholders in 16 Stati membri dell'Unione europea nell'affrontare le sfide nel campo dell'integrazione e, dall'altro lato, accrescere le possibilità di inclusione degli stessi beneficiari di integrazione internazionale.

La rete di enti che compongono il partenariato è composta da università, organizzazioni non governative e think-tanks.

Il principale obiettivo del progetto è il rafforzamento della competenza degli organismi coinvolti nei processi di integrazione delle persone in possesso di una qualche forma di protezione.
Il progetto ha previsto una fase di ricerca finalizzata allo sviluppo di uno strumento per il monitoraggio e la valutazione dei percorsi di integrazione del suddetto target e alla identificazione delle buone pratiche e dei principali ostacoli nella promozione di tali prassi di inclusione. Una particolare attenzione è stata dedicata alla valutazione dell'impatto dei cambiamenti normativi e delle politiche in materia.

NIEM intende infine realizzare un meccanismo di valutazione dei processi di integrazione per i beneficiari di protezione internazionale in grado di fornire una lettura comparata su base biennale.

1 http://www.forintegration.eu/pl/about-the-project.

Il progetto di basa sul presupposto che ogni politica di immigrazione e di integrazione dovrebbe fondarsi su dati ufficiali e affidabili nel campo statistico-demografico, normativo, amministrativo, o di politiche pubbliche. Tale metodologia permette di realizzare e divulgare politiche razionali la cui efficacia è basata su percorsi basati su evidenze empiriche e sulla conoscenza. Per questo motive, NIEM si è posto l'obiettivo di fornire evidenze sui principali gap negli standard integrativi e di identificare le pratiche di maggior successo e le differenze tra gli Stati così come di valutare gli effetti delle politiche e delle normative che possono rappresentare le basi per uno sviluppo futuro di più efficaci politiche di integrazione.

Le analisi contenute in questo rapporto sono il risultato della prima delle tre valutazioni realizzate ogni due anni e consistenti in un set di 186 indicatori finalizzati a fotografare la situazione in uno specifico lasso di tempo. I risultati di ciascun processo valutativo sono raccolti e analizzati in rapporti nazionali e in un rapporto europeo di comparazione delle differenti dimensioni delle politiche di integrazione di tutti gli Stati membri coinvolti nel progetto.
Il presente rapporto è rivolto ai rappresentanti delle pubbliche amministrazione, agli accademici e ai ricercatori così come ai rappresentanti dei think-tanks o delle organizzazioni non governative e a tutti coloro che si occupano del tema.

Speriamo vivamente che le analisi riportate in questo rapporto possano costituire una base conoscitiva utile ad alimentare il dibattito e a supportare lo sviluppo di politiche di integrazione efficaci rivolte ai beneficiari di protezione internazionale.

Integrazione e accoglienza sono da anni il fulcro delle politiche di gestione degli arrivi e delle presenze sul territorio dei migranti in generale e dei richiedenti o beneficiari di protezione internazionale più nello specifico.

Nel corso degli anni, il sistema di accoglienza italiano ha affrontato diverse difficoltà in virtù dell'aumento degli arrivi di persone desiderose di cercare protezione in Europa. L'Italia, paese spesso di transito, ha quindi svolto un ruolo di rilievo nella prima accoglienza fornendo risposte tuttavia non sempre convincenti in quanto troppo focalizzate sull'aspetto emergenziale del fenomeno. L'arrivo di migranti in fuga da guerre e persecuzioni è stato spesso definito

come una "crisi dei rifugiati", ma con il passare degli anni si è rilevata con estrema chiarezza la reale faccia della crisi. Una crisi delle istituzioni nazionali ed europee che ha portato a mettere in dubbio i valori alla base dell'Unione europea.

Le diverse parti del rapporto "Protezione internazionale e integrazione in Italia" forniscono una fotografia dei processi di integrazione offerti in Italia a richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale che entrano nel sistema di accoglienza nazionale.

Grazie a una prima analisi delle presenze e delle richieste di asilo (cfr. cap. 1) e a una successiva panoramica sulle principali normative e i cambiamenti legislativi del biennio 2017-2018 (cfr. cap. 2) è stato possibile evidenziare i principali gap del sistema e le pratiche di integrazione sviluppate efficacemente a livello locale (cfr. cap. 3). Infine, un focus particolare è stato rivolto ai minori stranieri non accompagnati in virtù della numerosità della presenza, seppur in calo nel 2018, che ha influenzato le strategie di accoglienza rivolte a questo specifico target (cfr. cap. 4).
Le considerazioni raccolte hanno permesso di evidenziare alcuni elementi degni di attenzione, tra i quali si segnalano i seguenti.

La necessità di un maggiore coinvolgimento della cittadinanza nel suo insieme affinché gli sforzi attivati nel campo delle politiche di integrazione possano sortire effetti positivi nel breve, medio e lungo periodo. Tale affermazione è ancora più pertinente rispetto all'uscita dal sistema di accoglienza dei beneficiari di protezione internazionale. Il supporto offerto durante il periodo di permanenza nei centri, ancorché molto lungo, non è spesso sufficiente al raggiungimento di una autonomia, soprattutto economica, dei soggetti interessati. Come riportato nel Rapporto sul diritto di asilo della Fondazione Migrantes[2], integrare rifugiati dovrebbe in realtà significare "integrare la comunità interculturale" in tutte le sue componenti. L'integrazione non rappresenta infatti un traguardo, ma un percorso che vede coinvolti diversi attori aventi, tutti, l'obiettivo di produrre società coese e stabili, oppure si potrebbe dire stabili perché coese.

2 Fondazione Migrantes (2018), Il diritto d'asilo. Accogliere, proteggere, promuovere, integrare, Editrice Tau, Todi (PG).

Il problema del lavoro è il principale aspetto critico dal momento che la mancanza di una autonomia da un punto di vista economico ha un impatto negativo anche sulla possibilità di avere un alloggio decoroso e di continuare il percorso di integrazione nel tessuto sociale locale. Tale necessità coinvolge tutti i migranti a prescindere dal motivo del loro viaggio, dalla nazionalità, dall'età o dal genere.

Accanto alla problematica, tangibile, legata all'aspetto dell'indipendenza economica si pone anche il meno tangibile, ma per questo forse ancora più critico, aspetto della convivenza tra persone di culture differenti. La mancanza di fiducia di parte delle popolazione italiana nei confronti dei migranti, in generale, e dei rifugiati in particolare rappresenta spesso un difficile ostacolo nel processo di autonomia del cosiddetto "dopo SPRAR" (con il decreto Sicurezza ci si riferisce al "dopo" SIPROIMI - Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati). Tale difficoltà si riscontra soprattutto rispetto all'ambito abitativo in quanto sempre meno persone sono disposte a dare in affitto un appartamento a chi esce dal sistema di accoglienza, anche se in possesso di un lavoro. Secondo il rapporto di Medici Senza Frontiere (MSF), "nel 2017 almeno 100.000 persone sono uscite dai centri di accoglienza governativi per richiedenti asilo e rifugiati. In mancanza di una inclusione sociale compiuta, hanno tentato di attraversare le frontiere – meno permeabili che in passato – oppure sono andate ad alimentare sacche di marginalità, nelle grandi metropoli (es. Roma), oppure nei 'ghetti' del Sud (es. Puglia, Calabria), dove la popolazione cresce e si ritrae in coincidenza della stagionalità dei lavori agricoli".

Ulteriori elementi, oggetto di attenzione degli ultimi anni e ancor più oggi dopo le decisioni inserite nel Decreto Salvini, sono il numero di persone che vivono in una situazione di precarietà assoluta a seguito di una mancata accoglienza e del circuito degli insediamenti informali. Al riguardo, si rimanda a tutti coloro che, nonostante abbiano manifestato la volontà di presentare domanda di asilo alle questure con il conseguente diritto ad essere inseriti in strutture secondo la normativa vigente, devono attendere la formalizzazione della domanda con la compilazione del modulo C3, rimanendo quindi privi, ad esempio, di una qualche forma di assistenza medica. Come risposta a tale fenomeno, si sono col tempo sviluppati i cosiddetti insediamenti informali, al fine di fornire

un supporto altrimenti assente. L'attenzione oggi, a seguito come detto del Decreto Sicurezza, viene ancora più posta su queste categorie di persone che in attesa di una decisione da parte della Commissione sono prive del sostegno formale offerto in precedenza.

Infine, rispetto all'accoglienza e all'integrazione dei beneficiari di qualche forma di protezione, le organizzazioni che operano a livello locale si prodigano sempre più per cercare strategie alternative finalizzate ad incrementare la conoscenza reciproca attivando, per esempio, iniziative di quartiere o incontri mirati di informazione. Tali esperienze sono considerate di grande rilievo grazie ai riscontri positivi ad esse associati, a dimostrazione che lo sviluppo di un sentimento di fiducia è tanto necessario quanto facilmente sviluppabile, se ben supportato.

1.Il contesto di riferimento

1.1 Tre anni e mezzo di forti flussi verso l'Italia, fino a luglio 2017

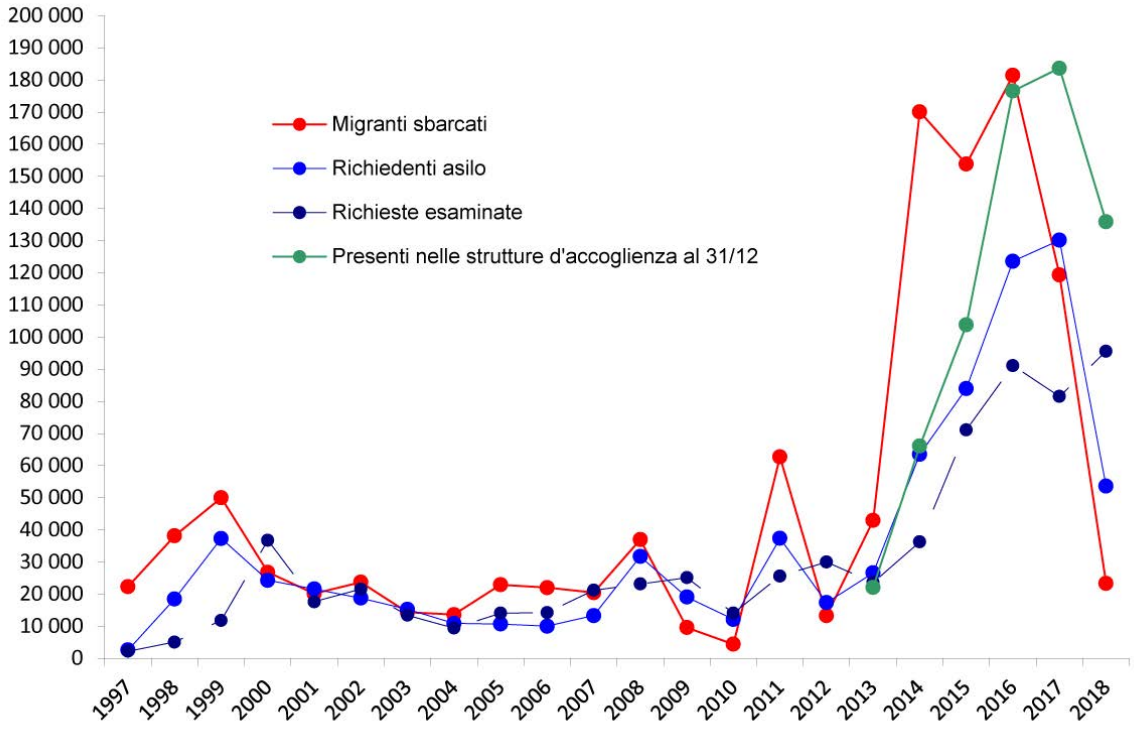
Dopo due primi picchi alla fine degli anni Novanta (allora dovuto principalmente alle vicende politiche albanesi e al conflitto in Kosovo) e nel 2011 (per via delle cosiddette "primavere arabe"), a partire dal 2014 e fino a tutta la prima metà di luglio 2017 le coste italiane sono state la destinazione – spesso inizialmente solo di passaggio – di massicci flussi di migranti (cfr. Fig. 1.1), soprattutto nei mesi centrali di tali anni (cfr. successiva Fig. 1.2), provenienti in misura pressoché totale da Africa e Asia. Infatti, mentre il massimo valore annuale di ingressi via mare mai registrato prima del 2014 era stato pari a 62.692 unità (nel 2011, l'anno appunto di crisi in molti stati arabi vicini all'Italia e della conseguente "Emergenza Nord Africa"), il numero di quanti sono giunti negli anni successivi sul territorio nazionale è stato di 170.100 nel 2014 (il quadruplo rispetto al 2013 e il 171,3% in più rispetto al precedente record del 2011), di 153.842 nel 2015 (in lieve diminuzione, del 9,6%, rispetto all'anno precedente), di 181.436 nel 2016 (+17,9% rispetto al totale degli sbarcati nei dodici mesi prima) e di 119.369 durante il 2017. Quest'ultimo dato è in diminuzione del 34,2% rispetto a quello del 2016 ma durante i primi sette mesi del 2017 il numero di persone sbarcate e intercettate dalle autorità italiane erano stati 95.215 a fronte dei 93.774 nello stesso periodo dell'anno record 2016, quindi ancora in aumento tendenziale (+1,5%); poi invece improvvisamente negli ultimi cinque mesi del 2017 il numero di migranti arrivati via mare in Italia è crollato a complessivi 24.154 contro gli 86.634 degli ultimi cinque mesi del 2016, diminuendo dunque del 72,1% con riferimento a quest'ultimo lasso temporale. E la diminuzione degli arrivi via mare a partire da luglio 2017 ha poi trovato ancora maggiore conferma durante il 2018, con un totale di 23.370 migranti giunti in questo modo in Italia: l'80,4% in meno rispetto al 2017[3].

Inoltre dal punto di vista della tempistica degli sbarchi questi tre anni e mezzo – dal 2014 alla prima metà del 2017 – sono stati interessati da una cadenza degli ingressi di tipo fondamentalmente stagionale: infatti, se si eccettua il mese anomalo di ottobre 2016, i numeri maggiori di ingressi via mare si sono

3 L'ultimo aggiornamento al 25 giugno 2019 indica in 2.456 gli ingressi via mare in Italia a partire dall'inizio del nuovo anno, con una diminuzione che si riduce dell'85,1% rispetto allo stesso periodo del 2018 e del 96,6% rispetto allo stesso periodo del 2017.

sempre registrati nei mesi estivi, e con valori simili di anno in anno; e poi con valori significativi in primavera e minimi in inverno. Tale stagionalità non si è invece ripetuta negli ultimi dodici mesi a partire da agosto 2017 nei quali contestualmente, come osservato supra, sono diminuiti gli sbarchi in generale: in tale ultimo arco temporale, infatti, i valori massimi si sono registrati fra settembre, ottobre e novembre, con gennaio a seguire, e quelli minimi tra febbraio e marzo con al terzo posto un mese tradizionalmente caldo come quello di luglio (probabilmente anche per talune decisioni politiche italiane di parziale chiusura dei porti).

Fig. 1.1 - Migranti sbarcati, richiedenti asilo, richieste d'asilo esaminate e presenti nelle strutture d'accoglienza. Italia, anno 1997-2018



Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno.

Sostanzialmente, dunque, il numero di ingressi via mare negli ultimi dodici mesi di calendario, fino a luglio 2018 compreso, non solo (come caratteristica senz'altro principale e più importante) è complessivamente diminuito di oltre tre quarti rispetto ai dodici mesi precedenti (e ancor di più, di circa quattro

quinti, se consideriamo soltanto i primi mesi del 2018 rispetto ai primi mesi del 2017)[4] ma ha perso anche il carattere di forte stagionalità legata nel passato al favore delle condizioni meteorologiche e climatiche, risultando più uniformemente distribuito nel tempo.

Per quanto riguarda le nazionalità delle persone arrivate via mare in Italia, infine, inizialmente (nel 2014) si è trattato soprattutto – anche se non esclusivamente – di siriani (42.323, pari al 24,9% del totale degli sbarcati di quell'anno) ed eritrei (34.329, pari al 20,2%), ma già nell'anno successivo (2015) i siriani sono diminuiti a complessivi 7.448 (pari al 4,8% del totale degli sbarcati di quell'anno) e sono stati superati numericamente da nigeriani (22.237), somali (12.433), sudanesi (8.932) e gambiani (8.454), con gli eritrei passati al primo posto (39.162 arrivi, pari al 25,5% del totale).

Nel 2016, i nigeriani (sbarcati in 37.551) hanno poi superato perfino gli eritrei (20.718 sbarcati durante l'anno) in prima posizione, davanti nell'ordine a guineani, ivoriani, gambiani, senegalesi e maliani, tutti cittadini provenienti da nazioni afferenti ad un'area continentale africana centro-occidentale ben precisa; mentre i siriani sono scesi a 1.200.

I nigeriani hanno trovato conferma in prima posizione tra gli sbarcati in Italia anche nel 2017, con 18.153 arrivi, sempre come nel 2016 ben davanti a guineani, ivoriani, maliani ed eritrei e con l'inserimento in graduatoria dei bangladeshi – seconda nazionalità asiatica di rilievo dopo quella siriana – i quali avevano iniziato ad alimentare gli sbarchi solamente a partire dai mesi centrali del 2016.

Per quanto riguarda ciò che concerne i 23.370 sbarcati durante il 2018, invece, in prima posizione risultano i tunisini (5.181), davanti a eritrei (3.320), iracheni (1.744), sudanesi (1.619), pakistani. (1.589) – a conferma, oltre al terzo posto assoluto degli iracheni, di una crescita complessiva delle nazionalità asiatiche dopo i forti flussi dei siriani nel 2014 e la particolarità del Bangladeh nel 2017 – e poi nigeriani (1.250), algerini (1.213), ivoriani (1.064), maliani (876) e guineani (810).

Come si nota sia dai dati sulle variazione dei numeri di residenti stranieri in Italia in questi anni in corrispondenza delle nazionalità coinvolte dagli sbarchi, sia dal numero degli accolti nelle strutture d'accoglienza così come da quello delle richieste di asilo complessivamente presentate (cfr., per questi ultimi due elementi, la precedente Fig. 1.1), è legittimo affermare che inizialmente nel 2014

4 Nei dodici mesi tra agosto 2017 e luglio 2018 i migranti sbarcati in Italia sono stati 42.664 contro i 181.849 dei dodici mesi precedenti. Come osservato supra, la diminuzione percentuale è stata maggiore negli ultimi sette mesi (nel 2018 rispetto al 2017) poiché pari all'80,6% mentre negli ultimi cinque del 2017 è stata del 72,1% rispetto agli ultimi sette mesi del 2016.

– quando cioè il flusso di migranti via mare era composto quasi per metà esclusivamente da siriani o eritrei – i migranti giunti in Italia via mare, spesso in fuga dalle guerre, proseguivano il loro percorso migratorio verso altri Paesi europei; quasi sempre eludendo la Convenzione di Dublino, ossia senza porre domanda d'asilo sul territorio di primo approdo. Si può aggiungere che spesso essi erano persino agevolati dalle autorità italiane a varcare i confini in direzione di altri stati senza alcuna identificazione oltre l'eventuale autodichiarazione del proprio Paese di origine: i siriani residenti in Italia, ad esempio, nonostante le decine di migliaia di sbarchi sul territorio nazionale, sono cresciuti solamente dai 4.414 al 1° gennaio 2014 ai 5.892 al 1° gennaio 2018; e gli eritrei sono perfino diminuiti nello stesso lasso di tempo, da 11.187 a 9.343.

A riprova di ciò gli accolti nelle strutture d'accoglienza si sono fermati a 66.066 a fine 2014 a fronte di 170.100 sbarcati durante il medesimo anno, e le stesse domande d'asilo complessivamente presentate in Italia sono state pari ad un terzo del numero di sbarcati nel 2014.

Nel 2015, invece, e ancor più negli anni successivi, è andato via via mutando sia il panorama delle provenienze sia la politica di gestione dei flussi migratori, tanto in Italia quanto nei Paesi confinanti: per ciò che riguarda il panorama delle provenienze si è assistito a una progressiva scomparsa dei siriani e al ridimensionamento degli eritrei tra gli sbarcati, con l'arrivo di nazionalità che sembrano maggiormente interessate alla permanenza in Italia, generalmente meno in fuga da guerre, e normalmente in cerca di migliori condizioni di vita rispetto alla desolazione spesso del Paese d'origine.

Per quanto concerne la politica di gestione dei flussi italiana possiamo dire che vi sia stato nel tempo un crescente tasso di identificazione dei migranti all'ingresso, con conseguenti aumenti nelle presentazione della domanda d'asilo sul territorio nazionale, mentre per ciò che concerne la politica di gestione dei flussi da parte dei Paesi confinanti si è assistito sempre più al rafforzamento dei presidii e alla chiusura delle frontiere per i migranti non autorizzati al valico.

Per via di tutto ciò, coerentemente con una progressiva sempre maggiore permanenza sul territorio di soggetti sbarcati in Italia, negli ultimissimi anni sono aumentate progressivamente le prese in carico da parte delle strutture d'accoglienza e le susseguenti richieste di asilo.

Ciò che non è invece particolarmente mutato nel tempo – e che contraddistingue il contesto d'approdo italiano a differenza soprattutto di quello greco (più che di quello spagnolo) – è il panorama demografico e familiare degli arrivi via

mare, caratterizzato sempre da una marcata prevalenza di uomini. Essi hanno registrato un'incidenza pari al 73,9% del totale degli sbarcati nel 2014, al 75,4% nel 2015, al 71,1% nel 2016, al 74,5% nel 2017, e durante il 2018 secondo le Nazioni Unite il corrispondente dato è pari al 72,0%.
Le donne hanno rappresentato ancora meno di un decimo (il 9,7%) degli sbarcati durante il 2018 e in precedenza tra di essi hanno avuto un'incidenza massima del 13,9% nel 2015, mentre l'unica variazione di un certo rilievo dal punto di vista demografico pare essere quella dell'incidenza relativa dei minorenni, salita da quote comprese fra il 10,7% e il 15,6% negli anni scorsi al 18,3% secondo l'Unhcr durante il 2018.
Per quanto riguarda in particolare i minori stranieri non accompagnati, tale quota è tendenzialmente salita dal 7,7% d'incidenza sugli sbarcati nel 2014 all'8% nel 2015, al 13,2% nel 2017 (dopo aver toccato il 14,2% nel 2016), fino al 15,1% nel 2018[5].
Dal punto di vista dei dati ufficiali gli ultimi dati disponibili non ancora consolidati del 2017 indicano un flusso di nuovi ingressi in Italia con permessi di soggiorno per asilo politico, richiesta di asilo politico, motivi umanitari e protezione sussidiaria pari a 101.065 unità contro le 77.927 del 2016, le 67.271 del 2015, le 47.873 del 2014 e – molte meno – le 19.147 del 2013, con uno stock a fine anno che è giunto a 243.577 unità al 31 dicembre 2017 contro le 197.234 di dodici mesi prima, le 155.177 di ventiquattro mesi prima, le 118.020 unità del 31 dicembre 2014 e le 81.952 di fine 2013. In altri termini fra 2017 e 2013 tali flussi annui sono più che quintuplicati mentre il relativo stock è triplicato in quattro anni a partire dal 31 dicembre 2013. Soffermandosi sul 2017, inoltre, è interessante la graduatoria che dal punto di vista dei flussi vede ai primi posti nell'ordine le province di Milano, a sorpresa Napoli, Roma, Torino, Bari e in modo eclatante Latina in sesta posizione davanti poi a Benevento, Catania, Caserta e Firenze; e, da quello dello stock al 31 dicembre, con più nell'ordine le province di Roma, Milano, Torino, Bari, Napoli, Caserta, Catania, Firenze, Crotone e Caltanissetta.
La componente femminile di tali flussi in ingresso in Italia con permessi di soggiorno per asilo politico, richiesta di asilo politico, motivi umanitari e protezione sussidiaria è oscillata negli anni fra l'8,6% e il 16,3%, assestandosi al 14,2% durante il 2017. Per quanto riguarda lo stock di residenti con tale tipologia di permessi, essa è scesa dal 19,6% del 31 dicembre 2013 al 13,1% tre anni dopo, per risalire leggermente al 13,6% al 31 dicembre 2017.

5 Cfr. il cap. 4 per approfondimenti sul tema dei minori stranieri non accompagnati.

1.2 La situazione nei centri di accoglienza

Come già evidenziato nella precedente Fig. 1.1, a fronte di una numerosità degli sbarchi molto accresciutasi tra il 2014 e la prima metà del 2017, il sistema di accoglienza italiano ha visto aumentare lo stock di presenze al proprio interno da 22.118 a 66.066 durante il 2014, per poi salire a 103.792 a fine 2015, a 176.554 al 31 dicembre 2016, e infine per stabilizzarsi a 183.681 nel 2017 e finanche diminuire a 133.858 a fine dicembre 2018[6].

I 22.118 accolti del 1° gennaio 2014 erano naturalmente composti da una parte dai 42.925 sbarcati nell'anno precedente oltre che da chi era ancora in carico alle strutture d'accoglienza dal 2012 o da prima – giunti negli anni precedenti e in attesa di esito della domanda di asilo o del suo ricorso o appello in caso di esito avverso – e da altre persone che non erano entrate via mare (e che dunque non sono conteggiati tra gli sbarcati) ma risultavano comunque nelle medesime condizioni giuridico-amministrativo di richiedente asilo o "asilato".

E in questo contesto, a fronte di 170mila sbarchi durante il 2014 il numero di accolti è salito solamente di meno di 44mila unità: questo perché, come sottolineato in precedenza, solo una parte minoritaria degli sbarcati di tale anno, che erano stati soprattutto siriani e eritrei, ha effettivamente presentato domanda d'asilo in Italia, preferendo proseguire la propria migrazione verso altri Paesi europei e solamente lì richiedere la residenza, progetto al tempo di fatto più facilmente attuabile.

Durante il 2015, anno caratterizzato da circa 154mila sbarchi, l'aumento in termini di stock di accolti nei centri di accoglienza a fine anno è stato di 38mila unità ovvero un numero tutto sommato comparabile, poco inferiore a quello di un anno prima: mentre, però, nel 2014 il sistema si è svuotato per motivi fisiologici verosimilmente di qualche migliaia di migranti a partire dai 22.118 accolti ad inizio anno – per sopraggiunta fine dei termini di presenza, per allontanamento volontario o per altro evento – nel 2015 il numero di coloro i quali erano presenti l'anno precedente e se ne è andato durante l'anno è sicuramente aumentato, a fronte dei 66.066 presenti nelle strutture al 1° gennaio, potendosi dunque ipotizzare un flusso netto in entrata nei centri di accoglienza leggermente superiore rispetto all'anno precedente, e non inferiore come la mera lettura della variazione dello stock potrebbe suggerire.

Ancor più tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2016, con oltre 181mila sbarcati,

6 L'ultimo dato disponibile è di 110.911 al 17 giugno 2019.

l'aumento delle presenze nei centri di accoglienza è stato pari a 73mila unità, in questo caso nonostante perfino qualche decina di migliaia dei 103.792 migranti presenti nei centri a inizio anno li abbia sicuramente lasciati durante i dodici mesi del 2016: la crescita delle presenze nelle strutture italiane è stata senza dubbio determinata dai forti flussi di ingressi via mare a partire dal 2014 ma tali sbarchi soprattutto nei primi mesi ed anni in cui si sono verificati non si sono trasformati automaticamente in prese in carico da parte dei centri di accoglienza e conseguenti richieste d'asilo, permettendo una crescita lineare e non esponenziale della numerosità degli accolti da parte del sistema.

La riprova di ciò si ha osservando come a fronte di 119mila sbarcati durante il 2017 (oltre 62mila in meno rispetto all'anno prima) lo stock di accolti è comunque cresciuto ancora, di oltre 7mila unità durante l'anno, nonostante i tanti e sempre più migranti che hanno nel frattempo lasciato i centri di accoglienza poiché ivi entrati già nel 2016 o in precedenza. Si ha motivo di credere che nel 2017 molti dei nuovi sbarcati abbia posto richiesta d'asilo in Italia, contrariamente rispetto al passato (soprattutto meno recente). Ciò che pare notevole rimarcare è come nel 2014, nonostante i 170mila sbarcati, a fine anno gli accolti fossero solamente 66.066, per le ragioni supra esposte[7].

Infine, come accennato supra, il numero di accolti nelle strutture di accoglienza italiane è sceso da 183.681 al 31 dicembre 2017 a 133.858 alla stessa data di calendario del 2018 (-27,1%), fino a 110.911 secondo l'ultimo aggiornamento del 17 giugno 2019 per via soprattutto dei minori sbarchi sopravvenuti. E a quest'ultima data l'incidenza del numero di migranti accolti sulla popolazione generale è conseguentemente scesa mediamente ad 1,8 ogni mille abitanti, con la Lombardia che si conferma in testa per numero di accolti (15.376 davanti ai

7 È vero, d'altra parte, sul lato dell'offerta anziché della domanda, come oggi sia aumentata la disponibilità di ospitalità da parte dello stato italiano rispetto al passato, ma in realtà quella più strutturata (tramite Sprar, sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) è cresciuta poco, dai 20.975 accolti al 31 dicembre 2014 ai 24.741 del 31 dicembre 2017 (+18%),con un ultimo valore rilevato di 26.209 al 17 giugno 2019, mentre il ricorso all'accoglienza straordinaria è nel contempo aumentata molto di più, del 252%, dai 45.091 accolti a fine 2014 ai 158.940 di fine 2017, per contrarsi infine notevolmente a 84.702 al 17 giugno 2019 in seguito ai flussi ridotti degli ultimi due anni: se all'inizio gli accolti negli Sprar rappresentavano una quota non marginale, pari quasi a un terzo del totale degli accolti, successivamente sono oscillati sempre poco sopra il 13%, per aumentare a quasi un quarto del totale degli accolti solamente al 31 dicembre 2018. In questo contesto gli ultimi dati pubblicati dal Ministero dell'Interno rispetto alla tipologia di accoglienza per Regione risalgono al 31 marzo 2017 allorquando a fronte di un'incidenza media nazionale dello Sprar del 13,5% sul totale degli accolti ampio era il divario territoriale: lo Sprar ospitava il 34,5% dei migranti accolti in Calabria, il 32% di quelli in Sicilia ma anche il 27% di quanti nel Lazio, mentre altrove scendeva ad incidenze comprese tra il 20% e il 10% (nell'ordine in Puglia, Basilicata, Marche, Molise e Umbria) e anche al di sotto, fino a minimi del 3,5% in Sardegna, del 4,4% in Veneto e del 4,8% in Trentino Alto Adige, senza considerare la Valle d'Aosta che non accoglieva alcuno straniero in progetti di tipo Sprar.

poco più di 10mila sia dell'Emilia-Romagna sia del Lazio) mentre cede l'ultima posizione a livello d'incidenza relativa alla Sardegna, che ha 1,2 accolti ogni mille abitanti, contro gli 1,5 ogni mille in Lombardia, alla pari del Veneto e poco più della Puglia (1,4).

La Regione più accogliente in termini relativi si conferma invece – come nel recente passato – il Molise, seppure con una densità di migranti accolti sulla popolazione generale scesa però al 5,5 per mille, sempre però ben davanti a Friuli Venezia Giulia (3,0 per mille) e Basilicata (2,9) a seguire.

Tab. 1.1 - Migranti presenti nei centri di accoglienza italiani, per Regione

Regione	Residenti al 31/11/2018	Accolti al 17/6/2019	Accolti ogni mille residenti	% di accolti su totale accolti
Lombardia	10.055.148	15.376	1,5	13,9
Emilia-Romagna	4.460.580	10.283	2,3	9,3
Lazio	5.881.629	10.041	1,7	9,1
Piemonte	4.360.568	9.753	2,2	8,8
Campania	5.801.658	9.326	1,6	8,4
Toscana	3.733.336	7.937	2,1	7,2
Sicilia	5.002.290	7.761	1,6	7,0
Veneto	4.907.159	7.386	1,5	6,7
Puglia	4.031.185	5.708	1,4	5,1
Calabria	1.948.542	4.460	2,3	4,0
Liguria	1.551.220	4.282	2,8	3,9
Friuli-Venezia Giulia	1.215.292	3.613	3,0	3,3
Marche	1.526.036	2.870	1,9	2,6
Trentino-Alto Adige	1.071.775	2.568	2,4	2,3
Abruzzo	1.311.985	2.201	1,7	2,0
Sardegna	1.640.003	1.943	1,2	1,8
Umbria	882.334	1.880	2,1	1,7

Molise	305.947	1.684	5,5	1,5
Basilicata	563.405	1.630	2,9	1,5
Valle d'Aosta	125.657	209	1,7	0,2
Italia	60.375.749	110.911	1,8	100,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat e Ministero dell'Interno.

I dati dell'Istat, peraltro, ci permettono di indicare complessivamente in 157.388 gli stranieri residenti in convivenze al 1° gennaio 2018, per il 78,7% maschi, contro i 134.212 di dodici mesi prima, allora per il 78,1% maschi. Da questo punto di vista le province con più stranieri residenti in convivenze al 1° gennaio 2018 sono nell'ordine quelle di Roma, Milano, Torino, Napoli, Firenze, Genova, Trapani, Bologna, Bolzano e Treviso; mentre a livello comunale si confermano i capoluoghi delle prime tre province in graduatoria e poi Genova, Napoli, Parma, Bologna, Firenze, Bolzano, Padova, con Isola di Capo Rizzuto primo comune non capoluogo in graduatoria (al 16° posto, con 894 stranieri residenti in convivenza di cui il 97,5% maschi) davanti a San Ferdinando, in provincia di Reggio Calabria (al 27° posto con 627 di cui il 97,4% maschi), e a Marsala (in 32a posizione assoluta, con 546 persone per il 99,5% maschi).

1.3 Richieste di asilo: nigeriani e pakistani – ed altri – sempre ben più di siriani ed eritrei

La dinamica della numerosità delle richieste d'asilo in Italia è stata già illustrata nel commento alla precedente Fig. 1.1, e in generale nel § 1.1. In totale nel quinquennio 2014-2018 sono state poste complessivamente 454.974domande d'asilo in Italia – e ne sono state esaminate 375.592 (con un recupero durante l'ultimo anno 2018), mentre gli sbarcati sono stati 648.117 – a fronte di 300.853 domande in totale nei diciassette anni precedenti, dal 1997 al 2013, anni nei quali però esse sono state esaminate quasi tutte ovvero 285.367[8].
Nonostante, come visto nel § 1.2, i nigeriani siano diventati la principale nazionalità tra gli sbarcati solamente a partire dal 2006 – dietro ai siriani per quanto riguarda il 2014 e agli eritrei per il 2015 – essi sono stati sempre primi in assoluto per numero di richieste d'asilo poste in Italia continuativamente nei quattro anni in cui il territorio nazionale è stato maggiormente coinvolto dagli ingressi non autorizzati via mare (2014-2017), sopravanzati solamente dai pakistani du-

8 Gli sbarcati in questi diciassette anni, dal 1997 al 2013, erano stati 444.345.

rante il 2018, e ciò coerentemente con il fatto che siriani ed eritrei più di tutti non si sono in realtà qui soffermati: infatti, nonostante i molti sbarchi, decisamente ai primi posti tra le nazionalità con i maggiori numeri di arrivi in Italia, né siriani né eritrei rientrano mai per nessuna annualità tra i principali quattro Paesi che hanno posto domanda d'asilo in Italia. Come si nota dalla successiva Tab. 1.2, contrariamente a Siria ed Eritrea, oltre alla Nigeria, che è sempre prima dal 2014 al 2017 e seconda durante il 2018, pure il Pakistan è continuativamente nelle prime quattro posizioni in graduatoria, pur con molti meno sbarchi, e anche il Senegal è sempre nei primi cinque posti.

Tab. 1.2 - Richieste d'asilo in Italia per principali Paesi. Anni 2010-2018

Anno	1° Paese	2° Paese	3° Paese	4° Paese	5° Paese	Altri	Totale
2010	Ex Iugosl. 2.249	Nigeria 1.632	Pakistan 1.115	Turchia 1.020	Afghanistan 999	5.106	12.121
2011	Nigeria 7.030	Tunisia 4.805	Ghana 3.402	Mali 2.607	C. d'Avorio 2.095	17.411	37.350
2012	Pakistan 2.601	Nigeria 1.613	Afghanistan 1.495	Senegal 939	Tunisia 893	9.811	17.352
2013	Pakistan 3.232	Nigeria 3.519	Somalia 2.774	Eritrea 2.109	Afghanistan 2.056	12.930	26.620
2014	Nigeria 10.040	Mali 9.692	Gambia 8.477	Pakistan 7.064	Senegal 4.615	23.568	63.456
2015	Nigeria 18.174	Pakistan 10.403	Gambia 8.022	Senegal 6.386	Bangladesh 6.056	34.929	83.970
2016	Nigeria 27.289	Pakistan 13.660	Gambia 9.040	Senegal 7.723	Eritrea 7.472	58.416	123.600
2017	Nigeria 25.964	Bangladesh 12.731	Pakistan 9.728	Gambia 9.085	Senegal 8.680	63.931	130.119
2018	Pakistan 7.368	Nigeria 6.336	Bangladesh 5.026	Senegal 2.867	Ucraina 2.517	29.482	53.596

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno.

La Nigeria, peraltro, in tutti gli anni dell'attuale decennio è sempre stata in una

delle prime due posizioni in graduatoria, scalzata dal primo posto assoluto solamente nel 2012, nel 2013 e nel 2018 dal Pakistan e nel 2010 dall'ex Iugoslavia. Per quanto riguarda le caratteristiche demografiche, gli uomini hanno presentato da sempre la maggioranza assoluta delle richieste d'asilo in Italia, quantomeno negli undici anni in considerazione in Tab. 1.3, sebbene il loro peso relativo risulti progressivamente in calo dal 2014 (quando era al valore massimo dell'86,9%) al 2015 (81,7%), al 2016 (78,1%), al 2017 (74,8%) e soprattutto tantissimo al 2018 (64,6%).

Tab. 1.3 - Richieste d'asilo in Italia per caratteristiche demografiche e familiari. Anni 2008-2018

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Maschi, *di cui*:	85,4	74,4	74,6	87,7	85,9	86,3	92,4	88,4	85,0	84,0	76,2
maggiorenni (uomini)	83,7	69,5	62,3	82,5	77,4	80,4	86,9	81,7	78,1	74,8	64,6
minori, di cui:	1,7	4,9	12,3	5,2	8,5	5,9	5,5	6,8	6,9	9,2	11,6
non accompagnati	1,7	2,1	2,8	1,9	5,4	2,9	3,8	4,7	4,7	7,2	5,9
accompagnati	0,0	2,9	9,5	3,2	3,1	3,0	1,7	2,0	2,2	2,0	5,7
Femmine, *di cui:*	14,6	25,6	25,4	12,3	14,1	13,7	7,6	11,6	15,0	16,0	23,8
maggiorenni (donne)	14,4	23,4	16,9	9,7	10,7	11,3	6,3	9,6	12,8	13,2	18,4
minori, di cui:	0,2	2,2	8,6	2,5	3,4	2,4	1,4	2,0	2,2	2,8	5,4
non accompagnate	0,2	0,3	0,3	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,6	0,6
accompagnate	0,0	1,9	8,3	2,4	3,2	2,3	1,3	1,8	2,0	2,2	4,8

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat.

Nei primi quattro degli ultimi cinque anni, inoltre, l'incidenza degli uomini tra

i richiedenti asilo è sempre stata superiore a quella tra gli sbarcati, che abbiamo visto oscillare dal 73,9% del 2014 al 74,5% del 2017 passando per un valore massimo del 75,4% nel 2015 e uno minimo del 71,1% nel 2016. Tuttavia tale divario si è ridotto nel tempo, dai tredici punti percentuali nel 2014 ai sei o sette del 2015-2016 fino a soli tre decimi nel 2017, per infine osservare il sorpasso dell'incidenza tra gli sbarcati rispetto a quella tra i richiedenti asilo durante il 2018: tranne l'anno scorso, dunque, gli uomini rappresentavano dunque la maggioranza assoluta degli sbarcati e in misura ancora superiore e soprattutto dal 2014 al 2016 hanno rappresentato una ancor più ampia maggioranza dei richiedenti asilo. In altri termini, tranne nel 2018, essi generalmente hanno posto più spesso domandato asilo in Italia di quanto non abbiano fatto nel complesso donne e minori.

Il trend, comunque, come già si è osservato è comunque inverso e a fronte di un'incidenza degli uomini in diminuzione di anno in anno, dal 2014 al 2017, tra i richiedenti asilo, è aumentata parallelamente quella delle donne: da una quota del 7,6% nel 2014 all'11,6% nel 2015, al 15%-16% nel 2016-2017, fino al 23,8% nel 2018.

Sempre con riferimento all'ultimo quinquennio i minori accompagnati hanno visto aumentare nel tempo la propria incidenza sulle domande d'asilo complessive, dal 2,9% nel 2014 al 3,8% nel 2015, al 4,2% nel 2016, al 4,3% nel 2017, per salire poi anch'essi notevolmente al 10,5% durante il 2018; mentre la quota d'incidenza delle domande d'asilo dei minori stranieri non accompagnati è cresciuta dal 3,9% d'incidenza nel 2014 al 4,9% nel 2015 e 2016 fino al 7,8% – il doppio rispetto solamente a tre anni prima – nel 2017, per scendere leggermente al 6,5% durante il 2018.

In termini assoluti si è trattato, secondo Eurostat, di circa 10mila richieste d'asilo poste a favore di minori stranieri non accompagnati in Italia durante il solo anno 2017, pari a 9.782 secondo il Ministero dell'Interno: un valore superiore di dodici volte alle 805 domande del 2013. Durante il 2018, tuttavia, questo valore si è contratto a poco meno di 4mila secondo l'Eurostat, pari a 3.676 secondo il Ministero dell'Interno. Considerando i dati puntuali di quest'ultima fonte le richieste di asilo a favore di minori accompagnati si erano attestate invece con costanza nell'ultimo triennio attorno alle 6-7mila annue, in questo caso circa il quadruplo rispetto alle 1.508 del 2013 e 1.745 del 2014[9].

Per quanto riguarda le donne (maggiorenni femmine) il record di circa 17mila

9 Cfr. cap. 4 per approfondimenti sul tema dei minori stranieri non accompagnati.

richieste d'asilo nel 2017[10] è pari a quasi sei volte il valore di circa 3mila registrato nel 2013, e sempre in aumento anno dopo anno tranne che nel 2018 quando sono state circa 11mila. In crescita è anche il numero di richieste d'asilo poste dagli uomini, dalle 21mila stimabili nel 2013 alle 96mila del 2017, fino a crollare a 39mila durante il 2018.
Ricapitolando, in un contesto di crescita delle richieste d'asilo fino al 2017 gli incrementi percentuali maggiori si sono rilevati per le donne e soprattutto per i minori, non accompagnati fino al 2017 e accompagnati per quanto riguarda il 2018.

1.4 Gli esiti delle richieste di asilo

Come si può notare nelle successive Tabb. 1.4 e 1.5, nel corso del 2018 nonostante i minori sbarchi in Italia sono state esaminate 96mila domande d'asilo, un valore mai raggiunto prima, recuperando molte richieste passate e pendenti. Nel corso del 2018 gli esiti negativi sono stati 64mila e sono così giunti a riguardare i due terzi delle richieste, mentre nel triennio precedente riguardavano il 58-60% delle domande.
Inoltre, ogni anno nell'attuale decennio l'esito positivo più diffuso è stato quello della concessione di un permesso di soggiorno per protezione umanitaria, sempre superiore numericamente a quelli dello status di rifugiato e di protezione sussidiaria separatamente considerati. Le persone riconosciute come profughi sono state pari solamente al 5% del totale delle domande esaminate nel 2015, al 5,3% nel 2016, all'8,4% nel 2017 e al 7,4% nel 2018, mentre la protezione sussidiaria, in diminuzione d'incidenza, è stata concessa nel 14,4% dei casi nel 2015, nel 14,1% nel 2016, nell'8,4% dei casi nel 2017 e come valore di minimo storico decennale nel 4,5% durante il 2018. Di contro la protezione umanitaria

10 Il Ministero dell'Interno fornisce i dati dei richiedenti asilo suddivisi per sesso. Fornisce poi i dati sui minori distinguendoli tra accompagnati e non accompagnati, ma non per età. Non è possibile dunque tramite tale fonte determinare il numero di uomini e donne richiedenti asilo per cui bisogna rifarsi ai database on-line Eurostat i cui dati sono arrotondati e comunque per alcune annualità leggermente differenti rispetto a quelli del Ministero dell'Interno. Quest'ultima fonte segnala 21.053 richieste d'asilo da parte o a favore di femmine straniere (donne, bambine o neonate, qualsiasi età) nel 2017 mentre l'Eurostat ne registra circa 20.635 (arrotondando il dato al multiplo di cinque più prossimo) di cui – sempre con arrotondamenti a multipli di cinque – sottraendo circa 3.620 minorenni le donne (o per meglio dire le maggiorenni) richiedenti asilo durante tale anno sono stimabili in circa 17.015. Per quanto riguarda i maschi allo stesso modo il dato ministeriale per il 2017 è di 109.066 contro quello di Eurostat di circa 108.215. La fonte europea permette lo scorporo dei minori per sesso e dunque gli uomini (per meglio dire: i maggiorenni maschi) sottraendo sono stimabili in circa 96.325, sottraendo circa 11.890 minori.

è risultato essere esito delle richieste d'asilo in proporzioni variabili tra il 20,8% e il 24,7% nell'ultimo quadriennio.

Tab. 1.4 - Esiti delle richieste di asilo in Italia. Anni 2010-2018

Anno	*Rifugiato*	*Sussidiaria*	*Umanitaria*	*Diniego (non riconosciuti o irre-peribili)*	*Altro/ rinunce*	*Totale*
2010	2.094	1.789	3.675	5.218	1.266	14.042
2011	2.057	2.569	5.662	13.470	1.868	25.626
2012	2.048	4.497	15.486	6.455	1.483	29.969
2013	3.078	5.564	5.750	9.175	67	23.634
2014	3.641	8.338	10.034	14.217	40	36.270
2015	3.555	10.225	15.768	41.503	66	71.117
2016	4.808	12.873	18.979	54.254	188	91.102
2017	6.827	6.880	20.166	46.992	662	81.527
2018	7.096	4.319	20.014	63.742	405	95.576

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno.

Tab. 1.5 - Esiti delle richieste di asilo in Italia. Anni 2010-2018, valori percentuali

Anno	*Rifugiato*	*Sussidiaria*	*Umanitaria*	*Diniego (non ricon-osciuti o irre-peribili)*	*Altro/ rinunce*	*Totale*
2010	14,9	12,7	26,2	37,2	9,0	100,0
2011	8,0	10,0	22,1	52,6	7,3	100,0
2012	6,8	15,0	51,7	21,5	4,9	100,0
2013	13,0	23,5	24,3	38,8	0,3	100,0

2014	10,0	23,0	27,7	39,2	0,1	100,0
2015	5,0	14,4	22,2	58,4	0,1	100,0
2016	5,3	14,1	20,8	59,6	0,2	100,0
2017	8,4	8,4	24,7	57,6	0,8	100,0
2018	7,4	4,5	20,9	66,7	0,4	100,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno.

Per quanto riguarda le fasce d'età, è decisamente fra i 18-34enni e i 35-64enni che si sono registrate le maggiori incidenze di non riconoscimenti nel 2018, mentre esse sono state in realtà una minoranza tra i minorenni e tra gli anziani, come si osserva dalla successiva Tab. 1.6. Gli uomini, inoltre, molto più delle donne si sono visti respingere la propria domanda di asilo nel 2018.

Tab. 1.6 - Esiti delle richieste di asilo in Italia, valori percentuali per sesso (e valore assoluto totale). Anno 2018

Sesso	*Rifugiato (v.%)*	*Sussidiaria (v.%)*	*Umanitaria (v.%)*	*Non riconosciuti (v.%)*	*Irreperibili (v.%)*	*Altro/ rinunce (v.%)*	*Totale (V.A.)*
Maschio	5,1	3,3	20,2	63,1	7,8	0,4	81.232
Femmina	22,0	4,5	26,8	35,3	10,6	0,7	13.344
Totale	7,5	3,5	21,2	59,2	8,2	0,4	94.576

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno.

Tab. 1.7 - Esiti delle richieste di asilo in Italia, valori percentuali per età (e valore assoluto totale). Anno 2018

Anni	*Rifugiato (v.%)*	*Sussidiaria (v.%)*	*Umanitaria (v.%)*	*Non riconosciuti (v.%)*	*Irreperibili (v.%)*	*Altro/ rinunce (v.%)*	*Totale (V.A.)*
0-13	21,9	6,9	39,9	21,4	9,4	0,4	2.700
14-17	13,3	4,5	53,2	22,4	3,3	3,4	2.084
18-34	6,5	4,2	19,7	61,1	8,1	0,3	75.896

35-64	8,4	5,5	19,2	57,8	8,4	0,6	14.777
65+	22,7	20,2	37,0	16,8	3,4	0,0	119
Totale	7,4	4,5	20,9	58,6	8,1	0,4	95.576

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno.

Rispetto al dato medio (7,5%) l'esito di concessione dello status di rifugiato ha registrato nel 2018 un valore più alto tra i minori di 13 anni (21,9%, mentre fra i 14-17enni si è fermato al 13,3%) e ancor più tra gli ultrasessantacinquenni (22,7% anche se in numero assoluto si tratta solamente di 27 casi), e poi in generale tra le femmine (22,0%). Relativamente alle nazionalità, lo status di rifugiato è stato concesso soprattutto ai richiedenti asilo siriani (perfino nel 90,6% ovvero nella quasi totalità dei casi), eritrei (53,9%) e somali (45,3%), mentre nessun'altra delle principali 27 nazionalità in graduatoria ha raggiunto il 30% in tale tipologia di esito e il valore massimo tra le prime dieci è quello dei nigeriani (6,9%) mentre tutti gli altri nove – bangladeshi, ivoriani, gambiani, ghanesi, guineani, maliani, paksitani, senegalesi e ucraini – oscillano fra il 2% e il 4%. Il diniego, d'altra parte, è risultato l'esito più diffuso per tutte queste ultime, nigeriani compresi, con la sola eccezione degli ucraini (46,%) fra i quali è risultata molto diffusa la concessione della protezione umanitaria (nel 35,8% dei casi).

Tab. 1.8 - Esiti delle richieste di asilo in Italia, per principali cittadinanze. Anni 2010-2018

Anno	*Paese*	*Rifugiato (v.%)*	*Sussidiaria (v.%)*	*Umanitaria (v.%)*	*Non riconosc. (v.%)*	*Irreperib. (v.%)*	*Altro/ Rinunce (v.%)*	*Totale (V.A.)*
2010	Nigeria	1,0	1,5	13,9	74,9		8,8	2.259
	Ex Iugoslavia	2,0	2,2	72,9	15,7		7,1	1.921
	Pakistan	5,6	24,1	16,6	43,1		10,6	960
	Afghanistan	24,0	60,9	2,9	5,7		6,5	933
2011	Tunisia	0,3	0,4	5,9	80,6		12,8	3.967
	Nigeria	1,1	1,5	23,0	66,5		7,9	3.875
	Pakistan	5,1	19,3	25,8	44,2		5,6	1.990

	Ghana	0,7	1,0	17,9	76,8	3,5	1.723
2012	Nigeria	1,3	2,3	76,0	18,4	1,9	6.285
	Ghana	0,6	0,9	89,0	8,2	1,3	3.228
	Mali	1,4	78,5	9,8	9,5	0,8	2.297
	Pakistan	6,5	7,5	38,9	43,4	3,7	2.215
2013	Nigeria	2,1	6,6	31,5	59,5	0,2	3.096
	Pakistan	9,4	15,0	21,9	52,9	0,8	2.455
	Afghanistan	16,2	66,7	7,9	9,2	0,0	1.764
	Mali	0,7	60,7	26,6	12,0	0,0	1.683
2014	Nigeria	2,5	14,6	28,6	54,1	0,1	5.420
	Pakistan	8,5	22,3	22,8	46,2	0,2	4.543
	Mali	0,8	7,4	43,3	48,5	0,0	3.807
	Gambia	3,6	3,0	31,1	62,3	0,0	3.357
2015	Nigeria	2,7	7,5	19,6	65,6	4,5	0,0	12.568
	Gambia	2,9	2,2	29,3	61,0	4,7	0,0	8.704
	Mali	0,7	8,5	22,6	59,9	8,3	0,0	8.485
	Pakistan	5,5	21,6	17,2	53,1	2,5	0,1	7.826
2016	Nigeria	2,8	5,1	17,5	70,5	4,1	0,0	18.542
	Pakistan	4,0	19,0	14,4	60,1	2,1	0,3	11.635
	Gambia	2,6	2,8	27,7	63,9	3,0	0,0	8.720
	Mali	0,9	22,0	23,3	51,1	2,8	0,0	7.167
2017	Nigeria	4,7	1,8	19,9	69,5	4,1	0,1	17.108
	Pakistan	3,8	11,4	16,8	61,8	5,7	0,6	9.098
	Gambia	2,1	0,9	38,0	56,3	2,7	0,0	6.613
	Bangladesh	1,4	0,3	31,0	63,5	3,6	0,1	5.891
2018	Nigeria	6,9	0,8	16,5	68,8	6,9	0,1	19.701
	Bangladesh	1,5	0,6	2,5	69,5	3,1	0,1	10.404
	Pakistan	4,4	6,8	14,2	63,9	10,0	0,7	9.611
	Gambia	2,0	0,4	31,2	62,3	4,0	0,1	6.909

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno.

2. Cambiamenti normativi

2.1 Cenni all'evoluzione dell'ordinamento fino al 2013

Quando il legislatore nel 1998, con la legge n. 40 c.d. Turco-Napolitano confluita poi nel decreto legislativo n. 286, varò la prima disciplina organica in materia di immigrazione, tutt'ora vigente seppur con modifiche, non si preoccupò specificamente dell'asilo. D'altra parte in quegli anni i richiedenti asilo in Italia erano pochissimi, l'immigrazione era allora essenzialmente per lavoro o per ricongiungimento familiare.

Solo alcuni anni dopo, a seguito delle direttive europee 2003/9, 2004/83, e 2005/85, l'Italia si diede una disciplina organica, specifica in materia d'asilo, con i corrispondenti decreti legislativi n. 140 del 30 maggio del 2005, in tema di accoglienza, n. 251 del 19 novembre del 2007, in tema di status di protezione, e n. 25 del 28 gennaio 2008, in tema di procedure per il riconoscimento di tali status. Sorse così un sistema normativo ad hoc, destinato a permanere seppur con modifiche come si vedrà; ciò ferma restando l'applicazione anche ai richiedenti asilo e ai beneficiari di protezione internazionale della normativa posta in generale per i migranti, per quanto non previsto da quella dettata specificamente per loro.

Proprio in quegli anni i flussi di richiedenti asilo, soprattutto attraverso il Mediterraneo centrale, crebbero decisamente fino a divenire intensi[11]. Nel 2008, quasi trentamila persone sbarcarono sulle coste italiane. Seguirono i discussi accordi italo-libici per bloccare gli arrivi da quel paese e nel 2009-2010 le domande di protezione scesero a meno di ventimila l'anno. Ma nel 2011, con la caduta del regime libico, esse furono invece quarantacinquemila solo nei primi tre mesi dell'anno.

Nel contesto emergenziale di cui sopra si manifestò una crisi del sistema, soprattutto quanto all'accoglienza, per l'impossibilità di trovare posto per tutti i richiedenti asilo nelle strutture ordinarie allora previste, ossia essenzialmente nei Cara (Centri di accoglienza per richiedenti asilo) e nei centri dello Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati).

Tale mancanza di posti indusse le autorità a far ampio ricorso a strutture straordinarie realizzate di volta in volta a fronte di picchi negli arrivi; una tendenza che sarebbe poi proseguita anche negli anni successivi.

Nel 2013 fu rivisto il dimensionamento dello Sprar, portandone la capienza

11 Cfr. in particolare la Fig, 1.1 del § 1.1 per l'evoluzione del fenomeno degli sbarchi in Italia a partire dal 1997..

a circa sedicimila posti, un livello peraltro destinato a rivelarsi insufficiente.

Non è possibile dar conto in questa sede delle caratteristiche del sistema a tale punto della sua evoluzione. È però opportuno richiamarne qui alcune fondamentali e oggetto successivamente di intervento a livello normativo. Nel 2013:

- l'accoglienza risulta strutturata su due livelli: prima e seconda accoglienza; l'una segue una logica essenzialmente assistenziale, l'altra è più orientata all'integrazione. Le fondamentali strutture ordinarie per la prima accoglienza sono i sopra citati Cara; la seconda accoglienza è invece affidata al sopra citato Sprar, un sistema istituito dalla legge n. 189 del 2002 c.d. Bossi-Fini e fondato sull'iniziativa dei Comuni che presentano progetti appunto di accoglienza (finanziati anzitutto con un apposito fondo statale). Come già segnalato, peraltro, è frequente il ricorso a strutture straordinarie; queste ultime integrano anzitutto l'offerta di quelle di prima accoglienza, ma poi possono anche diventare l'unico luogo in cui si sviluppa l'accoglienza per carenza di posti nello Sprar;
- le domande di protezione sono esaminate da apposite commissioni amministrative, che decidono dopo aver ascoltato l'interessato attraverso un colloquio. Avverso le decisioni delle commissioni è ammesso il ricorso giurisdizionale;
- il procedimento davanti alle suddette commissioni può portare al riconoscimento di uno dei due status di protezione internazionale previsti dal diritto europeo – ossia lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria – oppure al rilascio di un permesso umanitario. Infine, può avere un esito del tutto negativo, lasciando l'interessato privo di permesso salvo la possibilità di ricorso al giudice.

2.2 Gli sviluppi nel biennio 2014-2015 fino al decreto legislativo n. 142 e all'istituzione degli hotspot

Nel 2014, continuando i flussi ad essere intensi, si sono adottate alcune misure per una migliore gestione degli stessi.

Col decreto legge n. 119 del 22 agosto, convertito con la legge n. 146 del 17 ottobre, si sono stanziate risorse per un potenziamento dello Sprar con l'obbiettivo, di portare anche a successivi interventi.

Con lo stesso decreto n. 119 è stata inoltre rivista la procedura per l'esame delle domande d'asilo da parte delle competenti commissioni amministrative, prevedendo che il colloquio – snodo centrale della procedura – abbia luogo di regola davanti a un solo commissario e si è incrementato da dieci a venti il numero delle commissioni. Tali interventi a livello procedurale e organizzativo si spiegano col tentativo di ridurre la durata del procedimento, in un contesto caratterizzato da tempi assai lunghi, anche oltre l'anno. In effetti, accanto alla carenza di posti per l'accoglienza, accompagnata dal frequente ricorso a strutture straordinarie, l'eccessiva durata dei procedimenti d'esame delle domande davanti alle commissioni è stato ed è uno degli aspetti più problematici della gestione dei flussi dei richiedenti asilo.

Nel 2015 ancora una volta la disciplina dei procedimenti davanti alle commissioni è stata oggetto di intervento, con il regolamento di procedura di cui al decreto n. 21 del 12 gennaio, e poi con il decreto legislativo n. 142 del 18 agosto. Quest'ultimo peraltro ha dettato norme importanti soprattutto in tema di accoglienza. Con il decreto n. 142 si è prevista infatti una nuova rete organica di centri governativi per la prima accoglienza, da realizzarsi d'intesa con le regioni e gli enti locali, in vista del superamento del sistema preesistente fondato a riguardo come si è visto sui Cara e poi, in concreto, come già si è sottolineato, soprattutto su strutture straordinarie. Con la nuova rete avrebbe dovuto realizzarsi anche una migliore distribuzione territoriale dei migranti accolti, dovendo i nuovi centri sorgere in tutte le regioni a fronte di uno sviluppo dei Cara e anche delle strutture straordinarie realizzatosi invece essenzialmente nel Mezzogiorno.

Un'altra regola importante posta col decreto n. 142 è stata la previsione secondo cui la persona dovrebbe rimanere nel sistema di prima accoglienza solo per il tempo necessario per l'identificazione, la verbalizzazione della domanda d'asilo e l'accertamento delle condizioni di salute e di eventuale particolare vulnerabilità, per poi accedere alla seconda accoglienza, ossia alle strutture dello Sprar, così da arrivare quanto prima in un contesto più a misura d'uomo (a partire dalla dimensioni, essendo i centri dello Sprar mediamente assai più piccoli di quelli di prima accoglienza), e più favorevole all'integrazione.

Negli anni successivi, tuttavia, non solo non si è superato lo squilibrio territoriale quanto alla prima accoglienza, ma nemmeno si è avuto un superamento

del ricorso massiccio a strutture straordinarie. I centri di accoglienza straordinaria (Cas), previsti dal citato decreto n. 142 come strumento cui ricorrere solo eccezionalmente, hanno assunto invece un ruolo centrale nel sistema. Per dare un ordine di grandezza: secondo il Piano accoglienza 2016 redatto dal Ministero dell'Interno in quel periodo approssimativamente il settantacinque per cento dei richiedenti asilo erano ospiti di tali strutture.

Nell'autunno del 2015, a fronte del dato di fatto per cui buona parte delle persone che sbarcavano sulle coste italiane non venivano identificate (per lo più poi recandosi in Germania per chiedere asilo in tale paese), sulla base di impegni assunti dall'Italia a livello europeo sono stati previsti con una circolare del 6 ottobre i c.d. hotspot destinati appunto anzitutto all'identificazione degli stranieri sbarcati. La relativa disciplina si è poi sviluppata con meri atti amministrativi, senza specifica previsione di legge pur trattandosi di misure restrittive della libertà personale, culminando col varo l'anno successivo delle c.d. SOP: procedure operative standard.

Nell'autunno del 2015 anche si è avviata una sperimentazione di corridoi umanitari, sperimentazione proseguita negli anni successivi; né allora né successivamente, peraltro, a ciò ha corrisposto la definizione di un qualche specifico quadro di riferimento normativo.

2.3 Gli sviluppi nel 2016

Nel 2016 le competenti commissioni amministrative si sono pronunciate su un numero di domande corrispondente alla quantità di nuove domande, presentate nel periodo, mettendo così un freno al fenomeno delle situazioni in arretrato che aveva invece caratterizzato gli anni precedenti con conseguente continuo aumento dei tempi medi di decisione. Questi ultimi hanno tuttavia continuato ad essere caratterizzati da numero elevati.

Quanto agli esiti del giudizio delle commissioni, si è andato a delineare un quadro destinato, con minime variazioni, a permanere fino al 2018, ossia: riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria in poco meno del venti per cento dei casi; riconoscimento della protezione umanitaria nel venti-venticinque per cento dei casi.

A riguardo vanno messi in evidenza due aspetti: il rilievo assunto dalla protezione umanitaria, concernente casi nei quali pur non sussistendo i requisiti per accogliere la domanda di protezione internazionale l'autorità per le

più varie ragioni[12] ritiene comunque inopportuno il rimpatrio; l'essere i flussi dei richiedenti asilo, come valutati dalla competenti autorità, "misti", ossia costituiti approssimativamente in pari misura da persone meritevoli comunque di protezione e da meri migranti economici irregolari (si tenga presente che l'Italia è da tempo sostanzialmente priva di un efficace sistema per l'ingresso legale dei migranti economici, anche se sarebbe semplicistico spiegare solo con tale dato il carattere misto dei flussi dei richiedenti asilo).

Il rilievo assunto dalla protezione umanitaria ha suscitato diverse perplessità apparendo una sorta di generosa sanatoria a fronte di una previsione normativa dei casi espressa in termini relativamente vaghi e di un'applicazione su larga scala. Anche l'essere i flussi "misti" ha suscitato perplessità soprattutto con riguardo all'inserimento nel sistema di accoglienza di molti stranieri destinati poi a essere considerati non meritevoli di protezione, un inserimento oltretutto destinato spesso a prolungarsi oltremisura per la lunga durata del procedimento davanti alle commissioni, fino allo svilupparsi di percorsi d'integrazione.

Sempre nel 2016 – a fronte di un incremento della capienza del sistema a circa ventimila posti (ancorché ancora insufficiente) – un decreto ministeriale del 10 agosto ha ridisegnato le modalità d'accesso dei Comuni allo Sprar aumentando il numero dei Comuni coinvolti al fine di adeguare la risposta ai flussi. Obiettivo di base si trova nella volontà del legislatore di realizzare il più possibile l'accoglienza appunto nello Sprar. Sino ad allora l'accesso al sistema si era basato su bandi pubblicati ogni due-tre anni, con tale decreto si è prevista la possibilità di presentare progetti in ogni tempo (entro il 30 settembre in vista di un ingresso il successivo primo gennaio; entro il 31 marzo per un ingresso il successivo primo luglio), con durata triennale ma prorogabile.

Nel 2015-2016, invero, si sono anche avviate in alcuni Comuni sperimentazioni per realizzare la seconda accoglienza all'interno di nuclei familiari disponibili, pur in collegamento con lo Sprar, al fine di favorire l'integrazione; peraltro a ciò non ha corrisposto la definizione di un qualche specifico nuovo quadro di riferimento normativo.

12 Si tratta comunque di ragioni legati a profili di vulnerabilità del soggetto, legati a fattori di carattere personale (salute, età, stato di gravidanza, legami familiari in Italia e particolare integrazione) o di natura più generale, dipendenti dalla situazione nel paese d'origine (calamità naturali, situazioni di instabilità).

2.4 Gli sviluppi nel 2017: la legge Zampa e il decreto Minniti

Nel 2017 con la legge n. 47 del 7 aprile c.d. Zampa è stata introdotta una nuova disciplina per i minori stranieri non accompagnati (msna), siano essi o meno richiedenti asilo o beneficiari di protezione internazionale. Per tutti loro è stata prevista l'ospitalità, dopo un soggiorno di non più di trenta giorni in strutture ad hoc di prima accoglienza (regolate da un decreto ministeriale del 2016), in specifiche strutture ad essi dedicate dello Sprar o, in caso di mancanza di posti, nelle strutture comunali previste in generale per i minori italiani o stranieri per qualunque motivo separati dalla famiglia o privi di familiari; ferma restando la preferibilità dell'affido familiare ove possibile secondo quello che è un principio generale dell'ordinamento italiano. Per indicazioni più specifiche a proposito della tutela dei msna si rinvia comunque al capitolo di questa pubblicazione dedicato al tema.

Altro provvedimento importante del 2017 è stato il decreto legge n. 13 del 17 febbraio c.d. Minniti-Orlando, convertito con modificazioni dalla legge n. 46 del 13 aprile. Esso invero, come la sopra citata legge n. 47, non ha riguardato esclusivamente l'asilo. Tuttavia, lo stesso ricorso allo strumento del decreto legge segnala immediatamente il legame tra tale provvedimento e le difficoltà derivanti da un ulteriore, netto incremento degli sbarchi avutosi nel 2016 con l'arrivo di oltre 180mila persone.

A fronte dei tempi ancora troppo lunghi di decisione sulle domande d'asilo sono state introdotte col decreto n. 13 disposizioni per semplificare il procedimento amministrativo quanto alle notifiche e ai colloqui. Il legislatore è inoltre intervenuto anche sulla disciplina del successivo eventuale contenzioso giurisdizionale, sempre allo scopo di ridurre i tempi così da arrivare prima a una decisione definitiva anche in caso di ricorso al giudice contro la pronuncia della commissione. A riguardo si è configurata l'udienza come eccezione e soprattutto si è cancellato il secondo grado di giudizio; una soluzione quest'ultima che ha suscitato perplessità per la rilevanza degli interessi in gioco ed essendo il doppio grado di giudizio la regola nel nostro ordinamento.

Con il decreto n. 13 è stata prevista anche la costituzione di sezioni specializzate dei tribunali per il contenzioso in materia di immigrazione; dunque non solo per le controversie in materia d'asilo, nonostante queste ultime abbiano

assunto rilievo centrale nelle valutazioni del legislatore. Si è dato poi col decreto un qualche fondamento legislativo all'esistenza degli hotspot fino ad allora basata su meri atti amministrativi. Infine, sono state introdotte alcune modifiche alla procedura di ricorso avverso i rigetti delle Commissioni territoriali

Con il decreto è stato previsto inoltre un rilancio delle strutture di trattenimento degli immigrati irregolarmente presenti sul territorio in vista del rimpatrio; anche in questo caso l'intervento non ha riguardato certo solo il tema dell'asilo, ma senza dubbio il problema di un numero crescente di richiedenti asilo con domanda respinta in via definitiva, e perciò in posizione irregolare, ha assunto rilievo centrale nelle valutazioni del legislatore. Negli anni precedenti il sistema delle strutture di trattenimento, ossia dei Cie (Centri di identificazione ed espulsione), aveva subito un progressivo ridimensionamento: se nel 2011 le strutture esistenti erano tredici, per una capienza complessiva di quasi duemila posti, agli inizi del 2016 solo quattro centri erano realmente funzionanti per una capienza effettiva pari a meno di quattrocento posti. Ciò era dipeso sostanzialmente dallo sfavorevole rapporto costi-benefici del trattenimento risultando lo stesso, spesso, inutile ai fini dell'effettivo rimpatrio. Con il decreto n. 13 è stato previsto invece un rilancio di tali strutture, denominate Cpr (Centri per il rimpatrio), prevedendone una per regione per una capienza complessiva del sistema di milleseicento posti.

Una ulteriore novità apportata dal decreto n. 13 è la possibilità di impiegare i richiedenti asilo in lavori socialmente utili, ritenendo in tal modo di promuovere esperienze proficue ai fini dell'integrazione.
Nel dicembre dello stesso anno, con il decreto legislativo n. 220 si è prevista l'assegnazione alle commissioni di nuovo personale specificamente assunto e formato sulla base di una previsione del decreto Minniti-Orlando.

2.5 Gli sviluppi nel 2018 prima del decreto Salvini

Nel 2018 i flussi di richiedenti asilo sono andati progressivamente diminuendo in modo netto rispetto a quelli dei corrispondenti periodi dell'anno precedente, anzitutto per effetto di nuovi, discussi accordi con diversi interlocutori libici finalizzati a bloccare gli arrivi da quel paese. Il tema dei richiedenti asilo è rimasto comunque al centro del dibattito e oggetto di una drammatizzazione

che si spiega, anche, con i persistenti problemi derivanti dalla gestione degli imponenti flussi del biennio 2016-2017

Nel suo documento di base programmatico (ossia nel "Contratto per il governo del cambiamento") il nuovo governo giallo-verde insediatosi nel giugno del 2018 si è dato per quanto qui interessa le seguenti priorità: rendere «certe e veloci» le procedure per la verifica del diritto alla protezione; prevedere nuove fattispecie di reato cui riferire l'espulsione dei richiedenti asilo; «dare trasparenza alla gestione dei fondi pubblici destinati al sistema di accoglienza»; realizzare «una seria ed efficace politica dei rimpatri», anche attraverso «l'individuazione di sedi di permanenza temporanea (…) con almeno una sede per ogni regione (…) e con una capienza sufficiente per tutti gli immigrati irregolari, presenti e rintracciati sul territorio nazionale», dove trattenere i rimpatriandi «per tutto il periodo necessario per assicurare che l'allontanamento sia eseguito in un tempo massimo complessivo di diciotto mesi».

Un primo intervento lato sensu normativo è stata la circolare del 4 luglio in tema di riconoscimento della protezione internazionale e tutela umanitaria. Particolarmente significativo in essa l'invito rivolto alle commissioni ad assumere un atteggiamento restrittivo quanto alla concessione dei permessi di soggiorno per motivi umanitari.

Nella di poco successiva direttiva del 23 luglio in tema di servizi di accoglienza si è previsto invece anzitutto un riferimento degli interventi volti all'integrazione esclusivamente a coloro che si sono visti riconoscere lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, dovendosi accordare ai richiedenti asilo solo la mera assistenza. Tali previsioni si sono quindi posti in netta contrapposizione rispetto alle norme e le prassi fino ad allora in vigore nel segno di un'integrazione da avviarsi nelle strutture dello Sprar subito dopo la fase della prima accoglienza anche in caso di domanda d'asilo ancora pendente (fenomeno frequente a fronte della lunghezza spesso del realtivo procedimento amministrativo, come più volte sottolineato).

Nella direttiva si è previsto poi il supporto dell'Anac (Autorità nazionale anticorruzione) per lo sviluppo delle migliori pratiche nell'affidamento dei servizi d'accoglienza cercando così di rispondere alle problematiche di un contesto che specie a proposito della prima accoglienza, e soprattutto con riguardo alle strutture straordinarie, ha visto talora addirittura manifestarsi fenomeni

criminali e ha comunque spesso generato l'impressione che a beneficiare del denaro pubblico fossero per c.d. più i gestori che non gli ospiti (c.d. business dell'accoglienza).

Questi e altri atti amministrativi sono stati peraltro concepiti come semplice avvio di un'azione che per svilupparsi compiutamente necessitava di interventi a livello legislativo.

2.6 Il decreto Salvini

A riguardo nel settembre del 2018 il governo ha varato un decreto legge c.d. Salvini in tema in generale di sicurezza ma contenente diverse previsioni rilevanti in materia di asilo (sulla base dell'idea, da molti contestata, di una riconduzione del tema dell'asilo a quello della sicurezza).

Sviluppando la linea di cui alla circolare sopra citata, si è prevista anzitutto la soppressione del permesso umanitario, sostituito da permessi di soggiorno per casi speciali[13], ossia: condizioni di salute di eccezionale gravità; situazioni contingenti di eccezionale calamità naturale nel paese di provenienza; atti di particolare valore civile compiuti dallo straniero (in questo caso si prevede che l'atto sia rilasciato su decisione del Ministro dell'interno). È evidente che, come del resto si dice nella relazione illustrativa del decreto, l'obbiettivo è quello di rendere sporadica la concessione di un permesso alla fine del procedimento fuori dai casi di riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria, laddove invece negli ultimi anni, come si è segnalato, il venti-venticinque per cento delle procedure d'esame delle domande d'asilo si è concluso con il rilascio di un permesso appunto umanitario. Il rischio è quello di un ulteriore accrescimento del numero degli immigrati irregolari (nell'ordine delle decine di migliaia in pochi anni), in un contesto già segnato da un numero decisamente eccessivo e crescente di immigrati senza permesso e senza chance di regolarizzazione, e di perdere forse risorse umani importanti per il futuro del nostro paese.

Quanto all'accoglienza, sviluppando la linea di cui alla direttiva sopra citata nel decreto si è previsto – giustificando tale previsione con esigenze di razionalizzazione della spesa – che solo coloro che si sono visti riconoscere lo status di

13 La sostituzione della protezione umanitaria con la forma di protezione speciale è concessa nei soli casi in cui non possa procedersi al respingimento dello straniero, che, nel Paese d'origine, correrebbe un rischio per la propria incolumità. Tale possibilità ha portato a una parallela previsione di specifici permessi di soggiorno per casi speciali.

rifugiato o la protezione sussidiaria possano beneficiare di misure di integrazione nell'ambito dello Sprar (oggi ribattezzato SIPROIMI). Ciò potrebbe preludere a un drastico ridimensionamento di tale sistema arrivato nel frattempo ad avere una capienza di quasi trentaseimila posti, riportando al centro la c.d. prima accoglienza dopo che per anni e non senza motivo il modello italiano era andato evolvendosi come si è visto in direzione opposta.

Nel decreto Salvini si è poi stabilito che il tempo massimo di trattenimento nei Cpr dello straniero irregolare in vista del rimpatrio passi da novanta a centottanta giorni, sul presupposto, controverso, che allungando i tempi di trattenimento oltre i novanta giorni si aumenti in misura significativa il numero effettivo dei rimpatri. Si è previsto inoltre che in molte ipotesi di procedimento penale a carico dello straniero richiedente asilo, anche prima di una sentenza definitiva la richiesta, sia congelata e la persona debba lasciare il territorio, il che ha suscitato perplessità a fronte della presunzione d'innocenza.

2.7 Brevi notazioni conclusive

Il 2018 va a chiudersi dunque con una disciplina dell'asilo che pare ben lontana da una stabilizzazione, o anche solo da uno sviluppo lineare, almeno con riguardo ad alcuni nodi cruciali.

Quanto all'accoglienza in particolare, dopo che per anni si era lavorato, cercando di coinvolgere il maggior numero possibile di Comuni, per un potenziamento dello Sprar che pareva destinato a divenire il luogo dell'accoglienza-integrazione, emerge col decreto c.d. Salvini un orientamento netto per ridimensionare invece il ruolo e conseguentemente le dimensioni di tale sistema confinato al compito di agenzia di integrazione per i soli soggetti che abbiano conseguito uno dei due status di protezione internazionale, affidandosi tutta la restante ospitalità alle strutture di prima accoglienza.

Quanto poi agli status, dopo che per anni si era valorizzata la protezione umanitaria come strumento per integrare persone non aventi i requisiti utili per il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria ma per le quali comunque pareva inopportuno un rimpatrio, si prevede di cancellare il relativo permesso prefigurando di fatto, quale esito della più parte delle procedure d'asilo, l'irregolarità.

Colpisce in tutto questo l'assenza di adeguate analisi di fatto sui risultati

di questa o quella misura. È questo peraltro un difetto per così dire strutturale dell'attività normativa in materia. Non risulta ad esempio alcuno studio a supporto della scelte del decreto Minniti-Orlano di rilanciare le strutture di trattenimento atto a mostrare quante effettive chance di espulsione coattiva fossero andate perdute per effetto del precedente ridimensionamento dei Cie. Sicché non stupisce oggi di trovarsi ad esempio di fronte a misure che cancellano i permessi umanitari in assenza di studi atti a mostrare in che misura tali permessi abbiano portato (oppure non) a percorsi di positiva integrazione oppure di fronte a misure che ridimensionano il ruolo dello Sprar senza che emergano dati sull'efficacia dei percorsi d'integrazione sviluppatisi finora in tale sistema prima della decisione sulla domanda o anche, visto l'approccio centrato sulla sicurezza, sul rapporto tra modalità dell'accoglienza (tipologia delle strutture, sussistenza o meno di percorsi d'integrazione) e tassi di criminalità o anche solo di devianza.

Il rischio è quello di avere anche negli anni a venire un sistema segnato da continue spinte alla trasformazione ondivaghe e prive di fondamento empirico che potrebbe rivelarsi drammaticamente inadeguato rispetto alle sfide.

3. Le chance di integrazione dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale

In questo capitolo si descrivono le iniziative e gli interventi messi in campo nel sistema multilivello italiano per favorire e promuovere l'integrazione dei richiedenti asilo, dei beneficiari di protezione e più in generale della società italiana multiculturale. Si inizia con una breve disamina del sistema di prima e seconda accoglienza per poi passare alle chance di integrazione di cui può usufruire la popolazione multiculturale nel suo complesso.

3.1 L'integrazione nel sistema di accoglienza prima del Decreto Legge 113/2018

Con l'entrata in vigore, nel 2015, del decreto legislativo 142, l'integrazione ha rappresentato il nodo centrale dell'accoglienza in Italia tanto da sviluppare il concetto di "accoglienza integrata". Il razionale alla base di questa modalità di accoglienza si fonda sul presupposto che l'integrazione sia un processo che deve iniziare il prima possibile per permettere alla persona di inserirsi al meglio nel tessuto sociale del nuovo contesto di arrivo e per rendere la migrazione un vantaggio per entrambe le parti, il migrante e il territorio che lo accoglie.

Il sistema di accoglienza italiano è diviso in due livelli: la prima accoglienza che serve a garantire ai migranti il primo soccorso, a procedere alla loro identificazione e ad avviare le procedure per la domanda di protezione. Tali adempimenti vengono realizzati all'interno degli Hotspot coordinati dalle prefetture locali mentre l'accoglienza vera e propria (o seconda accoglienza) viene garantita attraverso il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) finanziato dal Ministero dell'Interno e amministrata dai Comuni. L'afflusso sempre crescente di arrivi ha portato, come è noto, a una incapacità di risposta da parte dello SPRAR con la conseguente nascita di Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) affidati ad imprese private, cooperative, alberghi e residence che stipulano contratti direttamente con le prefetture. Con il passare del tempo tali risposte hanno acquisito un ruolo sempre più importante rappresentando spesso la modalità ordinaria di accoglienza di primo e secondo livello.

Il sistema SPRAR è stato fondato sull'adesione spontanea dei Comuni che, grazie al Fondo nazionale per le politiche e i servizi di asilo (FNPSA), hanno potuto predisporre progetti territoriali di seconda accoglienza. Nel corso degli ultimi 16 anni, il sistema SPRAR, sorto come pratica dal basso negli ultimi anni Novanta e istituzionalizzato nel 2002, si è sempre basato sul principio dell'accoglienza integrata che prevede la costituzione di una rete locale (con enti del terzo settore, volontariato, ma anche altri attori) in grado offrire percorsi di integrazione a 360 gradi nella comunità locale, da realizzarsi attraverso attività di inclusione sociale, scolastica, lavorativa, culturale. In tal senso lo SPRAR è stato un indubbio veicolo di integrazione di cui hanno beneficiato i richiedenti asilo al pari di coloro già in possesso di una qualche forma di protezione.
Obiettivo dell'accoglienza nei centri SPRAR è il raggiungimento, alla fine di un percorso che può variare dai 6 ai 18 mesi, dell'autonomia personale. Il percorso è quindi variegato e comprende la risposta a fabbisogni primari, quali il vitto e l'alloggio, e l'offerta di una serie più ampia di servizi quali l'espletamento delle pratiche amministrative (iscrizione in anagrafe, ottenimento del codice fiscale, iscrizione al servizio sanitario nazionale, inserimento a scuola dei minori), il supporto e l'orientamento in ambito legale, insegnamenti linguistici, formazione professionale ed educazione, orientamento e inserimento lavorativo e abitativo, attività di inclusione sociale.

Come si legge in un rapporto SPRAR[14], relativo ai dati 2017, i progetti territoriali SPRAR hanno reso disponibili complessivamente 31.340 posti in accoglienza (circa il 21% in più rispetto all'anno precedente). Nel 2017 gli Enti locali titolari di progetto sono stati complessivamente 659. I Comuni titolari di progetto e/o sedi di strutture afferenti alla rete SPRAR risultano 965, pari al 12,1% del totale dei Comuni italiani, mentre i Comuni interessati dalla rete SPRAR a vario titolo sono stati 1.549, pari a circa un quinto della totalità dei Comuni italiani. Nei primi mesi del 2018, la rete SPRAR ha continuato a registrare l'andamento crescente degli ultimi anni, arrivando ad avere 876 progetti sul territorio (+12,9% rispetto a dicembre 2017) afferenti a 755 Enti Locali titolari, per un totale di 35.869 posti attivati (rispetto ai 31.340 di fine 2017, ovvero + 14,5%).

14 https://www.sprar.it/wp-content/uploads/2018/11/Atlante-Sprar-2017_Light.pdf.

Gli enti locali che hanno attivato un progetto territoriale SPRAR hanno realizzato così progetti di accoglienza integrata destinati a richiedenti protezione internazionale, rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e umanitaria, e minori stranieri non accompagnati, in stretta collaborazione con gli organismi del terzo settore presenti sul territorio. Grazie alla rete di enti locali, il sistema SPRAR ha realizzato una gestione diffusa sul territorio prevedendo l'offerta di servizi di accoglienza materiale, mediazione linguistica e interculturale, orientamento e accesso ai servizi del territorio, formazione e riqualificazione professionale, orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo, orientamento e accompagnamento all'inserimento abitativo, orientamento e accompagnamento all'inserimento sociale, orientamento e accompagnamento legale, tutela psico-socio-sanitaria.

Il cambiamento avvenuto a partire dall'entrata in vigore del Decreto Legge del 4 ottobre 2018 n. 113 convertito con modificazioni dalla L. 1 dicembre 2018, n. 132 (in G.U. 03/12/2018, n. 281) implica che a beneficiare del sistema di seconda accoglienza saranno solamente coloro che hanno ottenuto la protezione internazionale e i minori stranieri, così come evidenziato dalla nuova denominazione Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI).

Allo scopo di favorire e potenziare le reti territoriali di cui i progetti SPRAR si avvalgono, il progetto "CO-AliZIONE - Programma di Azione ANCI per la formazione e il rafforzamento delle competenze nei Comuni protagonisti delle Reti territoriali per l'integrazione", a favore dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) è stato finalizzato alla realizzazione di un programma pluriennale di formazione e potenziamento delle competenze dei Comuni basato sulla costruzione e sul rafforzamento delle reti territoriali funzionali al sostegno del sistema di accoglienza e di integrazione. Questa iniziativa è stata ideata per rafforzare le competenze professionali di amministratori, dirigenti e funzionari dei Comuni italiani con popolazione compresa tra 5.000 e 150.000 abitanti. Il Programma ha voluto potenziare le competenze dei Comuni interessati a costruire e rafforzare le reti territoriali funzionali al sostegno del sistema di accoglienza e integrazione dei cittadini stranieri focalizzando l'attenzione sulla costruzione delle coalizioni locali e promuovendo la connessione tra i servizi di accoglienza e il più ampio sistema dei servizi del welfare locale per

una accoglienza territoriale diffusa. Il Programma ha visto il coinvolgimento di Fondazione Cittalia ed è stato finanziato dal Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione tramite il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (Fami) 2014-2020.

Nel descrivere brevemente i servizi erogati dai progetti territoriali a favore dei richiedenti asilo e dei beneficiari, si riportano a mero titolo di esempio alcune esperienze attivate con l'obiettivo di rendere più concreta la descrizione proposta dando anche evidenza della varietà degli interventi e della creatività che sovente ha caratterizzato questi progetti.

L'accoglienza materiale comprende l'offerta di alloggio, la fornitura del vitto e dei generi di prima necessità (incluso vestiario, biancheria e prodotti per l'igiene personale), nonché di un contributo in denaro da destinare alle piccole spese, il cosiddetto pocket money pari in media a 2,3 euro al giorno a testa. Limitando lo sguardo al solo 2017 il sistema SPRAR ha provveduto a fornire più di 30mila posti letto in alloggi qualificati, ospitando, in media, 8 beneficiari in ciascuna soluzione abitativa che varia dai centri collettivi (strutture con più di 15 persone) alle comunità alloggio. I minori stranieri non accompagnati sono accolti in comunità alloggio, mentre tutte le altre categorie di beneficiari sono accolti prevalentemente in appartamenti. Dal 2015, a titolo sperimentale è stata avviata l'esperienza dell'ospitalità in famiglia. Tali esperienze sono state avviate prima a Torino, Parma e Fidenza e poi a Milano, Bologna, Ferrara e Fermo con il coinvolgimento di 78 famiglie. Seppur il numero di nuclei familiari risulta essere esiguo rispetto alle aspettative, esso è comunque espressione della positiva disponibilità all'accoglienza.

Sempre secondo gli ultimi dati disponibili sul sistema SPRAR, durante il 2017 l'offerta di **corsi di lingua italiana** è risultata garantita attraverso un monte ore settimanali superiore alle 10 ore, con 22.452 beneficiari che hanno seguito corsi di formazione linguistica avvalendosi di corsi interni o delle opportunità presenti sul territorio, nella fattispecie i Centri territoriali permanenti (CTP), oggi Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA), e gli Enti di educazione per gli adulti, da associazioni culturali, istituti scolastici, singoli volontari, agenzie formative per il lavoro e agenzie formative linguistiche.

Oltre ai servizi appena descritti, i servizi più richiesti sono l'assistenza sanitaria e la mediazione linguistico-culturale, seguiti dalle attività multiculturali,

dall'assistenza sociale, da interventi di supporto all'inserimento lavorativo e da quelli di orientamento e informazione legale.

Uno dei servizi maggiormente richiesto dagli ospiti SPRAR è stato quello di assistenza sanitaria. Probabilmente questo dato è da associare alle frequenti difficoltà relative all'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) che dipendono principalmente dai lunghi i tempi di attesa per il rilascio del permesso di soggiorno e del codice fiscale, requisiti indispensabili per l'iscrizione al SSN. Ulteriori criticità rilevate riguardano il mancato riconoscimento o difficoltà di attribuzione dell'esenzione del ticket, alla registrazione dei dati anagrafici e, più genericamente, ai lunghi tempi burocratici di attesa. Seguono le difficoltà dipendenti dalla mancata iscrizione anagrafica e la relativa residenza, dal trasferimento di competenza da una regione all'altra e quelle nella nomina/scelta del nuovo medico e revoca del precedente.

Ogni progetto SPRAR ha poi l'obbligo di garantire **orientamento e supporto legale** nell'interlocuzione con gli attori istituzionali preposti alle diverse fasi della procedura di riconoscimento della protezione internazionale; l'orientamento e l'informazione legale sulla normativa italiana ed europea in materia d'asilo; l'orientamento e l'accompagnamento in materia di procedure burocratico amministrative; l'informazione sulla normativa italiana in materia di ricongiungimento familiare, il supporto e l'assistenza all'espletamento della procedura; l'informazione sui diritti e i doveri sanciti dall'ordinamento italiano; l'informazione sui programmi di rimpatrio assistito e volontario; il supporto a tutti gli attori istituzionali preposti al funzionamento delle attività amministrative nella costante conoscenza del fenomeno presente sul territorio; l'orientamento legale anche in merito a questioni non strettamente correlate alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Nel corso del 2017 sono stati garantiti in totale 191.085 servizi di orientamento e supporto legale, per una media di 327,8 interventi a progetto.

Per garantire un'idonea ed efficace **formazione professionale**, i progetti territoriali SPRAR attuano solitamente una mappatura del fabbisogno lavorativo presente sul territorio di riferimento e orientano i beneficiari a seguire i corsi più utili al futuro inserimento nel mercato del lavoro. Durante il 2017, 7.589 beneficiari hanno frequentato un corso di formazione professionale, principal-

mente nel settore della ristorazione e turismo, seguito, a larga distanza, dall'artigianato, dai servizi alla persona e dall'industria. I tirocini formativi, così come le borse lavoro, sono strumenti utilizzati per agevolare l'ingresso nel mercato lavorativo attraverso un'esperienza in azienda e, sebbene non possano configurarsi come veri e propri rapporti di lavoro, costituiscono un efficace mezzo di passaggio dalla formazione all'occupazione.
Sebbene l'inserimento lavorativo dei beneficiari non rappresenti un obbligo specifico dei progetti SPRAR, nel corso del 2017 i beneficiari che hanno trovato una occupazione lavorativa sono stati 4.124.
Tra le molte iniziative dedicate a promuovere l'occupazione dei beneficiari, citiamo un'esperienza realizzata dallo SPRAR di Alessandria che è poi stata replicata con successo anche a Bologna e a Catanzaro. BEE My Job[15] è un'iniziativa che ha saputo coniugare la domanda di manodopera presente in due settori economici come quello apistico e dell'agricoltura biologica alla ricerca di manodopera, il lavoro di rete con le associazioni di categoria (in particolare l'Unione Nazionale Apicoltori Italiani e il Consorzio Nazionale Apicoltori), i servizi e contributi economici per le aziende e per i tirocinanti, partner formativi e le competenze dei richiedenti asilo con le esigenze delle aziende. Nei tre centri di formazione, ad Alessandria, a San Giorgio di Piano (Bologna) e a Lamezia Terme, nel febbraio 2017 è partito in contemporanea il percorso di formazione professionalizzante in apicoltura e agricoltura biologica. La formazione ha coinvolto 77 richiedenti asilo e rifugiati, tra cui uomini adulti, donne e minori di oltre venti diverse nazionalità, con lezioni teoriche e pratica in campo: ad Alessandria presso l'apiario urbano di Bee My Job, visite ad aziende e alla Fiera apistica Apimell a Piacenza.

Anche **l'inserimento abitativo** costituisce una sfida importante per i beneficiari di protezione che si trovano a fronteggiare un mercato degli alloggi che non tiene conto delle vulnerabilità socio-economiche di cui questi soggetti sono portatori. Di conseguenza diventa fondamentale l'azione di promozione e mediazione per facilitare l'accesso dei beneficiari al mercato immobiliare. Le difficoltà che si incontrano in questo ambito sono evidenti se si considera che nel 2017 a fronte di oltre 18mila interventi volti all'autonomia abitativa sono stati concretamente effettuati poco più di 3mila inserimenti abitativi.

15 https://www.beemyjob.it/.

A mero titolo di esempio si riporta l'esperienza di Tandem, un intervento di housing sociale avviato dal Comune di Parma e dall'associazione CIAC, Ente titolare il primo e attuatore il secondo del progetto SPRAR. L'iniziativa ha coinvolto giovani dai 18 ai 29 anni con lavori precari, studenti universitari e giovani stranieri titolari di protezione internazionale o umanitaria usciti dai progetti di accoglienza SPRAR e CAS. Il progetto Tandem crea micro comunità di giovani che partecipano attivamente alle attività del proprio nucleo abitativo e che, in cambio di costi di affitto molto bassi e del supporto nei percorsi di autonomia e integrazione territoriale, sono chiamati a partecipare attivamente alla vita della comunità locale attraverso azioni di sensibilizzazione e informazione, attività di volontariato e partecipazione alle attività di promozione della cultura dell'inclusione e non discriminazione quali, ad esempio, servizi di vicinato, attività per gli anziani come la spesa a domicilio, laboratori teatrali, spettacoli d'intrattenimento per i bambini del quartiere e corsi d'italiano.
Al momento dell'ingresso nello SPRAR, i richiedenti o **beneficiari firmano il regolamento** previsto dalla struttura che disciplina il funzionamento del centro di accoglienza attraverso regole di convivenza, della partecipazione alla gestione degli spazi, della permanenza nel progetto territoriale e delle circostanze di allontanamento. Oltre al regolamento, chi entra nello SPRAR si impegna anche a firmare il patto di accoglienza, ossia un accordo tra il progetto territoriale e il singolo beneficiario attraverso cui si definiscono gli impegni reciproci e i tempi dell'accoglienza.

A tale proposito si cita l'esperienza Accademia dell'Integrazione, attivata dal Comune di Bergamo in cooperazione con la cooperativa Ruah, la Caritas diocesana e Confindustria. L'Accademia dell'Integrazione ha aperto i battenti lunedì 24 settembre 2018. Da allora gli ospiti seguono regole e ritmi giornalieri molto precisi. La loro giornata è scandita dalle lezioni di italiano e di educazione civica seguite dall'attività fisica e dei laboratori atti a prepararli come futuri lavoratori in grado di integrarsi. Agli ospiti viene chiesto di svolgere delle attività di volontario che vanno dalla manutenzione alla pulizia dei luoghi pubblici fino all'assistenza fornita agli anziani nei centri della terza età. Il percorso è diviso in quattro trimestri: i primi due sono dedicati all'insegnamento della lingua e della cultura italiana dando spazio anche all'educazione civica, il terzo è caratterizzato dall'educazione al lavoro, mentre il quarto è utilizzato per il tirocinio. A sottolineare la serietà del progetto vi è il periodo di prova a cui gli ospiti vengono sottoposti: quindici giorni in cui i diretti interessati provano a

inserirsi in una realtà con regole e ritmi da rispettare, dopodiché sono liberi di scegliere se restare o andarsene. Con l'Accademia dell'integrazione il Sindaco di Bergamo intende proporre un modello replicabile anche altrove che di fatto sfida il presente orientamento nazionale. Il comune di Bergamo ha infatti proposto un emendamento che contiene la proposta di inserire un permesso di soggiorno per provata volontà d'integrazione così da diminuire in modo drastico gli irregolari.

3.2 L'uscita dal sistema di accoglienza

Un aspetto cruciale e alquanto delicato riguarda il turnover dello SPRAR. Se da un lato l'uscita dallo SPRAR costituisce un momento ineludibile al fine di garantire la possibilità a nuovi richiedenti e beneficiari di poterne usufruire, dall'altro spesso accade che le persone in uscita non siano del tutto in grado di gestire in autonomia la propria vita in Italia. I tempi di permanenza nello SPRAR si sono ridotti da 18 mesi a circa 6. Tale compressione dei tempi della seconda accoglienza ha reso ancora più delicata la fase di uscita, aumentando di fatto il numero di coloro che non sono ancora sufficientemente strutturati per poter affrontare l'autonomia. Avere un lavoro e una casa, requisiti indispensabili per avviare un percorso di integrazione, non sono risultati alla portata di tutti, soprattutto considerando il fatto che tra i beneficiari di protezione ricadono anche persone in condizioni di vulnerabilità causate dall'essere state vittime di tortura e/o violenze, dall'avere problemi di disagio mentale o fisico temporaneo o permanente.

Nel corso del 2017, per agevolare i percorsi di autonomia delle persone in uscita dallo SPRAR, il Ministero dell'Interno ha promosso alcune iniziative specifiche finanziate con il Fondo Asilo e Migrazione.

Tra i progetti finanziati, Fondazione Ismu ha coordinato, nell'ambito del progetto "IAP - Integrazione Autonomia e Partecipazione"[16], 14 partner in 7 territori italiani con l'obiettivo di realizzare azioni volte al raggiungimento dell'autonomia lavorativa/abitativa/sociale da parte di 66 beneficiari di protezione internazionale in uscita dal sistema SPRAR. Tale esperienza ha permesso di evidenziare alcuni gap del sistema di accoglienza rivolto all'autonomia, primi tra tutti la sempre viva, e in alcuni casi in crescita, diffidenza della popolazione italiana

16 http://www.ismu.org/progetto-iap-integrazione-autonomia-e-partecipazione/.

nei confronti dello straniero a prescindere dalla sua storia e dalle sue potenzialità. Un aspetto che se è evidente con specifico riferimento all'inserimento lavorativo, risulta ancora più acuito quando si parla del mercato abitativo. La voce degli stakeholder facenti parte della rete di progetto e dei network locali che, a diverso titolo, hanno partecipato alle attività è chiara e rivolge l'attenzione verso la necessità di prevedere misure alternative alla tipica accoglienza finora pensata, attraverso lo sviluppo di iniziative tese a considerare la società come un unicum portatore di fabbisogni e di risorse da valorizzare. L'integrazione lavorativa ed abitativa, e quindi l'autonomia della persona, può essere più facilmente raggiunta attraverso pratiche partecipative tese a creare società integrate perché accoglienti dove ognuno ha diritti e doveri fondati sul principio dell'equità.

Alla stessa maniera, il progetto "Fra Noi"[17] coordinato dalla Cooperativa Farsi Prossimo e finanziato dal FAMI mette in evidenzia l'importanza della comunicazione per raccontare i fenomeni migratori in maniera differente dando non solo la visione di un problema da affrontare, ma di una opportunità da valorizzare e ben gestire.

3.3 L'integrazione dopo l'accoglienza

Nelle pagine che seguono si descrive brevemente quali chance di integrazione il sistema italiano offre a coloro che escono dal sistema di accoglienza. Come è facilmente immaginabile, il percorso di integrazione che può attivarsi a seguito dell'accoglienza dipende grandemente da come l'accoglienza stessa è stata erogata e ovviamente anche e soprattutto dallo stato giuridico di ciascuna persona in uscita dalla prima o dalla seconda accoglienza. Essere usciti da un buon progetto SPRAR con un accompagnamento all'autonomia oppure essere stati dimessi da un CAS, essere stranieri irregolari a rischio di espulsione o beneficiari di protezione internazionale, costituiscono situazioni personali che incidono enormemente sulle chance di integrazione che il sistema Italia offre in chiave universalistica.
Ciò premesso, passiamo ora a osservare come il sistema multilivello italiano articola i propri interventi a favore dell'integrazione della società multiculturale italiana.

17 https://www.consorziofarsiprossimo.org/news/162-2018/ottobre/768-come-sta-andando-il-progetto-fami-fra-noi.

Il mainstreaming italiano

In Italia, i Ministeri, le Regioni e i Comuni sono gli attori principali impegnati nella definizione delle politiche e delle misure di integrazione della popolazione immigrata in genere, così come, nello specifico, dei beneficiari di protezione internazionale.

L'approccio italiano all'integrazione è infatti caratterizzato da una governance multilivello che vede impegnati il livello centrale, quello regionale e quello locale delle municipalità in costanti attività che si sviluppano in chiave sinergica. Oltre al tradizionale ruolo del governo centrale, anche **i compiti di Regioni ed enti locali** sono di importanza cruciale sia per quanto riguarda la pianificazione sia per quanto concerne la gestione degli interventi di integrazione. Quello italiano si configura, infatti, come un sistema di servizi policentrico, piuttosto articolato in termini di attribuzione di ruoli, funzioni e compiti assegnati ai diversi livelli, soprattutto per quanto attiene al mercato del lavoro, e più in generale ai diritti civili e sociali. Così come accade per la popolazione immigrata generica, anche per i beneficiari di protezione internazionale la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale spetta sempre allo Stato, mentre le **Regioni** hanno potestà legislativa esclusiva in materia di politiche sociali, con la sola esclusione dei livelli essenziali. I **Comuni** esplicano invece le funzioni di effettiva gestione ed erogazione dei servizi, nonché le funzioni di programmazione e progettazione degli interventi a livello locale. Come accade anche in altri paesi, può capitare che i Comuni si attivino il linea con le indicazioni nazionali e regionali o che invece adottino provvedimenti che si pongono in chiave alternativa rispetto alla cornice nazionale.

Le misure di cui le Regioni e gli Enti Locali sono chiamati a occuparsi spaziano dalla presa in carico sanitaria, educativa e sociale, all'insegnamento della lingua italiana, alla valorizzazione della cultura di origine, alla mediazione culturale nei servizi, ai corsi di formazione, all'accesso all'abitazione e all'inserimento lavorativo. Proprio in considerazione di tali competenze, una buona politica di integrazione e inclusione sociale, per ottenere risultati efficaci e reali, deve tenere conto delle specificità dei territori per i quali è stata programmata. E' infatti ampiamente riconosciuto che i percorsi di inserimento socio-economico e di inclusione sociale per produrre risultati efficaci e reali debbano avere una stretta connessione con le specifiche realtà territoriali.

È, infine, doveroso richiamare il ruolo del terzo settore, cruciale nella promozione dell'integrazione delle persone immigrate. In Italia gli enti del terzo settore che si occupano di tutela e promozione dei diritti dei migranti e, nello specifico, di quelli dei titolari di protezione, sono una realtà diffusa su tutto il territorio nazionale. Una parte di questi, da alcuni anni, ha trovato un luogo di coordinamento e di iniziativa comune nel Tavolo Asilo, strumento ufficiale di partecipazione del terzo settore al livello istituzionale, anche grazie alla sua inclusione nel Tavolo di Coordinamento Nazionale. Si tratta di organizzazioni molto diverse per tipologia, dimensioni e per le attività che svolgono: dalle associazioni nazionali nate con l'obiettivo specifico di occuparsi di immigrazione e/o diritto d'asilo, a reti associative di grandi dimensioni, d'ispirazione religiosa o laica, che tra le tante attività svolgono anche quelle relative a questo ambito diffusamente sul territorio italiano, fino alle articolazioni italiane di reti associative e/o coordinamenti internazionali.

Così come è accaduto recentemente in molti dei paesi europei[18], nel 2017 anche l'Italia ha adottato il **Piano Nazionale d'Integrazione per i titolari di protezione internazionale** ispirato ai valori della Costituzione della Repubblica. Il Piano Nazionale d'Integrazione per i titolari di protezione internazionale è stato condiviso nell'ambito del Tavolo di Coordinamento Nazionale, composto da i ministeri dell'Interno, del Lavoro e delle Politiche Sociali, degli Affari Esteri e Cooperazione Internazionale, della Giustizia; dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca; della Salute; delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali; l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR); l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM); l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR); le Regioni; gli Enti locali; il Terzo settore.

La composizione di tale tavolo è un chiaro esempio di mainstreaming in quanto coinvolge direttamente diversi ministeri e un ampio insieme di soggetti al fine di approntare soluzioni quanto più unitarie e comprensive.

Come si legge nella presentazione ufficiale del Piano Nazionale, "ai titolari di protezione vanno riconosciuti quei diritti essenziali che discendono dal loro status, cui devono corrispondere, così come per ogni cittadino italiano, altrettanti doveri e responsabilità per garantire una ordinata convivenza ci-

18 I Paesi europei che hanno ufficialmente adottato un piano di integrazione sono Austria, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Portogallo, Regno Unito, Romania e Spagna. Quelli che non l'hanno elaborato sono Belgio, Bulgaria, Cipro, Ungheria, Lussemburgo, Malta, Polonia, Slovenia, Svezia.

vile. Valori, diritti e responsabilità che nella stessa misura sono in capo a chi accoglie e a chi è accolto".

Pubblicato il 27 settembre 2017 dal Ministero dell'Interno, P*iano Nazionale d'Integrazione per titolari di protezione internazionale*, si è posto come linee guida operative per integrare nel tessuto sociale coloro ai quali è stata riconosciuta una qualche forma di protezione. Il documento di programmazione individuava i seguenti assi d'intervento: dialogo interreligioso, formazione linguistica e accesso all'istruzione, formazione e valorizzazione delle capacità, accesso all'assistenza sanitaria, accesso all'alloggio e alla residenza, ricongiungimento familiare, informazione e orientamento ai servizi, prevenzione e contrasto alle discriminazioni, processi di partecipazione e cittadinanza attiva. L'intenzione del legislatore era di muovere un primo passo verso la costruzione di un sistema di integrazione dei beneficiari di protezione internazionale in Italia, individuando le priorità nazionali per realizzare l'effettiva integrazione e per rimuovere gli ostacoli che di fatto la impediscono". Il Piano Nazionale di Integrazione è stato condiviso nell'ambito del Tavolo di Coordinamento Nazionale insediato presso il Ministero dell'Interno e "si fonda sul bilanciamento tra diritti e doveri dei beneficiari".

Il piano affermava quindi la responsabilità reciproca degli attori coinvolti. Da un lato, alle persone che acquisiscono la protezione internazionale si chiede di imparare la lingua italiana, di condividere i calori fondamentali della Costituzione italiana, di rispettare le leggi e di partecipare alla vita economica, sociale e culturale del territorio in cui vive. Dall'altro, lo Stato si impegna ad assicurare l'uguaglianza e la pari dignità, la libertà di religione, l'accesso all'istruzione e alla formazione, interventi diretti a facilitare l'inclusione della società e l'adesione ai suoi valori non negoziabili.

Gli obiettivi del Piano sono stati:

- Promuovere la convivenza con i cittadini italiani nel rispetto dei valori costituzionali e con il reciproco impegno a partecipare all'economia, alla vita sociale e alla cultura dell'Italia;
- Concorrere al raggiungimento dell'autonomia personale dei destinatari del Piano;
- Ottimizzare le risorse economiche per evitare la duplicazione e superare le settorialità della programmazione degli interventi.

3.4 La promozione dell'integrazione attraverso la partecipazione socio-economica

L'integrazione socio-economica riguarda l'analisi delle possibilità di accesso dei migranti rispetto al lavoro, alla retribuzione, all'educazione, alla casa e ai servizi sanitari. Solitamente l'integrazione dei migranti in questi ambiti viene monitorata attraverso pratiche di benchmarking tra autoctoni e migranti. Secondo il modello di governance italiana delle politiche di integrazione, le azioni e gli interventi a sostegno dell'accesso al lavoro, all'educazione, all'alloggio e ai servizi sanitari, si sviluppano nel rispetto delle rispettive competenze nazionali, regionali e locali. Qui vengono brevemente descritti le condizioni di accesso al mercato del lavoro, le opportunità di formazione civica e linguistica, gli interventi dedicati al potenziamento delle competenze professionali degli operatori dei servizi attraverso il capacity building, l'accesso ai servizi educativi e le sperimentazioni che valorizzano lo sport come veicolo di integrazione.

Parlare di mainstreaming significa anche considerare le politiche dirette e indirette. Tra le prime si annoverano gli interventi offerti alla popolazione in generale, mentre nelle seconde rientrano i servizi rivolti a uno specifico target, nel nostro caso gli stranieri o ancora più nello specifico ai beneficiari di protezione internazionale. In alcuni casi, quindi, questi ultimi sono destinatari di politiche ad hoc (pensiamo ai corsi di italiano) mentre in altri casi essi rientrano nelle politiche rivolte alla cittadinanza nel suo complesso (ne è esempio l'accesso al sistema scolastico).

Accesso al mercato del lavoro

L'accesso al mercato del lavoro rappresenta uno snodo saliente nella vita di ciascun individuo. Per le persone immigrate, sovente più esposte ai rischi di marginalità o esclusione, avere un lavoro è il presupposto irrinunciabile per l'avvio di un buon inserimento sociale. Il lavoro costituisce, infatti, il requisito più importante per poter difendersi dalla povertà e dal rischio di esclusione, sostenendo concretamente ogni sforzo di integrazione a livello giuridico, abitativo, sanitario ed educativo. Inoltre, avere un lavoro è anche un elemento essenziale per l'autostima e la percezione positiva di sé, offrendo una routine, un senso di appartenenza, nonché più ampie e variegate opportunità di relazione.

Rispetto, invece, agli interventi progettuali, per conto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ANPAL Servizi Spa ha attuato il progetto "Percorsi per la formazione, il lavoro e l'integrazione dei giovani migranti" con l'obiettivo di sviluppare un'azione pilota volta a sperimentare un modello di intervento di integrazione, empowerment e inserimento socio-lavorativo dei minori stranieri non accompagnati in fase di transizione verso l'età adulta e giovani migranti, in prospettiva di una successiva iniziativa a valere sul fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) e Fondo Sociale Europeo (FSE). I percorsi di inserimento socio-lavorativo si basano sullo strumento della dote individuale con la quale, insieme a una dotazione monetaria, viene garantita l'erogazione di una serie di servizi di supporto alla valorizzazione e sviluppo delle competenze, all'inserimento socio-lavorativo e all'accompagnamento verso l'autonomia. Al 13 marzo 2017 erano stati autorizzati 1.013 tirocini[19].

Sempre nel corso del 2017, nell'ambito dei I Piani di intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, la cui governance è affidata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è stata attivata la promozione di inserimento socio-lavorativo per richiedenti/titolari protezione internazionale e i minori stranieri non accompagnati prossimi alla maggiore età.

A puro titolo esemplificativo, si cita una pratica realizzata a livello territoriale per l'orientamento lavorativo di migranti e rifugiati. "Orienta – Strumenti di orientamento al lavoro per richiedenti asilo" ha realizzato dei tutorial multilingue per aiutare i richiedenti asilo, i rifugiati e i migranti nella ricerca di lavoro. Il progetto, realizzato dalla cooperativa sociale Abantu in collaborazione con la cooperativa sociale Lai-momo e il finanziamento della Chiesa Evangelica Valdese, ha previsto di un video-tutorial multilingue di 6 minuti per aiutare i richiedenti asilo e i rifugiati a orientarsi nel mercato del lavoro in Italia. Il video è stato realizzato in 9 lingue: oltre alla versione italiana, sono disponibili quelle in inglese, francese, arabo, urdu, bengalese, bambara, mandinka, fula e wolof.

Il 19 maggio 2017 è stata riconosciuta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione una proroga temporale dell'intervento INSIDE (ha l'obiettivo di promuovere, su tutto il territorio nazionale, azioni per favorire l'inserimento socio-lavorativo di persone titolari di protezione internazionale, accolte nel Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) e prevede, tra l'altro, l'erogazione di ulteriori 100 percorsi di tirocinio finalizzati all'inserimento la-

19 https://www.anpalservizi.it/documents/20181/25973/Avviso%2BPERCORSI%2BFPM%2B2016%2BRiapertura%2Btermini%2Bprot%2B5765%2Bdel%2B19_06_2017.pdf/6bf71e58-b919-412f-a459-b1fc1cd947b0.

vorativo di persone titolari di protezione internazionale, ospitate nello SPRAR.

Accesso ai servizi educativi

Anche l'educazione costituisce un elemento fondamentale di ogni processo di integrazione, soprattutto per le nuove generazioni per le quali il capitale umano costituisce la principale difesa nei confronti di un mondo del lavoro che li penalizza gravemente. La legge italiana prevede libero accesso, nonché il dovere di frequentare la scuola fino all'età di 16 anni per tutti i minori presenti sul territorio siano essi italiani, immigrati regolari o non. In tal senso la normativa conferma il tradizionale orientamento universalistico che promuove l'accesso ai servizi educativi in maniera egualitaria.

Il Protocollo firmato dal Ministero dell'Interno italiano con la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) e con la Pontificia Università Lateranense, che prevede, su base annuale, il riconoscimento di borse di studio a studenti universitari titolari di protezione internazionale.
A novembre 2017 il Ministero dell'Interno, insieme all'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) ha lanciato il progetto "Mentorship nelle Università italiane - Supporto youth-to-youth per l'integrazione di studenti con diverso background", un intervento di tutoraggio tra studenti per supportare gli studenti universitari che sono beneficiari di protezione internazionale, in tre università italiane, nelle città di Milano, Roma e Palermo. Il progetto ha voluto sperimentare un programma di mentoring peer-to-peer, attraverso il coinvolgimento diretto di studenti, per un intero anno accademico. Attraverso un percorso formativo ad hoc, gli studenti universitari italiani hanno acquisito le competenze necessarie per accompagnare colleghi stranieri con background migratorio nel percorso di inserimento universitario, e per supportarli in quello di integrazione sociale e culturale, rafforzando in tal modo il Protocollo firmato dal Ministero dell'Interno italiano con la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) e con la Pontificia Università Lateranense, che prevede, su base annuale, il riconoscimento di borse di studio a studenti universitari titolari di protezione internazionale. La partecipazione attiva degli studenti ha permesso di dare vita a un sistema di sostegno tra pari che coinvolgerà giovani di diverso background, ponendo l'accento sulla comunità studentesca quale spazio sociale condiviso e importante generatore di dinamiche positive finalizzate alla creazione di società coese.

Salute[20]

In Italia il diritto alla salute dei migranti, siano essi in condizione di regolarità o di non regolarità, è regolato dal Testo Unico n 286 del 1998, dal suo regolamento di attuazione e dalla circolare del Ministero della Sanità n. 5 del 200. Sebbene la normativa nazionale si esprime in chiave universalistica in accordo con quanto enunciato nell'articolo 32 della Costituzione, le diverse Regioni hanno la possibilità di attuare le politiche nella maniera che ritengono più opportuna. L'ampia eterogeneità derivata dalla governance multilivello è stata affrontata attraverso l'Accordo Stato-Regioni e Province Autonome recante "Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria della popolazione straniera da parte delle Regioni e delle Province autonome" del 2012. A seguire, vi sono stati ulteriori tentavi di uniformazione delle linee nazionali nell'implementazione delle politiche locali.

Con la Circolare del 7 marzo 2017, il Ministero della Salute aveva fornito chiarimenti alle amministrazioni regionali circa le modalità di iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale da parte dei richiedenti durante il periodo di istruttoria circa la domanda di protezione internazionale. L'obiettivo è stato quello di ottimizzare il processo di iscrizione al SSN, di concerto con l'Agenzia delle Entrate e con il Ministero dell'Interno, che recentemente hanno attivato un'apposita procedura telematica per l'attribuzione di un codice fiscale numerico provvisorio contestualmente alla verbalizzazione della domanda di protezione internazionale.

Nel 2017 il Ministero della Salute, con la Circolare Assistenza sanitaria nelle more del riconoscimento di protezione internazionale, ha fornito indicazioni più precise circa le modalità di iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale da parte dei richiedenti asilo consentendo di fatto l'accesso al servizio anche a coloro la cui domanda di protezione è al vaglio.

Sempre nel 2017, sono state redatte le Linee guida per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale[21].

---

20 Nonostante esuli dalla presentazione di una richiesta di protezione, si sottolinea in questa occasione la possibilità, prevista dal Decreto Legge 113/2018, di richiesta diretta al Questore del permesso di soggiorno per cure mediche. Tale permesso viene rilasciato "agli stranieri che versano in condizioni di salute di eccezionale gravità, accertate mediante idonea documentazione, tali da determinare un irreparabile pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza".

21 Il documento è stato predisposto da un Tavolo tecnico, istituito il 12 settembre 2014 con Decreto Dirigenziale del Direttore generale della prevenzione, integrato con D.D. 12 maggio 2015, al fine di dare attuazione a quanto previsto all'articolo 27 comma 1 bis del Decreto legislativo n.251/2007, modificato dall'articolo 1 del Decreto legislativo n.18/2014. http://www.salute.gov.it/portale/documentazione/p6_2_2_1.jsp?lingua=italiano&id=2599.

Lo sport veicolo di integrazione

Nel 2017 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il CONI hanno rinnovato l'Accordo di programma per la realizzazione di attività volte a favorire l'inclusione e l'integrazione dei cittadini migranti di prima e seconda generazione attraverso lo sport e a contrastare le forme di discriminazione e intolleranza sottoscritto nel 2014.

Il Piano di interventi in ambito sportivo per il 2017 ha previsto azioni in ambito scolastico e sportivo, con una rinnovata attenzione alla comunicazione. In particolare, in ambito scolastico è stata realizzata una campagna educativo-informativa rivolta alle classi primarie delle scuole aderenti al progetto "Sport di Classe" per la promozione di un percorso valoriale sul "fair play" con la realizzazione di elaborati grafici e testuali e diffusione dei materiali didattici[22]. Attraverso questo percorso è stato possibile stimolare e favorire la partecipazione delle classi nell'ideare degli elaborati sul tema, realizzando oltre 110.000 elaborati dagli alunni e dalle classi partecipanti; le scuole hanno individuato quindi i 2.657 elaborati che hanno partecipano al contest nazionale e gli elaborati migliori sono stati premiati come "Campioni di Fair-Play" dai Comitati Regionali del CONI.

In continuità con l'indagine realizzata nel 2016 nelle scuole secondarie di primo grado, anche nel 2017 è stata realizzata una indagine dedicata ai temi dell'integrazione, agli atteggiamenti e alle percezioni degli studenti delle scuole secondarie di secondo grado. In ambito sportivo, invece, è stata condotta una "Campagna di Integrazione sul campo di gioco" rivolta alle associazioni sportive con l'obiettivo di favorire l'adozione di passi virtuosi utili a realizzare concretamente l'integrazione di gruppi multiculturali in campo. Attraverso la divulgazione della campagna informativa e partecipata rivolta ai giovani sportivi e alle loro famiglie, sono stati coinvolti anche gli operatori, gli allenatori e i dirigenti delle associazioni e delle società sportive. Inoltre, sono stati realizzati 10 incontri per l'integrazione territoriali in sedi istituzionali con le società sportive, i testimonial sportivi, gli esperti e istituzioni del territorio per promuovere la campagna di integrazione sui campi di gioco e il Contest abbinato alla campagna.

22 http://www.progettosportdiclasse.it/.

4. Un focus sulla situazione dei minori stranieri non accompagnati

Gli "sbarcati"

La quota di minori stranieri non accompagnati sul totale degli sbarcati in Italia è salita dal 7,7% d'incidenza nel 2014 all'8% nel 2015, al 13,2% nel 2017 (dopo aver toccato il 14,2% nel 2016), fino al 15,1% nel 2018 secondo le Nazioni Uniti (cfr. § 1.1), in particolare dunque con un valore d'incidenza quasi raddoppiato fra il 2014-2015 e gli anni più recenti. In termini assoluti il 2017, nonostante il calo generale dei flussi di cui si è detto, con 15.779 minori non accompagnati sbarcati sulle coste italiane ha registrato un numero superiore sia al 2014 che al 2015, anche se questi due anni hanno presentato numeri più elevati di ingressi via mare complessivi; e inferiore solo al valore record di 25.846 del 2016. Durante il 2018, in conseguenza del drastico calo dei flussi migratori via mare, i minori stranieri non accompagnati sbarcati i Italia sono poi stati invece solamente 3.536. Come si nota dalla successiva Tab. 4.1, rifacendosi al 2017, si è trattato fra i minori stranieri non accompagnati di una pluralità di provenienze, nessuna prevalente, tutto sommato in linea con la graduatoria dei principali Paesi per numero di sbarchi in generale, anche se da questo punto di vista nella classifica parziale per minori stranieri non accompagnati guineani e ivoriani sopravanzano in testa i nigeriani, e maliani ed eritrei sono qui superati da gambiani e bangladeshi.

Tab. 4.1 - Minori sbarcati in Italia nel 2017

Paese	*Non accompagnati*	*Accompagnati*	*% Non accompagnati su totale minori sbarcati*	*% Non accompagnati per Paese su totale non accompagnati*
Guinea	1.904	57	97,1	12,1
Costa d'Avorio	1.646	124	93,0	10,4

Gambia	1.417	20	98,6	9,0
Bangladesh	1.312	30	97,8	8,3
Nigeria	1.228	88	93,3	7,8
Eritrea	1.219	194	86,3	7,7
Mali	993	45	95,7	6,3
Somalia	964	37	96,3	6,1
Senegal	753	14	98,2	4,8
Siria	568	392	59,2	3,6
Altri	3.775	557	85,2	23,9
Totale	15.779	1.558	91,0	100,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno e Unhcr.

C'è poi la duplice particolarità dei siriani, che nel 2017 ormai rientrano tra le principali nazionalità dal solo punto di vista dei minori stranieri sbarcati ma non da quello del totale degli ingressi via mare e che sono l'unico collettivo – quantomeno tra i principali – in cui la percentuale di accompagnati (dunque al seguito di uno o entrambi i genitori, o di un familiare stretto) supera il 40%: in generale poi solo gli eritrei (che d'altra parte avevamo visto somigliare ai siriani anche da altri punti di vista) raggiungono una quota del 13,7% di accompagnati tra i minori sbarcati, con tutte le altre principali cittadinanze invece con percentuali comprese tra il 7% di accompagnati degli ivoriani e un minimo assoluto dell'1,4% per i gambiani.

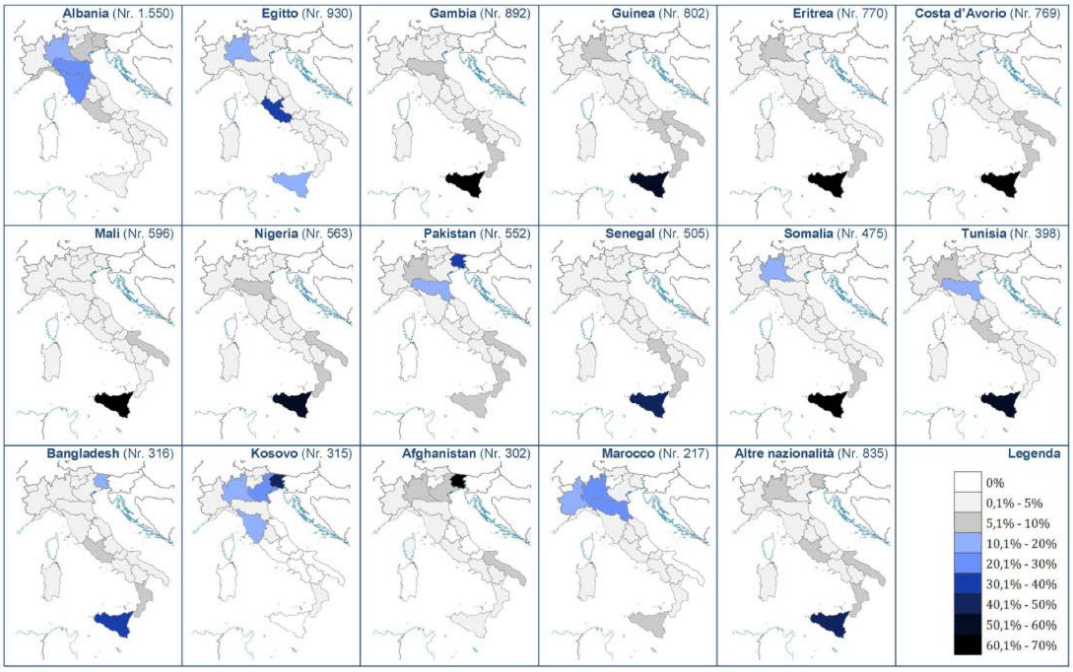
4.2 I minori stranieri presenti e censiti in Italia

Alla data del 31 maggio 2019 sono presenti e censiti in Italia 7.580 minori stranieri non accompagnati, per il 93,3% maschi. La maggioranza assoluta di loro ha 17 anni di età (il 63,6%, anche se questa quota scende al 44,1% tra le femmine), cui seguono numericamente i sedicenni (22,5%) e i quindicenni (7,3%), mentre i ragazzi dai 7 ai 14 anni di età non rappresentano che il 5,7% dei minori stranieri non accompagnati complessivamente accolti nelle strutture italiane e i bambini fino a 6 anni sono solo 73 pari all'1,0% del totale. All'interno della sola componente femminile dei minori stranieri non accompagnati, chi ha un'età compresa fra i 7 e i 14 anni risulta relativamente più importante che non tra

i maschi (90 bambine, pari al 17,7% delle minori straniere non accompagnate in totale), così come chi ha meno di 7 anni (pur solo 29 casi, pari al 5,7% del numero totale di minori straniere non accompagnate). L'ultimo dato disponibile disaggregato per tipologia di accoglienza, al 31 dicembre 2018 quando i minori stranieri presenti e censiti in Italia erano 10.787, indicava come il 28,1% fosse in carico alla prima accoglienza, il 67,6% alla seconda e il 4,3% a privati, loro con incidenze quasi invertite fra prima e seconda accoglienza rispetto a sei mesi prima in seguito a minori flussi in entrata e di conseguenza ad un minor onere per le prime accoglienze rispetto alle seconde, verso le quali si sono man mano portati sempre più minori non accompagnati. A tale data del 31 dicembre 2018, inoltre, entro un ampio spettro di diverse provenienze dal punto di vista delle principali nazionalità presenti e censite complessivamente primeggiavano gli albanesi – in numero di 1.550, pari al 14% del totale, che arrivano dunque tramite un altro percorso, non via mare – davanti nell'ordine a egiziani (930), gambiani (892), guineani (802), eritrei (770), ivoriani (769), maliani (596), nigeriani (563), pakistani (552), senegalesi (505) e, somali (475) e tunisini (433) ovvero tutte cittadinanze africane tranne una. La Sicilia è invece al primo posto per quanto riguarda le regioni con più minori stranieri non accompagnati, pari a ben 4.097 ovvero il 38,0% del totale, nettamente davanti a Lombardia (875) ed Emilia-Romagna (792)

Come si può notare dalla successiva Fig. 4.1, molte delle principali nazionalità dei minori stranieri non accompagnati legate agli sbarchi sono presenti maggiormente se non esclusivamente in Sicilia, e fanno eccezione a questo modello i ragazzi albanesi e kosovari (concentrati fra Toscana, Emilia-Romagna e Lombardia i primi e soprattutto in Friuli Venezia Giulia i secondi), gli egiziani (soprattutto presenti nel Lazio, più che in Sicilia e Lombardia) e gli afghani (presenti soprattutto in Friuli Venezia Giulia, dove è situata la loro frontiera terrestre d'entrata). Parzialmente al modello afghano si può avvicinare quello dei pakistani, mentre i marocchini sono soprattutto fra Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte. Tutte le altre nazionalità – gambiani, guineani, eritrei, ivoriani, maliani, nigeriani, senegalesi, somali, tunisini e bangladeshi – sono presenti in maggioranza assoluta in Sicilia.

Fig. 4.1 – Distribuzione per Regione di accoglienza delle principali nazionalità dei minori stranieri presenti in Italia al 31 dicembre 2018



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

A fondamentale integrazione di tutto ciò, si segnalano però poi in Italia, oltre a quanti presenti e censiti di cui supra, un totale di 5.229 minori stranieri irreperibili al 31 dicembre 2018 e 4.596 al 31 maggio 2019, per cui a quest'ultima data si può stimare che come minimo il 37,7% dei minori stranieri non accompagnati presenti in Italia non siano accolti dalle strutture di accoglienze. Fra questi primeggiano i tunisini (658 e dunque con un tasso di mancato accoglimento perfino del 71,7%) davanti agli eritrei (548 con un tasso di mancato accoglimento del 62,4%) e agli afghani (506, per un tasso di mancato accoglimento che raggiunge il 78,3%). Al contrario sono solamente 42 ovvero il 2,5% gli albanesi non accolti sul totale di minori stranieri non accompagnati con tale cittadinanza.

4.3 Le domande d'asilo

Durante il 2018 le richieste d'asilo poste da minori stranieri non accompagnati in Italia sono state 3.676, il 62,4% in meno rispetto alle 9.782 del 2017, con ai primi cinque posti tutte nazionalità africane di un'area continentale centro-occidentale ben precisa: gambiani (633), nigeriani (411), guineani (346), maliani

(344) e senegalesi (309), con ancora poi gli ivoriani in settima posizione (262) dietro però alla prima nazionalità asiatica che è quella bangladesha (275); e poi Pakistan (237), unica nazionalità in aumento nella seconda metà dell'anno, e a distanza Eritrea (150). Non pongono dunque normalmente richiesta d'asilo i giovani albanesi, che avevamo visto (cfr. precedente § 4.2) al primo posto per numero di minori stranieri non accompagnati accolti.

Tab. 4.2 - Minori stranieri non accompagnati sbarcati in Italia, accolti e che hanno posto richiesta d'asilo. Anni 2013-2018

Data	Sbarcati nei 12 mesi precedenti	Accolti	Richieste d'asilo nei 12 mesi precedenti
31.12.2018	3.536	10.787	3.676
31.12.2017	15.779	18.303	9.782
31.12.2016	25.846	17.373	5.930
31.12.2015	12.360	11.921	3.959
31.12.2014	13.026	10.536	2.557
31.12.2013	5.232	6.319	805

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e Unhcr.

4.4 Gli esiti delle esiti delle richieste di asilo: spesso positivi, ma per protezione umanitaria e a ragazzi nel frattempo diventati maggiorenni

Nel corso del 2017 sono state esaminate 6.225 domande di asilo presentate nel medesimo anno o in precedenza da minori stranieri non accompagnati e a 4.405 di loro – nel frattempo divenuti molto spesso maggiorenni – è stata concessa la protezione umanitaria: nel 70,8% dei casi. Lo status di rifugiato è stato riconosciuto ad un ulteriore 4,8% di migranti e ad un ulteriore 3,5% è stato dato un permesso di soggiorno di tipo sussidiario. Tra mancati riconoscimenti e irreperibilità hanno ricevuto invece esito negativo complessivamente solo il 20,6% delle domande di protezione internazionale analizzate durante il 2017, valore molto inferiore rispetto a quello della media generale fra tutte le richie-

ste esaminate durante l'anno – comprensive cioè di quelle dei maggiorenni e dei minori accompagnati – pari, come già indicato nel precedente § 1.4, alla maggioranza assoluta del 57,6%.
Come si nota dalla successiva Tab. 4.3, tuttavia, tra i maschi l'esito negativo è stato molto più diffuso che non tra le femmine, precipuamente per un più elevato e quasi doppio tasso di non riconoscimento (19,1% contro 10,4%) mentre le irreperibilità sono state più diffuse tra le femmine (2,9% contro 1,4%). Inoltre ben il 40,4% delle femmine ha avuto riconosciuto in realtà lo status preciso di rifugiato, contro solamente il 3,4% dei maschi[23] cui molto più spesso è stato concesso solo il permesso di soggiorno per motivi umanitari (nel 72% dei casi contro il 40% tra le femmine).

Tab. 4.3 - Esiti delle richieste di asilo in Italia per sesso dei minori non accompagnati. Anno 2017

Sesso	Rifugiato (v.%)	Sussidiaria (v.%)	Umanitaria (v.%)	Non riconosc. (v.%)	Irreperib. (v.%)	Altro/ rinunce (v.%)	Totale (V.A.)
Maschio	3,4	3,4	72,0	19,1	1,8	0,3	5.985
Femmina	40,4	5,4	40,0	10,4	2,9	0,8	240
Totale	4,8	3,5	70,8	18,8	1,9	0,4	6.225

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno.

Alcune differenze negli esiti, pur minori, si notano anche con riferimento all'età dei richiedenti asilo, come da successiva Tab. 4.4, ma la cosa più particolare da notare in questo caso è come in particolare il 78,5% dei minori stranieri non accompagnati che aveva fatto richiesta d'asilo ha raggiunto poi i 18 anni (o più) al momento in cui ha ricevuto la decisione dalla Commissione. Dunque si tratta in quasi quattro su cinque di giovani che hanno ottenuto uno status in età adulta a fronte di una domanda presentata quando erano minorenni.

Tab. 4.4 - Esiti delle richieste di asilo in Italia per fasce d'età (al momento dell'esito) dei minori non accompagnati. Anno 2017

23 Molto più in piccolo, un minimo divario si nota anche nella concessione dei permessi di soggiorno di tipo sussidiario: ottenuti nel 5,4% dei casi tra le femmine e nel 3,4% tra i maschi.

Fascia d'età	Rifugiato (v.%)	Sussidiaria (v.%)	Umanitaria (v.%)	Non riconosc. (v.%)	Irreperib. (v.%)	Altro/ rinunce (v.%)	Totale (V.A.)
0-13 anni	15,9	15,9	29,5	18,2	9,1	11,4	44
14-17 anni	6,3	2,4	73,3	13,9	3,4	0,7	1.293
Mag-gio-renni	4,3	3,6	70,5	20,0	1,4	0,2	4.888
Totale	4,8	3,5	70,8	18,8	1,9	0,4	6.225

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno.

Un aggiornamento parziale è possibile coi dati del 2018 che ci indicano come in tale ultimo anno nel 61,4% dei casi sia stato accordato un permesso di soggiorno per motivi umanitari ai minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, un po' di meno rispetto al 2017 dunque; mentre i diniegati sono stati il 26,4%, in forte crescita dunque, i rifugiati il 5,8%, chi ha ottenuto un permesso di soggiorno per protezione sussidiaria il 2,6%, gli irreperibili identicamente il 2,6% e chi avuto un altro esito – spesso la cosiddetta "relocation" in Europa. – l'1,3%[24].

4.5 La gestione dei minori stranieri non accompagnati

Il tema dei minori stranieri non accompagnati ha assunto per l'Unione Europea un'importanza sempre crescente e prioritaria a causa dell'aumento significativo del fenomeno verificatosi a partire dalla crisi migratoria che ha colpito il mediterraneo dal 2014.

L'Italia rappresenta lo Stato Membro in cui tale realtà ha assunto proporzioni particolarmente rilevanti ed emergenziali nonostante, come evidenziato nei paragrafi precedenti, nel 2017 vi sia stato un calo generale degli arrivi.

24 Non è al momento noto il numero di domande d'asilo presentate da minori stranieri non accompagnati esaminate durante il 2018, ma il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali nel suo ultimo Report di monitoraggio di giugno ha fornito i dati percentuali utilizzati in questo capoverso.

Alla luce del quadro statistico, è bene evidenziare come il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati non sia rilevante solo da un punto di vista quantitativo, bensì, conseguentemente, anche giuridico e sociale. Si tratta infatti di una categoria particolare di migranti, la cui specificità deriva dalla condizione di maggiore vulnerabilità insito nello status stesso di minore, che li espone in modo peculiare al rischio di essere vittime delle più disparate forme di sfruttamento. Per tale ragione, fin dal 1989, la Convenzione universale sui diritti del fanciullo (ratificata in Italia con la l. 27 maggio 1991, n. 176) ha chiarito, all'art. 3, come ogni decisione, sia essa di competenza delle istituzioni pubbliche o private, concernente il minore deve, preliminarmente, tenere in considerazione l'interesse superiore dello stesso.
Ed è proprio alla luce dell'interesse superiore del minore che, preso atto della situazione emergenziale, la Commissione europea ha emanato una comunicazione (COM(2017) 211 def.) al fine di predisporre azioni mirate a tutela dei minori, in particolare negli ambiti dell'identificazione, dell'accoglienza e della tutela, cercando di individuare prospettive sostenibili a lungo termine, quali l'integrazione in uno Stato membro, il ricongiungimento familiare o il rimpatrio nel paese di origine.

Come già accennato nel capitolo 2, la risposta italiana al fenomeno dei minori che migrano senza la presenza di una figura adulta è arrivata con la Legge 7 aprile 2017 n. 47 (meglio conosciuta come "Legge Zampa"), che rappresentando la prima disciplina organica della materia, rende l'Italia lo Stato membro più all'avanguardia sul tema. Infatti, interessante e significativa è la considerazione per cui la legge in commento non costituisce il recepimento di una norma europea, come spesso avviene in materia di immigrazione, ma il risultato di una volontà politica , tesa a colmare i vuoti normativi (sinora i minori stranieri non accompagnati erano protetti dalle stesse norme che regolano i casi di minori abbandonati, col risultato che le autorità soffrivano di una mancanza di strumenti legali e amministrativi per la tutela di quella che è la categoria di migranti in assoluto più vulnerabile) e a predisporre misure specifiche di tutela.

La Legge Zampa, che disciplina l'intero percorso del msna (dal suo ingresso sul territorio dello Stato fino alla sua integrazione nella società o al suo rimpatrio nel paese di origine) si applica a tutti i minori che non hanno la cittadinanza italiana o di un Paese membro dell'Unione europea e che si trovano, a prescindere dal motivo, sul territorio dello Stato o che sono sottoposti alla

giurisdizione italiana privi di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano (art. 2). A tal proposito, è altresì bene precisare che la nozione di "minore straniero non accompagnato" per lungo tempo non ha trovato una definizione normativa nell'ordinamento italiano se non a livello regolamentare (art. 1, c. 2, del dPCM 9 dicembre 1999, n. 535) o tramite direttive europee (art. 1, par. 1, lett. l) della direttiva n. 2011/95/UE e art. 2, c. 1, lett. e) del d.lgs. 142/2015).

La definizione non si riferisce ai minori cittadini italiani o dell'Unione europea, ai quali, quindi, si applicano le norme sui minori stabilite dal diritto nazionale.

Di fondamentale rilevanza, sia per il principio enunciato che per le conseguenze a livello pratico, è la statuizione, contenuta all'art. 1 della legge in commento, che proclama il principio della parità di trattamento dei minori stranieri rispetto ai cittadini italiani e dell'Unione europea, sancendo di fatto il divieto di fare discriminazioni sulla base della nazionalità. Un'affermazione di tale tenore si fonda, evidentemente, sulla condizione di particolare vulnerabilità che connota questa categoria di migranti (art. 1 c.2) e che, quindi, necessita di una disciplina specifica dal momento che a prevalere è la condizione qualificante di minore rispetto a quella di semplice migrante.

Tra le innovazioni più significative, vi è sicuramente il divieto assoluto di respingimento sancito all'art. 3, che integrando il dettato dell'articolo 19 TU immigrazione (Decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286) con l'aggiunta di un nuovo comma 1-bis, determina un rafforzamento della tutela anche qualora la normativa consenta l'espulsione del minore, ossia, per motivi di ordine pubblico e sicurezza, stabilendo, come ulteriore fattore di valutazione, che si possa procedere in tal senso "a condizione comunque che il provvedimento stesso non comporti un rischio di danni gravi per il minore" e che il Tribunale per i minorenni decida tempestivamente e comunque non oltre trenta giorni (nuovo c. 4 dell'art. 31 del testo unico sull'immigrazione).

Nei casi in cui la legge dispone il divieto di respingimento o di espulsione, il questore è tenuto a rilasciare il permesso di soggiorno per minore età (valido fino al compimento della maggiore età) o quello per motivi familiari.

Una siffatta disposizione mira chiaramente a proteggere il minore fin dal suo arrivo sul territorio italiano, ribadendo l'illegittimità di respingimenti alla frontiera.

In relazione alla prima fase dell'arrivo, vi è senz'altro il tema dell'identificazione e dell'accertamento dell'età, ambiti nei quali la riforma legislativa è intervenuta uniformando le procedure sul territorio nazionale e superando le diversità delle prassi territoriali (art. 5 che introduce l'art. 19-bis alla legge n. 142/2015)

È corretto premettere che la legge in commento, non precisando quale sia la maggiore età, fa presumere che debba ritenersi compiuta con il raggiungimento dei diciotto anni, come stabilito dall'art. 2 del codice civile italiano (e pari a quella stabilita da tutti i Paesi membri dell'Unione europea) e corrispondente a quella individuata dal d.lgs. n. 142/2015 e non quella considerata tale nel paese d'origine del minore.

La nuova procedura unica di identificazione, che deve concludersi entro dieci giorni, prevede che, non appena il minore straniero non accompagnato entra in contatto o viene segnalato alle autorità di polizia, ai servizi sociali o ad altri rappresentanti dell'ente locale o all'autorità giudiziaria, il personale qualificato della struttura di prima accoglienza deve svolgere un colloquio con il minore (le procedure di svolgimento dello stesso devono essere regolate da D.P.C.M.), sotto la direzione dei servizi dell'ente locale competente e coadiuvato, ove possibile, da organizzazioni, enti o associazioni con specifica esperienza nella tutela dei minori. Scopo di tale colloquio, al quale è presente un mediatore culturale e il tutore qualora già nominato, è quello di approfondire la storia personale e familiare del minore in modo tale da far emergere ogni elemento utile a garantire una protezione adeguata ed effettiva. Ovviamente, in via principale, l'identificazione e il conseguente accertamento dell'età dovrebbe essere verificato attraverso la richiesta di un documento anagrafico, anche tramite le autorità diplomatiche e consolari, sempre che il minore non abbia intenzione di chiedere la protezione internazionale o non mostri particolari timori a riguardo. Qualora all'esito di queste valutazioni, residuino ancora dubbi sull'età del minore, la legge prevede che la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni possa disporre il ricorso ad esami sociosanitari, previo consenso del minore, il quale deve essere informato del tipo di esami a cui deve essere sottoposto, dei possibili risultati attesi e delle eventuali conseguenze di tali risultati, nonché di quelle derivanti dal suo eventuale rifiuto di sottoporsi a tali esami. L'accertamento socio-sanitario dell'età deve svolgersi con un approccio multidisciplinare affinché le modalità dello stesso siano il meno possibile invasive e tengano in doveroso conto la condizione di vulnerabilità

del minore, in relazione alle sue specificità, quali ad esempio, il gruppo etnico di appartenenza o lo stato di salute.

Durante il tempo necessario all'esplicazione delle procedure di identificazione, al minore è garantita l'accoglienza nelle apposite strutture di prima accoglienza per minori previste dalla legge e, qualora contro il provvedimento di attribuzione dell'età sia stato proposto reclamo (da decidersi da parte del giudice entro dieci giorni), ogni procedimento amministrativo e penale conseguente all'identificazione come maggiorenne risulta sospeso, in attesa della decisione.

Connesso al tema dell'identificazione, vi è quello dell'accoglienza, al cui sistema la legge ha apportato modifiche di particolare pregio.

Con riferimento alla fase di prima accoglienza (art. 4), sono stati ridotti i termini, portando da 60 a 30 giorni il tempo massimo di permanenza dei minori stranieri non accompagnati nelle strutture di prima accoglienza, che devono essere appositamente destinate, sulla base di un principio di specificità rispettoso della peculiare condizione di vulnerabilità dei soggetti coinvolti e che tenga conto dell'età e dell'esperienza vissuta nel paese di origine e durante la migrazione.

È proprio in relazione a questa prima fase che l'art. 7 della nuova normativa, introducendo i commi 7 bis, ter e quater all'art. 19 del d.lgs 142/2015, stabilisce che le c.d. indagini familiari, volte a garantire il diritto all'unità familiare del minore e, pertanto, ad individuare eventuali familiari del minore, debbano essere avviate, con assoluta riservatezza, nei cinque giorni successivi al colloquio, con l'obbligo di avvalersi di competenti organismi internazionali (ad oggi tale compito è svolto dall'OIM). Qualora all'esito di tali indagini, vengano individuati i familiari del minore non accompagnato, il Tribunale per i Minorenni può emettere un provvedimento di rimpatrio assistito e volontario, sentito il minore e il tutore e sempre che tale scelta sia espressione del superiore interesse del minore.

Grazie alla nuova legge, ai minori stranieri non accompagnati è concesso, una volta usciti dal circuito di prima accoglienza, l'accesso ai servizi del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (la denominazione di SPRAR muta, diventando "Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati"), a prescindere dai posti disponibili. Prima, invece, i minori venivano identificati negli hotspot e, spesso, a causa del sovraffollamento e della conseguente scarsa disponibilità di posti negli Sprar, i minorenni venivano trasferiti nei Centri per l'accoglienza straordinaria (Cas), strutture non adeguate agli standard di accoglienza richiesti.

Un aspetto sicuramente lodevole della nuova disciplina è rappresentato dalla preferenza all'affidamento familiare rispetto al ricovero in una struttura: infatti, l'art. 7 modificando l'art. 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (che dispone l'affidamento familiare per il minore temporaneamente privo di un affidamento familiare autonomo), prevede che gli enti locali possano "promuovere la sensibilizzazione e la formazione di affidatari per favorire l'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati, in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza", sempre che ciò non comporti ulteriori oneri per la finanza pubblica.
Come anticipato in precedenza, la Legge Zampa è tesa a disciplinare l'intero percorso del minore straniero non accompagnato e, pertanto, reca delle disposizioni anche in ordine alle soluzioni di integrazione a lungo periodo. Il compimento dei diciotto anni costituisce per i msna un momento molto delicato in quanto implica un mutamento del proprio status giuridico che potrebbe implicare un'immediata espulsione, qualora il soggetto, non più minore, si trovi illegalmente sul territorio dello Stato. La legge 47/2017 interviene, allora, a tutela del neo maggiorenne nei casi in cui risulti necessario un supporto prolungato, al fine di consentire allo stesso il raggiungimento della piena autonomia, mediante l'introduzione di misure di integrazione a lungo termine, quali ad esempio l'affido ai servizi sociali (su disposizione del Tribunale per i Minorenni), che non può superare il ventunesimo anno di età (art.13).

A tal proposito, è utile sottolineare l'attenzione che la nuova legge rivolge alla figura dei tutori, considerati sia dal Committee on the Right of the Child (l'organismo incaricato di vigilare sull'attuazione della Convenzione delle NU sui diritti dell'infanzia) sia da direttive europee (quella concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime e quella sulle procedure per la domanda di protezione internazionale) come una risorsa indispensabile nella tutela e cura del minore straniero non accompagnato, volta a garantire la rappresentanza legale, il benessere psico-fisico e la vigilanza sui percorsi di educazione e integrazione. La nuova legge prevede, quindi, l'istituzione presso ogni tribunale per i minorenni di un elenco di tutori volontari, ossia privati cittadini selezionati e adeguatamente formati dai Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza, disponibili ad assistere e ad assumersi la responsabilità del minore nel suo percorso di inserimento ed integrazione.
Proseguendo nell'analisi della nuova disciplina, si può notare come il legislato-

re italiano si sia premurato di consolidare il riconoscimento ai minori stranieri non accompagnati del diritto alla salute e all'istruzione (art.14). Infatti, estende l'iscrizione obbligatoria al Servizio Sanitario Nazionale a tutti i msna, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, modificando l'art. 34 del TU che, invece, la prevedeva solo per i minori già in possesso di un permesso di soggiorno.

In secondo luogo viene rafforzato il diritto all'istruzione (già previsto, in via generale, per i minori, dall'art. 38 del testo unico sull'immigrazione) attraverso la configurazione di misure volte a favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico da parte delle istituzioni scolastiche e delle istituzioni formative accreditate dalle regioni di attivare, fin dal momento dell'inserimento del minore nelle strutture di accoglienza. Tra le misure possibili vi è la predisposizione di apposite convenzioni al fine di promuovere specifici programmi di apprendistato, nonché di progetti individualizzati che prevedano il coinvolgimento dei mediatori culturali. Infine, viene previsto che i titoli conclusivi dei corsi di studio delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado siano rilasciati anche nell'ipotesi in cui i minori abbiano raggiunto la maggiore età nelle more del completamento degli studi e non siano più in possesso di un permesso di soggiorno.

Negli articoli 15, 16 e 19 della legge in commento vengono sancite garanzie processuali e procedimentali a tutela del minore straniero, ispirate al principio cardine del superiore interesse del fanciullo: il diritto del msna ad essere ascoltato nei procedimenti che li riguarda; il diritto all'assistenza affettiva e psicologica in ogni stato e grado del procedimento; il diritto di partecipare a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo riguardano; il diritto all'assistenza legale e ad essere informato dell'opportunità di nominare un legale di fiducia e di avvalersi del gratuito patrocinio a spese dello Stato. Inoltre, gli enti e le associazioni che svolgono attività a favore dell'integrazione sociale degli stranieri, registrate presso il Ministero del lavoro, possono intervenire nei giudizi riguardanti i minori stranieri e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi.
Altre norme specifiche di tutela riguardano i minori non accompagnati vittime di tratta (art. 17) e i minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale (art. 18).

Infine, risulta senza dubbio significativa la previsione dell'istituzione del Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati (art. 9) cui convergono le "cartelle sociali" dei minori non accompagnati che vengono compilate, in seguito al colloquio con il minore, dal personale qualificato della struttura di prima accoglienza e nelle quali sono evidenziati tutti gli elementi utili affinché venga predisposto un percorso di protezione effettiva e di integrazione efficace, alla luce del superiore interesse del minore straniero non accompagnato.

Concludendo, l'Italia è il primo Stato membro dell'UE ad essersi dotato di una disciplina organica tesa a garantire una protezione mirata ai minori stranieri non accompagnati, categoria che, come più volte sottolineato, è connotata da profili di vulnerabilità ulteriori rispetto a quelli che vengono presi in considerazione per la tutela dei minori in generale. Sicuramente meritevole risulta l'approccio multidisciplinare e multilivello proposto dal legislatore, che mira a garantire l'elaborazione di un piano di intervento completo e strutturato in ogni fase del percorso del msna, dal suo arrivo alla sua integrazione a lungo termine. Il fil rouge che percorre l'intera normativa è costituito dal superiore interesse del minore, principio cardine e condizione preliminare necessaria che deve essere vagliata in ogni decisione o atto, sia esso giuridico o materiale, riguardante il minore straniero. Il risultato è una normativa che rafforza i diritti e gli strumenti di tutela, assicurando, in particolare, la parità di trattamento con i cittadini italiani ed europei.

Anche la constatazione che tale legge non costituisca, come già chiarito, il recepimento di una disciplina europea, bensì sia il risultato di una scelta politica, seppur ispirata alle linee d'azione e alle iniziative proposte dalla Commissione europea, simboleggia una presa di posizione rilevante in un settore, quello dell'immigrazione, mai come ora così delicato.

Tuttavia, se da un lato le norme contengono programmi ambiziosi e principi nobili, dall'altro lato non può essere ignorato il fatto che manchino le risorse per attuarle. Gran parte delle misure stabilite non hanno una copertura finanziaria ed, anzi, sono sottoposte al limite dell'invarianza finanziaria (la formula utilizzata è: "Dall'attuazione delle disposizioni di cui … non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"). Solo per le norme sul gratuito patrocinio e sulle misure a favore dei minori vittime di tratta è previsto un, seppur minimo, costo economico, dotato di una copertura.

Pertanto, ci si augura che la difficoltà nel reperire risorse finanziarie adeguate non costituisca un ostacolo tale da impedire l'attuazione sul piano pratico delle lodevoli previsioni contenute nella legge, bensì, al contrario, un incentivo che spinga l'Italia ad impegnarsi e ad affermarsi, non solo sul piano formale, come modello da seguire per gli altri Stati membri.

Conclusioni

Il legame tra asilo e integrazione è stato caratterizzato negli ultimi anni dalla volontà di sviluppare una forte sinergia tra i due ambiti. Per questo è stata sviluppata l'idea di una accoglienza integrata e cioè in grado di offrire percorsi di inclusione anche ai richiedenti asilo. La logica alla base di una simile strategia si ritrova nel riconoscimento del vantaggio reciproco (per il migrante e la società di accoglienza) nella promozione di percorsi inclusivi efficaci.

Il 2018 è stato l'anno della svolta dal momento che, con il cambio di governo, l'Italia si è dotata di un sistema di integrazione a favore soltanto di coloro che hanno ottenuto una qualche forma di protezione internazionale o che sono minori stranieri non accompagnati. Il razionale che soggiace a una tale politica si fonda sulla volontà di impegnarsi nell'integrazione solo di coloro che hanno effettivamente un diritto riconosciuto a rimanere sul territorio per un periodo di tempo determinato dal permesso di soggiorno ottenuto. I richiedenti asilo rimangono quindi in una sorta di limbo.

Come già segnalato dalla Fondazione Ismu[25], i tempi non sono ancora maturi per fare qualsiasi tipo di valutazione di impatto delle nuove procedure rispetto all'accoglienza e alle misure di integrazione offerte ai beneficiari di protezione asilo. Tuttavia, si segnala qui come in altre occasioni la diffusa preoccupazione rispetto a un possibile scenario del prossimo futuro che vede un aumento del fenomeno dell'irregolarità a causa del numero di persone in uscita dalle procedure di asilo e di coloro che, pur in possesso di un permesso di soggiorno, non hanno prospettive e soprattutto strumenti tali da potersi garantire una autonomia post-accoglienza.

Infine, rispetto ai processi di integrazione si sente la necessità di sottolineare l'attuale mancanza di meccanismi strutturati di monitoraggio dei percorsi di inclusione, i quali potrebbe diversamente costituire un importante strumento di governance per l'implementazione di politiche efficaci ed efficienti.

25 E. Codini (2018), Gli aspetti normativi, in Fondazione ISMU, Ventiquattresimo Rapporto sulle migrazioni 2018, FrancoAngeli, Milano.