



SULLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE PER I RICHIEDENTI ASILO. UN'ANALISI DEL QUADRO NAZIONALE E PUGLIESE

1. Introduzione

Il *Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia*, di recente pubblicazione (novembre 2017) e che ha visto tra i partecipanti varie istituzioni e attori del terzo settore (*Anci, Caritas, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale SPRAR, UNHCR*), tutti attivamente coinvolti nella realizzazione di tale documento, evidenzia la potenziale “strategia” dell’Europa verso il fenomeno migratorio.

Per far fronte ai flussi migratori il Governo italiano ha approvato il D. Lgs.142/2015 noto come ‘decreto accoglienza’ (in attuazione della direttiva 2013/33/ UE recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale) e ha proseguito il percorso di rafforzamento della nuova disciplina dell’accoglienza.

Recepite le direttive dell’Unione Europea, il legislatore italiano ha modificato le disposizioni sulla procedura di riconoscimento della protezione internazionale, favorendo un maggiore controllo ed una maggiore assistenza per i minori stranieri non accompagnati (Leggi nn. 46 e 47 del 2017).

In particolare, la *protezione internazionale* viene riconosciuta a coloro che sono costretti a fuggire dal Paese di origine per il fondato timore di essere perseguitati o di subire un danno grave, ed è stata introdotta nella normativa europea mediante la direttiva 2004/83/CE, recepita in Italia con D. Lgs. 251/2007, modificata successivamente nel 2011 dalla direttiva 2011/95/UE, adottata in Italia con il D. Lgs. n.18/2014. La protezione internazionale comprende sia lo status di *rifugiato* che la cosiddetta *protezione sussidiaria*. Lo status di rifugiato è previsto dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata in Italia con la Legge n.722 del 24 luglio del 1954 e successivamente modificata con la sottoscrizione del Protocollo aggiuntivo di New York del 31 gennaio 1967, a sua volta ratificato in Italia con la legge n. 95 del 14 febbraio del 1970. Tale status viene riconosciuto a “*chiunque, nel timore fondato di essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza ad un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato*” (art. 1, Convenzione Ginevra 1951). La Protezione sussidiaria, invece, è concessa a quel



“cittadino di un Paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine (o nel Paese di domicilio se apolide), correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno” (art. 2, lett. g), D. Lgs. 251/2007).

La *protezione umanitaria*, infine, è una forma residuale di protezione per quanti non hanno diritto al riconoscimento dello status di rifugiato, non hanno diritto alla protezione sussidiaria ma non possono essere allontanati dal territorio nazionale in condizioni di oggettive e gravi situazioni personali. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari viene rilasciato dal questore a seguito di raccomandazione espressa dalla Commissione territoriale (nel caso di diniego ad una domanda di protezione sussidiaria o status di rifugiato), e qualora ricorrano “seri motivi” di carattere umanitario come, ad esempio, motivi di salute o di età, oppure vittime di situazioni di grave instabilità politica¹, di episodi di violenza o di insufficiente rispetto dei diritti umani, vittime di carestie o disastri ambientali o naturali, ovvero, direttamente su richiesta del cittadino straniero.

Come si evince dal *Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia*, l’Unione Europea con la decisione del Consiglio UE 2015/1601, adottata a causa di una situazione emergenziale dovuta ad un flusso improvviso di richiedenti da Paesi terzi verso Italia e Grecia, impartisce misure temporanee applicando la procedura di *Relocation* (Ricollocamento).

La presente nota intende osservare la situazione attuale dei richiedenti protezione internazionale e umanitaria in Italia e in Puglia. L’analisi prende, dapprima, in considerazione quelle che sono le dinamiche nazionali connesse ai richiedenti protezione internazionale, alle diverse forme di accoglienza e al lavoro svolto dalle Commissioni Territoriali per i Richiedenti Asilo; successivamente osserva il contesto pugliese e in quest’ultimo caso l’indagine tiene conto dell’attività svolta da ciascuna delle tre Commissioni Territoriali per i Richiedenti Asilo operative in Puglia.

2. Le domande di protezione internazionale presentate in Italia

Competenti all’esame e alla valutazione delle richieste di ‘asilo’ sono le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale. Il numero, la composizione e la competenza di tali organi sono fissati per legge (attualmente 20 Commissioni territoriali e fino a 30 Sezioni). Durante la procedura di riconoscimento della protezione internazionale il richiedente ha diritto a rimanere sul territorio dello Stato. Il luogo di dimora definisce l’organismo territorialmente competente ad esaminare la domanda. Una volta formalizzata la medesima, il

¹ A differenza dello status di rifugiato e protezione sussidiaria, il permesso di soggiorno per motivi umanitari viene rilasciato direttamente dal questore e per specifiche situazioni non contemplate dalla Convenzione di Ginevra del 1951.



richiedente è convocato per un'audizione durante la quale fornisce i motivi del suo bisogno di protezione, consentendo in questo modo alla Commissione di valutare nel merito la richiesta. L'intervista è condotta singolarmente da un componente della Commissione, con l'assistenza di un interprete, nella lingua preferita dal richiedente o in altra lingua a lui comprensibile. In caso di soggetto vulnerabile è prevista la presenza di una figura di sostegno. Successivamente la Commissione territoriale procede, in collegiale, all'esame della richiesta e decide se riconoscere una delle seguenti forme di protezione internazionale: *status di rifugiato*, *status di protezione sussidiaria*, *protezione nazionale di carattere umanitario*, ovvero di rigettare la domanda; avverso una decisione sfavorevole, l'interessato può presentare ricorso all'autorità giudiziaria. Procedure prioritarie sono previste per alcune categorie di richiedenti (minori non accompagnati, persone vulnerabili). A livello centrale l'attività delle commissioni è coordinata dalla Commissione nazionale per il diritto d'asilo, responsabile, altresì, per la formazione e aggiornamento dei componenti delle commissioni, del personale di supporto e degli interpreti, delle statistiche relative all'attività svolta, nonché della raccolta e aggiornamento delle informazioni sui Paesi di origine dei richiedenti. La Commissione nazionale, inoltre, si occupa, con competenza esclusiva, dei casi di revoca o cessazione della protezione internazionale. Il D. Lgs 22 dicembre 2017, n. 220, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.12 del 16.1.2018 ha apportato alcune modifiche al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (*“Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato”*). All'articolo 1 comma 3 si legge che *“Le Commissioni territoriali sono composte, nel rispetto del principio di equilibrio di genere, da un funzionario della carriera prefettizia, con funzioni di presidente, nominato con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Commissione nazionale, da un esperto in materia di protezione internazionale e di tutela dei diritti umani designato dall'UNHCR e dai funzionari amministrativi con compiti istruttori assegnati alla medesima Commissione”*. Approvando tale disposizione, il legislatore ha ritenuto opportuno effettuare una sostanziale modifica della composizione delle Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale, così come erano state inizialmente pensate. Tale organo, a seguito della nuova normativa, vedrà di fatto l'esclusione dal proprio interno sia della figura di un funzionario della Polizia di Stato, sia quella del rappresentante da parte di un ente territoriale designato dalla Conferenza Stato - Città ed autonomie locali (ex Art.4. Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n.25), entrambe sostituite da *“funzionari amministrativi con compiti istruttori”*.

Nel corso del 2016 sono state presentate in Italia complessivamente 123.600 domande di protezione internazionale. In relazione all'età, la fascia preponderante è quella che va dai 18-34 anni (80,2%) seguita da quella 35-64 anni (10,4%); circa le nazioni di provenienza, i primi cinque paesi di origine dei richiedenti asilo sono



Nigeria (27.289), Pakistan (13.510), Gambia (9.040), Senegal (7.723) e Costa d'Avorio (7.419), che nel complesso corrispondono ad oltre il 50% del totale, seguiti da Eritrea, Bangladesh, Mali, Guinea e Ghana. Le prime 10 nazionalità summenzionate, in termini assoluti, hanno subito un aumento nel numero di istanze inoltrate rispetto al 2015; è l'Eritrea, però, a mostrare, in termini relativi, l'incremento maggiore (+841%).

Nel corso dei primi sei mesi del 2017, le domande di protezione internazionale complessivamente presentate sono state 77.449 (il 44% in più rispetto al primo semestre 2016), confermando le stesse caratteristiche di genere ed età evidenziate nell'anno 2016. La componente nigeriana continua ad essere quella più rappresentata (15.916), seguita da Bangladesh (7.413) e Gambia (5.843).

3. Le decisioni delle Commissioni territoriali relative alle domande di protezione internazionale

Le istanze complessivamente esaminate dalle Commissioni territoriali, nel corso del 2016, sono state 91.102. Per 17.681 domande esaminate è stata riconosciuta una forma di protezione internazionale (19,4%, in linea con il 2015) ossia lo status di rifugiato nel 5,3% dei casi (4.808) e la protezione sussidiaria nel 14,1% dei casi (12.873). Tenendo conto anche dei permessi di soggiorno concessi per motivi umanitari (18.979 pari al 20,8%), l'esito positivo delle domande è stato del 40,2%, in lieve diminuzione rispetto al 41,5% dell'anno precedente. La restante parte è, invece, rappresentata dai dinieghi (51.170 pari al 56,2%) e dalle istanze presentate da persone risultate poi irreperibili (3,4%).

Nel corso dei primi sei mesi del 2017, le domande complessivamente esaminate ammontano a 41.379; circa 4,3 su 10 hanno avuto esito positivo (status di rifugiato: 9%; protezione sussidiaria: 9,8%; permesso per motivi umanitari: 24,5%), per il 51,7% l'esame si è concluso con un diniego e il 4,9% riguarda invece richiedenti irreperibili.

Gli esiti delle decisioni relative al periodo 2008-2016 evidenziano, in termini assoluti, un significativo incremento di permessi umanitari nel 2012 (pari a 15.486) durante la fase "Emergenza Nord Africa" e, dopo una significativa flessione, un ulteriore aumento nel 2015 (15.768) e nel 2016 (18.979). La protezione sussidiaria ha avuto un andamento decrescente fino al 2010 (1.789) per poi aumentare costantemente fino al picco del 2016 (12.873). La concessione dello status di rifugiato ha seguito invece un trend sostanzialmente stabile intorno ai 2.000 permessi all'anno fino al 2012 e poi crescente fino a raggiungere il valore massimo di 4.808 nel 2016.

Su altro versante, l'andamento dei dinieghi nel medesimo arco temporale mostra un significativo decremento in corrispondenza del 2012 (quando raggiunge il valore



minimo di 17,5%) e una progressiva crescita fino a raggiungere la quota di 56,2% nel 2016.

Passando ad analizzare gli esiti in base al genere, nel 2016 le donne hanno ottenuto il maggior numero di decisioni positive (58,5%) rispetto ai maschi (38,1%). Specificatamente, alle prime è stata riconosciuta prevalentemente la protezione umanitaria (nel 30,4% dei casi), seguita dallo status di rifugiato (15,8%) e dalla protezione sussidiaria (12,3%). Anche i maschi hanno ottenuto in maggior misura la protezione umanitaria (19,7%), ma al secondo posto figura la protezione sussidiaria (14,3%), mentre lo status di rifugiato è stato concesso solo ad una quota minore di richiedenti (4,1%). Specularmente, rispetto ai dinieghi, 6 domande su 10, presentate da richiedenti di sesso maschile, sono state rigettate dalle competenti Commissioni territoriali, quota nettamente inferiore se riferita alle donne: sono poco più di 3 su 10 le donne cui è stato negato il riconoscimento dello status.

Anche nel corso dei primi sei mesi del 2017, sono soprattutto le richiedenti di sesso femminile ad ottenere una decisione positiva. Nello specifico, ad esse è stata accordata la protezione umanitaria nel 29,4% dei casi (contro il 23,7% dei maschi), lo status di rifugiato nel 26,7% (contro il 6,3%) e la protezione sussidiaria nell'8,2% (contro il 10%).

Analizzando gli esiti delle domande per area geografica si rileva innanzitutto che i richiedenti africani hanno registrato un diniego in 6 casi su 10 e nel 22,2% dei casi ricevono protezione umanitaria; per quelli di origine europea e americana prevale la protezione umanitaria (40,5% e 38,1%) e secondariamente il respingimento della domanda (37,1% e 33,2%), mentre i richiedenti di origine asiatica ricevono soprattutto il diniego (47,3%) e la protezione sussidiaria (26,7%).

Nel corso dei primi sei mesi del 2017, il quadro rimane fondamentalmente invariato per ciò che concerne la distribuzione dei tassi di diniego e dei permessi per motivi umanitari; tra le prime dieci nazionalità compare, però, l'Afghanistan al posto dell'Eritrea e sono proprio i richiedenti afgani ad aver ottenuto maggiormente la protezione sussidiaria (74,1%) e lo status di rifugiato (15,9%).

Osservando i dati sugli esiti delle domande di protezione disaggregati per Commissione territoriale (e sezioni distaccate) relativi al 2016, emerge (tab. 1) un quadro fortemente eterogeneo.



Tab. 1- *Esiti delle domande di protezione disaggregati per Commissione territoriale, valori %, 2016.*

<i>Commissione territoriale</i>	<i>Esito positivo %</i>		<i>Commissione territoriale</i>	<i>Dinieghi %</i>
Caserta1	94,9		Brescia/Bergamo	86,9
Gorizia	71,7		Bari1	83,3
Palermo	67,4		Firenze/Perugia	83,1
Siracusa 1/Caltanissetta	64,6		Roma/Frosinone	76,5
Roma	63,5		Trapani1	75,0
Siracusa2/Ragusa	53,2		Torino/Novara	74,8
Trapani	52,3		Caserta	74,3
Catania/Enna	50,9		Milano/Monza	72,7
Bologna	50,7		Firenze	70,9
MEDIA ITALIA	40,2		MEDIA ITALIA	60,0

Fonte: Cittalia su dati della *Commissione nazionale per i richiedenti protezione internazionale*.
Elaborazioni: IPRES (2018).

Nel corso dei primi sei mesi del 2017, sono le Commissioni territoriali di Torino1, Caserta1 e Palermo ad aver emesso in misura maggiore parere positivo, per oltre 7 su 10 domande esaminate (contro una media di poco più di 4 su 10). I dinieghi sono stati espressi prevalentemente dalle Commissioni di Firenze/Perugia e Bari1 per oltre 8 casi su 10 (contro una media di poco più di 5 dinieghi su 10). Considerando singolarmente ciascuna forma di protezione, le Commissioni di Roma e Firenze/Perugia hanno concesso in misura maggiore lo status di rifugiato, quelle di Gorizia, Siracusa, Bari, Salerno/Campobasso e Siracusa1/Caltanissetta la protezione sussidiaria e tutte le rimanenti Commissioni la protezione umanitaria.

4. Il sistema dell'accoglienza e la distribuzione dei richiedenti sul territorio

A seguito dell'approvazione, il 13 maggio 2015, dell'*Agenda europea sull'immigrazione* da parte della Commissione Europea, della conseguente adozione da parte del Governo italiano di una "Road map" e dell'approvazione del Dlgs. 142/2015, entrato in vigore il 30 settembre 2015, il sistema di accoglienza è stato così delineato.

I Cpsa e gli Hot-spot

Il primo livello è quello del primo soccorso e assistenza prestatato nelle zone maggiormente interessate dagli sbarchi. Qui dovrebbero essere offerti i servizi di primissima accoglienza, realizzato un primo screening sanitario e svolte le attività di identificazione dei migranti. Questa funzione rimane, in base all'art.8, in capo ai Cpsa (Centri di Primo Soccorso e Assistenza) istituiti dalla legge 563/1995 meglio nota come "legge Puglia". In realtà con l'adozione della Road map, a tali centri si sono sovrapposti gli Hot-spot, strutture volute dalla Commissione Europea. Oggi sono operativi quelli di Lampedusa (ex Cpsa), Taranto, Pozzallo e Trapani (ex Cie). Gli Hot-spot, come hanno denunciato alcune organizzazioni umanitarie, non hanno



un quadro giuridico di riferimento: la loro funzione precipua è quella di identificare i migranti e di selezionare le persone che intendono richiedere protezione internazionale rispetto ai cosiddetti migranti economici. Si tratta di strutture chiuse, difficilmente accessibili alle organizzazioni di tutela dei richiedenti asilo e agli organi di stampa. Al loro interno opera personale Unhcr, Easo e Oim, ma anche di Frontex.

I centri di prima accoglienza (o hub)

L'art. 9 del Dlgs. 142/2015 disciplina i "Centri di prima accoglienza" la cui funzione è quella di accogliere i cittadini stranieri già sottoposti alle procedure di foto-segnalamento per il tempo necessario all'espletamento delle procedure di identificazione, la definizione del loro status giuridico, la verbalizzazione della domanda di asilo e l'avvio della procedura di esame della domanda. Si tratta di strutture regionali o interregionali che nel Piano approvato il 10 luglio 2014 in Conferenza Unificata erano denominate *hub*: le persone possono uscire dai centri nell'orario diurno. Per il loro approntamento è previsto l'utilizzo anche di ex caserme; la loro gestione può essere affidata a "enti locali, anche associati, alle unioni o consorzi di Comuni, ad enti pubblici o privati che operano nel settore dell'assistenza ai richiedenti asilo o agli immigrati o nel settore dell'assistenza sociale".

I 16 Cara governativi esistenti dovrebbero essere destinati a svolgere questa funzione. Attualmente i Cara di Bari, Crotone, Roma e Siculiana sono specificamente destinati ad accogliere i richiedenti asilo che hanno aderito al programma di ricollocazione varato dalla Commissione Europea e sono, dunque, disponibili ad essere trasferiti in un altro Paese europeo.

I centri Sprar

L'art. 14 Dlgs. 142/2015 identifica il sistema di seconda accoglienza territoriale con lo Sprar (*Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati*) stabilendo che possano accedervi i richiedenti asilo che ne facciano richiesta, purché abbiano già formalizzato la domanda di protezione e non dispongano di un reddito sufficiente (identificato con l'importo dell'assegno sociale). Lo Sprar, è costituito da una rete di enti locali che in collaborazione con le organizzazioni di terzo settore, promuovono progetti di accoglienza integrata finalizzata all'inserimento sociale ed economico dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale. L'accoglienza è garantita per l'intera durata del procedimento di esame della domanda da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale e, in caso di rigetto, fino alla scadenza del termine per l'impugnazione della decisione.

Le strutture temporanee (o Cas)

Nel caso in cui si verificano "arrivi ravvicinati e consistenti di richiedenti" e non sia possibile accoglierli nei centri di prima accoglienza o nella rete Sprar, l'art.11 del Dlgs. 142/2015 prevede l'approntamento di misure straordinarie di accoglienza in "strutture temporanee" su disposizione delle Prefetture, "sentito l'ente locale nel cui



territorio è situata la struttura” e con regolare procedura di gara pubblica. Ma nei casi di estrema urgenza, è consentito il ricorso a procedure di affidamento diretto. Sono, queste strutture temporanee, i Centri di Accoglienza Straordinaria (Cas) in cui l'accoglienza dovrebbe essere limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento dei richiedenti asilo nei centri di prima accoglienza ex art. 9 o nei centri Sprar. In Italia, al 31 dicembre 2016, i migranti presenti nelle diverse strutture che costituiscono il sistema di accoglienza (Centri di accoglienza straordinaria, Hotspot, Centri di prima accoglienza, SPRAR) risultano essere 188.084 (il 64% di presenze in più rispetto a quelle registrate nello stesso periodo del 2015). Nel dettaglio, nei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) gli immigrati accolti ed assistiti sono 137.218 (pari al 73% del totale, con un incremento di +79% rispetto al 2015), negli hotspot 820 (pari allo 0,4%), nei centri di prima accoglienza 14.694 (il 7,8%) e nei centri afferenti alla rete dello SPRAR, tra accolti e transitati da un progetto all'altro, 35.352 (pari al 18,7% contro i 30.345 nel 2015, con un incremento del 16,5%). Rispetto alle tipologie di strutture, dal 2014 al 2016, le presenze nei CAS sono aumentate del 286,5%, passando dalle 35.499 del 2014 alle 137.218 del 2016; incremento parimenti elevato, anche se in forma più contenuta, è quello che riguarda gli accolti nei centri SPRAR (48,3%) che passano dalle 23.836 permanenze del 2014 alle 35.352 del 2016.

Il sistema di accoglienza in Puglia si presenta come segue:

- SPRAR: 103
- CARA operativi: 3
 - Borgo Mezzanone Manfredonia con 856 posti disponibili;
 - Bari-Palese con 744 posti disponibili;
 - Brindisi 'Restinco' con 128 posti disponibili.
- CAS: 182
 - n. 14 nella provincia di Bari;
 - n. 14 nella provincia BAT;
 - n. 11 nella provincia di Brindisi;
 - n. 6 nella provincia di Foggia;
 - n. 108 nella provincia di Lecce;
 - n. 29 nella provincia di Taranto.
- Hot spot: 1
 - unica struttura presente a Taranto.
- Centro di Primo Soccorso e Accoglienza: 1.
 - unica struttura "Don Tonino Bello" di Otranto.
- Ex CIE (Centri di identificazione ed espulsione), oggi CPR (Centri permanenti per il rimpatrio): 2
 - Brindisi 'Restinco'
 - Bari - Palese.



5. La presenza dei richiedenti protezione internazionale e i livelli di accoglienza nelle regioni

Uno dei temi attualmente più discussi è quello che attiene alla distribuzione dei migranti nelle diverse regioni italiane. Complessivamente, nel 2016 la maggior parte di migranti risulta essere presente nelle strutture di accoglienza della Lombardia (23.707 persone pari al 12,6%), a cui seguono quelle di Lazio (17.464, il 9,3%), Sicilia (16.555, l'8,8%), Piemonte (14.911, il 7,9%), Campania (14.789, il 7,9%) e Veneto (14.433, il 7,7%).

Tra il 2014 e il 2016 il numero degli accolti nelle diverse strutture ha fatto registrare gli incrementi maggiori in Veneto (+533,9% di presenze), Toscana (+395,5%) e Trentino-Alto Adige (+364,1%). In Lombardia la quota di presenze è passata dal 7,9% del 2014 al 12,6% del 2016, in Lazio, Puglia e ancora di più in Sicilia l'andamento è stato decrescente (rispettivamente dal 13,2% al 9,3%; dall'8,8% al 7%; dal 21,2% all'8,8% per i medesimi anni di riferimento).

Analizzando l'evoluzione delle presenze regionali di migranti negli ultimi tre anni per tipologie di strutture di accoglienza, emerge, in primo luogo, un incremento significativo della quota di accolti nei centri di accoglienza straordinaria (intorno ai tre punti percentuali) in alcune regioni, quali la Lombardia (dal 12,2% del 2014 al 15,7% del 2016, l'incidenza in assoluto più elevata), il Piemonte (dal 6,6% al 9,5%) e la Toscana (dal 5,3% all'8,5%) mentre in Sicilia la quota nei CAS è crollata (dal 15,3% al 3,3%).

Con riferimento alle altre tipologie di centri di primo livello, la Sicilia possiede tuttavia la percentuale più alta di migranti nei centri di prima accoglienza (30,8% nel 2016, seguita dalla Puglia con il 22,2% e dal Veneto con il 20,9%), oltre che ovviamente negli hotspot (71,2%), dei quali tre su quattro sono appunto stati attivati in tale regione.

Per quanto concerne gli ospiti accolti nei centri SPRAR, nello stesso arco di tempo considerato, Lazio e Sicilia si alternano nel primato regionale di permanenze di migranti nei rispettivi centri territoriali (19%), seguite da Calabria (10%) e Puglia (9,7%).

Focalizzando ulteriormente l'attenzione sui CAS, al 31 dicembre 2016 per i 137.218 migranti accolti risultano operative 7.566 strutture, distribuite principalmente come segue.



Tab. 2- Strutture e ospiti nei CAS al 31.12.2016, per le prime regioni.

Regione	Strutture operative	Regioni	Ospiti in media per struttura ²
Lombardia	1.201	Sardegna	43
Toscana	947	Calabria	39,4
Emilia Romagna	868	Molise	38,1
Piemonte	735	Abruzzo	38
Veneto	598	Campania	36,5
Sardegna	127	Puglia	34,8
Puglia	182	Basilicata	34,3
...
Italia	137.218	Italia	18

Fonte: Cittalia su dati della *Commissione nazionale per i richiedenti protezione internazionale*.
Elaborazioni: IPRES (2018).

Rapportando i richiedenti alla popolazione residente al 31 dicembre 2016, emerge una media nazionale pari a 3,1 migranti ogni 1000 abitanti (salita di un punto rispetto al 2015), il Molise risulta essere la regione con il rapporto più alto tra presenze di migranti accolti e cittadini residenti (11,9 migranti ogni 1000 residenti), seguito a larga distanza da Basilicata (4,7), Calabria (4,3), Friuli-Venezia Giulia (4,2), Umbria e Liguria (3,8), Piemonte, Toscana e Sardegna (3,4), Sicilia e Marche (3,3), Puglia (3,2). Le altre regioni si mantengono tutte al di sotto della media nazionale.

Alla data del 15 luglio 2017 il sistema italiano ha messo complessivamente a disposizione 205.003 posti di accoglienza. La maggior parte di questi è concentrata in Lombardia (13,2%), Campania (9,3%), Lazio (8,7%), Emilia-Romagna (8%), Piemonte e Veneto (entrambe 7,3%) e Puglia (7%). Se i posti CAS sono distribuiti prevalentemente in Lombardia (15,8%), Campania (10,4%), Piemonte (8,5%) e Emilia-Romagna (8,1%), i posti afferenti alla rete SPRAR sono presenti soprattutto in Sicilia (15,1%), Lazio (13,8%), Calabria (11,3%) e Puglia (9,4%). Rispetto alla prima accoglienza, nelle prime tre regioni, ossia Sicilia (32,9%), Puglia (22,9%) e Veneto (18,2%) si concentrano tre quarti delle disponibilità. È interessante evidenziare che, nel complesso, il sistema di accoglienza comprende il 40,5% dei Comuni italiani (3.231 su 7.978), un terzo dei quali situato in Lombardia (20,3%) e Piemonte (10,8%).

L'incidenza più elevata tra Comuni coinvolti nell'accoglienza e Comuni esistenti nella regione riguarda tuttavia la Toscana (sul totale dei comuni toscani ben l'83% accoglie

² Le regioni che presentano i valori più bassi sono l'Umbria (9,9), il Friuli Venezia Giulia (11,2), l'Emilia Romagna (12), la Toscana (12,2), la Valle d'Aosta (12,5) e la Sicilia (12,6).



richiedenti asilo) e l'Emilia Romagna (78,1%) mentre i valori più bassi sono relativi a Sardegna (17,8%), Abruzzo (19,3%) e Valle D'Aosta (20,3%).

6. La protezione internazionale: lo scenario pugliese

In Puglia sono operative tre Commissioni Territoriali per il riconoscimento della Protezione Internazionale; specificamente la Commissione di Bari e la Sezione aggiuntiva di Bari¹, con competenza territoriale sulle province di Bari e Matera, la Commissione di Foggia con competenza territoriale sulle province di Foggia, Barletta-Andria-Trani e la Commissione Lecce con competenza territoriale sulle province di Brindisi, Lecce e Taranto. La tabella che segue mostra gli esiti per le decisioni prese in merito alle domande pervenute e spicca il dato di Bari¹ con l'83,1% dei dinieghi; negli altri casi si registra un sostanziale equilibrio.

Tab. 3 - Decisioni sulle domande di protezione internazionale, valori assoluti e %, 2016, primo semestre 2017 (fino al 7.7.2017). I valori percentuali fatto 100 il totale per Commissione territoriale.

<i>Commissione territoriale</i>	<i>Richiedenti asilo (v.a.)</i>	<i>Esito positivo %</i>	<i>Dinieghi %</i>	<i>Altri esiti %</i>
2016				
Bari	3.686	47,4	46,8	5,8
Bari ¹	1.085	16,5	83,3	0,1
Foggia	2.285	47,6	51,1	1,3
Lecce	3.278	47,3	46,1	6,6
1.1.2017-7.7.2017				
Bari	1.600	43,5	52,0	4,5
Bari ¹	240	17,7	82,3	0,1
Foggia	1.488	39,6	50,3	10,1
Lecce	2.209	52,0	44,6	3,5

Fonte: Cittalia su dati della *Commissione nazionale per i richiedenti protezione internazionale*.
Elaborazioni: IPRES (2018).

Con riferimento alle tre forme di protezione internazionale previste per i richiedenti, la tabella 2 mostra come la Commissione Territoriale di Foggia abbia concesso lo status di rifugiato al 3,5% delle domande, la protezione sussidiaria al 41,3% e lo status di protezione umanitaria al 55,2% delle istanze esaminate. Per la Commissione Territoriale di Bari si rileva la concessione dello status di rifugiato al 2,7%, a fronte del 14,8% delle domande registrate presso Bari¹.

In linea con questo dato è la Commissione Territoriale di Lecce ove lo status di rifugiato è riconosciuto al 13,1% delle domande, lo status di protezione sussidiaria al 33,2% e lo status di protezione umanitaria al 53,7% delle istanze esaminate.



Tab. 4 - Domande per le singole forme di protezione internazionale valori %, 2016, primo semestre 2017 (fino al 7.7.2017). Fatto 100 il totale per Commissione territoriale.

Status	Bari	Bari1	Foggia	Lecce
2016				
Rifugiato	2,7	14,8	3,5	13,1
Protezione sussidiaria	49,3	42,6	41,3	33,2
Protezione umanitaria	48,0	42,6	55,2	53,7
1.1.2017-7.7.2017				
Rifugiato	10,6	33,8	14,8	10,8
Protezione sussidiaria	54,0	15,6	12,4	24,3
Protezione umanitaria	35,4	50,6	72,8	64,9

Fonte: Cittalia su dati della Commissione nazionale per i richiedenti protezione internazionale. Elaborazioni: IPRES (2018).

Tab. 5 - Decisione sulle domande di protezione internazionale presentate da minori stranieri non accompagnati, valori %, 2016, primo semestre 2017 (fino al 7.7.2017). Fatto 100 il totale per Commissione territoriale.

Commissione territoriale	Status rifugiato	Status di protezione sussidiaria	Status di protezione umanitaria	Non riconosciuti	Irreperibili	Altro esito
2016						
Bari	0,0	0,0	41,2	58,8	0,0	0,0
Bari1	7,4	3,7	37,0	51,9	0,0	0,0
Foggia	0,0	0,0	100	0,0	0,0	0,0
Lecce	1,4	2,7	89,2	1,4	4,1	1,4
1.1.2017-7.7.2017						
Bari	13,0	7,4	53,7	25,9	0,0	0,0
Bari1	11,4	2,9	25,7	60,0	0,0	0,0
Foggia	6,0	0,0	100	0,0	0,0	0,0
Lecce	3,5	1,0	88,4	3,0	4,0	0,0

Fonte: Cittalia su dati della Commissione nazionale per i richiedenti protezione internazionale. Elaborazioni: IPRES (2018).

7. La presenza dei richiedenti protezione internazionale in Puglia

In Puglia la presenza dei richiedenti Protezione Internazionale è passata dall'8,8% dell'anno 2014 al 7% dell'anno 2016. Il 22,2% dei richiedenti presenti in Puglia è ospitato nelle strutture di prima accoglienza. Nello SPRAR, invece, risulta essere presente, nello stesso arco di tempo, il 9,7% dei richiedenti.

Per quanto attiene i Centri di Accoglienza Straordinaria(CAS), nel corso 2014 essi hanno registrato una presenza di richiedenti protezione internazionale pari al 4,4%,



nel 2015 è stata del 2,9% e nell'anno 2016, infine, del 4,6%. Altre forme di accoglienza sono i centri CARA/CDA/CPSA che negli anni 2014/2015 hanno accolto il 25,3% e il 23,5% dei richiedenti protezione internazionale.

A far data al 31.12.2016, nei CAS sono accolti 6.270 richiedenti protezione internazionale, pari al 4,6% del totale. L'Hotspot di Taranto, invece, ospita 236 richiedenti, pari al 28,8%, mentre nei Centri di prima accoglienza sono presenti 3.268 richiedenti, pari al 22,2% del totale. Nei centri SPRAR, infine, risultano essere "collocati" 3.437 richiedenti, pari al 9,7%. La presenza totale dei richiedenti protezione internazionale per l'anno 2016 in Puglia è di 13.211 migranti, pari al 7% del dato nazionale. La presenza totale dei richiedenti protezione internazionale sul territorio pugliese, per il periodo di tempo 01.01.2017 – 15.07.2017, è di 14.452 unità, pari al 7% del dato totale nazionale. Nello specifico, i richiedenti Protezione Internazionale ospiti negli SPRAR sono 2.949 richiedenti (pari al 9,4% del totale nazionale), nei Centri di Accoglienza Straordinaria sono 8.042 migranti (pari al 5,1% del totale nazionale), nei Centri di Prima Accoglienza vi sono 3.461 richiedenti (pari al 22,9%, sempre del dato totale nazionale).

Tab. 6 – Posti di accoglienza, dettaglio territoriale della rete SPRAR in Puglia, per provincia. Valori assoluti al 30.6.2017

<i>Provincia</i>	<i>Comuni coinvolti</i>	<i>Posti ordinari</i>	<i>Minori stranieri non accompagnati</i>	<i>Posti vulnerabili</i>	<i>Totale</i>
Bari	14	527	43		570
BAT	5	139			139
Brindisi	10	216	57	9	282
Foggia	14	326	32	50	408
Lecce	22	791	74	60	925
Taranto	9	226	26		252
PUGLIA	74	2.225	232	119	2.576

Fonte: Cittalia su dati della *Commissione nazionale per i richiedenti protezione internazionale*. Elaborazioni: IPRES (2018).

8. Conclusioni

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



assicurare un approccio orientato alla tutela dei diritti umani. Dall'analisi dei dati emerge che nel corso del 2016 sono state presentate in Italia complessivamente 123.600 domande di protezione internazionale, con un aumento del +47% rispetto alle 83.970 del 2015. Nella maggior parte dei casi il richiedente è originario del continente africano (7 casi su 10) e di sesso maschile (85%), seppur si sia registrato un sensibile aumento di domande presentate da donne (passando dall'11,5% del 2015 al 15% del 2016). Operando un'analisi congiunta circa l'andamento delle domande inoltrate alle Commissioni territoriali operative in Italia nell'arco temporale 1999-2016 e quello riguardante gli sbarchi sulle coste italiane, emerge, in prima istanza, che il numero di domande presentate risulta essere sempre inferiore al numero di sbarchi ad eccezione degli anni 2009, 2010 e 2012. La forbice si allarga in misura consistente negli anni in cui è più sostenuto il flusso degli arrivi in concomitanza con le maggiori emergenze umanitarie (1999, Kosovo; 2011, Primavera Arabe; 2014, emergenze umanitarie e guerre interne nei paesi del Nord Africa e del vicino Oriente) per poi tornare a diminuire nel 2016. In quest'ultimo anno, infatti, circa 7 migranti su 10 giunti in Italia hanno presentato domanda di asilo (nel 2015 erano poco più di 5 su 10). Un segmento significativo di "potenziali richiedenti" non presenta, dunque, domanda di protezione.

Oggi a livello europeo si discute sulla possibilità di operare un superamento dell'attuale Convenzione di Dublino e del corrispondente Regolamento Dublino III, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri. Al momento l'Unione risulta essere divisa in due raggruppamenti: da un lato vi è chi, per il principio di solidarietà, chiede la ripartizione di richiedenti asilo e rifugiati fra tutti i paesi secondo un sistema di quote; dall'altro, vi sono i fautori della "linea dura", che, invece, puntano sull'esternalizzazione delle frontiere e un coinvolgimento dei Paesi prettamente finanziario. Che il sistema Dublino debba essere riformato è noto: la sua regola cardine, che attribuisce l'esame delle domande di asilo e l'accoglienza del richiedente allo Stato di primo ingresso nella UE, determina, oggettivamente, un carico di lavoro eccessivo per i Paesi di confine rivieraschi. In tal senso le proposte di modifica attualmente formulate sono due: da una parte vi è quella della Commissione UE (maggio 2016), che conferma la competenza dello Stato di primo ingresso nella UE (secondo questa proposta, solo se la pressione sul Paese raggiunge una soglia insostenibile - il 150 per cento di una quota stabilita in base a PIL e popolazione, vale a dire una volta e mezzo la capacità teorica di accoglienza di quello stato -, scatta un meccanismo "di emergenza" per la ripartizione degli altri richiedenti); dall'altra, sussiste la proposta elaborata dalla Libe, la Commissione del Parlamento europeo competente su Libertà civili, Giustizia e Affari interni, e questo testo, approvato dal



Parlamento a novembre 2017, abbandona il criterio dello Stato di primo ingresso e suddivide i richiedenti asilo fra tutti i paesi membri in base a un sistema permanente di quote. Il Parlamento, quindi, applica l'art.80 del Trattato sul Funzionamento della UE, che in materia di migrazione impone il “principio di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri”, anche (e non solo) sul piano finanziario.

In attesa dell'esame del Consiglio dell'Unione Europea, la situazione versa in un preoccupante stallo. Mentre il Parlamento sottolinea di aver concepito un sistema che lavori “sul terreno, nella pratica” (a differenza di Dublino III), la Presidenza del Consiglio Europeo ha ammonito gli Stati dal proseguire sulla via delle quote, definita “molto divisoria” e “inefficace”. In Italia negli ultimi cinque anni, in termini assoluti, il numero dei migranti presenti nelle strutture di prima e seconda accoglienza è cresciuto costantemente, dapprima in maniera più contenuta, passando dalle 16.844 presenze del 2012 alle 22.118 del 2013, poi in maniera più sostenuta, passando da 68.927 presenze nel 2014 a 114.422 nel 2015, fino ad arrivare al picco massimo di 188.084 presenze nel 2016. Nel quinquennio considerato l'incremento è stato del +1.017%. La strutturazione di un sistema unico di accoglienza in Italia, al quale tendono da anni Ministero dell'Interno, Anci, UNHCR, Enti di tutela e associazioni, deve necessariamente superare la divisione tra prima e seconda accoglienza, che nel corso del tempo, in termini operativi, si è tradotta in differenti obiettivi tra l'uno e l'altro livello, nonché in standard d'intervento differenziati, con una propensione alla bassa soglia nella fase di prima accoglienza.

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

Il periodo trascorso in accoglienza *deve essere* per sua natura di carattere temporaneo e pertanto *deve rappresentare solo un breve periodo nella vita, nel nostro Paese*, dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale o umanitaria. Pensare, pertanto, che l'accoglienza possa essere di per sé l'elemento risolutivo per ogni esigenza e bisogno delle persone accolte è *fuorviante*. L'esponenziale aumento della capienza della rete dell'accoglienza (così come accaduto anche nel corso del 2016 con lo SPRAR) potrebbe rivelarsi insufficiente, qualora non vengano previste a livello nazionale, e non solo, politiche, strategie e programmi tesi a facilitare l'inserimento sociale ed economico di richiedenti e titolari di protezione internazionale o umanitaria.



Bibliografia e Sitografia

- Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017* a cura di ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello SPRAR, in collaborazione con UNHCR; Roma, Novembre 2017.
- Circolare del Ministero dell'Interno del 06/10/2015 “Decisioni del Consiglio europeo n.1523 del 14 settembre 2015 e n 1601 del 22settembre 2015 per istituire misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia – Avvio della procedura di Relocation (Ricollocamento).
- Conferenza Unificata del 10 luglio 2014; Intesa tra Governo, regioni ed enti locali, sul piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati, trovando fondamento normativo con il Decreto Legislativo 142/2015.
- D.L 47/2017: Legge 7 aprile 2017, n. 47, recante “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”. GU Serie Generale n.93 del 21-04 – 2017 entrata in vigore del provvedimento: 06/05/2017.
- D.L. 13/2017: Decreto Legge 17 febbraio 2017, n. 13 - Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 13 aprile 2017, n. 46 (in G.U. 18/04/2017, n. 90.
- D.lgs. 142/2015 Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.
- Direttiva. 2011/95/UE – attribuzione qualifica beneficiario protezione internazionale <http://eurlex.europa.eu/>
- Direttiva. 2013/32/UE- procedure comuni riconoscimento e revoca protezione internazionale <http://eurlex.europa.eu/>
- Direttiva. 2013/33/UE – norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, <http://eurlex.europa.eu/>
- <http://www.cronachediordinariorazzismo.org/il-sistema-accoglienza-richiedenti-asilo-rifugiati-italia/>
- <http://www.gazzettaufficiale.it/>

A cura di

Nunzio MASTROROCCO (nunzio.mastrorocco@ipres.it)

Pavlina NASKA (pavlinaska.62@gmail.com)

Gianpietro OCCHIOFINO (gianpietrocchiofino@libero.it)

Aprile 2018

IPRES Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali

70122 Bari Piazza Garibaldi, 13

T +39 080 5228411 F +39 080 5228432 ipres@ipres.it – ipres_certificata@pec.it –

www.ipres.it