

Corso di Laurea magistrale (*ordinamento ex
D.M. 270/2004*)
in Lavoro, cittadinanza sociale, interculturalità

Tesi di Laurea

Analisi e comparazione delle politiche
d'accoglienza di richiedenti e titolari di protezione
internazionale in Italia e Germania attraverso i
casi di studio delle città di Palermo e Amburgo

Relatore

Ch. Prof. Francesca Campomori

Laureanda

Donata Perelli

Matricola 850777

Anno Accademico

2015/ 2016

INDICE

Glossario.....	1
Introduzione.....	6

CAPITOLO 1

Il diritto d'asilo: dimensione europea ed evoluzione in Italia e Germania.....10

1.1 Il diritto d'asilo in Europa.....	10
1.1.1 Dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani alla Convenzione di Ginevra.....	10
1.1.2 Verso un diritto d'asilo europeo (cenni alle direttive e ai regolamenti UE).....	15
1.2 Il diritto d'asilo in Italia.....	25
1.2.1 Un Paese di transito e le deroghe alla riserva geografica (1945-1989).....	25
1.2.2 La legge Martelli e la crisi nei Balcani (1990-1998).....	30
1.2.3 La Bossi-Fini e la nascita dello SPRAR (1999-2010).....	36
1.2.4 Dall'emergenza nord Africa ad oggi (2011-2015).....	40
1.3 Il diritto d'asilo in Germania.....	44
1.3.1 Dal dopoguerra alle prime limitazioni del diritto d'asilo (1945-1987).....	44
1.3.2 Verso l' <i>Asylkompromiss</i> (1988-1993).....	50
1.3.3 Conseguenze dell' <i>Asylkompromiss</i> e ulteriori inasprimenti nella tutela dei richiedenti asilo (1994-1999).....	56
1.3.4 La commissione Süßmuth, le misure d'integrazione e la dimensione europea (2000-2015).....	62

CAPITOLO 2

L'accoglienza in Italia: il caso dello SPRAR di Palermo.....70

2.1 All'interno dello SPRAR.....	
2.1.1 Come e dove nasce il Centro Astalli.....	
2.1.2 Luoghi dell'accoglienza.....	
2.1.3 L'ufficio.....	

2.1.4	Una mattinata in questura.....	
2.1.5	Accompagnamento all'ospedale.....	
2.1.6	Routine mattutina.....	
2.1.7	Riunione d'équipe.....	
2.1.8	Adempimenti burocratici.....	
2.1.9	Riunione di coordinamento SPRAR.....	
2.2	La rete SPRAR a Palermo.....	
2.3	Criticità dello SPRAR.....	
2.3.1	La presa in carico.....	
2.3.2	La relazione con il Comune e la gestione interna.....	
2.3.4	Uscire dal sistema d'accoglienza.....	
2.4	Conclusioni.....	

CAPITOLO 3

L'accoglienza in Germania: il caso di Amburgo.....119

3.1	Il sistema d'accoglienza in Germania, secondo la teoria.....	
3.1.1	Prima accoglienza.....	
3.1.2	Seconda accoglienza.....	
3.2	Il sistema d'accoglienza nella pratica.....	
3.2.1	Prima accoglienza.....	
3.2.2	Seconda accoglienza.....	
3.3	All'interno dei centri ad Amburgo.....	
3.3.1	Il centro di Jugendparkweg.....	
3.3.2	Centro di Wilhelmsburg.....	
3.4	Aspetti chiave del sistema tedesco.....	
3.4.1	Disomogeneità e frammentarietà del sistema.....	

3.4.2 <i>Willkommen in Deutschland</i> : l'accoglienza del volontariato.....	
3.4.3 This is the last station, l'uscita dai centri d'accoglienza.....	
3.5 Conclusioni.....	

CAPITOLO 4

Accolti e abbandonati? Confronto tra i percorsi d'accoglienza in Italia e Germania e prospettive di cambiamento a livello europeo

4.1 Le modalità di accoglienza.....	
4.1.1 Frammentarietà e disomogeneità.....	
4.1.2 Sovraffollamento e soluzioni d'emergenza.....	
4.1.3 Distribuzione territoriale.....	
4.2 La precarietà dei percorsi di uscita dal sistema di protezione: l'inclusione sociale che manca.....	
4.2.1 Gestione interna, operatori e percorsi d'accompagnamento.....	
4.2.2 L'uscita dai centri d'accoglienza.....	
4.3 Le possibili traiettorie di cambiamento del sistema d'accoglienza italiano e tedesco.....	
4.3.1 Sviluppo e prospettive future del sistema di protezione in Italia.....	
4.3.2 Le prospettive di cambiamento nel sistema d'accoglienza tedesco.....	
4.4 La <i>dis</i> -Unione Europea.....	

Conclusioni.....

Bibliografia.....

Sitografia.....

Appendice.....

GLOSSARIO

Agentur für Arbeit: Agenzia per l'impiego

ANCI: Associazione Nazionale Comuni Italiani

Anwerbestopp: Divieto di reclutamento (della mano d'opera straniera)

AS: Assistente Sociale

ASGI: Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

ASP: Azienda Sanitaria Provinciale

ATS: Associazione Temporanea di Scopo

Asylant: Asilante (termine dispregiativo per indicare il richiedente asilo)

Asylantenflut: Inondazione di richiedenti asilo

Asylbewerber: Richiedente asilo

AsylbLG-Asylbewerberleistungsgesetz: Legge sulle prestazioni sociali dei richiedenti asilo

AsylG-Asylgesetz: Legge in materia d'asilo

Asylkompromiss: Compromesso d'asilo

Asylpaket: Pacchetto legislativo in materia d'asilo

AsylVfG-Asylverfahrensgesetz: Legge riguardante la procedura d'asilo

Aufenthaltsgestattung: Diritto di soggiorno

AufenthG-Aufenthgesetz: Legge in materia di soggiorno sul territorio tedesco

Ausländerbehörde: Ufficio registrazione stranieri

Ausländergesetz: Legge in materia dei diritti e dei doveri dei cittadini stranieri

Aussiedler: Tedeschi etnici o cittadini d'origine tedesca

BAMF-Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati

BAFI-Bundesamt für Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: Ufficio Federale per il riconoscimento dei rifugiati stranieri

BAFI-Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration: Ufficio per l'occupazione, i servizi sociali, la famiglia e l'integrazione

BÜMA-Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender: Autorità federale per il riconoscimento dei rifugiati stranieri

CARA: Centro d'Accoglienza per Richiedenti Asilo

CAS: Centro d'Accoglienza Straordinario

CA: Centro Astalli

CAPS: Centri di Assistenza Profughi e Stranieri

CDA: Centro d'Accoglienza

CDU-Christlich Demokratische Union Deutschlands: Partito democristiano tedesco.

CEAS-Common European Asylum System: Sistema Comune Europeo di Asilo

CEE: Comunità Economica Europea

CPSA: Centro di Primo Soccorso e Accoglienza

CID: Centro di Identificazione

CIE: Centri di Identificazione e Espulsione

CIR: Consiglio Italiano per i Rifugiati

C3: modello C3, da compilare per verbalizzare la richiesta d'asilo

Duldung: rifugiato "tollerato"

EASO-European Asylum Support Office: Ufficio Europeo di Supporto all'Asilo

EASY-Erstverteilung von Asylbegehrenden: Assegnazione iniziale dei richiedenti asilo

ECRE-European Council on Refugees and Exiles: Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli

ENA: Emergenza Nord Africa

FCEI: Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia

FER: Fondo Europeo per i Rifugiati

Flüchtling: Rifugiato

Flüchtlingsrat: Consiglio dei rifugiati

Flughafenverfahren: Procedura aeroportuale

FNPSA: Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi d'Asilo

F&W-Fördern und Wohnen: Promuovere e vivere

Gesetzliche Altfallregelung:

GG-Grundgesetz: Legge fondamentale tedesca

Integrationskurse: Corsi di intergrazione

ICS: Consorzio Italiano di Solidarietà

IRO-International Refugee Organisation:

Kettenduldungen: Proroghe a catena di Duldung

Königsteiner Schlüssel: Chiave di Königstein per il calcolo del ricollocamento (anche in materia di rifugiati) degli oneri tra gli stati federati

Kleiderkammer: Armadio (centri di raccolta e smistamento abiti usati)

Landesaufnahmegesetz: Norme regionali sull'accoglienza

MSNA: Minori Stranieri Non Accompagnati

MSNARA: Minori Stranieri Non Accompagnati Richiedenti Asilo

Non-refoulement: Non respingimento

ONU: Organizzazione delle Nazioni Unite

OUA: Organizzazione dell'Unità Africana

PNA: Programma Nazionale Asilo

RFT: Repubblica Federale Tedesca

RARU: Richiedente Asilo, Rifugiato e titolare di protezione Umanitaria

Residenzpflicht: Obbligo di residenza

Richtlinienumsetzungsgesetz: Legge di attuazione delle direttive

Scheinasylanten: Richiedenti asilo fasulli

Schutzanspruch: Presunzione della necessità di essere protetti

SPD -Sozialdemokratische Partei Deutschlands: Partito socialdemocratico tedesco

SPRAR: Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati

SSN: Sistema Sanitario Nazionale

UCEI: Ufficio Centrale dell'Emigrazione Italiana

UNHCR: Alto commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati

UNRRA: United Nations Relief and Rehabilitation Administration, Amministrazione delle Nazioni Unite per l'assistenza e la riabilitazione

U.O: Unità Operativa

Vorrangprinzip: Principio di priorità

Vorrangsprüfung: Analisi di priorità

Vorrangsrecht: Diritto di prelazione (priorità)

Willkommenskultur: Cultura del benvenuto (cultura dell'accoglienza)

Wirtschaftsflüchtlinge: Rifugiati economici

ZEA -Zentrale Erstaufnahmeeinrichtung: Ufficio di registrazione centrale

Erstaufnahme: Prima accoglienza

Zuwanderungsgesetz: Legge sull'immigrazione

INTRODUZIONE

Nel corso degli ultimi mesi l'attenzione mediatica sul fenomeno degli arrivi e dell'accoglienza dei migranti forzati è cresciuta rapidamente, con la tendenza a concentrarsi più che altro sugli sbarchi e sugli arrivi via terra, tramite la rotta balcanica, più raramente sull'accoglienza riservata ai richiedenti asilo nel territorio nazionale. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto sono stati più spesso oggetto d'analisi i centri di primo soccorso e prima accoglienza che rispondono all'esigenza di offrire in maniera tempestiva protezione e servizi essenziali ai richiedenti asilo; altrettanta attenzione non è stata riservata alla gestione dei centri di seconda accoglienza, tantomeno all'avvio di percorsi di integrazione ed inclusione sociale per le persone che finiscono per restare¹ nel paese che li accoglie.

In particolare, il mio interesse è stato stimolato da un'affermazione provocatoria di Gianfranco Schiavone, vicepresidente dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione², che nel corso di una conferenza ha affermato che il sistema d'accoglienza italiano produce «rifugiati senza fissa dimora». A partire da questa provocazione, mi sono chiesta quale sia la capacità dell'Italia di accogliere concretamente i richiedenti asilo e quali siano le misure che mette in atto per includerli nella società senza farne degli emarginati.

Credendo interessante paragonare il sistema italiano con quello di un altro paese dell'Unione Europea ho scelto successivamente di analizzare il sistema tedesco. La decisione è stata spinta dalla curiosità di comprendere cosa offra di diverso e come sia gestita l'accoglienza nel paese che ospita il maggior numero di richiedenti asilo in Europa e che sembra essere la destinazione favorita dai migranti forzati che arrivano nel Continente.

¹ L'espressione “finiscono per restare” indica che spesso il motivo della permanenza è indipendente dalla volontà del richiedente asilo.

² ASGI, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione. Per quanto riguarda la terminologia specifica, gli acronimi, le abbreviazioni e i termini in tedesco rimando al glossario.

Il confronto tra due paesi appartenenti alla UE sembra ancora più interessante alla luce delle differenze che si riscontrano tra i sistemi d'accoglienza dei paesi membri, nonostante gli sforzi per implementare un Sistema Europeo Comune d'Asilo (CEAS³).

Ho voluto focalizzare la mia riflessione sul sistema d'asilo italiano e tedesco attraverso l'analisi e il confronto di due casi di studio: la città di Palermo e la città di Amburgo. Pur volendo concentrare l'attenzione sui sistemi di seconda accoglienza e sul percorso d'integrazione dei richiedenti la protezione internazionale, la scelta è ricaduta su due città fortemente coinvolte anche nella primissima accoglienza, a causa dell'arrivo consistente di migranti forzati.

Per quanto riguarda Palermo la ricerca ha riguardato in gran parte la fase della seconda accoglienza e in particolare il progetto SPRAR⁴ del Comune. E' noto che il sistema italiano di protezione per richiedenti asilo e rifugiati è caratterizzato da numerosi elementi di pregio. Nel caso di Palermo -ma è un dato riscontrabile anche in altri SPRAR in Italia- accanto agli elementi positivi emergono anche importanti criticità: il sistema di governance tra pubblico e privato; il percorso di accompagnamento dei rifugiati verso l'uscita dalle strutture d'accoglienza.

Per quanto riguarda Amburgo, invece, ho scelto di non focalizzare l'analisi solo sulla seconda accoglienza principalmente perchè il diverso sistema nazionale non permette una distinzione netta tra le fasi d'accoglienza comparabile a quella italiana (in particolare dopo il Decreto Legislativo n. 142/2015). Il caso di studio quindi prevede un excursus generale sul sistema d'accoglienza della città al quale segue un focus su alcuni centri di "seconda accoglienza" , nonché sulle azioni di supporto all'integrazione portate avanti da numerosi attori sociali.

L'analisi della modalità d'accoglienza e delle misure d'integrazione è stata condotta attraverso uno studio teorico della normativa e della bibliografia in materia d'asilo e si è

³ CEAS, Common European Asylum System.

⁴ SPRAR, Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati.

concretizzata attraverso la ricerca sul campo fondata sull'osservazione diretta delle strutture d'accoglienza e sulla realizzazione di interviste semistrutturate.

La metodologia di ricerca utilizzata e il livello d'analisi dei due casi di studio sono in parte divergenti, risentendo di numerose differenze: un diverso grado di conoscenza ex ante del fenomeno indagato; un difficile accesso alle informazioni in Germania, sia a causa della barriera linguistica che per una minor disponibilità al dialogo da parte di alcuni attori coinvolti; una diversa modalità di osservazione, sia per quanto riguarda il ruolo da me ricoperto che per la lunghezza del periodo di ricerca sul campo. A Palermo ho svolto un periodo di tirocinio all'interno dell'équipe di un ente gestore SPRAR (da marzo a luglio 2015), potendo così utilizzare la strategia dell'osservazione partecipante per un periodo di circa cinque mesi; in seguito, nei mesi di settembre e ottobre, ho realizzato le interviste semistrutturate continuando l'osservazione diretta. Ad Amburgo invece le interviste e l'osservazione diretta (ma non partecipata) sono state svolte in un periodo ben più contenuto di due settimane, a novembre 2015. Bisogna segnalare, soprattutto per quanto concerne il caso tedesco, che l'osservazione diretta delle strutture non è sempre stata possibile, sia per la regolamentazione interna dei centri che lo impedivano, sia per gli impegni del personale e per garantire la riservatezza dei richiedenti asilo residenti.

Per quanto riguarda le interviste, la scelta è stata quella di interpellare testimoni privilegiati del sistema di accoglienza e non i diretti interessati, ossia i richiedenti asilo. Sono state predisposte interviste semistrutturate e diversificate a seconda che l'interlocutore considerato fosse un rappresentante delle istituzioni, un esperto in materia, un gestore delle strutture, un attore del terzo settore o un membro di un'associazione di volontariato. Un elenco delle persone intervistate, pur mantenendo il loro anonimato, sarà allegato in coda alla trattazione.

I capitoli sui casi di Palermo e di Amburgo sono quindi frutto della rielaborazione sia del diario etnografico tenuto durante il periodo di osservazione che delle interviste realizzate nelle due città.

Un confronto tra il sistema italiano e quello tedesco ad un livello di generalità più alto, non ha potuto prescindere ovviamente da uno studio teorico e bibliografico più ampio, anche in considerazione della rilevanza da attribuire alla dimensione territoriale nell'analisi del fenomeno sociale. Anche in questo caso è emerso un elemento di difficoltà per la stesura dell'elaborato dovuto al contesto normativo ed applicativo in continuo e rapido mutamento.

La tesi è divisa in quattro parti principali: il primo capitolo funge da inquadramento della tematica che viene introdotta a partire da una ricostruzione del processo normativo di creazione del CEAS e tratta altresì l'evoluzione del diritto d'asilo nei due Stati membri considerati. Per l'Italia e la Germania sono state individuate e presentate quattro fasi storiche al variare degli eventi politici e delle norme di legge in materia d'asilo.

Il secondo e il terzo capitolo sono dedicati esclusivamente ai due casi di studio riguardanti le città di Palermo e di Amburgo, mentre il capitolo finale si apre con un confronto più generale tra i sistemi d'accoglienza dei paesi considerati e sviluppa successivamente una riflessione sulle prospettive di cambiamento in materia d'asilo, sia all'interno dei due stati membri che a livello comunitario.

1 IL DIRITTO D'ASILO: DIMENSIONE EUROPEA ED EVOLUZIONE IN ITALIA E GERMANIA

1.1 Il diritto d'asilo in Europa

1.1.1 Dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani alla Convenzione di Ginevra

«Nel corso della storia dell'umanità i rifugiati sono stati una costante; le guerre tra i popoli culturalmente diversi, le invasioni degli Stati, le persecuzioni religiose, politiche ed etniche, le carestie, la fame e la miseria hanno sempre obbligato le persone a fuggire e a lasciare la loro terra, ad abbandonare le loro case [...] Ma il dramma della fuga dalla propria terra non esiste solo nel ricordo, nei grandi racconti epici e religiosi; è presente nella realtà del nostro tempo. Molte sono ancora oggi le persone costrette a vivere questa sconcertante esperienza»⁵.

Nato come forma di accoglienza e ospitalità nella tradizione dei popoli nomadi, il concetto d'asilo⁶ esiste da almeno 3500 anni nella storia dell'umanità. Si ritrova in numerosi testi e nelle tradizioni di antiche società. Nella tradizione cristiana era un'istituzione religiosa e successivamente diventa una prerogativa dei sovrani entrando nella storia del diritto secolare⁷.

E' solo nel ventesimo secolo, quando masse di profughi abbandonano la propria terra in seguito ad eventi che hanno destabilizzato d'ordine degli Stati⁸, che il diritto d'asilo trova collocazione tra gli strumenti di diritto internazionale. Nascono proprio in questo contesto post bellico le organizzazioni internazionali, dapprima la Società delle Nazioni e successivamente l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), che per prime si occupano di rifugiati.

⁵ HEIN C., (2010), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, a cura di C. Hein, Roma, Donzelli Editori, p. XIII.

⁶ Deriva dal greco α-σὺλᾶω, con la particella α privativa seguita dal verbo “catturare, devastare, violentare”, quindi letteralmente significa “senza cattura”, “senza violenza”.

⁷ F. RATHAUS, *I rifugiati: chi sono?*, in HEIN C., (2010), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, a cura di C. Hein, Roma, Donzelli Editori, p. 4.

⁸ MORRONE F., *L'asilo nel diritto internazionale*, in AA.VV., (2006), *Il diritto d'asilo*, a cura di B.M. Bilotta e F.A. Cappelletti, Padova, Cedam, p. 33.

Nel secondo dopoguerra, sull'ondata dell'indignazione per i crimini commessi durante il conflitto, numerosi Stati inseriscono il diritto d'asilo nelle loro Costituzioni o nelle leggi relative agli stranieri mentre l'ONU promuove la redazione della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, firmata nel 1948. La Dichiarazione all'articolo 14 introduce, pur senza una precisa definizione, il diritto d'asilo tra i diritti umani⁹: «Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni»¹⁰.

A distanza di un anno viene creato l'UNHCR, l'Altro Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, ma è nel 1951 che la Convenzione di Ginevra relativa allo Status dei Rifugiati,¹¹ definisce per la prima volta in termini universalmente condivisi il diritto d'asilo e la figura del rifugiato, descritto come «chiunque, [...] nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a 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; oppure chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi»¹².

La Convenzione, che entrerà in vigore nell'aprile 1954, viene approvata dopo un periodo preparatorio di circa due anni e a seguito di lunghe e difficoltose trattative volte a difendere i diritti degli Stati sovrani.

Essa nasce per risolvere una situazione geograficamente e temporalmente circoscritta: all'epoca in cui fu redatta erano ancora numerose le persone che si erano rifugiate in altri paesi a causa

⁹ Dal 1920 in poi erano state firmate diverse Convenzioni internazionali per assicurare protezione alle popolazioni perseguitate (tra cui armeni, russi, turchi) ma non era ancora stato creato uno strumento giuridico che trattasse il problema in generale.

¹⁰ Art. 4, Dichiarazione Universale dei Diritti Umani.

¹¹ La Società delle Nazioni nel 1933 aveva già redatto una prima Convenzione sullo status dei rifugiati, questa per la prima volta nella storia affermava il principio di non respingimento alla frontiera (principio di *non-refoulement*, riportato anche dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra).

¹² Art. 1 sez. A, par. 2, Convenzione di Ginevra.

della guerra, inoltre con l'inizio della guerra fredda si temevano ulteriori spostamenti. Pur essendo un documento di fondamentale importanza, la Convenzione è caratterizzata da un forte legame con la situazione storica in cui è nata e per questo si può parlare di un documento “storico” in grado di regolare soltanto in maniera parziale la situazione odierna.

Per questi motivi, quando fu concepita la Convenzione prevedeva limiti geografici e temporali: la protezione era concessa solo a coloro che si erano spostati a causa di eventi avvenuti in Europa tra il 1° agosto 1914 e il 1° gennaio del 1951. Questi limiti rispecchiavano il desiderio dei governi di vincolare i propri obblighi alla persone già rifugiate e la volontà di non assumersi obblighi la cui portata fosse imprevedibile: era difficile infatti immaginare il numero delle persone che sarebbero state costrette a fuggire dai loro paesi negli anni a venire in seguito all'evolversi della situazione dei diritti umani.

Il Protocollo aggiuntivo, firmato a New York nel 1967 supera la limitazione temporale cancellando le date dal testo della Convenzione, mentre concede ancora una volta piena sovranità agli Stati lasciando a ciascuno la facoltà di mantenere la limitazione geografica.

Risulta chiaro fin dal Preambolo che lo scopo della creazione della Convenzione di Ginevra non è solo umanitario, ma anche politico in quanto fu scritto con l'intento di evitare tensioni tra gli Stati¹³.

Il testo della Convenzione, oltre a presentare la definizione di rifugiato, spiega anche quali siano i diritti dei rifugiati e quali le responsabilità degli Stati che ne devono garantire asilo. Tuttavia «la Convenzione di Ginevra non accorda espressamente ai rifugiati un diritto d'asilo, rispettando in ciò la piena sovranità dello Stato nel decidere a chi accordare rifugio e protezione»¹⁴. La

¹³ Dal Preambolo alla Convenzione di Ginevra (1951): «tutti gli Stati, riconosciuto il carattere sociale e umanitario del problema dei rifugiati, facciano il loro possibile per evitare che tale problema divenga una causa di tensione fra Stati».

¹⁴ PEDRAZZI M., *Il diritto d'asilo nel diritto internazionale agli albori del terzo millennio*, in AA.VV., (2006), *Verso una disciplina comune del diritto d'asilo*, a cura di L. Zagato, Padova, Cedam, p. 19.

Convenzione si limita infatti a stabilire il trattamento e il livello di protezione del rifugiato cui sia tenuto lo Stato che abbia deciso di accoglierlo sul proprio territorio, ma non vincola lo Stato stesso all'accoglienza.

Nonostante questo, l'articolo 33 della Convenzione contiene il principio di *non-refoulement* che tutela indirettamente i rifugiati disponendo: «nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche»¹⁵.

Pur rappresentando un punto di svolta nella definizione della figura di rifugiato, la Convenzione rimane un documento segnato da alcuni punti critici, e «Nonostante ogni sforzo [...] lo status di rifugiato e i criteri per riconoscerlo rimangono definiti in base a parametri piuttosto approssimativi, primo fra tutti il “ben fondato timore di persecuzione”»¹⁶. Nel testo infatti viene accostato il concetto di *timore*, prettamente soggettivo, ad un elemento oggettivo: la fondatezza del timore.

Inoltre, il testo della Convenzione non definisce esplicitamente cosa si debba intendere con il termine *persecuzione*, neppure presenta una netta distinzione tra questa ed una discriminazione severa; senza dubbio il concetto fa riferimento alle lesioni più gravi dei diritti umani, rimanendo privo però di una precisa definizione giuridica.

Appare ugualmente controversa la nozione di *gruppo sociale*: perché sia considerata persecuzione ai fini della concessione dello status di rifugiato è necessario che tale violazione sia compiuta discriminando a causa «della razza, della religione, della cittadinanza, dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale o delle opinioni politiche». Ma come si definisce un gruppo sociale di appartenenza? Negli ultimi dieci anni, per ovviare al problema, si

¹⁵ Art. 33.1, Convenzione di Ginevra.

¹⁶ RASTELLO L., (2010), *La frontiera addosso. Così si deportano i diritti umani*, Bari, Editori Laterza, p. 19.

considera una definizione molto ampia di gruppo sociale, ritenendo come tale anche il genere e l'orientamento sessuale di un individuo. Inoltre, l'appartenenza ad un gruppo sociale si intreccia quasi sempre con uno degli altri motivi di persecuzione, ma probabilmente i redattori accettarono l'inserimento dell'appartenza al gruppo sociale¹⁷ come fondamento di persecuzione, perchè già ipotizzavano alcune situazioni in cui certi gruppi avrebbero potuto essere in pericolo. Quasi certamente in fase di stesura i redattori pensavano alla situazione in cui potevano trovarsi le classi sociali dei proprietari terrieri e della media borghesia all'interno della ristrutturazione negli stati comunisti¹⁸.

Lo spazio d'incertezza creato da questi termini lascia un ampio margine di discrezionalità agli Stati che sono chiamati a giudicare le richieste di protezione. In questo spazio d'interpretazione intervengono come fattori decisionali le motivazioni politiche dei governi. Concedere lo status di rifugiato ad un individuo comporta necessariamente frizioni con il suo Paese di provenienza, che qualora non venga considerato responsabile della persecuzione, viene comunque giudicato incapace di offrire una protezione adeguata ai propri cittadini. In situazioni di incertezza quindi la qualità delle relazioni internazionali influisce sulle scelte degli Stati.

L'influenza politica nella determinazione dello status di rifugiato appare lampante fin dalla nascita della Convenzione di Ginevra: durante la Guerra Fredda la contrapposizione tra il blocco occidentale e quello sovietico aveva fatto del diritto d'asilo un'arma politica, dal momento in cui veniva con facilità accordato ai dissidenti dei regimi dell'Est¹⁹. «Chi fuggiva dai territori di dominio sovietico veniva considerato, in Occidente, un anticomunista, oppositore del regime. Si

¹⁷ L'inserimento tra le cause di persecuzione dell'appartenenza ad un determinato gruppo sociale è dovuto all'intervento, durante i lavori preparatori alla realizzazione della Convenzione, del delegato svedese: egli sosteneva semplicemente che i gruppi sociali esistevano e per questo dovevano essere contemplati nella Convenzione.

¹⁸ GOODWIN-GILL G. S. - MCADAM J., (2007) *The Refugee in International Law* (3rd edn.), Oxford, Oxford University Press.

¹⁹ Nessun richiedente asilo o individuo titolare dello status di rifugiato può tornare nel proprio paese d'origine, pena la revoca dello status, nonostante questo, prima del 1989, anche a coloro che ritornavano spesso nel loro paese d'origine (all'interno dell'URSS) non veniva revocato lo status di rifugiato.

parlò del “voto coi piedi”: la fuga in sé indicava il malcontento della gente, l'opposizione ai regimi nei paesi dell'Est. I rifugiati avevano quindi la certezza di una buona accoglienza per motivi strettamente politici»²⁰.

Un ultimo aspetto problematico della Convenzione di Ginevra è il carattere individuale che attribuisce alla persecuzione; in questo modo si escludono dalla definizione di rifugiato tutte le persone in fuga da situazioni di violenza generalizzata, vale a dire da contesti di guerra, guerra civile e guerriglia, fenomeni attualmente alla base di molti esodi di massa.

1.1.2 Verso un diritto d'asilo europeo (cenni alle direttive e ai regolamenti UE)

La guerra civile che portò alla dissoluzione della Repubblica federale di Jugoslavia negli anni novanta segnò profondamente l'Europa: da un lato le terribili violenze perpetrate segnarono le coscienze dei paesi europei, dall'altro «l'ingente esodo di jugoslavi ha reso evidente l'inadeguatezza degli strumenti in possesso degli Stati membri della Ue, al fine di garantire protezione internazionale a quanti ne avessero bisogno»²¹.

Lo status di rifugiato introdotto dalla Convenzione di Ginevra difficilmente poteva essere attribuito agli sfollati jugoslavi che non fuggivano dalle persecuzioni bensì dai combattimenti e da una situazione di violenza generalizzata. In mancanza di strumenti giuridici adeguati i diversi paesi adottarono soluzioni temporanee per accogliere gli sfollati di guerra.

L'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) già nel 1969, per far fronte al crescente problema africano dei rifugiati, in continuo aumento durante le guerre di liberazione nella fase della decolonizzazione, aveva adottato una Convenzione atta a regolare i problemi specifici dei

²⁰ C. HEIN, *Storia del diritto d'asilo in Italia*, in AA.VV., (2010), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, a cura di C. Hein, Roma, Donzelli Editori, p. 35.

²¹ FRINGUELLO C., *Il crollo dell'ex Jugoslavia e le guerre interetniche*, in AA.VV., (2010), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, a cura di C. Hein, Roma, Donzelli Editori, p. 125.

rifugiati in Africa, ampliando la definizione di rifugiato della Convenzione del 1951. Il comma 2 dell'articolo 1 infatti aggiunge: «Il termine “rifugiato” si applica ugualmente ad ogni persona che, a causa di aggressione esterna, occupazione, dominio straniero o gravi turbamenti dell'ordine pubblico in tutto o in una parte del Paese di origine o di cittadinanza, è obbligata ad abbandonare la propria residenza abituale per cercare rifugio in un altro luogo fuori del Paese di origine o di cittadinanza»²².

In situazioni di crisi come quella del crollo dell'ex Jugoslavia anche i paesi membri della Ue si adeguarono nella prassi a questa definizione e iniziarono una riflessione che porterà a distanza di anni all'introduzione della protezione sussidiaria²³.

Il processo che ha portato all'approvazione di regolamenti e direttive europee in materia di diritto d'asilo è stato molto lungo e controverso. Il trattato istitutivo della Comunità economica europea²⁴ (CEE) presentava alcune norme sulla libera circolazione, ma nessuna disposizione che riguardasse l'immigrazione da paesi terzi o il diritto d'asilo, «a quell'epoca infatti la condizione degli stranieri e, a maggior ragione, il diritto d'asilo erano considerati materie di competenza statale»²⁵. Solo dal 1986 con l'Atto unico europeo si fa spazio l'idea di una strategia sovranazionale in materia d'immigrazione.

«In occasione del Consiglio europeo tenuto a Palma de Majorca il 26 e 27 giugno 1989, vennero definite le linee guida della strategia europea in materia di immigrazione e asilo: in particolare vennero individuati come obiettivi il rafforzamento delle frontiere esterne e l'eliminazione di

²² Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa, 1969, articolo 1.2

²³ La protezione sussidiaria verrà introdotta con la Direttiva 2004/83/CE, anche conosciuta come Direttiva Qualifiche.

²⁴ Si fa riferimento al Trattato di Roma del 1957, entrato in vigore nel 1958.

²⁵ RASTELLO L., (2010), Op. cit., p. 232.

quelle interne»²⁶. La decisione di muoversi verso una comune politica in grado di regolare i flussi provenienti da Paesi terzi, s'impone agli Stati membri nel momento in cui ci si avvia verso l'eliminazione delle frontiere interne ai Paesi stessi. Togliendo i controlli ai valichi di frontiera infatti le decisioni di ogni singolo Paese in materia di ingressi avrebbero avuto conseguenze su tutti gli altri.

Nel 1990 vengono quindi firmate due importanti Convenzioni: quella di Schengen e quella di Dublino. Mentre la prima, che stabilisce le norme in materia di libera circolazione entra in vigore nel 1995, la seconda è relativa alla determinazione dello Stato membro competente a esaminare la domanda d'asilo presentata dal cittadino di uno Stato terzo ed entra in vigore nel 1997.

Nel frattempo (nel 1992) viene approvato il Trattato di Maastricht che inserisce formalmente immigrazione ed asilo tra le materie di competenza comunitaria, senza però che la decisione porti alcun cambiamento apprezzabile.

Per fronteggiare la crisi del sistema d'asilo, conseguente al crollo dell'ex Jugoslavia, nuove concertazioni tra gli Stati membri portano alla firma del Trattato di Amsterdam nel 1997 (in vigore dal 1° maggio 1999) e alla ridefinizione della Convenzione di Dublino, la cosiddetta "Dublino II" che entrerà in vigore nel 2003²⁷.

Lo sviluppo della politica europea in materia d'asilo prosegue nei vertici europei portando all'adozione del Regolamento Eurodac per il confronto delle impronte digitali e all'istituzione del Fondo Europeo per i Rifugiati (FER).

La tappa di fondamentale importanza è tuttavia il Consiglio straordinario tenutosi a Tampere il 15-16 ottobre 1999, a partire dal quale inizia a svilupparsi il Sistema comune europeo di asilo. Questo consiglio ha lo scopo di risolvere le difficoltà di attuazione delle misure stabilite nel

²⁶ BRAMBILLA A. - MORANDI N., *Il sistema comune europeo di asilo e la normativa italiana in materia di protezione internazionale*, in AA.VV., (2015) *Il diritto d'asilo tra accoglienza e esclusione*, [s.l.], Edizioni dell'asino, pp. 57-58.

²⁷ BRAMBILLA A. - MORANDI N., (2015), Op. cit., p. 58.

Trattato di Amsterdam, nonché la necessità impellente di offrire risposte efficaci alla situazione emergenziale causata dalla crisi del Kosovo. A Tampere si stabiliscono gli obiettivi politici e strategici dell'armonizzazione delle politiche d'asilo e si decide di istituire «un regime europeo comune in materia di asilo, basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra in ogni sua componente, garantendo in tal modo che nessuno venga esposto nuovamente a persecuzione, ossia mantenendo il principio di non refoulement»²⁸.

Pur non avendo carattere prescrittivo, vengono ordinate alcune disposizioni contenenti un mandato da esercitare entro scadenze precise. Il processo d'istituzione del CEAS delineato a Tampere prevedeva due fasi: una prima fase con lo scopo di attuare le misure previste nel Trattato di Amsterdam e di armonizzare gli ordinamenti degli Stati membri sulla base di norme minime comuni, «una seconda fase finalizzata alla realizzazione di alti standard comuni di protezione, una maggior equità nel sistema di protezione dei rifugiati all'interno dell'UE e la garanzia di un più alto grado di solidarietà tra gli Stati membri»²⁹.

La prima fase si conclude solo nel 2005 «con ritardi e rallentamenti determinati dalla necessità di mediare tra l'approccio umanitario e garantista che aveva ispirato la definizione degli obiettivi durante il vertice di Tampere e la volontà di molti Stati membri di garantire in primo luogo la sicurezza nazionale»³⁰. Nel corso di questa prima fase vengono adottati due regolamenti e tre direttive che pongono le basi del Sistema europeo comune di asilo.

Il Regolamento (CE) n° 2725/2000 istituisce “Eurodac”, il sistema europeo per il confronto delle impronte digitali, con lo scopo di rendere più agevole l'applicazione della Convenzione di Dublino. Quest'ultima viene ridefinita nel 2003 con l'approvazione del Regolamento (CE) n° 343/2003, chiamato “Regolamento Dublino II”, riguardo ai criteri e ai meccanismi di

²⁸ Consiglio europeo di Tampere, Conclusioni della presidenza, sez. Politica Comune dell'UE in materia di asilo e migrazione, par. II.

²⁹ BRAMBILLA A. - MORANDI N., (2015), Op. cit., p. 59.

³⁰ Ibidem.

determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo.

Nello stesso anno viene adottata la Direttiva 2003/9/CE recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. Questa Direttiva, comunemente denominata “Direttiva Accoglienza”, stabilisce disposizioni specifiche in materia di accoglienza e di assistenza sanitaria, un regime di tutela per persone portatrici di esigenze particolari³¹ e il diritto di ricorrere alla giurisdizione ordinaria nazionale contro possibili dinieghi del riconoscimento dello status di rifugiato.

Nel 2004 vede la luce la Direttiva 2004/83/CE, conosciuta anche come “Direttiva Qualifiche”, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta. É proprio la Direttiva Qualifiche che oltre ad indicare i criteri per il riconoscimento dello status di rifugiato, introduce il concetto di “protezione sussidiaria” in favore di coloro che, pur non avendo i requisiti per essere riconosciuti come rifugiati, non possono rientrare nel proprio paese dove correrebbero il rischio di subire un danno grave³².

Infine nel 2005 viene adottata la “Direttiva Procedure”, 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.

Nonostante l'orientamento comune le direttive adottate in questo periodo contengono solo standard minimi di tutela, lasciando la possibilità agli Stati membri di mantenere politiche differenziate.

³¹ Persone vulnerabili come, ad esempio, le vittime di tortura, i minori, le donne in stato di gravidanza.

³² La direttiva introduce anche la possibilità che l'agente di persecuzione possa essere non statale.

Il Consiglio europeo del 4-5 novembre 2004 individua con il Programma dell'Aja gli obiettivi d'implementazione della normativa europea relativi al periodo 2005-2010, a questo fa seguito il Programma di Stoccolma adottato nel dicembre 2009, pochi giorni dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona³³.

L'articolo 78 del nuovo trattato³⁴ recita: «L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti»³⁵. In materia d'asilo non ci si riferisce più semplicemente a misure comuni, ma ad una più ambiziosa politica comune.

La seconda fase della creazione del Sistema comune europeo di asilo consiste nell'adozione di un pacchetto legislativo contenente la rifusione delle direttive della fase precedente e la revisione del regolamento di Dublino e del Sistema Eurodac.

In particolare la Direttiva 2011/95/UE, ossia la nuova Direttiva Qualifiche, si pone l'obiettivo di eliminare le differenze nel livello dei diritti concessi dai vari Stati membri ai rifugiati e ai beneficiari di protezione sussidiaria³⁶. Inoltre, la nuova Direttiva introduce “l'identità di genere” ai fini della determinazione dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale. Novità

³³ Il Programma di Stoccolma è stato adottato il 10-11 dicembre 2009 mentre il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, è entrato in vigore il 1° dicembre 2009

³⁴ Il Trattato di Lisbona non è nient'altro che una modifica del Trattato sull'Unione Europea (TUE) e del trattato che istituisce la Comunità europea, rinominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). In particolare il Titolo V del TFUE riguarda lo “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia” e il capo 2 descrive gli obiettivi e le competenze dell'UE in materia di frontiere, asilo e immigrazione.

³⁵ Art 78.1, TFUE.

³⁶ In particolare per quanto riguarda la durata del permesso di soggiorno, l'accesso all'assistenza socio-sanitaria e al mercato del lavoro.

importante per la tutela delle persone che in alcuni paesi sono perseguitate a causa del loro orientamento sessuale.

La Direttiva 2013/32/UE, modifica, abrogandola, la precedente Direttiva Procedure con lo scopo di stabilire procedure comuni e non più solo norme minime. Allo stesso modo la Direttiva 2013/33/UE, rifusione della precedente Direttiva Accoglienza, si pone l'obiettivo di armonizzare e migliorare i livelli di accoglienza nei diversi Stati membri in modo da garantire standard uniformi di accoglienza tali da limitare i movimenti secondari dei richiedenti protezione internazionale.

Il Regolamento (UE) n°604/2013 ossia il cosiddetto Regolamento “Dublino III” rinnova ulteriormente la Convenzione di Dublino, sostituendo “Dublino II” mentre il Regolamento (UE) n°603/2013 sostituisce il Regolamento (CE) n°2725/2000 relativo al sistema Eurodac e modifica il Regolamento (UE) n°1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Inoltre, in questo periodo viene approvato il Regolamento (UE) n°439/2010 che istituisce l'agenzia EASO (*European Asylum Support Office*) con lo scopo di rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri e di sostenere i Paesi il cui sistema d'asilo è sottoposto a una particolare pressione.

L'obiettivo dell'implementazione legislativa in materia d'asilo è quello di stabilire uno status uniforme per coloro che vengono riconosciuti bisognosi di protezione, nonché armonizzare il procedimento col quale questo si ottiene, ma non vengono uniformate in nessun modo le decisioni in merito alle richieste d'asilo. Ne conseguono enormi differenze di trattamento delle domande di protezione tra i paesi europei, tanto che l'ECRE³⁷ ha parlato di

³⁷ ECRE, *European Council on Refugees and Exiles*, Consiglio Europeo per i Rifugiati e gli Esuli.

“lotteria dell'asilo”³⁸. Uno dei compiti dell'ufficio EASO, nato con il Regolamento (UE) n° 439/2010, sarebbe proprio quello di aiutare gli Stati membri ad armonizzare i loro giudizi sulle richieste d'asilo, ma viene scarsamente utilizzato a questo scopo, poiché ogni Stato preferisce decidere autonomamente a chi concedere la protezione e quindi il permesso per soggiornare nel proprio territorio.

Oltre a non prevedere uniformità nei giudizi, la legislazione europea non prevede un sistema di controllo né sanzioni per i paesi che non rispettino la normativa.

Il processo di creazione del Sistema comune europeo di asilo e l'implementazione della normativa europea a riguardo è stato accompagnato nella pratica da un progressivo inasprimento delle politiche europee, sempre più volte alla chiusura dei confini.

Da quando si fa strada l'idea di eliminare le frontiere interne agli Stati membri, la strategia europea sull'immigrazione punta al rafforzamento delle proprie frontiere esterne, motivo per cui nel 1990 vengono firmate in concomitanza due Convenzioni: quella di Schengen e quella di Dublino.

Nel 2002, le conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia, sulla falsariga di quelle di Tampere, ribadiscono la necessità di realizzare una politica comune d'immigrazione. Tale politica vuole fondarsi sul giusto equilibrio tra le misure d'integrazione degli immigrati e la “lotta risoluta contro l'immigrazione clandestina”³⁹. Nonostante il richiamo ad un equilibrio tra questi due elementi, di fatto le conclusioni si concentrano esclusivamente sul secondo aspetto⁴⁰

, promuovendo il rafforzamento delle politiche di controllo dell'immigrazione irregolare.

³⁸ SOCCI M., *Nuove guerre, nuovi esodi: afgani e iracheni*, AA.VV., (2010), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, a cura di C. Hein, Roma, Donzelli Editori, p. 168.

³⁹ Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Siviglia, 21-22 giugno 2002, cit. punto 28.

⁴⁰ CORNELI A., (2005), *Flussi migratori illegali e ruolo dei Paesi di origine e di transito*, Roma, Rubbettino, p. 86.

Il Consiglio di Siviglia si conclude individuando tre aree principali di cooperazione rafforzata: le misure di lotta all'immigrazione clandestina; la cooperazione in materia di gestione delle frontiere esterne; l'integrazione della politica d'immigrazione nelle relazioni della UE con i Paesi terzi.

Nella prima area viene richiamato il “Piano globale per la lotta all'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani” adottato nel febbraio dello stesso anno.

Nella seconda area si auspica la creazione di un organo preposto al controllo delle frontiere esterne; a questo scopo viene effettuato uno studio di fattibilità concernente la creazione di una polizia europea delle frontiere, sono le prove generali per l'istituzione nel 2004 dell'Agenzia Frontex.

Infine nella terza area il Consiglio europeo insiste affinché in tutti gli accordi di cooperazione che l'Unione europea concluderà in futuro con qualsiasi paese sia inserita una clausola sulla gestione comune dei flussi migratori, nonché sulla riammissione obbligatoria in caso di immigrazione clandestina.

Si rafforza sempre di più l'idea dell'Europa come una fortezza, le politiche di primo piano riguardano il contrasto all'immigrazione, mentre dell'integrazione e dei diritti “comparabili a quelli dei cittadini europei”⁴¹ da riconoscere ai cittadini di Paesi terzi non vi è traccia se non nella retorica delle dichiarazioni ufficiali.

Nel 2004 il Regolamento (CE) n°2007/2004 istituisce Frontex, ossia l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea. L'Agenzia, con sede a Varsavia, entra in funzione nel 2005 con gli obiettivi di «coordinare le attività operative di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne dell'UE, assistere gli Stati membri che devono fronteggiare flussi migratori eccessivi e coordinare

⁴¹ Compiti che l'UE si era prefissata in occasione del Consiglio di Tampere/Trattato di Amsterdam par 2.3

l'attività tra gli Stati membri impegnati nella lotta agli ingressi illegali e nel rimpatrio dei clandestini»⁴². Nella prassi gli obiettivi di Frontex «sono piuttosto chiari: chiudere per quanto possibile le frontiere aeree, marittime e terrestri dell'Unione, e dar seguito concreto ai famigerati accordi di riammissione»⁴³.

Le conclusioni dei giorni di lavoro di Tampere sono così riassunte: «l'obiettivo è un'Unione Europea aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiati e di altri importanti strumenti internazionali per i diritti dell'uomo, e capace di rispondere ai bisogni umanitari con la solidarietà»⁴⁴.

Sedici anni dopo questa importante dichiarazione ci si rende conto che l'armonizzazione delle politiche europee non ha avuto tanto l'effetto di creare un'Unione Europea aperta quanto un'Unione con lo scopo di bloccare l'ingresso dei richiedenti asilo sul suo territorio.

I Paesi membri aggirano i principi della Convenzione di Ginevra tramite accordi bilaterali e multilaterali con lo scopo d'impedire l'ingresso ai richiedenti asilo. Accordi di questo tipo, come quelli che l'UE ha stretto in questi ultimi mesi con la Turchia⁴⁵, erano considerati fino a qualche anno fa contrari ai diritti umani, ma sono diventati la logica dominante nella gestione delle relazioni internazionali.

Un altro dato che in maniera lampante dimostra la progressiva chiusura dell'Unione Europea è il fatto che, mentre all'inizio degli anni Ottanta in Europa veniva accettato l'85% delle domande d'asilo, verso la metà del 2000 sono invece i dinieghi a raggiungere l'85% sul totale delle

⁴² CORNELI A., (2005), Op.cit., pp. 109-110.

⁴³ RASTELLO L., (2010), Op. cit., p. 68.

⁴⁴ Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Tampere, punto 4, ottobre 1999.

⁴⁵ Già nel 1998 c'era stato un tentativo politico di scoraggiare il diritto d'asilo: l'UE aveva minacciato la Turchia di non concludere accordi economici se non si fosse impegnata a bloccare i curdi che uscivano dal suo territorio. Sono numerosissimi gli accordi di questo tipo, tra cui spicca per gravità, il tristemente noto accordo tra Italia e Libia firmato nel 2008.

richieste⁴⁶. «Il riconoscimento si riduce a cifre insignificanti e, contemporaneamente, il dettato legislativo europeo riduce progressivamente l'enunciazione di valori umanitari a foglia di fico per una politica sempre più esplicita e spietata di espulsione»⁴⁷.

Il fenomeno «delle masse di disperati in movimento modifica la percezione in Occidente delle crisi umanitarie, in larga misura la solidarietà cede il passo, o quanto meno si affianca, a un'ansia diffusa, pronta a sfociare nella diffidenza. Progressivamente lo spostamento, in particolare sulla direttrice Sud-Nord, viene colpevolizzato e poi criminalizzato»⁴⁸. Ne risulta una dimensione politica incentrata alla lotta all'immigrazione irregolare, che si spende soprattutto nel ricercare i presunti colpevoli del traffico di esseri umani, senza essere capace di offrire un'adeguata protezione alle vittime di questi traffici.

1.2 Il diritto d'asilo in Italia

Nel 1979 la Marina Italiana porta in salvo quasi 1000 persone nel Mar della Cina; è la prima operazione di salvataggio intrapresa da un Paese che ancora non poteva dirsi un Paese d'asilo e poco o nulla ha in comune con la più recente operazione denominata “Mare Nostrum”, con la quale l'Italia ha salvato centinaia di migliaia di vite. Nei trentacinque anni che sono intercorsi da allora, tanti sono stati i cambiamenti avvenuti a livello internazionale che hanno accompagnato passo passo l'Italia nella sua trasformazione da Paese di emigrazione a Paese d'immigrazione e terra d'asilo.

É possibile tentare di ripercorrere la storia dell'asilo in Italia dividendola in quattro fasi principali: dal 1945 al 1989; dal 1990 al 1998; dal 1999 al 2010 e dal 2011 ad oggi.

⁴⁶ RASTELLO L., (2010), Op. cit., p. 16.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem.

1.2.1 Un Paese di transito e le deroghe alla riserva geografica (1945-1989)

A seguito della riorganizzazione politica degli Stati dell'Est e dei Balcani sotto il controllo dell'Unione Sovietica nel secondo dopoguerra⁴⁹ in Italia, trovano rifugio 120000 persone, assistite dapprima dall'UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) e poi dall'IRO⁵⁰ (International Refugee Organisation)⁵¹.

Alla fine del 1951, con lo scioglimento dell'IRO, il governo italiano, in collaborazione con ACNUR⁵² e altre organizzazioni non governative, si occupa dell'assistenza di circa 10000 rifugiati; solo nel 1957 il Ministero degli Interni assume la responsabilità in proprio per i richiedenti asilo, fino a quel momento gestita a livello internazionale.

Nel 1954 anche il Governo italiano ratifica la Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati, decide però di firmare l'accordo internazionale avvalendosi di una riserva che pone una limitazione geografica, ragion per cui in Italia, fino al 1990, possono chiedere asilo solo le persone provenienti da paesi europei.

Questa riserva, come vedremo più avanti, si mostra ben presto un vincolo troppo stretto e in più occasioni il Governo italiano si trova costretto a ricorrere a misure straordinarie per derogare dalla limitazione geografica.

Quasi tutte le persone arrivate in questo periodo vengono reinsediate dall'Italia in altri paesi come il Canada, gli Stati Uniti, l'Australia e la Nuova Zelanda, che, contrariamente all'Italia, sono in grado di accoglierli attraverso programmi di resettlement⁵³.

⁴⁹ I dati si riferiscono al periodo dal 1945 al 1952.

⁵⁰ L'UNRRA è l'Amministrazione delle Nazioni Unite per l'assistenza e la riabilitazione, fino al 1947 si è occupata di aiutare le popolazioni danneggiate dalla guerra mentre l'IRO è un'agenzia delle Nazioni Unite specializzata nella gestione dei rifugiati.

⁵¹ C. HEIN, (2010), Op. cit., p. 33.

⁵² Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, equivalente a UNHCR.

⁵³ Reinsediamento.

«Dagli anni Cinquanta sino agli anni Ottanta, in parte per la limitazione geografica, ma anche per la presenza di una forte emigrazione, l'Italia si percepisce e viene percepita dai potenziali richiedenti asilo più che altro come un paese di transito»⁵⁴. In questo periodo, anche gli europei, che avrebbero avuto la protezione secondo la Convenzione di Ginevra, non presentano domanda d'asilo in Italia, poiché sono consapevoli della mancanza di adeguati programmi d'integrazione. Le stime sul numero di rifugiati di questi anni dimostrano ampiamente questo fenomeno, infatti alla fine del 1989 i rifugiati sono solo 11500 a fronte delle circa 238000 domande d'asilo o di accoglienza transitoria presentate dal secondo dopoguerra.

La caratteristica dell'Italia quale Paese di transito per i rifugiati durante tutto il periodo della contrapposizione dei due blocchi, non è un fatto casuale ma obbedisce «a una precisa logica e a una specie di tacito accordo internazionale»⁵⁵. Durante la Guerra Fredda la fuga dai Paesi del blocco sovietico viene considerata segno di opposizione ai governi comunisti. Questo cosiddetto “voto coi piedi” si traduce in una buona accoglienza, giustificata da motivi squisitamente politici da parte degli Stati che si oppongono all'Unione Sovietica. Un ruolo importantissimo, come vedremo più avanti, è quello della Germania Ovest, luogo di rifugio per tutti coloro che fuggono dalla Repubblica Democratica Tedesca (RDT). In questo contesto l'Italia, come anche l'Austria e la Jugoslavia, sono territori di primo asilo per chi scappa da Est, ma «D'altra parte, era chiaro a tutti come nessuno di questi paesi di primo arrivo fosse in grado, per motivi politici, economici e sociali, di assumersi la responsabilità di una permanenza prolungata dei rifugiati»⁵⁶.

⁵⁴ C. MOLFETTA, *Il diritto d'asilo in Italia. Una lunga storia: dal «dis-sistema» dell'accoglienza ai tentativi di sistema degli ultimi anni*, in AA.VV., (2015), *Quale sguardo sui migranti forzati? L'esperienza dell'ambulatorio del Policlinico di Palermo*, a cura di M. Affronti e M. Monti, Bologna, Pendragon, p. 23.

⁵⁵ C. HEIN, (2010), Op. cit., p. 35.

⁵⁶ Ibidem.

Le persone arrivate in Italia, che attendono il reinsediamento in un altro Paese, non hanno il permesso di lavorare e per loro diventa importante per sopravvivere ricevere vitto e alloggio e necessitano altresì di misure d'accompagnamento nel disbrigo delle pratiche burocratiche.

Alcuni dei richiedenti asilo, o meglio dei “richiedenti il re-insediamento”⁵⁷, trovano alloggio nei CAPS, i Centri di Assistenza Profughi e Stranieri⁵⁸. Altri invece vengono accolti presso istituti religiosi, soprattutto in prossimità della capitale.

L'attesa, legata all'espletamento della procedura di resettlement, è spesso lunga e può arrivare anche a due anni⁵⁹. All'interno di questi centri alcune associazioni si occupano di accompagnare le persone sul territorio, di fornire loro corsi di lingua inglese o di aiutarli nella preparazione delle interviste che devono sostenere presso le Ambasciate dei paesi di reinsediamento.

Come già accennato, in questa prima fase, a causa della riserva posta alla Convenzione di Ginevra, l'Italia si trova in diverse occasioni, sulla base di decisioni politiche, a derogare dalle limitazioni geografiche poste precedentemente.

Il primo caso, nel 1973, riguarda il colpo di stato di Pinochet quando l'ambasciata italiana diventa luogo di rifugio per numerosi dissidenti politici. Grazie all'impegno dei diplomatici presenti in quel momento a Santiago, ben 609 cileni riescono ad ottenere i documenti e a partire per l'Italia dove viene loro riconosciuto lo status di rifugiato secondo la Convenzione di Ginevra⁶⁰.

Un altro evento importante da ricordare è quello già citato della prima operazione di ricerca e salvataggio da parte della Marina Italiana che nel 1979 si spinge nel lontano mare indocinese per

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ I CAPS erano tre: quello di Capua in Campania, quello di Latina in Lazio e quello di Patriciano in Friuli, al confine con la Jugoslavia.

⁵⁹ Infatti «dal 1952 al 1990 funziona una sola Commissione in Italia per l'analisi delle domande d'asilo, la Commissione paritetica di eleggibilità (CPE) con sede a Roma» in C. MOLFETTA, (2015), Op. cit., p. 23.

⁶⁰ In seguito viene concesso loro anche il diritto al ricongiungimento familiare.

portare in salvo una parte dei 3336 rifugiati vietnamiti, cambogiani e laotiani che in quel periodo giungono in Italia.

Nel 1973 alla fine della guerra del Vietnam, a causa della crisi provocata dall'invasione del Vietnam del Sud da parte del regime comunista del Nord, centinaia di migliaia di persone fuggono dal Paese. Solo nel 1979 però la notizia di questi profughi s'impone platealmente all'opinione pubblica occidentale grazie a Jean-Paul Sartre che sostiene la loro causa di fronte al presidente della repubblica francese D'Estaing. La Caritas e numerose associazioni italiane, per lo più di stampo cattolico, si stanno già da tempo mobilitando per accogliere i vietnamiti e chiedono al Governo di concedere a queste persone il diritto d'asilo, in deroga alla norma che limitava geograficamente la provenienza dei richiedenti asilo. Ancora una volta, la normativa risulta inadeguata a rispondere alla situazione e dopo mesi di pressioni il Governo concede con una misura ad hoc i visti d'ingresso a più di 3000 indocinesi. Fu così che l'allora Presidente del Consiglio, Andreotti invia tre navi della marina militare per le operazioni di salvataggio dei "boat people"⁶¹.

È la prima volta che l'Italia, un paese ancora visto da tutti come terra d'emigrazione, si confronta con una situazione del genere: viene quindi istituito il primo tavolo tecnico per coordinare l'accoglienza dei rifugiati arrivati in Italia dove siedono il Ministero degli Esteri, il Ministero degli Interni, il Ministero della Sanità insieme a organizzazioni di volontariato e organismi ecclesiali come la Caritas. I rifugiati, dopo un iniziale periodo nel campo profughi di Latina, gestito dal Governo tramite operatori dell'UCEI⁶², vengono accolti e ospitati da parrocchie, associazioni e istituti religiosi con il coordinamento della Caritas e della Croce Rossa Italiana⁶³.

⁶¹ Noti con questo nome perché cercavano di salvarsi su imbarcazioni di fortuna; 900 dei 3336 indocinesi che entrarono in Italia furono salvati dal naufragio.

⁶² UCEI, Ufficio Centrale dell'Emigrazione Italiana, predecessore dell'attuale Fondazione Migrantes.

⁶³ Furono accolti 2600 rifugiati grazie alla disponibilità di oltre 80 diocesi in tutto il territorio nazionale.

L'assoluta unicità e innovazione dell'operazione è data dalla presenza di delegazioni ufficiali italiane che vanno nei campi profughi, in Malesia e Thailandia, per individuare alcune migliaia di vietnamiti che vengono portati in Italia. Si mette in atto un vero e proprio corridoio umanitario, che oggi sembra impensabile, per portare in salvo profughi vietnamiti.

L'accoglienza non si limita alla concessione di uno status giuridico o di un alloggio per i nuovi arrivati poichè essi vengono sostenuti anche grazie all'attivazione di corsi di lingua italiana, di corsi professionalizzanti per gli adulti e con un immediato inserimento scolastico per i minori. Inoltre, come spesso accade nelle situazioni di crisi umanitaria il coinvolgimento della società civile ha giocato un importante ruolo nell'accoglienza e nel percorso d'integrazione di queste persone.

Da queste prime esperienze possiamo già vedere come il terzo settore abbia da sempre e talvolta continui ad avere in Italia una funzione complementare, se non suppletiva rispetto agli interventi del Governo.

Passeranno ancora dieci anni prima che l'Italia tolga la regola della limitazione geografica per i richiedenti asilo; nel frattempo il Governo farà altre due eccezioni, concedendo nel 1982 lo status di rifugiato a piccoli gruppi di afghani in fuga dopo l'invasione dell'URSS e tra il 1987 e il 1989 ad alcuni Curdi e Caldei iracheni.

In questi anni l'articolo 10.3 della Costituzione italiana che recita «Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge» rimane del tutto inefficace in mancanza di una legge d'attuazione dello stesso. Alcuni singoli parlamentari avanzano proposte di legge in materia d'asilo, proposte che però non vengono mai messe all'ordine del giorno dei lavori parlamentari. Ma del resto l'Italia

all'epoca non è ancora dotata di una legge in materia d'immigrazione⁶⁴ considerandosi più che altro Paese d'emigrazione e di transito.

1.2.2 La legge Martelli e la crisi nei Balcani (1990-1998)

L'anno 1990 segna una svolta importante per il diritto d'asilo in l'Italia, portata da una singolare coincidenza tra fattori italiani, europei e mondiali⁶⁵. Viene approvata la legge 39/1990, conosciuta anche come legge Martelli, che regola l'immigrazione sostituendosi all'obsoleto Testo unico di Pubblica sicurezza del 1931. La legge non è il frutto di un percorso politico, bensì la risposta urgente data dalla politica ad una realtà di fatto fino a quel momento ignorata: l'Italia è diventata un Paese d'immigrazione e di asilo, non più solo d'emigrazione.

La presa di coscienza da parte della società e della politica italiana è causata da un fatto tragico. Nel 1989 viene assassinato Jerry Masslo, un rifugiato sudafricano impiegato nella raccolta dei pomodori in Campania. L'assassinio di Masslo ha una grande eco mediatica. La coscienza degli italiani, dopo quindici anni di «rimozione collettiva della presenza di stranieri»⁶⁶, è talmente scossa dal fatto, che nell'ottobre dello stesso anno viene organizzata la prima grande manifestazione antirazzista a favore della concessione di un permesso di soggiorno per immigrati e rifugiati che provoca un'immediata risposta politica⁶⁷.

L'allora vicepresidente del Consiglio, Claudio Martelli, propone un decreto legge, sottolineando l'urgenza dovuta sia all'ampiezza del fenomeno migratorio che al ritardo nell'attuazione dell'articolo 10 della Costituzione italiana.

⁶⁴ La materia era ancora regolata dal Testo unico di Pubblica sicurezza del lontano 1931.

⁶⁵ C. HEIN, (2010), Op. cit., p. 37.

⁶⁶ C. HEIN, (2010), Op. cit., p. 38.

⁶⁷ Ibidem.

Purtroppo, la legge tratta solo in modo molto marginale la questione dei rifugiati, dedicando al diritto d'asilo solo il primo articolo. L'articolo è volutamente transitorio, poiché rimanda ad una legge che tratti in modo specifico la materia⁶⁸.

La legge contiene poche novità in materia d'asilo «a cominciare dal superamento dell'assurda riserva geografica, o meglio politica^{69,70}» che limita la piena adesione dell'Italia alla Convenzione di Ginevra del 1951.

Ai fini di questa decisione è determinante anche l'evoluzione delle politiche europee sull'asilo che si stanno muovendo verso l'abolizione dei controlli alle frontiere interne e il rafforzamento di quelli alle frontiere esterne della Comunità. Lo stesso anno infatti l'Italia firma anche la Convenzione di Schengen⁷¹ e per poter far parte del “Club Schengen” deve sostituire la sua politica del *laissez-faire* con misure più restrittive all'ingresso nel Paese.

I cambiamenti avvenuti a livello mondiale con la caduta del muro di Berlino e la fine della guerra fredda portano anche alla fine del conosciuto meccanismo degli arrivi dall'Est. Con la fine dell'opposizione tra i blocchi, terminano anche i programmi di reinsediamento nordamericani venendo a mancare la motivazione politica che ne era sottesa⁷² e l'Italia viene ormai considerata a tutti gli effetti in grado di accogliere i rifugiati in arrivo.

Con il DPR n° 27/90 vengono stabilite le modalità per assicurare la prima assistenza ai richiedenti asilo, almeno «fino all'emanazione di una nuova disciplina dell'assistenza in materia

⁶⁸ Durante il dibattito parlamentare, la Camera dei Deputati impegnò il Governo a presentare un disegno di legge sul diritto d'asilo. L'impegno non portò però ad una regolamentazione in materia.

⁶⁹ Corsivo di chi scrive.

⁷⁰ C. HEIN, *La prima norma italiana sui rifugiati. Intervista a Claudio Martelli*, in AA.VV., *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, a cura di C. Hein, Roma, Donzelli Editori, 2010, p. 89.

⁷¹ Entrerà in vigore in Italia solo nel 1997, insieme alla Convenzione di Dublino.

⁷² C. HEIN, (2010), Op. cit., p. 42.

di rifugiati»⁷³. Anche la legislazione in materia di assistenza però tarda ad arrivare e solo dodici anni dopo, la legge Bossi-Fini del 2002 istituirà il sistema SPRAR.

Nonostante i cambiamenti intervenuti in questi anni, il sistema d'asilo implementato continua ad essere carente riguardo a numerosi aspetti. L'Italia, che non si presta più a programmi di accoglienza momentanea per persone che saranno trasferite altrove, chiude i CAPS negando l'accoglienza materiale ai richiedenti asilo. In cambio viene istituita l'erogazione di un sussidio giornaliero pari a 25000 lire, successivamente innalzato a 35000 (circa 18 euro), ma limitato ad un periodo di 45 giorni, periodo durante il quale, secondo il legislatore, deve concludersi la procedura di asilo in prima istanza. Nella realtà i tempi di attesa sono difficilmente inferiori ad un anno. Anche i corsi di apprendimento della lingua italiana faticano a nascere, ritardando l'inserimento dei richiedenti all'interno del tessuto sociale, nonché le loro possibilità di trovare un lavoro; è facile quindi per loro scivolare verso situazioni di marginalità sociale.

Un'altra lacuna con conseguenze ancora più importanti è quella normativa. Né la legge Martelli né la Convenzione di Ginevra specificano come comportarsi con coloro che, pur non avendo i requisiti per esser considerati rifugiati, non possono essere rimandati nei paesi d'origine a causa dei conflitti in corso o di altre situazioni di violenza generalizzata. Quello che manca a queste persone per riconoscere loro il diritto d'asilo in Italia è l'elemento di persecuzione individuale specifica. Per questo motivo, lo Stato italiano si è trovato costretto ad inventare, rispetto ad albanesi, somali e persone in fuga dalla ex Jugoslavia, diverse forme di protezione, chiamata a volte “umanitaria” e a volte “temporanea”⁷⁴. In mancanza di una legge organica che regoli anche queste situazioni, il Governo affronta i diversi casi con misure urgenti, ad hoc, specifiche per garantire la protezione temporanea, ossia un istituto giuridico parziale, a singoli

⁷³ Art. 1. 1, DPR 27/1990.

⁷⁴ C. MOLFETTA, (2015), Op. cit., p. 25.

gruppi di persone in arrivo. «Ogni nuova situazione era vissuta come un'emergenza, alla quale si rispondeva con misure urgenti»⁷⁵.

Nella primavera del 1991 arrivano circa 28000 albanesi sulle coste adriatiche, è la prima volta che persone in fuga arrivavano in Italia (e in Europa), passando per il mare. Qualche mese più tardi arrivano altre 20000 persone. Già nel 1990 circa 4000 albanesi si rifugiano nell'ambasciata italiana a Tirana per chiedere asilo⁷⁶; ciononostante l'arrivo dei "boat people" coglie l'Italia totalmente impreparata. In Puglia non ci sono neanche strutture d'accoglienza, ma la popolazione locale reagisce con grande solidarietà per rimediare all'assenza dell'istituzione pubblica. La reazione del Governo invece è convulsa e contraddittoria: viene rilasciato un permesso temporaneo per sei mesi a circa 25700 persone, molte altre si disperdono sul territorio e 20000 vengono invece rimpatriate.

Il problema si ripropone con l'arrivo, nel 1991-1992 dei somali⁷⁷ in fuga dalla guerra in corso nel loro Paese. È l'inizio della cosiddetta "questione somala" che verrà gestita per oltre vent'anni in modo emergenziale con misure ad hoc.

La loro domanda d'asilo viene rigettata nella maggior parte dei casi, con l'argomentazione che «Se riconosciamo il diritto d'asilo a un somalo perché si sente insicuro nel suo paese dobbiamo riconoscere l'asilo a tutti i somali, visto che il problema riguarda l'intera popolazione»⁷⁸. Ma nel 1992, quando i somali si preparano a presentare un ricorso collettivo avverso la decisione della Commissione, il Governo emana un decreto ad hoc concedendo loro un permesso di soggiorno che consenta anche di lavorare e studiare. Il decreto permette ai somali di uscire dalla condizione

⁷⁵ C. HEIN, (2010), Op. cit., p. 50.

⁷⁶ Considerando l'Albania uno stato comunista, venne riconosciuto loro automaticamente lo status di rifugiato.

⁷⁷ Si parla di circa 1700 somali, arrivati in Italia regolarmente, attraverso voli di linea e con il permesso rilasciato dall'Ambasciata italiana.

⁷⁸ C. HEIN, (2010), Op. cit., pp. 49-50.

di irregolarità, ma non affronta la questione dell'accoglienza materiale, dell'aiuto nella ricerca di una soluzione abitativa o di alcun tipo di assistenza.

Inizia in questo modo la triste storia dell'emarginazione sociale riservata a persone che soggiornano regolarmente nel nostro territorio e che si vedono costrette ad occupare stabili abbandonati per non vivere per strada, «prigionieri di un paese che apparentemente riconosce loro una protezione ma che poi tristemente li abbandona, nella stragrande maggioranza dei casi, in mezzo ad una strada»⁷⁹.

Anche la crisi balcanica dal 1992 al 1995 coglie il paese impreparato.

L'Italia, a causa della sua prossimità geografica, rappresenta una delle più importanti vie di fuga per le persone provenienti dall'ex Jugoslavia, sia per chi arriva via terra tramite la Slovenia e Trieste, sia per chi arriva via mare. Anche se l'arrivo non è mai di massa, in quegli anni sono circa 80000 le persone accolte in Italia. Dopo la Germania, destinazione privilegiata dei rifugiati jugoslavi, l'Italia è il secondo paese per numero di arrivi, nonostante molti rifugiati la considerino come terra di transito⁸⁰.

Anche in questo caso sono approntate misure emergenziali con la legge 390/1992 per supplire alle lacune normative. Con questa legge viene concesso un nullaosta umanitario agli “sfollati” dell'ex Jugoslavia, con la possibilità di rinnovo in caso di necessità⁸¹.

La stessa legge parla anche della necessità di soccorso, accoglienza e assistenza di queste persone in fuga, ma l'accoglienza improvvisata a livello governativo in centri collettivi, alberghi, caserme e scuole, gestiti dalla Croce Rossa, ospita poco più di 2000 persone⁸². La gran parte dell'accoglienza viene sostenuta da Comuni, ong, associazioni, parrocchie e privati che

⁷⁹ C. MOLFETTA, (2015), Op. cit., p. 29.

⁸⁰ C. HEIN, (2010), Op. cit., p. 58.

⁸¹ Nel 1993, a causa della situazione nei balcani, viene aumentata la durata del permesso umanitario fino ad un anno.

⁸² Risale al 1995 la cosiddetta legge Puglia, ovvero il decreto legge 541/1995 trasformato nella legge 563/1995 che istituisce i CDA (centri di accoglienza), strutture ricettive per assicurare accoglienza e soccorso ai richiedenti asilo.

suppliscono con successo alle mancanze dello Stato. La stessa accoglienza sarà riservata, qualche anno più tardi ai rifugiati del Kosovo, infatti «La guerra in un paese così vicino, le notizie diffuse quotidianamente dai giornali, dalla televisione [...] avevano determinato un'ondata di solidarietà senza precedenti da parte della società civile italiana e degli enti locali»⁸³. In diverse città sorgono comitati che raccolgono fondi sia per gli aiuti umanitari che per trasportare ed ospitare gruppi di persone scappate dalla Jugoslavia. Nasce tra questi piccoli gruppi una collaborazione che costituirà la base della cooperazione e del programma di accoglienza decentrata di richiedenti asilo e rifugiati.

I diversi enti pubblici e privati che ne fanno parte costituiscono il Consorzio Italiano di Solidarietà (ICS) e nasce sotto questa spinta il «Tavolo di coordinamento per gli aiuti all'ex Jugoslavia», dove si cerca di concertare le azioni dal basso, quelle delle grandi organizzazioni internazionali e religiose, con quelle del Governo.

In questi anni in altre due occasioni vengono approvate misure d'emergenza: nel 1996 alcuni curdi sbarcano sulle coste calabresi e sono accolti dai piccoli comuni di Noverato e Badolato, mentre nel 1997 circa 17000 albanesi arrivano sulle coste pugliesi. Tra questi 1500 presentano domanda d'asilo, mentre agli altri viene concesso il nullaosta per un permesso temporaneo⁸⁴. In seguito a questi nuovi arrivi cominciano ad essere attivati blocchi navali nel Canale di Otranto per evitare l'arrivo degli albanesi. Nel marzo del 1997, a seguito di uno speronamento da parte di una nave militare italiana, 108 albanesi muoiono in mare. La politica dei respingimenti in altro mare viene interrotta a seguito del tragico evento, per esser ripresa nel maggio 2009.

1.2.3 La Bossi-Fini e la nascita dello SPRAR (1999-2010)

⁸³ C. HEIN, (2010), Op. cit., p. 59.

⁸⁴ Il permesso era della durata di 60 giorni, prorogabile per altri 30 giorni.

L'arrivo dei rifugiati kosovari si confronta con un'Italia un po' più preparata di prima, anche se pure in questo caso non sono prese le giuste misure per prevedere e anticipare l'ennesima situazione d' "emergenza. Anche a loro viene concesso un permesso umanitario, in questo caso di validità semestrale, e grazie alle pressioni dell'opinione pubblica viene approvata l' "operazione Comiso": circa 5000 persone sono evacuate dalla Macedonia e ospitate nell'ex base Nato di Comiso.

In quest'occasione il Ministero dell'Interno affida al CIR⁸⁵ la gestione del progetto Azione Comune, un progetto sperimentale (1999-2001) finanziato in parte dal Ministero stesso e in parte dalla Commissione europea con lo scopo di implementare un'accoglienza qualificata volta all'integrazione dei richiedenti asilo nella società. Per la prima volta in Italia viene organizzata un'accoglienza vera e propria che non limitata alla funzione di "parcheggio"⁸⁶ dove trovare solo vitto e alloggio. Azione Comune assiste, tra il 1999 e il 2001, circa 2000 richiedenti asilo alloggiati in strutture medio-piccole, dislocate sul territorio. Queste persone beneficiano di diversi servizi volti all'inserimento lavorativo ed abitativo, nonché alla tutela legale in un progetto dove al centro del percorso viene messa la persona.

Nel 2001 l'accoglienza viene finanziata totalmente dal Ministero e la rete di Azione Comune confluisce nel Programma Nazionale Asilo (PNA)⁸⁷ basato su un accordo stabilito tra il ministero dell'Interno, l'UNHCR e l'ANCI, ossia l'associazione nazionale comuni italiani. La presenza dell'ANCI è giustificata dal fatto che il PNA prevede il coinvolgimento dei Comuni⁸⁸.

⁸⁵ Consiglio Italiano per i Rifugiati, nato nel 1990. Rappresenta il capofila del progetto che implementa con l'aiuto di numerosi altri soggetti: le Acli, la Caritas, la Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia (Fcei), il Consorzio Italiano Solidarietà (Ics) ecc.

⁸⁶ C. HEIN, (2010), Op. cit., p. 64.

⁸⁷ Tra aprile 2001 e novembre 2002 il PNA accoglie 2970 persone in 58 centri distribuiti sul territorio italiano.

⁸⁸ I Comuni cofinanziano il progetto in misura del 20% oltre a mettere a disposizione le strutture e una serie di servizi alla persona.

L'anno successivo, a conclusione della fase sperimentale, l'esperienza positiva del PNA viene istituzionalizzata nel Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), previsto dalla legge 189/2002 (cosiddetta legge Bossi-Fini). Il nuovo sistema è costituito dalla rete degli Enti locali che, per implementare progetti di accoglienza ed integrazione, accedono al fondo nazionale per le politiche e i servizi d'asilo (FNPSA). «A livello territoriale gli Enti locali, con il prezioso supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di “accoglienza integrata” che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di orientamento legale e sociale, nonché la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico»⁸⁹.

Anche nel nuovo sistema d'accoglienza italiano non mancano i punti critici: innanzitutto lo SPRAR prevede, alla sua nascita, il finanziamento di 2500 posti, ossia un numero largamente sottodimensionato rispetto a quello dei richiedenti asilo che necessiterebbero di accoglienza. I tempi d'accoglienza, fissati in sei mesi (talvolta prolungabile di altri sei), non sono sufficienti per il raggiungimento dell'autonomia da parte dei beneficiari. Inoltre, i progetti d'accoglienza sono su base annuale, quindi ogni anno vengono organizzati nuovi progetti e i Comuni decidono volontariamente se aderirvi.

Nonostante i limiti del sistema, la nascita dello SPRAR è una novità importante ed un successo, perché inserita all'interno della legge Bossi-Fini che modifica il testo della legge Turco-Napolitano portando numerose restrizioni sia per gli immigrati che per i richiedenti asilo. La legge viene approvata in un momento di forte chiusura delle politiche in materia d'immigrazione, chiusura che caratterizza tutti i paesi europei in questi anni, dovuta in parte alla situazione economica e in parte alle politiche securitarie, ritenute sempre più importanti dopo l'attacco alle torri gemelle nel 2001.

⁸⁹ C. MOLFETTA, (2015), Op. cit., p. 34.

A livello politico si vuole dimostrare che molti richiedenti asilo sono in realtà “falsi rifugiati”, ma la maggior parte delle richieste d'asilo in questo periodo viene rigettata poiché le persone, non avendo avuto accoglienza in un centro, si è dispersa sul territorio nazionale rendendosi irreperibile al momento dell'audizione in Commissione.

«L'esplicita intenzione del legislatore era [...] quella di contrastare la strumentalizzazione dell'asilo da parte di chi non aveva i requisiti per ottenere protezione»⁹⁰. Tra le altre cose la nuova legge introduce i CID, centri di identificazione, all'interno dei quali potevano essere trattenuti i richiedenti asilo vigilati giorno e notte dalle forze dell'ordine, limitando di fatto la loro libertà personale.

La Bossi-Fini è espressione di una politica contraddittoria che istituisce il sistema SPRAR, ma allo stesso tempo investe in tutt'altro tipo di accoglienza: quella all'interno dei grandi centri d'accoglienza governativi come CARA, CPSA, CIE⁹¹.

È solo grazie alla comunitarizzazione delle politiche d'asilo che si riesce a separare anche sul piano normativo, la materia dell'asilo da quella dell'immigrazione. Se oggi esiste una normativa italiana sull'asilo, separata da quella sull'immigrazione, perciò è soprattutto dovuto al fatto che le competenze legislative sono “trasferite” alle istituzioni comunitarie⁹².

Nel 2005, su iniziativa e coordinato dall'Unhcr, nasce il “Tavolo nazionale asilo” che coinvolge ANCI e una dozzina di enti non governativi. Attraverso il Tavolo, il coinvolgimento della società civile si fa sempre più importante, grazie alle consultazioni tecniche con il Governo

⁹⁰ C. HEIN, (2010), Op. cit., p. 71.

⁹¹ Questi centri verranno aperti nel 2005 in seguito al DPR 303/2004 di attuazione della legge Bossi-Fini. I CARA (Centri d'Accoglienza per Richiedenti Asilo) sostituiscono i CID con l'entrata in vigore della direttiva “procedure”, recepita in Italia con il D.Lgs 25/2008. Nei CARA è garantita l'uscita durante il giorno e anche per periodi più lunghi, previa autorizzazione della Prefettura. I CPSA sono i Centri di Primo Soccorso e Accoglienza mentre CIE (Centro di Identificazione e Espulsione) è il nuovo nome dato ai CPT (Centri di Permanenza Temporanea) istituiti con la legge Turco-Napolitano.

⁹² C. HEIN, (2010), Op. cit., p. 69.

e i funzionari ministeriali che accompagneranno l'implementazione della normativa in materia d'asilo.

Tra il 2005 e il 2008 vengono recepite le direttive europee con i relativi decreti che disciplinano l'accoglienza, la procedura per il riconoscimento, la definizione di rifugiato nonché dello status di protezione sussidiaria. Questa, introdotta con il D.Lgs 251/2007, è la protezione che viene concessa a coloro che fuggono da conflitti armati o a quelli che temono d'essere sottoposti a tortura o a trattamenti inumani, colmando finalmente la lacuna nel sistema di protezione che per anni aveva lasciato in situazione d'incertezza le persone in fuga da situazioni di violenza generalizzata.

Grazie alle direttive europee si superano anche numerosi ostacoli che la Bossi-Fini aveva introdotto per i richiedenti asilo: la Direttiva Accoglienza recepita in Italia con il D.Lgs 140/2005 impone allo Stato il dovere di garantire l'accoglienza materiale ad ogni richiedente asilo che arrivi sul territorio e che non sia in grado di provvedere autonomamente al proprio sostentamento. Questo diritto spetta ad ogni richiedente per l'intera durata della procedura d'asilo.

Nel 2008 sbarcano in Italia 36951 persone e vengono presentate 31723 domande d'asilo; nonostante il numero ancora contenuto e gestibile, il governo italiano dichiara lo stato d'emergenza, una cattiva pratica che si ripeterà pochi anni più tardi. Si cerca in questo periodo di aumentare il numero dei posti nei centri esistenti, si aggiungono anche nuove strutture, alcuni "Centri polifunzionali" in qualche città metropolitana, nonché l'apertura di alcuni alloggi gestiti da privati tramite una convenzione con la Prefettura, secondo modalità che presenteranno in futuro i cosiddetti CAS: Centri d'Accoglienza Straordinaria. La dichiarazione dello stato d'emergenza permette il finanziamento in via straordinaria di un significativo numero di posti d'accoglienza il cui inquadramento legale non è mai stato specificato. Le condizioni

d'accoglienza materiali e i servizi offerti in questi centri sono simili a quelle dei centri governativi, ossia nettamente inferiori rispetto a quelle offerte nell'ambito dello SPRAR.

Nonostante l'aumento dei posti, il sistema d'accoglienza italiano rimane sottodimensionato rispetto al numero delle domande d'asilo, motivo per cui nel 2009 si tenta di arginare il fenomeno degli sbarchi attraverso il famigerato “Trattato di Amicizia, Partenariato e Cooperazione” firmato dal nostro Governo e da quello libico di Gheddafi⁹³.

Nel patto di amicizia è contenuto anche un articolo che riguarda la lotta congiunta all'immigrazione clandestina, al terrorismo internazionale e alla criminalità organizzata, anche se non viene specificato nulla sulle modalità con cui sarà condotta questa lotta. A maggio 2009 le autorità italiane cominciano i respingimenti delle imbarcazioni dal Canale di Sicilia verso la Libia. Dal punto di vista del Governo i respingimenti sono stati un “successo” facendo calare il numero degli sbarchi al 10% dell'anno precedente. I respingimenti però sono illegali e portano nel 2012 alla condanna dell'Italia da parte della Corte Europea dei diritti dell'uomo.

1.2.4 Dall'emergenza nord Africa ad oggi (2011-2015)

Dopo un periodo di relativa tranquillità, dovuto alla politica dei respingimenti in mare, nel 2011 torna ad aumentare il numero di richiedenti asilo che sbarca sulle coste italiane.

Il 2011 è infatti caratterizzato dalle agitazioni e dalle rivoluzioni di molti Paesi del Nord Africa: Tunisia, Egitto, Libia e Algeria. Le cosiddette “primavere arabe” portano l'Italia a confrontarsi con 60656 persone sbarcate e 34100 richieste d'asilo.

Nei confronti dei tunisini (26000 circa) il Governo si comporta in modo contraddittorio: a quelli arrivati prima di aprile rilascia un permesso temporaneo, con la consapevolezza che queste persone sarebbero andate a cercare protezione in Francia; le persone arrivate dopo aprile invece

⁹³ Tra il 2004 e il 2006 i due paesi aveva già collaborato con accordi di riammissione degli stranieri transitati in Libia.

vengono considerate “migranti economici”, messi nei CIE e rimpatriati grazie ad un accordo bilaterale che il Governo aveva nel frattempo concluso con il Governo di transizione tunisino.

Nonostante i numeri siano ancora gestibili, l'Italia dichiara nuovamente lo “stato d'emergenza nazionale umanitaria”. Anche in questo caso per aumentare i posti del sistema d'accoglienza non si sceglie l'implementazione del sistema SPRAR, bensì una procedura straordinaria attraverso un accordo Stato-Regioni⁹⁴. Il Ministero lascia la gestione del fondo d'emergenza alla Protezione civile e alle Prefetture capoluogo di Regione per la stipula di accordi di collaborazione con Enti, Associazioni, ma anche privati, che si rendano disponibili ad offrire ospitalità. L'Emergenza Nord Africa (ENA) coinvolge cooperative che già da tempo lavorano nel settore, così come alberghi e privati che senza avere alcuna competenza specifica entrano «in quello che poi è stato definito il “business dell'accoglienza”»⁹⁵.

In questo contesto viene aperto anche il centro d'accoglienza di Mineo che diventa in breve tempo il CARA più grande e più discusso d'Italia. In questa struttura arrivano a concentrarsi anche 4000-5000 persone e ha una storia di inchieste giudiziarie ancora in corso riguardo alla gestione dei fondi che vengono destinati ad esso⁹⁶.

Alla fine del 2012 il Governo dichiara ufficialmente conclusa l'ENA, consegnando alle persone ospitate un permesso umanitario, il titolo di viaggio⁹⁷ e 500 euro «per favorire il loro ingresso in altri Paesi europei, ma senza specificare che la loro permanenza in un altro Paese europeo sarà legale solo nei primi tre mesi»⁹⁸.

⁹⁴ Accordo del 6 aprile 2011.

⁹⁵ P. ERBA - E. PENNACCHIO - S. TURELLI, (2015), *La valle accogliente*, Bologna, EMI, p. 18.

⁹⁶ C. MOLFETTA, (2015), Op. cit., p. 36.

⁹⁷ Documento valido per l'espatrio in mancanza del passaporto.

⁹⁸ C. MOLFETTA, (2015), Op. cit., p. 36.

Il risultato dell'Emergenza Nord Africa è una spesa di 1 miliardo e 300 milioni di euro per dei progetti che, rispetto al sistema nazionale d'accoglienza, offrono meno servizi, costano di più e sono sottoposti a meno controlli⁹⁹.

Alla fine del periodo di accoglienza sono aumentati rifugiati e titolari di protezione che non hanno trovato altra soluzione se non quella di trasferirsi in strutture occupate, a sottolineare nuovamente la carenza dei percorsi d'integrazione sviluppati in questo modo.

A ottobre 2013, in seguito ad un terribile naufragio a largo di Lampedusa in cui perdono la vita più di 300 persone, l'Italia reagisce ideando e finanziando l'operazione navale di ricerca e salvataggio: "Mare Nostrum". Nell'anno 2014 il numero di arrivi è il più alto con cui l'Italia si sia mai confrontata; in questo caso il Governo non dichiara lo stato d'emergenza, ma istituisce un sistema straordinario di accoglienza con i CAS¹⁰⁰. Questi centri sono nuovamente gestiti dalle Prefetture, ma con qualche accorgimento in più rispetto all'ENA: il costo giornaliero dell'accoglienza viene equiparato a quello degli SPRAR e nelle convenzioni stipulate con la Prefettura si punta ad inserire il più possibile gli stessi servizi che vengono garantiti negli SPRAR.

Nel luglio 2014, come approfondiremo in seguito, Stato, Regioni ed enti locali raggiungono un importante accordo in sede di Conferenza Unificata, il testo dell'Intesa stabilisce un Piano Nazionale d'Accoglienza e tratta il tema della tutela dei minori stranieri non accompagnati. L'anno successivo le linee guida di questo accordo vengono inserite nel D.Lgs 142/2015 di attuazione delle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE.

L'operazione navale "Mare Nostrum" viene chiusa nel 2015 e sostituita da Triton, un'operazione navale dell'agenzia europea Frontex con lo scopo di pattugliare i confini dell'UE. Solo a seguito

⁹⁹ Ibidem e aggiunge «inutile dire che in molti casi c'è una gestione dei fondi poco trasparente».

¹⁰⁰ Centri di accoglienza straordinaria.

di un altro tragico naufragio nell'aprile 2015 Triton amplia il suo raggio d'azione e si assume anche il compito di svolgere operazioni di ricerca e salvataggio in mare.

In conclusione possiamo riassumere alcune caratteristiche salienti dell'evoluzione del diritto d'asilo in Italia: le misure d'emergenza; la mancanza di una legislazione adeguata; la creazione dal basso del sistema SPRAR d'accoglienza decentrata e la carenza di percorsi d'inclusione sociale.

L'accoglienza dei richiedenti asilo è stata per lunghi anni gestita con misure ad hoc, deroghe alla normativa vigente e dichiarando in diverse occasioni lo «stato d'emergenza», poiché l'Italia fatica a superare la concezione di se stessa come Paese di transito per i migranti. In questo modo si sono spesso create situazioni che hanno alimentato un uso dei fondi pubblici poco trasparente.

All'articolo 10 della Costituzione non ha mai fatto seguito una legge organica sul diritto d'asilo che permetta una sua concreta applicazione. La carenza normativa italiana è stata compensata solamente grazie all'introduzione della legislazione europea sul diritto d'asilo.

Per contro, un aspetto decisamente positivo della questione è stata la nascita, grazie al coordinamento della società civile, di un sistema d'accoglienza decentrata quale lo SPRAR. L'istituzionalizzazione di questo sistema non è ancora riuscita a superare però la carenza del numero di posti che l'Italia riserva all'accoglienza dei migranti forzati. Questo aspetto, insieme alla debolezza dei percorsi d'inclusione sociale riservati ai richiedenti asilo, alimenta il grave fenomeno dell'esclusione sociale dei rifugiati, troppo spesso costretti a vivere in insediamenti informali e a lavorare in condizioni disumane.

Non possiamo infine dimenticare l'esperienza positiva dei corridoi umanitari aperti dall'Italia per portare in salvo i profughi vietnamiti, una buona pratica presto dimenticata e che solo nel 2016 alcune organizzazioni italiane¹⁰¹ hanno avuto l'ardire di riproporre.

1.3 Il diritto d'asilo in Germania

La Germania è stata per diversi anni e continua ad essere oggi il paese dell'Unione Europea che riceve il maggior numero di richieste di protezione internazionale e la sua storia politica dal secondo dopoguerra è segnata in diversi momenti da grosse tensioni riguardo sul tema del diritto d'asilo. Guardando agli eventi politici e alle norme di legge che il paese si è dato è possibile distinguere quattro diverse fasi: dal 1945 al 1987; dal 1988 al 1993; dal 1994 al 1999 e dal 2000 ad oggi.

1.3.1 Dal dopoguerra alle prime limitazioni del diritto d'asilo (1945-1987)

La Germania federale negli anni tra il 1945 e il 1988 accoglie da sola quasi 14 milioni di persone¹⁰², si tratta perlopiù della popolazione tedesca che lascia le province orientali del vecchio Reich per stabilirsi nella RFT (Repubblica Federale Tedesca). Nel 1945-1946 sono circa 10 milioni i tedeschi che abbandonano le loro terre per stabilirsi nella Germania occidentale, a questi si aggiungono anche i profughi che lasciano le zone sotto l'occupazione sovietica. Solo nel 1961 la costruzione del muro di Berlino fermerà almeno in parte questi spostamenti.

¹⁰¹ Comunità di Sant'Egidio, Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia (FCEI) e Tavola Valdese gestiscono l'operazione, mentre il Ministero italiano concede solo i visti.

¹⁰² SASSEN S., (1996), *Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa*, Frankfurt am Main, Fischer, traduzione dal tedesco di M. Gregorio, *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*, Milano, Feltrinelli Editore, 1999, p. 95.

Come molti altri Paesi in questo periodo, anche la Germania¹⁰³ nel dopoguerra, introduce il diritto d'asilo nella sua carta costituzionale Costituzione del 1949 (*Grundgesetz, GG*¹⁰⁴). Lo scopo dell'inserimento di questo diritto all'interno della Costituzione è quello di limitare il potere dell'esecutivo, soprattutto a seguito del doloroso periodo nazista appena vissuto.

La formulazione dell'articolo 16, che recita: «I perseguitati politici godono del diritto di asilo», è causa di dibattito parlamentare nel 1948-1949. In questo periodo infatti la Germania sta vivendo una fase di intenso afflusso di rifugiati e non mancano numerose proposte per un diritto d'asilo regolato da norme più restrittive.

Tutte queste proposte vengono respinte e si decide per una formulazione semplice e chiara, senza alcuna limitazione, se non quella di riferirsi a persone perseguitate per motivi politici.

Come riporta Bosswick: «If we include limitations [of the right of asylum], the police at the border can do as they will. In this case, the constitutional precondition for the right to asylum have to be examined first. This examination is in the hands of the border police. This makes the right to asylum absolutely ineffective. We have our experiences from the last war [...] We can only preserve the right to asylum with a clear and simple rule: persons persecuted for political reasons enjoy the right of asylum»¹⁰⁵.

Nel 1953, con il primo decreto in materia d'asilo, entra in vigore la Convenzione di Ginevra firmata nel 1951. Il diritto d'asilo viene così esteso anche a chi è perseguitato a causa della razza, della religione, della cittadinanza, dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale oltre che a causa delle opinioni politiche.

¹⁰³ Fino al 1990, data della riunificazione del Paese, quando si parla di Germania nel testo ci si riferisce alla Repubblica Federale Tedesca (RFT).

¹⁰⁴ Legge fondamentale tedesca, chiamata così perchè doveva fungere da documento provvisorio. Nel 1993 diventa Costituzione per la Germania riunificata, tuttavia mantiene il nome di “legge fondamentale tedesca”.

¹⁰⁵ BOSSWICK W., (2000), *Development of Asylum Policy in Germany*, in “Journal of Refugee Studies”, Vol 13, n° 1, p. 44.

Con l'adozione della Convenzione, viene istituito l'Ufficio federale per il riconoscimento dei rifugiati stranieri¹⁰⁶ che con i suoi iniziali 40 dipendenti è responsabile delle procedure d'asilo.

Negli anni '50 e '60 il numero delle richieste d'asilo rimane contenuto¹⁰⁷ e la maggior parte dei richiedenti asilo proviene da paesi del blocco comunista dell'Europa centrale e orientale. La Germania dell'ovest è infatti il primo paese “occidentale” al quale chiedere asilo e per questo risente in modo quasi automatico degli avvenimenti che interessano i paesi oltre la cortina di ferro: i due picchi maggiori di richieste d'asilo in questi anni infatti si hanno nel 1956 e nel 1969 in concomitanza della rivolta popolare in Ungheria e della “primavera di Praga”.

Se il numero dei richiedenti asilo in questi anni è contenuto non si può dire la stessa cosa per quanto riguarda l'immigrazione per lavoro. Infatti dopo un primo periodo in cui la mancanza di forza lavoro viene compensata dalle persone arrivate alla fine della guerra, a metà degli anni '50 il Governo inizia a firmare accordi bilaterali per reclutare manodopera immigrata.

Nel 1965 entra in vigore una nuova legge sugli stranieri (*Ausländergesetz*) che s'inserisce nella tradizione tedesca di «amministrazione piuttosto rigida sia della presenza [straniera] che dei movimenti in entrata»¹⁰⁸ seguendo la considerazione dell'immigrazione come un problema di controllo repressivo e di ordine pubblico¹⁰⁹. Viene accordata ampia discrezionalità alle autorità per quanto riguarda la concessione del permesso di soggiorno, rilasciato solamente qualora «la presenza dello straniero non lede gli interessi della Repubblica Federale»¹¹⁰.

¹⁰⁶ Nel 1953 si chiama “autorità federale per il riconoscimento dei rifugiati stranieri”, diventa Ufficio federale con la legge sull'immigrazione del 1965 ed è l'attuale BAMF: *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* ossia l'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati.

¹⁰⁷ Circa 5000 richieste d'asilo all'anno.

¹⁰⁸ KAMMER P., *Germania: un secolo di politica migratoria*, in AA.VV., (2003), *Gli immigrati in Europa. Diseguaglianze, razzismo, lotte*, a cura di P. Basso e F. Perocco, Milano, FrancoAngeli, p. 174.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ Art. 2, *Ausländergesetz*.

La nuova legge si riferisce all'articolo 16 della Costituzione come articolo fondamentale per l'asilo in Germania¹¹¹. Ciononostante la prassi legale continua ad essere quella di interpretare l'articolo 16 come limitato dalle esclusioni contenute nella Convenzione di Ginevra. Questa interpretazione, dopo quasi vent'anni di dibattiti, viene respinta dalla decisione della Corte Federale Amministrativa nel 1983.

All'inizio degli anni '70 è sempre più chiaro che la strategia della rotazione obbligatoria per il reclutamento della forza lavoro immigrata non è fattibile nonchè funzionale ed economicamente sostenibile. Così la Germania nel 1973, oltre a promuovere programmi di rimpatrio volontario, anche a causa della crisi economica, decreta la fine del reclutamento di manodopera straniera (*Anwerbestopp*).

L'unica possibilità rimasta per entrare in modo legale nel paese è quella del ricongiungimento familiare.

Negli anni '70 comincia ad aumentare il numero delle richieste d'asilo, anche come conseguenza della restrizione degli altri accessi legali al paese. «Besides the widely ignored family reunion, in the late 1970s, a second side door for immigration became relevant: supply-driven immigration via the asylum procedure according to the article 16 of the *Grundgesetz*, Germany's Basic Law»¹¹².

Dalle circa 5000 domande d'asilo all'anno dei decenni precedenti, si passa in meno di cinque anni a decuplicare il numero di richieste d'asilo, raggiungendo il picco di 108000 del 1980, a seguito del colpo di stato militare in Turchia. In questo periodo cambia anche la provenienza geografica dei richiedenti asilo che sempre più spesso vengono da paesi extra-europei¹¹³.

¹¹¹ Art. 28, *Ausländergesetz*.

¹¹² BORKERT M. - BOSSWICK W., *The case of Germany*, in ZINCONE G. - PENNIX R. - BORKERT M. (eds.), (2011), *Migration Policymaking in Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, p. 98.
BORKERT M. - BOSSWICK W., (2011), Op. cit., p.

¹¹³ Nel 1980 il 25 % delle richieste d'asilo viene fatta da cittadini turchi.

La reazione a questi due cambiamenti non tarda ad arrivare: «The first major increase of asylum applications at the end of the seventies and the shift to non-European asylum seekers not originating from Eastern Bloc countries, led to restrictive measures at the administrative level, as well as to the appearance of new terms like *Scheinasylanten* (bogus asylum seekers) and *Asylantenflut* (flood of asylum seekers) within the political discourse from 1977 onwards»¹¹⁴.

In ambito amministrativo, già dal 1978, viene accelerata la procedura d'asilo e vengono limitate le possibilità di presentare ricorso contro la decisione del BAFI¹¹⁵. Nel 1980 viene ridotta la composizione della commissione BAFI che deve giudicare la richiesta d'asilo ad una sola persona e la mobilità di coloro che hanno ricevuto un diniego è limitata ad un solo stato federale (*Bundesland*). Sempre nel 1980 l'ufficio federale del lavoro decide di negare il permesso di lavorare a tutti i richiedenti asilo nel tentativo di scoraggiare le persone dal chiedere asilo solo per poter entrare legalmente in Germania¹¹⁶.

Dagli anni '80 il diritto d'asilo diventa tema centrale del dibattito pubblico e di tutte le campagne elettorali. Durante quella per le elezioni nazionali del 1981 il termine dispregiativo *Asylant*¹¹⁷ viene usato comunemente. Nei discorsi pubblici iniziano a circolare termini come *Asylantenflut* (inondazione di richiedenti asilo) o come *Scheinasylanten* (richiedenti asilo fasulli). In concomitanza con l'inasprimento dei toni politici, la Germania assiste al primo attacco xenofobo verso dei richiedenti asilo: ad Amburgo nell'agosto del 1980 vengono ammazzati due rifugiati vietnamiti in un centro d'accoglienza.

¹¹⁴ BOSSWICK W., (2000), Op. cit., p. 45.

¹¹⁵ Ossia l'attuale BAMF.

¹¹⁶ Il divieto di lavorare inizialmente di un anno viene esteso poi ad un periodo di cinque anni.

¹¹⁷ Il termine tedesco per rifugiato è *Flüchtling* e quello per richiedente asilo è *Asylbewerber* mentre il termine peggiorativo *Asylant*, creato in ambito amministrativo e poi ripreso dalla politica, indica un "falso" richiedente asilo.

I conservatori dell'opposizione accusano la coalizione al Governo¹¹⁸ di aver trascurato il problema dell'”abuso” del diritto d'asilo, la reazione del Governo è quella di accelerare ulteriormente la procedura di determinazione delle domande d'asilo. Successivamente il nuovo Governo, nel 1982, approva una serie di nuove misure restrittive nel Codice di procedura d'asilo (*Asylverfahrensgesetz*) con l'esplicito obiettivo di usare queste politiche restrittive per scoraggiare l'arrivo di nuovi richiedenti asilo¹¹⁹.

«After the first peak of asylum applications in 1980 [...] the figures dropped considerably to a low of 16335 applications in 1983. The asylum issue disappeared from the headlines, and the problem seemed to have been solved by the restrictive policy of the new government»¹²⁰.

L'anno successivo però il numero torna a crescere nuovamente e il dibattito torna alla ribalta.

Il tasso di riconoscimenti dello status di rifugiato diminuiscono sensibilmente in questo periodo, passando dal 29% del 1985 al 9% del 1989. Il dato, che rappresenta la volontà di restringere il diritto d'asilo, viene invece presentato a livello politico come la dimostrazione del fatto che in tanti provano ad abusare del diritto d'asilo e che molti falsi richiedenti o *Wirtschaftsflüchtlinge*¹²¹ presentano domanda d'asilo solo per beneficiare del generoso sistema di welfare tedesco. Nel dibattito pubblico però non emerge che gran parte dei richiedenti a cui viene rifiutato lo status di rifugiato politico secondo l'articolo 16, ha però diritto di rimanere in Germania grazie alla protezione che accorda loro la Convenzione di Ginevra.

In poco tempo, i toni dei discorsi pubblici s'inaspriscono ancor più e si indirizzano verso una criminalizzazione del fenomeno con termini quali abuso di asilo, ingresso illegale, attività

¹¹⁸ La coalizione al Governo nel 1980 era formata da socialdemocratici e liberali.

¹¹⁹ Tra le diverse misure era anche previsto la diminuzione dei sussidi sociali.

¹²⁰ BOSSWICK W., (2000), Op. cit., p. 46.

¹²¹ Rifugiati economici.

terroristiche, anche se spesso i reati commessi dai richiedenti asilo sono reati di poco conto, come le violazioni del regolamento che limita loro gli spostamenti all'interno del paese.

Nella campagna elettorale del 1986-1987 i conservatori portano come ulteriore elemento nel già acceso dibattito la questione identitaria: l'identità nazionale tedesca è minacciata dal crescente numero di richiedenti asilo provenienti da paesi extra-europei. Negli stessi anni aumentano anche gli attacchi xenofobi nei confronti dei rifugiati, ma anziché vederli come diretta conseguenza del dibattito politico il Governo sostiene che per risolvere questa ondata di violenza l'unica soluzione sia quella di diminuire il numero dei richiedenti asilo.

Nel 1987 vengono approvate nuove misure restrittive come quella di estendere a cinque anni il divieto di lavorare per i rifugiati e l'inserimento del concetto di Paese terzo sicuro: nessun richiedente asilo che ha trascorso almeno tre mesi in un Paese sicuro ha diritto alla protezione in Germania.

Nonostante le numerose leggi sfavorevoli e le politiche restrittive, il numero delle richieste d'asilo nel Paese continua ad aumentare e i politici iniziano da più parti a sostenere che ogni possibile soluzione del “problema” dei richiedenti asilo è ostacolata dalla formulazione dell'articolo 16 della *Grundgesetz*.

1.3.2 Verso l'*Asylkompromiss* (1988-1993)

Il periodo in questione è breve, ma ricco di avvenimenti che sconvolgono la storia tedesca e le sue politiche in materia d'immigrazione e asilo. In pochi anni la caduta del muro di Berlino e la riunificazione tedesca cambiano sostanzialmente gli equilibri migratori in Germania. Questi cambiamenti insieme ai conflitti che causano numeri altissimi di richieste d'asilo nel Paese

conducono al famoso e controverso “*Asylkompromiss*”¹²² che, in buona sostanza, preclude la possibilità di chiedere asilo.

Fin dalla campagna elettorale del 1987 l'articolo 16 della carta costituzionale tedesca viene additato dalla maggioranza al Governo come l'ostacolo che impedisce di risolvere il problema dell'aumento sproporzionato dei richiedenti asilo in Germania. In più di un'occasione i conservatori propongono di abolire l'articolo 16 o di trasformare il diritto d'asilo in un diritto garantito da una legge ordinaria, ma i socialdemocratici e i liberali si oppongono rendendo impossibile l'emendamento costituzionale¹²³.

In questi anni, a causa delle nuove guerre nei Balcani e del crollo del regime comunista, la Germania deve affrontare un aumento rapido e brusco nel numero di richiedenti asilo che passano da 57000 nel 1987 a 440000 nel 1992¹²⁴.

Con la caduta della cortina di ferro nel 1989 e la riunificazione della Germania dell'anno successivo viene eliminata la maggior barriera all'immigrazione dell'Europa centrale e ancora una volta, anche a causa della sua posizione geografica, il paese viene investito da un'immigrazione di massa; sono principalmente cittadini di origine tedesca¹²⁵ e tedeschi della RDT che si spostano ad Ovest.

Nel 1989-1990 la Germania consente l'ingresso di quasi 1,5 milioni di persone provenienti dai Paesi del patto di Varsavia¹²⁶ e già nel 1990 le strutture ricettive raggiungono i loro limiti massimi di capienza cosicché nei discorsi pubblici inizia a circolare lo slogan “*das Boot ist voll*”, la barca è piena. Come in tutte le campagne elettorali che si son succedute dal 1980 il diritto

¹²² Compromesso d'asilo.

¹²³ Emendare la Costituzione infatti richiede la maggioranza dei due terzi dei voti.

¹²⁴ Il picco massimo del 1992 con circa 440000 domande d'asilo rappresenta il 79% del totale delle richieste d'asilo presentate in Europa quell'anno.

¹²⁵ *Aussiedler*, anche detti “tedeschi etnici”.

¹²⁶ SASSEN S., (1996), Op. cit., p. 106.

d'asilo è argomento centrale nel dibattito pubblico. I conservatori tornano a proporre l'emendamento dell'articolo 16 della Costituzione, sostenendo paradossalmente che il diritto d'asilo deve essere protetto dall'abuso massiccio perpetrato dai richiedenti asilo. «From Protection of the Asylum Seeker to “Protection of the Right to Asylum”»¹²⁷ o in altre parole «Lo stato di bisogno esistenziale delle persone sfuggite alla violenza della guerra (Jugoslavia) e ai pogrom razzisti nell'Europa orientale (Rom) per trovare rifugio in Germania, viene *rovesciato* e interpretato come una *minaccia contro lo stato*»¹²⁸.

Come già accennato precedentemente, in questi anni la Germania è meta di vari movimenti migratori: un importante numero d'immigrati è formato dai cosiddetti tedeschi etnici che, dalla fine della guerra mondiale, vivono una situazione di ostilità nei territori occupati dai comunisti; vi sono poi gli immigrati ebrei provenienti dall'Unione Sovietica ai quali, come segno di riconoscimento della propria responsabilità storica durante la seconda guerra mondiale, la Germania offre un permesso di soggiorno; infine un gran numero di arrivi è dato dai richiedenti asilo provenienti dalla Bosnia nel 1991-1992.

L'asilo in questi anni rappresenta un'importante forma migratoria in Germania, essendo uno dei modi più facili per accedere all'Europa occidentale: «Germany's unusually liberal asylum laws came to provide an important mechanism for immigration after the end of guest worker recruitment in 1973; Article 16 of the constitution offered an unconditional right to asylum for politically persecuted person»¹²⁹.

In questo periodo viene sostanzialmente ignorato nel discorso pubblico il tema del ricongiungimento familiare attraverso il quale in Germania entrano circa 400000 persone ogni

¹²⁷ BOSSWICK W., (2000), Op. cit., p. 47.

¹²⁸ VOGELSKAMP D., *La produzione sociale di razzismo e violenza contro immigrati e richiedenti asilo nella Repubblica federale tedesca*, in AA.VV., (2010a), *Razzismo di stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, a cura di P. Basso, Milano, FrancoAngeli, p. 228.

¹²⁹ KERAPIN R., (1999), *The Politics of Immigration Control in Britain and Germany: Subnational Politicians and Social Movements*, in “Comparative politics”, Vol. 31, n°4, p. 433.

anno, allo stesso tempo però, nel 1992, s'inizia a parlare di stato d'emergenza poiché vengono presentate quasi 438000 domande d'asilo.

La situazione viene sempre più descritta come emergenziale e il Governo si dichiara incapace di risolvere questo problema urgente poiché l'opposizione si rifiuta di cambiare l'articolo 16 della Costituzione.

Gli episodi di violenza xenofoba nei confronti dei richiedenti asilo continuano ad aumentare parallelamente al numero degli arrivi. «In defiance of the logic of ethnic competition, the anti-immigrant backlash in Germany was strongly concentrated against asylum seekers, who were not allowed to work or live in normal housing, rather than against the five million guest workers and their families, who were much more likely to compete with Germans for jobs and apartments»¹³⁰. In seguito alla riunificazione dello stato tedesco le persone che presentano richiesta d'asilo vengono mandate anche nell'ex RDT Germania dell'est dove la tensione con la popolazione cresce in poco tempo e soprattutto i richiedenti asilo africani e asiatici vengono attaccati, talvolta con esito mortale. «Gli attacchi incendiari contro alloggi per richiedenti asilo sono all'ordine del giorno; ai rifugiati si dà la caccia per picchiarli e ucciderli. Gli accesi discorsi ed appelli dei deputati, la manovra parlamentare della violenza razzista, sortiscono il loro effetto: generano per l'appunto violenza»¹³¹. Tra la fine del 1990 e metà del 1993 si registrano più di 5000 reati violenti contro gli stranieri, tra cui 49 risultano fatali. Bielefeld si riferisce, a proposito di questa violenza razzista, ad una “fobia istituzionalizzata” poiché sebbene «the state institutions are opposed to the outbreaks of violence, they accept the definitions of the problem that are allegedly the legitimation for this violence»¹³².

¹³⁰ KERAPIN R., (1999), Op. cit., p. 438.

¹³¹ VOGELSKAMP D., (2010a), Op. cit., p. 228.

¹³² BOSSWICK W., (2000), Op. cit., p. 48.

Nel novembre del 1992 un fatto richiama l'attenzione politica e quella della società civile riguardo agli attacchi xenofobi di estrema destra: a Mölln viene incendiata la casa di una famiglia turca uccidendo il padre e due figli. Si percepisce un grosso pericolo per l'ordine pubblico, poiché risulta chiaro che la violenza, prima limitata ai cosiddetti *Asylanten*, viene ora indirizzata anche nei confronti di lavoratori immigrati che vivono in Germania da decenni.

Una grossa manifestazione della società civile, a cui partecipano circa 400000 persone, protesta a Monaco contro queste violenze, ma ormai «i vertici dei principali partiti concordano, in un clima di violenza razzista, di modificare il diritto fondamentale d'asilo, mentre le forze extra-parlamentari protestano»¹³³.

Per anni il conflitto politico sul tema dell'asilo ha visto scontrarsi i conservatori del CDU¹³⁴ che promuovono politiche restrittive e l'emendamento dell'articolo 16 e i socialdemocratici del SPD¹³⁵ che vorrebbero difendere la garanzia costituzionale del diritto d'asilo; nel 1992 anche i vertici del SPD concordano sulla modifica costituzionale che avrebbe dovuto impedire il grosso “abuso del diritto d'asilo”, nonché mantenere la pace interna dello Stato messa in discussione a causa dell'aumento della violenza nei confronti degli immigrati.

Le motivazioni che hanno spinto i socialdemocratici a scendere a compromessi sul diritto d'asilo sono da cercare soprattutto nel conflitto tra il livello politico federale e quello locale e tra i loro interessi divergenti: «massive pressure within the party [SPD] from the level of local communities which had to cope with the problems of inadequate resources for taking care of the large numbers of asylum seekers»¹³⁶.

¹³³ VOGELSKAMP D., (2010a), Op. cit., p. 228.

¹³⁴ CDU, *Christlich Demokratische Union Deutschlands*, partito democristiano tedesco.

¹³⁵ SPD, *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, partito socialdemocratico tedesco.

¹³⁶ BOSSWICK W., (2000), Op. cit., p. 49.

La questione dell'asilo viene portata dal livello locale a quello nazionale: in diverse occasioni i politici locali hanno fomentato e sfruttato i movimenti di estrema destra per portare l'argomento alla ribalta nazionale e fare pressione sulle decisioni del Governo, soprattutto in occasione delle elezioni nazionali¹³⁷. «The asylum debate and the SPD's decision to accept the constitutional amendment were strongly influenced by subnational mobilization, especially by leaders of the southern states and many mayors»¹³⁸.

In questo senso l'aumento degli episodi di violenza insieme alla riluttanza del Governo a intervenire per proteggere i richiedenti asilo, giocano come ulteriori punti a favore della riforma costituzionale: «For example, the head of the chancellor's office rejected the SPD's demands for special police units to protect asylum seekers after the riots on the grounds that it was pointless to “cure symptoms” when the real problem was the legal right to asylum. In the wake of such statements, the SPD called an emergency party meeting for mid November, which accepted the need to amend Article 16»¹³⁹.

Dopo lunghe trattative, si raggiunge nel dicembre 1992, il famoso *Asylkompromiss*, ancora oggi giudicato controverso. L'emendamento dell'articolo 16 GG aggiunge alla formulazione originale «I perseguitati politici godono del diritto di asilo» una serie di limitazioni. Innanzitutto non hanno diritto ad appellarsi a questo articolo le persone che entrano nel Paese passando per uno Stato membro della Comunità Europea o per uno Stato terzo che abbia aderito alla Convenzione di Ginevra e alla CEDU (quindi da tutti gli Stati confinanti con la Germania). Inoltre, non hanno diritto d'asilo le persone provenienti da un Paese elencato nella

¹³⁷ I socialdemocratici accettano il compromesso sull'asilo anche perchè non volevano che l'argomento dell'asilo giocasse a loro sfavore in occasione della campagna elettorale nel 1994.

¹³⁸ KERAPIN R., (1999), Op. cit., p. 436.

¹³⁹ KERAPIN R., (1999), Op. cit., p. 437.

lista dei Paesi “sicuri”¹⁴⁰. Questi rifugiati possono essere espulsi anche durante il ricorso, a meno che non ci siano seri dubbi sulla legittimità della loro espulsione¹⁴¹.

Viene ridotto l'ambito di applicazione e il contenuto della garanzia del diritto costituzionale, facendolo diventare un “diritto d'eccezione”. Il diritto d'asilo «viene tramutato in un diritto *dello stato* di respingere le persone in cerca di tutela ai confini esterni del paese e di espellerle più velocemente dalla Germania»¹⁴².

La modifica dell'articolo 16 entra in vigore a luglio del 1993 all'interno di un pacchetto di norme sull'immigrazione, il progetto di riforma contiene, oltre al taglio del diritto fondamentale di asilo, altre disposizioni che regolano l'immigrazione¹⁴³: vengono fissate quote annuali per limitare l'ingresso dei migranti di origine tedesca, viene agevolata la naturalizzazione della “seconda generazione” e viene presentata l'opzione per una futura limitazione dell'immigrazione.

«Il cosiddetto compromesso d'asilo era quindi piuttosto un “compromesso sulle migrazioni”»¹⁴⁴ e introduce inoltre nella nuova sezione 34a uno speciale status da concedere a coloro che provengono da una zona di guerra. Quest'ultima novità rimane però inapplicata per diversi anni a causa della disputa tra il Governo federale e gli stati federati a riguardo della modalità di finanziamento per questo speciale status; la norma verrà implementata solo nel 1999 per i rifugiati provenienti dal Kosovo.

¹⁴⁰ Questa lista viene introdotta mediante una legge approvata dal *Bundesrat*

¹⁴¹ Art. 75, *AsylVfG*.

¹⁴² VOGELSKAMP D., (2010a), *Op. cit.*, p. 229.

¹⁴³ KARAKAYAH S. - TSIANOS V., *Il governo delle migrazioni in Germania*, in AA.VV., (2004), *Lavoro migrante. Esperienza e prospettiva*, a cura di Raimondi F. e Ricciardi M., Roma, DeriveApprodi, p. 139.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

1.3.3 Conseguenze dell'*Asylkompromiss* e ulteriori inasprimenti nella tutela dei richiedenti asilo (1994-1999)

«A sharp decrease in application numbers and a considerable increase in expulsions gave the public the impression that the amendment had been the key element in ending the emergency [...] The rate of violent attacks against foreigners, however, remained at a high level»¹⁴⁵.

Dopo l'*Asylkompromiss* crolla il numero delle richieste d'asilo presentate in Germania, i politici accolgono questo dato come segno di un totale successo dell'emendamento costituzionale, ma alcuni punti critici meritano attenzione.

Non è del tutto corretto attribuire la diminuzione delle domande d'asilo al compromesso sull'asilo: innanzitutto l'implementazione di un sistema di controllo regolare delle impronte digitali, nel gennaio 1993, svela alti numeri di richieste d'asilo reiterate e nel giro di pochi anni i tentativi di presentare più di una volta la domanda d'asilo diminuiscono drasticamente; un'importante parte del regolamento per accelerare la procedura d'asilo entra in vigore nell'aprile 1993 e viene subito seguito da un forte calo delle richieste nel mese successivo¹⁴⁶, in generale il numero di richiedenti asilo diminuisce a causa della riduzione delle domande presentate dai paesi dell'Europa centrale e sud-orientale che costituivano quasi il 70% del totale delle domande. «These applicants usually worked during the long processing time until the final negative decision was made. This possibility was obstructed by the April 1993 regulations which resulted in very speed decisions by the BAFI for these so-called “easy countries of origin”»¹⁴⁷.

Altre sono le conseguenze del compromesso sull'asilo che parallelamente all'intensificarsi dei controlli alle frontiere crea un vasto mercato per i trafficanti di esseri umani, infatti «Since legal access into the German asylum procedure was literally only possible via an airport [...], the vast

¹⁴⁵ BOSSWICK W., (2000), Op. cit., p. 50.

¹⁴⁶ Ricordiamo che l'*Asylkompromiss* entra in vigore solo nel luglio 1993.

¹⁴⁷ BOSSWICK W., (2000), Op. cit., p. 50.

majority of 811000 asylum seekers between 1993 and the end of 1999 entered illegally and disguised their entry paths to avoid deportation to a safe third country of transit, thus rendering the safe third country rule of the amendment ineffective»¹⁴⁸.

Nel 1993, in seguito al compromesso sull'asilo, entra in vigore anche un nuovo codice di procedura d'asilo, che comprende una speciale procedura aeroportuale (*Flughafenverfahren*¹⁴⁹) modellata sull'esempio di altri paesi quali l'Olanda, la Danimarca e la Francia. Con questa procedura i richiedenti asilo senza validi documenti vengono detenuti nella cosiddetta zona internazionale dell'aeroporto, in modo da impedire loro di entrare ufficialmente nel territorio tedesco. La procedura all'aeroporto, duramente criticata da molti esperti, viene giudicata parzialmente incostituzionale e nel 1996 la Corte costituzionale federale ne richiede sostanziali modifiche.

Nonostante sia praticamente l'unica via d'accesso legale alla procedura d'asilo in Germania solo 14 richieste d'asilo vengono accettate con la procedura aeroportuale. Il contrasto è tanto più impressionante considerando che nello stesso periodo le richieste presentate sono circa 1.2 milioni (BAFI 1999)¹⁵⁰.

«Dal 1993 un crescente numero di norme ha contribuito a impedire l'accesso alla procedure d'asilo da parte dei rifugiati [...] le norme sui paesi terzi e sui paesi d'origine sicuri, la procedura aeroportuale, la Convenzione di Dublino, diversi accordi multilaterali di riammissione, l'obbligo di visto e le cosiddette *carrier sanctions*»¹⁵¹, ma per rendere la Germania un paese ancora meno desiderabile dai richiedenti asilo viene promulgata anche una nuova legge

¹⁴⁸ BORKERT M. - BOSSWICK W., (2011), Op. cit., p. 101.

¹⁴⁹ Procedura aeroportuale, §18a *Asylverfahrensgesetz*, 1993

¹⁵⁰ BOSSWICK W., (2000), Op. cit., p. 51.

¹⁵¹ VOGELSKAMP D., *La gestione dell'immigrazione in Germania: monitoraggio, controllo ed esclusione repressiva*, in AA.VV., (2010), *Razzismo di stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, a cura di P. Basso, Milano, FrancoAngeli, p. 217.

Basso P. (a cura di) (2010), *Razzismo di stato*, FrancoAngeli, Milano

sulle prestazioni sociali dei richiedenti asilo, l'*Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)*, che separa le prestazioni di questi ultimi dal sistema sociale generale. I sussidi statali per i richiedenti asilo vengono generalmente forniti in natura e sono fissati a livelli minimi. In seguito alla pressione di alcuni stati conservatori del sud¹⁵² la norma viene ristretta ulteriormente nel 1997 con un primo emendamento all' *AsylbLG* e con nuovi emendamenti nel 1998: «This amendment excluded from any benefits exceeding the “bare necessities” all “tolerated” persons¹⁵³ who were found responsible for practical obstacles to expulsion, or refuse to leave voluntarily if possible, or immigrated for welfare benefit reasons»¹⁵⁴.

Regolamenti e norme poco conosciute come questa hanno conseguenze molto gravi sulla condizione di vita dei richiedenti asilo in Germania: il divieto di lavorare, le prestazioni sociali minime e l'obbligo di abitare in alloggi di massa, creano un «regime d'impoverimento sistematico [...] affinché questi sentano di essere indesiderati»¹⁵⁵.

In questo modo, per i richiedenti asilo che vivono in Germania «s'instaura una *dipendenza dalla burocrazia e dall'arbitrio dello stato di diritto*, che prosegue per anni e costringe i rifugiati ad accettare consapevolmente livelli di vita perfino inferiori a quelli dei cittadini tedeschi più indigenti»¹⁵⁶.

Nel 1996 quasi 345000 rifugiati bosniaci vivono in Germania, la norma che regola la situazione dei rifugiati di guerra però, risalente alla fine del 1992, non è ancora stata implementata a causa della disputa tra il livello federale e il livello locale e la maggior parte di queste persone ha ottenuto solamente una “protezione” temporanea, la *Duldung*¹⁵⁷. Questo è un

¹⁵² Tra questi possiamo ricordare la Baviera e il Baden-Württemberg.

¹⁵³ Con il termine persone “tolerate” l'autore si riferisce ai richiedenti asilo che hanno ricevuto la *Duldung*. Tratteremo questo particolare status in seguito.

¹⁵⁴ BOSSWICK W., (2000), Op. cit., p. 52.

¹⁵⁵ VOGELSKAMP D., (2010a), Op. cit., pp. 229-230.

¹⁵⁶ VOGELSKAMP D., (2010b), Op. cit., p. 218.

¹⁵⁷ Art. 60a comma 4, *AufenthG*.

permesso temporaneo rilasciato per motivi umanitari a persone le cui richieste d'asilo sono state respinte, ma il cui rimpatrio è momentaneamente sospeso. Il termine letteralmente significa “tolleranza” e «implica l'illegittimità del soggiorno: pertanto non si tratta di un titolo di soggiorno in senso stretto»¹⁵⁸. I motivi per cui viene sospeso il rimpatrio sono svariati e principalmente legati al principio di *non-refoulement* o allo stato di salute del richiedente. Il soggiorno in Germania delle persone con *Duldung* ha carattere precario e illegittimo, deve essere rinnovato, a seconda dei casi, dopo poche settimane o al massimo dopo tre mesi e le loro condizioni di vita sono ancora più dure di quelle dei richiedenti asilo.

«Large group of war refugees were effectively excluded from access to asylum and the vast majority are locked into the temporary and precarious status of being “tolerated”. They are subject to increasing restrictions on resources for their living and for medical care, and are exposed to the administrative practice of the local immigration authorities which vary from state to state»¹⁵⁹. Generalmete tutti i richiedenti asilo (non solo quelli in possesso di *Duldung*) sono soggetti alla discrezionalità delle pratiche amministrative e alla “violenza burocratica” che varia da regione a regione.

In questi anni vengono firmati molti accordi bilaterali di riammissione e vengono implementati programmi di rimpatrio “volontario”; il numero effettivo dei casi di rimpatrio forzato è contenuto, ma le restrizioni introdotte con l' *Asylbewerberleistungsgesetz* costringono molte persone a lasciare la Germania. «The asylum and temporary protection regulations, especially, became extremely restrictive; they pushed the vast majority of civil war refugees from the Balkans into “voluntary” return»¹⁶⁰.

¹⁵⁸ VOGELSKAMP D., (2010a), Op. cit., p. 233.

¹⁵⁹ BOSSWICK W., (2000), Op. cit., p. 53.

¹⁶⁰ BORKERT M. - BOSSWICK W., (2011), Op. cit., p. 101.

Inoltre, in questi anni le corti sostengono la politica restrittiva del Governo, alcune sentenze rigettano la “protezione dall'espulsione” per casi in cui la persecuzione era perpetrata da agenti non statali. Giudizi del genere sono oggi considerati violazioni all'articolo 3 della CEDU¹⁶¹.

In questo periodo le politiche in materia d'asilo si aprono sempre più verso una prospettiva europea, questo presuppone però che i sistemi di asilo degli Stati membri siano riconosciuti come equivalenti almeno per quanto riguarda alcuni requisiti minimi.¹⁶²

In questo modo la Germania nega la protezione internazionale a quei richiedenti che sono entrati nel suo territorio passando per Paesi “sicuri”, considerando come tali tutti i paesi che fanno parte della Convenzione di Ginevra e della Convenzione europea sui diritti dell'uomo.

Da anni il Governo tedesco è uno degli attori principali nella costruzione di una politica migratoria europea: già nel 1984 intavola accordi con la Francia per una politica comune sui controlli alle frontiere arrivando poi nel 1990 alla firma del trattato di Schengen e della Convenzione di Dublino; «in 1991, Germany, receiving the largest share of asylum seekers in the EU, proposed a harmonization of EU policy on asylum»¹⁶³.

La Germania, come altri Paesi europei che ricevono numerose richieste d'asilo, vedono nella cooperazione europea in questa materia un mezzo per implementare una “distribuzione” più equa dei richiedenti asilo, «political elites in Germany in the early 1990s [...] saw EU asylum policy as a possible venue for securing agreement for some sort of burden-sharing arrangement»¹⁶⁴. Ma nonostante l'insistenza del Governo tedesco neanche al summit di Tampere, nel 1999, si riusciranno a imporre sistemi vincolanti di “distribuzione” dei richiedenti asilo.

¹⁶¹ L'articolo 3 della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo (CEDU) proibisce la tortura e i trattamenti inumani e degradanti.

¹⁶² LUFT S. - SCHIMANY P.(Hg), (2014), *20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven*, Bielefeld, Edition Politik, p. 24.

¹⁶³ BOSSWICK W., (2000), Op. cit., p. 54.

¹⁶⁴ BOSWELL C. - GEDDES A., (2011), *Migration and Mobility in the European Union*, London, Palgrave Macmillan UK, p. 164.

In questi anni la Germania, per tutelarsi anche dai suoi vicini dell'Europa orientale, spinge affinché questi paesi implementino un adeguato sistema d'asilo, potendoli così classificare tra i cosiddetti Paesi terzi “sicuri”¹⁶⁵. Promuovendo una serie di trattati di riammissione con diversi paesi dell'est, la Germania diventa il primo anello di una “chain deportation”¹⁶⁶ che di fatto elude il principio di *non-refoulement*.

Nel 1998 in Germania cambia il panorama politico: dopo 16 anni i socialdemocratici¹⁶⁷ prendono il posto dei conservatori nel governo. Ma nonostante l'SPD si fosse dimostrato estremamente contrario all'*Asylumkompromiss* qualche anno prima, il nuovo Governo non si fa promotore di alcun cambiamento significativo, proseguendo la politica restrittiva cominciata dall'opposizione.

1.3.4 La commissione Süssmuth, le misure d'integrazione e la dimensione europea (2000-2015)

Nonostante il cambio di Governo non porti a nessun miglioramento nelle politiche d'asilo del Paese, si assiste in questi anni ad un'importante svolta nelle politiche migratorie che sembrano finalmente prendere le distanze dalla precedente gestione ventennale basata sul paradigma «*Deutschland ist kein Einwanderungsland*», ossia «la Germania non è un paese d'immigrazione».

La “società multiculturale”, risultato imprevisto di una politica d'immigrazione concepita come temporanea¹⁶⁸ diventa degna di nuove attenzioni; il Ministro dell'Interno promuove una riforma del diritto dell'immigrazione e istituisce una commissione indipendente per questo scopo. La

¹⁶⁵ Inoltre questi paesi avrebbero dovuto adeguarsi alle normative europee per poter rientrare nella Convenzione di Schengen.

¹⁶⁶ BOSSWICK W., (2000), Op. cit., p. 55.

¹⁶⁷ Governo SPD in coalizione con i verdi.

¹⁶⁸ KAMMER P., (2003), Op. cit., p. 176.

commissione Süssmuth¹⁶⁹, formata da politici, esperti e rappresentanti d'istituzioni importanti quali le chiese, gli industriali, i sindacati, nel luglio 2001 mostra, nel report conclusivo dei suoi lavori, che l'immigrazione è diventata necessaria al Paese per motivi demografici ed economici. Poco dopo la presentazione del report, Schily, allora Ministro dell'Interno, avanza una proposta di legge in materia d'immigrazione. Questa segue solo parzialmente le raccomandazioni della commissione e si rivela un peggioramento per alcuni aspetti, tra cui le politiche d'asilo: «it fell behind in several areas (especially in the field of asylum and concerning the age limit for children to immigrate within the family reunion scheme)»¹⁷⁰. In questo modo il Governo spera di ottenere il consenso dei conservatori all'opposizione che nella seconda camera, il *Bundesrat*, detengono la maggioranza. L'opposizione però ugualmente non approva il disegno di legge e dopo aver raggiunto un impasse nel 2004 il cancelliere Schröder negozia la proposta di legge direttamente con i capi dei partiti avversari. A luglio si raggiunge un nuovo compromesso e la legge viene approvata da entrambe le camere per entrare in vigore a gennaio 2005 con il nome “Legge sulla gestione e la limitazione dell'immigrazione e sulla regolamentazione del soggiorno e dell'integrazione dei cittadini dell'Unione Europea e degli stranieri¹⁷¹”.

«Dopo un lungo e sofferto iter parlamentare la “svolta” [della politica migratoria], più volte annunciata, è stata svuotata. Questa legge non modifica il quadro, ma ne migliora alcuni aspetti e ne peggiora altri. La tendenza è quella di “favorire” gli immigrati ad alta qualificazione professionale e scoraggiare la massa degli immigrati a bassa qualificazione»¹⁷²; pur introducendo nuove possibilità per entrare in Germania, tra cui la cosiddetta “green card” per specialisti dell'informatica, si accentua la selezione della forza lavoro in nome dell'interesse nazionale.

¹⁶⁹ La commissione prende il nome da Rita Süssmuth, rappresentante del CDU (democristiani) ed ex presidente della camera parlamentare del *Bundestag*.

¹⁷⁰ BORKERT M. - BOSSWICK W., (2011), Op. cit., p. 102.

¹⁷¹ *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*.

¹⁷² KAMMER P., (2003), Op. cit., p. 181.

Cadono alcune norme che impedivano l'accesso al mercato del lavoro ai richiedenti asilo così come ai familiari “ricongiunti”, pur rimanendo un accesso suscettibile di alcune restrizioni quale il famoso “principio di priorità” (*Vorrangprinzip*) accordato ai lavoratori tedeschi e a quelli appartenenti all'Unione Europea.

In seguito all'11 settembre 2001, si assiste ad uno spostamento delle “misure d'integrazione” che passano dalle politiche di welfare a quelle di controllo e sicurezza; la nuova legge estende le competenze dei servizi d'informazione e le possibilità d'intervento della polizia, facilitando l'espulsione degli stranieri considerati “sospetti”.

La nuova legge si riferisce ai rifugiati e ai richiedenti asilo parlando di “immigrazione umanitaria” per non usare termini quali “diritto d'asilo” che avrebbero richiamato i lunghi dibattiti riguardo all'*Asylkompromiss*.

«In the early 2000s, Germany was under pressure in EU negotiations to introduce a number of more liberal provisions, such as a broader interpretation of the concept of “refugee” to include those with a well-founded fear of persecution on grounds of gender, or by non-state actors»¹⁷³. In conformità con le direttive europee, viene introdotto il riconoscimento dello status di rifugiato in caso di persecuzioni fondate su motivi di genere, così come per quelle attuate da agenti non statali. Inoltre, viene equiparato lo status dei titolari di protezione secondo la costituzione tedesca con quelli riconosciuti secondo la Convenzione di Ginevra.

Un'importante novità della legge consiste nell'introduzione di “misure d'integrazione” fino a quel momento ignorate dal livello politico nazionale. Fin dagli anni '70 l'integrazione sociale degli immigranti era stata favorita da numerose organizzazioni così come dalle amministrazioni e dalle comunità locali ma l'argomento è assente nei discorsi pubblici di un Paese che non si considera paese d'immigrazione. Con la legge del 2005 il BAMF, *Bundesamt*

¹⁷³ BOSWELL C. - GEDDES A., (2011), Op. cit., p. 165.

*für Migration und Flüchtlinge*¹⁷⁴, assume il compito di gestire le misure d'integrazione collaborando con le istituzioni locali. Questo consiste principalmente nell'istituzione di *Integrationskurse*, “corsi d'integrazione” per gli immigrati, corsi di lingua e cultura tedesca la cui partecipazione, in alcuni casi, è obbligatoria per ottenere o rinnovare il permesso di soggiorno. In questi anni parallelamente all'investimento in questi corsi si assiste ad un taglio dei fondi destinati all'assistenza sociale per i migranti¹⁷⁵.

Il BAMF inoltre avvia diversi progetti a livello locale, collaborando con gli enti locali e le ong con lunga esperienza nel campo dell'integrazione¹⁷⁶.

Nonostante la diversa coalizione al Governo lasciasse sperare in un cambiamento di direzione, la tendenza della Germania a ridurre l'entrata di ulteriori immigrati e a rimpatriare gli stranieri nei loro paesi d'origine non sembra cambiare. Si perpetua dunque una logica “*brutalmente selettiva*” che controbilancia l'ampliamento dei diritti per alcuni con nuovi ostacoli per altri¹⁷⁷.

In questo periodo l'arrivo dei richiedenti asilo in Germania continua a diminuire fino a raggiungere un minimo storico nel 2007 con poco più di 19000 richieste d'asilo. Le motivazioni di questo calo sono molteplici: da un lato pesano le conseguenze nel lungo termine dell'*Asylkompromiss* e la situazione economica tedesca, dall'altro la stabilizzazione degli stati dell'Est e la loro adesione, proprio in questi anni, all'UE; inoltre influisce anche la distanza geografica dalle situazioni politiche conflittuali. Il sistema d'accoglienza di conseguenza, originariamente concepito per alloggiare oltre un milione di richiedenti asilo, viene drasticamente ridotto¹⁷⁸.

¹⁷⁴ Il BAMF è l'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati prendendo il posto del BAFI nato nel 1953 con la convenzione di Ginevra.

¹⁷⁵ In modo particolare vengono tagliati i fondi al *Migrationssozialberatung*.

¹⁷⁶ BORKERT M. - BOSSWICK W., (2011), Op. cit., p. 109.

¹⁷⁷ KAMMER P., (2003), Op. cit., p. 186.

¹⁷⁸ PIEPER T., *Germania: i campi come strumenti variabili di controllo delle migrazioni*, in AA.VV., (2010), *Razzismo di stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, a cura di P. Basso, Milano, FrancoAngeli, p. 240.

Nel 2007 la Germania recepisce le direttive europee in materia d'asilo con il *Richtlinienumsetzungsgesetz* (legge di attuazione delle direttive) modificando parzialmente la legge del 2005. Oltre ad implementare le direttive dell'Unione Europea la legge sottolinea anche la necessità di una vera lotta al terrorismo attraverso l'espulsione immediata dei “predicatori d'odio” e mette in guardia dal potenziale abuso che i migranti potrebbero fare dell'istituto del ricongiungimento familiare.

La Germania, anche a causa della diminuzione delle domande d'asilo, sembra essere in questo periodo più scettica a riguardo delle politiche comuni dell'Unione, «Germany managed to play a clever “two-level game” on these provisions, using the EU as an excuse to introduce a broader definition of refugee at home, and using domestic constraints as a reason to tighten proposed EU measures on safe third countries. Thus elements of Germany's domestic asylum policy were Europeanized, while aspects of EU policy became “Germanized”»¹⁷⁹.

Il 2007 è anche l'anno della *Gesetzliche Altfallregelung*, una disposizione di legge che mira a regolarizzare la situazione di chi per tanti anni non ha avuto un titolo di soggiorno ma solo la *Duldung*. Lo scopo principale è quello di togliere, tramite questa “sanatoria” un grosso fardello dal sistema di welfare nazionale permettendo a queste persone di lavorare. Il proposito però è stato un parziale fallimento perché solo 22900 persone presentano domanda di regolarizzazione a fronte di circa 100000 potenziali candidati, inoltre solo la metà delle richieste ha un esito positivo.

Dal 2008 le domande d'asilo cominciano ad aumentare nuovamente e cambia inoltre la provenienza dei richiedenti asilo rispecchiando i cambiamenti geopolitici in atto: se fino a quel momento avevano giocato un ruolo fondamentale i paesi balcanici e dell'ex Jugoslavia ora si aggiungono anche i paesi asiatici e del medio oriente.

¹⁷⁹ BOSWELL C. - GEDDES A., (2011), Op. cit., p. 165. Lo stesso processo di “germanizzazione” delle politiche europee è visibile oggi.

Nel 2012 la Siria rappresenta, a causa dell'inizio della guerra, il terzo Paese d'origine dei richiedenti asilo e la Germania in questi anni, oltre a rimanere meta dei paesi dell'ex-Jugoslavia diventa la destinazione principale dei rifugiati provenienti da numerosi paesi asiatici: Afghanistan, Iraq, Iran e Pakistan.

Sempre nel 2012 con circa 65000 domande d'asilo la Germania si aggiudica, per la prima volta dopo il 2001, il numero più alto di richieste di protezione internazionale presentate nell'UE ¹⁸⁰.

I dati degli anni successivi hanno continuato ad aumentare sensibilmente e ad oggi il paese rimane la meta privilegiata dalla maggior parte dei richiedenti asilo che riescono ad arrivare in Europa. Oltre alle opportunità lavorative e al sistema di welfare, la presenza di numerose comunità straniere rappresenta un forte elemento di attrazione.

Nel 2015 il numero degli arrivi aumenta ulteriormente e di fronte al numero crescente dei richiedenti asilo che giungono tramite la rotta balcanica la Germania decide, a fine agosto, di sospendere temporaneamente il regolamento di Dublino per i rifugiati siriani avvalendosi della “clausola di sovranità”. Essa rappresenta la possibilità per uno Stato membro di assumersi la responsabilità per l'esame della domanda di protezione internazionale nonostante non sia tenuto a farlo ai sensi dei criteri di competenza indicati dal Regolamento Dublino¹⁸¹.

Anche se la decisione viene revocata già nel mese di ottobre il numero di richiedenti asilo che entrano in Germania nel 2015 supera il milione¹⁸².

Il dato, per stessa ammissione della Germania, non è del tutto attendibile: si pensa infatti che in quella situazione caotica tante persone siano state contate più volte e che alcuni rifugiati abbiano presentato richieste multiple nella speranza di essere assegnati ad una diversa zona della

¹⁸⁰ Nel 2012 la Germania riceve circa il 23% delle richieste presentate nell'Europa a 27, mentre nel 2001 rappresentavano il 20%.

¹⁸¹ BRAMBILLA A. - MORANDI N., (2015), Op. cit., p. 65.

¹⁸² Ufficialmente la sospensione del regolamento Dublino rimane in vigore dal 21 agosto al 21 ottobre 2015. I dati ufficiali, seppur controversi, parlano di circa 1100000 persone entrate in Germania nel 2015.

Germania¹⁸³. Il numero delle richieste d'asilo presentate nel paese diverge considerevolmente rispetto al numero degli ingressi: a dicembre 2015 infatti il numero di richieste di protezione internazionale si attestava a circa 477000. Anche se in parte la divergenza è giustificata dalla lentezza nella registrazione delle domande d'asilo, i dati indicano che quasi la metà dei rifugiati è transitato in Germania cercando di raggiungere altri paesi.

La difficoltà di gestione di numeri così alti ha causato un aumento della tensione politica, la reazione quasi immediata è stata quella di adottare due *Asylpakete* contenenti diverse misure restrittive in materia d'asilo allo scopo di scoraggiare l'arrivo di ulteriori richiedenti asilo.

In Germania la storia dell'asilo è in particolare caratterizzata da alcuni elementi: un'iniziale politica liberale in materia di asilo e immigrazione; un duro inasprimento dei toni sulla tematica dell'asilo accompagnato da una violenza sociale nei confronti dei rifugiati; l'approvazione dell'*Asylkompromiss* e di numerose altre norme restrittive nel tentativo di respingere l'arrivo di nuovi richiedenti asilo nel Paese che riceve da anni il maggior numero di domande d'asilo tra i Paesi della UE.

In Germania la storia dell'asilo è particolarmente caratterizzata da alcuni elementi: un'iniziale politica liberale in materia di asilo e immigrazione; un duro inasprimento dei toni sulla tematica dell'asilo, accompagnato a volte anche da violenza sociale nei confronti dei rifugiati; l'approvazione dell'*Asylkompromiss* e di numerose altre norme restrittive, nel tentativo di respingere l'arrivo di nuovi richiedenti asilo nel Paese che, é doveroso ricordare, riceve da anni il maggior numero di domande d'asilo tra i Paesi della UE.

Nel secondo dopoguerra la Germania ha ricevuto un numero impressionante di rifugiati e sfollati che venivano ben accolti sia per motivi puramente politici, legati all'opposizione tra i blocchi,

¹⁸³ Nei capitoli successivi spiegheremo il sistema di distribuzione territoriale dei richiedenti asilo usato in Germania.

che per ragioni di tipo economico. Le esigenze del mercato tedesco infatti hanno favorito una politica liberale, sia in materia d'asilo che per quanto riguarda l'immigrazione per lavoro.

Col passare degli anni però i toni del dibattito pubblico sul diritto d'asilo si sono inaspriti e parallelamente è aumentata la violenza e gli attacchi xenofobi di alcune frange della società civile nei confronti dei migranti forzati. Nel 1993 è stato quindi approvato l'Asylkompromiss nel tentativo di precludere l'accesso al Paese a tutti coloro che cercano di abusare del diritto d'asilo e del sistema di welfare tedesco. In ambito europeo la Germania ha alternato fasi di forte coinvolgimento sulla tematica dell'asilo a momenti di maggior scetticismo sulle misure dell'Unione, riuscendo ancora oggi sapientemente a «germanizzare»¹⁸⁴ le politiche dell'UE facendo valere il suo ruolo predominante.

Tutta la storia del diritto d'asilo tedesco è segnata da numerosi e disparati tentativi di ridurre la tutela dei migranti forzati, in modo da dissuadere l'arrivo di nuovi rifugiati. Nonostante i numerosi restringimenti, la Germania continua ad essere il Paese europeo che accoglie ogni anno il maggior numero di richieste d'asilo.

¹⁸⁴ BOSWELL C. - GEDDES A., (2011), Op. cit., p. 165.

2 L'ACCOGLIENZA IN ITALIA: IL CASO DELLO SPRAR DI PALERMO

Panormus conca aurea suos devorat alienos nutrit

All'interno del Palazzo Pretorio, sede del Municipio di Palermo, è posta una statua che rappresenta il Genio di Palermo, emblema della città e simbolo dei suoi abitanti.

La scultura, di cui non si conosce con precisione né l'origine né l'autore, è certamente precedente al XV secolo, ma colpisce ancora oggi per la forza del motto latino inciso sul suo basamento: “*Panormus conca aurea suos devorat alienos nutrit*”. La storicità della frase, “Palermo, conca d'oro, divora i suoi e nutre gli stranieri”, si riferisce alle numerose dominazioni straniere dell'isola, ma sembra ben rappresentare anche ai nostri giorni Palermo, e più in generale la Sicilia, come luoghi che accolgono e nutrono gli stranieri.

La prima imbarcazione carica di immigranti è arrivata a Lampedusa nel 1992 e da allora la Sicilia è meta di sbarchi per migranti forzati e richiedenti asilo che cercano di raggiungere le spiagge siciliane come varco d'ingresso nell'agognata Europa dei diritti. Il numero e la consistenza degli sbarchi è fortemente condizionato dalla mutevole situazione internazionale, ma non erano mai state prima d'ora raggiunte le cifre degli ultimi anni: nel 2014 circa 170000 persone sono arrivate sulle coste italiane e nel 2015 la cifra s'aggira attorno ai 154000.

Allo stesso tempo, pur essendo in prima linea per quanto riguarda i soccorsi e i centri di prima accoglienza, la Sicilia è l'unica regione italiana che ancora non si è dotata di una legge regionale per l'integrazione di immigrati e richiedenti asilo.¹⁸⁵

Nell'anno 2013 Palermo si distingue per le numerose iniziative che vedono gli immigrati protagonisti di questa città che, come il sindaco¹⁸⁶ non smette di ripetere, ha una profonda cultura dell'accoglienza.

L'amministrazione decide di concedere la cittadinanza onoraria a tutti gli stranieri residenti e, singolarmente, a 90 alunni figli di immigrati, nati e cresciuti a Palermo.

La città entra a far parte della rete internazionale delle città interculturali e sostiene la campagna "L'Italia sono anch'io" per il diritto di voto e la modifica della legge sulla cittadinanza.

Il 27 settembre 2013 è la data del primo sbarco a Palermo, che a motivo della sua posizione geografica non era mai stata città d'approdo. Da quel giorno anche il capoluogo di regione è direttamente interessato dall'arrivo dei richiedenti asilo che dal canale di Sicilia raggiungono la città con le navi che li traggono in salvo.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Le Regioni e gli enti locali hanno un ruolo importante per quanto riguarda l'accesso al welfare dei cittadini stranieri, in materia di interventi e servizi sociali vi è addirittura una competenza legislativa esclusiva delle Regioni.

¹⁸⁶ Leoluca Orlando è sindaco di Palermo per la quarta volta, non consecutiva, da maggio 2012.

¹⁸⁷ Il fenomeno acquista sempre più rilevanza grazie alle operazioni di salvataggio, a cominciare da Mare Nostrum.

Ad ottobre nasce la Consulta delle Culture, organo rappresentativo di coloro che non hanno la cittadinanza italiana, ma risiedono a Palermo, formata da 21 membri eletti da cittadini di paese comunitari ed extracomunitari. Questa vuole essere uno strumento di rappresentanza politica per gli immigrati e ha funzioni consultive e propositive per le scelte di governo dell'amministrazione.

Nello stesso anno il sindaco di Palermo decide insieme all'amministrazione comunale di partecipare al bando SPRAR per il triennio 2014-2016; era infatti da una breve periodo del 2007 che Palermo non gestiva alcun progetto d'accoglienza SPRAR¹⁸⁸.

2.1 All'interno dello SPRAR

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è composto da una rete di enti locali che gestiscono l'accoglienza nei propri territori. Gli enti che volontariamente scelgono di partecipare accedono, per l'implementazione del programma d'accoglienza, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo e si avvalgono del fondamentale contributo del terzo settore che realizza questi progetti. L'intera rete SPRAR è coordinata e monitorata dal Servizio Centrale, con sede a Roma, gestito dall'ANCI.¹⁸⁹

A partire dal mese di marzo 2015 ho svolto un tirocinio all'interno dell'équipe di un ente gestore SPRAR; in questo modo ho avuto l'occasione di osservare il funzionamento del progetto partecipando alle attività di gestione della struttura. Dopo circa cinque mesi di osservazione partecipante ho realizzato alcune interviste semistrutturate a testimoni privilegiati dell'intera rete SPRAR della città, continuando per altri due mesi circa l'osservazione diretta.

¹⁸⁸ Nel 2007 il progetto SPRAR era gestito da Stella Maris e l'unica notizia che sono riuscita a reperire in Comune durante le mie interviste è che il progetto fosse fallito per inadempienza.

¹⁸⁹ Associazione Nazionale dei Comuni Italiani.

Il capitolo che segue è frutto della rielaborazione del diario etnografico e delle interviste effettuate a Palermo.

L'amministrazione comunale di Palermo, attraverso l'Unità Operativa Progettazione Speciale, partecipa al bando del Ministero dell'Interno per il programma territoriale di accoglienza integrata del triennio 2014-2016¹⁹⁰.

La progettazione, dopo essere stata approvata, è attiva dal 1 febbraio 2014. Palermo ha a disposizione 100 posti iniziali con la previsione di ulteriori posti aggiuntivi obbligatori: 84 sono i posti per le categorie ordinari¹⁹¹, a cui se ne sommano 42 aggiuntivi, da attivare su richiesta del Ministero dell'Interno, 4 posti per richiedenti che appartengono alla categoria vulnerabili, ossia disabili o con gravi forme di disagio psichico e 12 per i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo.¹⁹²

L'ente locale è il responsabile del progetto SPRAR, ma concretamente sono attori del terzo settore che implementano l'accoglienza: a Palermo gli enti attuatori sono 5 e aprono le strutture ricettive a misura della loro disponibilità.

A febbraio 2014 apre “Casa San Francesco” gestita dalla Cooperativa Insieme che ospita inizialmente 30 richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione internazionale, ma che ben presto diventano 45 con 15 posti aggiuntivi. Quasi subito infatti viene richiesto di attivare anche i posti aggiuntivi previsti dal progetto e ogni ente gestore aumenta quindi del 50 % la sua capacità ricettiva.

A marzo il Consorzio Sol.co (Rete di Imprese Sociali Siciliane) apre lo SPRAR “Palagonia” dove ospita 26 richiedenti asilo, mentre i 13 posti per gli aggiuntivi verranno collocati in un altro

¹⁹⁰ Il progetto SPRAR è stato prolungato e si concluderà alla fine del 2017.

¹⁹¹ Sono considerati ordinari gli adulti che non appartengono alla categoria vulnerabili ossia coloro che presentano gravi forme di disagio mentale o disabilità.

¹⁹² MSNARA è l'acronimo per questa categoria, mentre i minori stranieri non accompagnati sono semplicemente MSNA.

edificio: l'appartamento di “Via Cordova”. Nel mese di aprile arrivano i primi ospiti vulnerabili nel centro Apriti cuore¹⁹³, un centro misto che accoglie anche disabili italiani e che riserva per l'accoglienza di richiedenti asilo solo 4 posti, non ampliabili. A giugno dello stesso anno, apre “Al centro del mondo” lo SPRAR per MSNARA gestito sempre da Sol.Co in collaborazione con l'istituto Don Calabria e la Coop. Soc. Badia Grande; qui vengono ospitati 12 ragazzi ed essendo una comunità per minori, non viene chiesto loro nessun ampliamento nei posti da mettere a disposizione; nello stesso mese anche lo SPRAR del Centro Astalli, che dispone di 20 posti con la possibilità di ulteriori 10 aggiuntivi, avvia il progetto d'accoglienza indirizzato, almeno inizialmente, a nuclei familiari di richiedenti asilo; infine a luglio apre anche lo SPRAR gestito dall'associazione C.R.E.S.M. con 8 posti più 4 aggiuntivi, riservati ad utenti donne.

2.1.1 Come e dove nasce il Centro Astalli¹⁹⁴

Il Centro Astalli è nato a Palermo nel 2003 come scuola d'italiano per stranieri, grazie ad un gruppo di volontari. Negli anni si è trasformato e cresciuto e al momento offre, sempre con il supporto di soli volontari, numerosi servizi dedicati ad immigrati extracomunitari.

Nel pomeriggio del mio primo giorno di tirocinio mi è stato mostrato il centro diurno dove vengono offerti numerosi servizi: la mensa per il servizio colazione; le aule della scuola d'italiano e del doposcuola; la sala dello sportello lavoro, quella del centro d'ascolto e dello sportello legale; l'ambulatorio medico; il banco farmaceutico; la lavanderia; i bagni per il servizio docce; il bazar per i vestiti ecc.

¹⁹³ In questo caso la convenzione con il Comune è fatta dalla Cooperativa Sociale Badia Grande ma poi concretamente gestito dalla Onlus Apriti Cuore che mette a disposizione la struttura.

¹⁹⁴ Il Centro Astalli è la sede italiana del Servizio dei Gesuiti per i Rifugiati (Jesuit Refugee Service, JRS) che da oltre trent'anni è impegnato in numerose attività a servizio dei richiedenti asilo.

Uno dei volontari di lunga data, oggi operatore SPRAR, mi illustra nel dettaglio la gestione dei servizi, quali sono le modalità d'accesso e mi spiega anche dei progetti di sensibilizzazione che vengono svolti nelle scuole.

Già nel 2009 in ats¹⁹⁵ con il Comune, la Onlus realizza un centro sperimentale di accoglienza per richiedenti asilo. Ma se questo era un supporto momentaneo per rifugiati in cerca di una soluzione abitativa, nel 2014, diventando ente gestore SPRAR, il CA¹⁹⁶ si dota di un'équipe multidisciplinare di lavoro. Ne fanno parte la responsabile del progetto d'accoglienza, un'assistente sociale, un operatore legale, un inserviente/nottturnista e cinque “assistenti familiari”¹⁹⁷, per un totale di 9 elementi.

Il Centro Astalli può ospitare fino a un massimo di 30 persone (20 posti ordinari e 10 aggiuntivi). Nel progetto originale questi 30 posti erano destinati a nuclei familiari di richiedenti asilo, ma, data la scarsa richiesta d'accoglienza da parte di famiglie e una domanda maggiore di posti per utenti maschi soli, il target iniziale degli ospiti è parzialmente cambiato.

Il centro d'accoglienza per richiedenti asilo è situato in un'ala diversa del palazzo rispetto al centro diurno, ma solo un piano di scale separa le due strutture; l'operatore mi spiega che è importante distinguere i due centri che «sono paralleli, anche se in certi aspetti i loro percorsi s'incrociano»¹⁹⁸. Ad esempio, i beneficiari dello SPRAR possono accedere come gli altri immigrati ai numerosi servizi offerti dal centro di volontariato¹⁹⁹, in particolare alla scuola d'italiano, alle visite mediche e ai diversi corsi offerti.²⁰⁰

¹⁹⁵ ATS: associazione temporanea di scopo.

¹⁹⁶ Per semplicità a volte indicherò il Centro Astalli con la sigla CA.

¹⁹⁷ Gli operatori sociali vengono chiamati «assistenti familiari» perché secondo il progetto iniziale il target di riferimento dello SPRAR del Centro Astalli sono i nuclei familiari.

¹⁹⁸ Operatore dello SPRAR del CA, volontario presso il centro diurno.

¹⁹⁹ I servizi del centro Astalli sono a bassissima soglia: per accedere basta essere tesserati, il tesseramento non comporta nessun costo né viene richiesto il possesso di un permesso di soggiorno in corso di validità.

²⁰⁰ Al momento dell'osservazione (e del tirocinio) sono attivi il corso di inglese, quello d'informatica e quello per la patente di guida.

La struttura che ospita il Centro Astalli, è nel quartiere di Ballarò in pieno centro storico, dove ha luogo ogni giorno il consueto mercato da cui prende nome la zona. Anticamente abitata da arabi ed ebrei è oggi luogo in cui risiedono principalmente persone provenienti dall'Africa subsahariana.

Il volontario mi spiega brevemente che «Palermo è a zone per i migranti: qua a Ballarò ci sono principalmente subsahariani; via Lincon è cinese; il quartiere Noce bengalese e i magrebini si sono installati nei pressi della stazione, verso via Oreto. La zona Notarbartolo invece è frequentata e vissuta più che altro da est europei». Fatta eccezione per le persone provenienti dall'Europa dell'est, gli immigrati risiedono principalmente in zone molto centrali della città che, a differenza di quello che accade in altre città italiane, sono considerate pericolose e abitate per lo più da fasce sociali deboli che non possono permettersi di vivere in quartieri residenziali ritenuti migliori.

Ballarò è una zona molto critica anche se, mi spiega l'operatore, la forte presenza degli immigrati in questi ultimi anni «ha stemperato il clima di criminalità che caratterizzava il quartiere». I cittadini girano più tranquillamente per queste strade della città perché non sono più deserte e buie essendo sempre frequentate, anche la sera tardi, dalle comunità africane che vi risiedono.

Presentandomi la città di Palermo, il volontario del centro mi ha illustrato i principali attori sociali della loro rete territoriale²⁰¹ e in modo originale mi ha spiegato lo spirito della comunità locale: «a Palermo ci sono due regole fondamentali: 1) nessuno muore mai di fame; 2) trovi sempre un posto da dormire (se sei palermitano o conosci un po' di gente del luogo)». Con queste “regole di sopravvivenza” l'operatore voleva farmi capire quanta solidarietà ed empatia si possa trovare nel cittadino medio e nelle numerose organizzazioni di volontariato della città nei

²⁰¹ La rete territoriale è formata da numerosi attori sociali che verranno presentati nel corso del capitolo.

confronti di chi è in condizioni di necessità. Non solo nei confronti degli indigenti del luogo, ma anche verso gli immigrati, a condizione però che non siano completamente privi di reti sociali.

2.1.2 Luoghi dell'accoglienza

Il 17 marzo 2015 inizio il tirocinio presso lo SPRAR del CA; la settimana precedente ero già stata accolta dall'assistente sociale²⁰² che mi aveva mostrato la struttura e presentato parte dell'équipe.

Il centro d'accoglienza occupa un piano di un palazzo storico in pieno centro città; rifugiati e richiedenti asilo si sono trasferiti in questa struttura alla fine del 2014 perché i locali erano in fase di ristrutturazione. Infatti il palazzo, anche se sembra fatiscente nelle sue parti inutilizzate, appare perfettamente rinnovato negli spazi adibiti allo SPRAR.

I locali dedicati al progetto d'accoglienza sono formati da due ampi corridoi lungo i quali si affacciano le stanze degli ospiti, l'ufficio, la sala comune (sala tv), i bagni, la lavanderia, il magazzino e la sala per la preghiera. All'entrata c'è un piccolo disimpegno con alcuni divanetti dove i beneficiari possono accogliere i loro ospiti che, secondo il regolamento interno, non hanno accesso al resto della struttura. Una porta a vetri separa parzialmente la parte del centro dove vengono ospitati i nuclei familiari: questi al momento sono tre, quindi solo nove posti su trenta sono occupati da famiglie.

2.1.3 L'ufficio

Entro in ufficio: una sola stanza funge da ufficio per tutti i membri dell'équipe, lo spazio è abbastanza ristretto ed è arredato con due scrivanie munite di computer, due telefoni e un armadio a muro dove viene riposta la documentazione. La porta dell'ufficio è aperta e resta

²⁰²

L'assistente sociale è la tutor del mio tirocinio, d'ora in poi abbrevierò Assistente Sociale con AS.

sempre così, mi spiegano, in modo da consentire ai beneficiari di entrare liberamente per qualsiasi necessità. Il viavai di ospiti e operatori è incessante, citofono e telefono suonano spesso dando l'impressione di frenesia. Certi operatori sembrano costantemente indaffarati: entrano ed escono dall'ufficio, rispondono al telefono, parlano con gli utenti sulla soglia della porta perché non hanno tempo di sedersi alla scrivania. Altri invece siedono in relativa tranquillità dietro la scrivania e lavorano ad aspetti burocratici sul computer, solo di tanto in tanto si interrompono perché qualche beneficiario entra in ufficio per chiedere qualcosa.

Un operatore qualche settimana dopo mi confesserà che preferisce avere il turno di domenica per lavorare alla rendicontazione e ad altri aspetti amministrativi del progetto perché è l'unico giorno della settimana in cui resta solo in ufficio e può concentrarsi su quello che sta facendo senza doversi interrompere di continuo. La porta rimane comunque aperta per permettere agli utenti di entrare in caso di bisogno, ma non c'è nessun altro operatore.

La prima impressione è che un solo ufficio non sia sufficiente e che agli operatori manchi spesso il tempo per gestire tutto in modo adeguato.

2.1.4 Una mattinata in questura

L'assistente sociale mi propone di andare in questura con l'operatore legale per il rinnovo del permesso di soggiorno di un utente e delle sue figlie. L'avvocato²⁰³ controlla di avere tutta la documentazione necessaria e partiamo. La questura di Palermo è in centro città, ma l'Ufficio Immigrazione della questura è stato trasferito in una zona periferica, a San Lorenzo Colli e impieghiamo una buona mezz'ora per arrivarci con i mezzi pubblici.

Un gran numero di persone è in attesa, sia fuori che dentro l'edificio. Entriamo e un istante dopo un agente della questura si mette ad urlare per chiedere a tutti i presenti di aspettare in cortile,

²⁰³ Anche se talvolta userò i due termini come sinonimi l'operatore legale di uno SPRAR, secondo le linee guida, non deve necessariamente essere un avvocato.

fuori dall'edificio. Noi però non usciamo, anzi, ci avviamo al secondo piano «perché abbiamo un appuntamento», mi spiega l'operatore legale. Dopo una breve attesa è il nostro turno. Gli agenti, che sembrano conoscere l'operatore legale del CA, sono cortesi e molto pazienti con le bambine piccole che si muovono disordinatamente per tutto l'ufficio. La procedura non è molto lunga, ma non possiamo portarla a conclusione perché manca la marca da bollo! L'operatore legale sembra un po' stupito e subito dopo preoccupato di dover chiedere un ulteriore appuntamento e dover tornare un'altra volta in questura. L'agente che si sta occupando della procedura però si dimostra comprensivo e ci lascia la possibilità di procurarci la marca da bollo e portargliela in mattinata per non dover tornare un'altra volta.

Mentre l'operatore legale va a cercare l'ufficio postale più vicino io resto con l'utente e le figlie ad aspettare che sia il loro turno per la rilevazione delle impronte digitali. Questa operazione richiede un po' più di pazienza, anche se le persone in attesa prima di noi non sembrano tante. L'operatore legale mi spiegherà più tardi che spesso il kit per il rilevamento delle impronte va in tilt.

In ogni caso, dobbiamo aspettare ancora tanto tempo prima che torni l'avvocato con la marca da bollo e solo alla fine della mattinata possiamo lasciare la questura.

L'impressione che ho da questa mattinata è che i richiedenti asilo accolti presso lo SPRAR abbiano un trattamento preferenziale in questura e che le attese all'ufficio immigrazione non siano troppo lunghe; se non fosse stato per un errore dell'operatore legale non saremmo dovuti rimanere tutta la mattinata in questura. In parte, le agevolazioni sono giustificate da una collaborazione quasi quotidiana tra gli agenti e gli operatori legali e probabilmente un altro richiedente che autonomamente si presenti in questura privo di marca da bollo o di qualche altro documento non avrebbe il nostro stesso trattamento.

2.1.5 Accompagnamento all'ospedale

La mattina seguente, il 18 marzo, sono ancora insieme all'operatore legale. Oggi accompagniamo alcuni beneficiari all'Ospedale Civico di Palermo dove hanno appuntamento per una visita di controllo.

Non capisco perché ad occuparsi degli accompagnamenti in ospedale sia l'operatore legale, nei giorni seguenti mi spiegherà che è lei ad occuparsi anche di altri aspetti sanitari degli utenti.

Alcuni di loro sembrano infastiditi, quasi arrabbiati, perché dovranno fare un prelievo del sangue per le analisi. L'operatore mi spiega che questi richiedenti asilo sono già stati visitati parecchie volte perché le loro analisi del sangue mostravano, al momento dello sbarco, tracce di malattie infettive.

Sembra incomprensibile agli occhi degli utenti il motivo della visita, loro si sentono bene ma i medici continuano a prelevargli il sangue.

«Si bevono il nostro sangue» accusa un po' spaventato uno dei richiedenti asilo parlando dei medici.

La frase mi fa sorridere ma anche riflettere, fin da subito, sull'importanza di una mediazione che non sia solo linguistica bensì culturale e aiuti a comprendere le logiche della società in cui i richiedenti asilo sono approdati.

2.1.6 Routine mattutina

Arrivata allo CA, il 19 marzo, l'assistente sociale mi mostra come comincia solitamente la sua giornata di lavoro: passiamo in tutte le stanze degli ospiti, svegliamo chi ancora dorme e dopo qualche breve saluto (e nel mio caso presentazione) cerchiamo di spronare tutti a prepararsi per andare ai corsi d'italiano. «Sono tanti i beneficiari che non capiscono l'importanza di imparare

l'italiano» come primo passo per la loro integrazione, mi spiega l'assistente sociale, ed è importante per questo continuare a motivarli.

2.1.7 Riunione d'équipe

La gestione di un progetto di accoglienza integrata richiede un forte lavoro di squadra, ogni componente dell'équipe ha il suo ruolo ma allo stesso tempo è necessaria una buona dose di elasticità professionale che permetta uno sguardo globale rispetto al progetto e ai singoli casi. L'équipe è il luogo privilegiato dove ricomporre il lavoro dei singoli operatori e le riunioni d'équipe sono indispensabili per condividere i risultati raggiunti o le difficoltà incontrate, programmare interventi futuri e verificarli in modo da “garantire un approccio complessivo nella conduzione del progetto [...] e nella presa in carico dei singoli beneficiari”.²⁰⁴

Il 20 marzo partecipo alla prima riunione d'équipe, sono presenti: gli operatori sociali, il notturnista, l'assistente sociale, l'operatore legale, la coordinatrice/responsabile del progetto e il presidente della Onlus. Quest'ultimo non partecipa in modo costante alle riunioni poiché non fa parte dell'équipe di lavoro del progetto d'accoglienza ma si occupa principalmente di aspetti burocratico-amministrativi. Per la coordinatrice invece è l'ultima riunione fino al mese di giugno perché è in partenza e a causa di un progetto di lavoro non potrà essere a Palermo. Durante le riunioni la porta dell'ufficio resta chiusa. Di tanto in tanto qualche beneficiario bussa per chiedere qualcosa agli operatori ma se non si tratta di cose particolarmente urgenti, le richieste vengono rimandate alla fine dell'incontro.

La riunione è molto lunga, emergono di continuo e senza apparente ordine diverse questioni da affrontare ma per mancanza di tempo vengono trattate solo quelle ritenute più urgenti. L'équipe

²⁰⁴ ANCI, Servizio Centrale, (2015), *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, p. 14. (D'ora in avanti indicato Manuale SPRAR)

discute delle situazioni specifiche di alcuni beneficiari ma anche di problematiche di gestione generale. Per queste ultime a volte si percepisce l'esigenza di un confronto più ampio ed è in questo modo che vengo a sapere dell'esistenza, almeno fino a qualche mese prima, di altre riunioni: quelle tra tutti gli enti gestori dello SPRAR di Palermo che, come mi spiega l'AS «non sono incontri ufficiali ma occasioni di confronto e di messa in comune d'idee o di problematiche». Queste riunioni si tenevano con una frequenza di 15-20 giorni fino a settembre 2014 quando, senza un apparente motivo, sono state interrotte.

L'AS del Centro Astalli mi dice anche che «Da un confronto informale con gli altri enti gestori SPRAR di Palermo è emersa l'esigenza di ricominciarle e già da tempo è stato fatto presente all'ente capofila (ossia il Comune di Palermo, nella figura di A.E.)».

Durante l'incontro d'équipe, noto che gli operatori, fatta eccezione per il legale, non conoscono la situazione giuridica dei beneficiari del centro d'accoglienza. Da questo primo esempio, che verrà confermato in altre occasioni, mi accorgo che le diverse figure professionali sono responsabili per determinati aspetti del percorso d'accoglienza e integrazione dei richiedenti ma che questa settorializzazione non viene adeguatamente compensata da una condivisione del proprio lavoro in seno all'équipe. L'assistenza sanitaria, gli aspetti sociali, il percorso scolastico e le procedure legali rischiano in questo modo di procedere su binari paralleli e viene meno lo sguardo globale, più volte raccomandato nel manuale operativo dello SPRAR²⁰⁵, indispensabile a favorire la presa in carico della persona nella sua interezza.

Alla fine della riunione mi consulto con l'operatore legale e scrivo, in calce al verbale della riunione, uno specchietto che riassume la condizione giuridica degli ospiti dello SPRAR.

²⁰⁵ Manuale SPRAR.

Le settimane seguenti capisco che questo tentativo è stato inutile infatti nessun operatore legge il verbale e per ogni aspetto legale continuano tutti a chiedere all'avvocato quale sia la situazione giuridico dei beneficiari del centro.

Il problema allora sembra non essere lo scarso scambio di informazioni quanto più la poca considerazione che ogni operatore dà agli aspetti che non siano di sua stretta competenza.

2.1.8 Adempimenti burocratici

Il percorso dei richiedenti asilo è costellato fin dal loro arrivo in Italia da numerosi adempimenti di carattere burocratico indispensabili per garantire loro un soggiorno “regolare”.

Il 25 marzo, insieme all'operatore legale, accompagno all'Ufficio Anagrafe alcuni richiedenti asilo che devono ufficializzare il cambio di residenza. L'avvocato durante il tragitto mi spiega che molti degli ospiti dello SPRAR devono ancora registrare il cambio di residenza, alcuni perchè sono stati trasferiti da relativamente poco tempo, altri invece non hanno ancora cambiato domicilio dopo il trasloco nella nuova struttura d'accoglienza del Centro Astalli.²⁰⁶

In questo ufficio, mi spiega l'operatore legale, i rapporti sono un po' difficili: «La signora C. che si occupa di queste procedure è molto rigida, mi riceve con massimo quattro utenti per volta anche se devono presentare tutti la stessa richiesta. Inoltre, per effettuare queste pratiche, è necessario prendere appuntamento ed è possibile farlo solo due mattine a settimana». Avendo ottenuto un appuntamento per questa mattina l'operatore decide di accompagnare questi quattro beneficiari anche se due di loro devono chiedere il permesso d'assentarsi da lavoro²⁰⁷ per venire. Tra tutti quelli che devono effettuare il cambio di residenza la scelta cade su di loro, che avendo

²⁰⁶ La struttura dove attualmente alloggiavano gli ospiti SPRAR era in fase di ristrutturazione e i beneficiari risiedevano in altri due edifici della città.

²⁰⁷ Per lavoro intendo in questo caso un periodo di apprendistato retribuito con una borsa lavoro.

da poco rinnovato il permesso di soggiorno, devono rinnovare anche l'iscrizione al Sistema Sanitario Nazionale.

L'iscrizione alle liste anagrafiche rappresenta un presupposto indispensabile per l'integrazione degli stranieri in Italia perché è “requisito essenziale per poter effettivamente esercitare altri diritti fondamentali”²⁰⁸ quali, ad esempio, l'accesso all'assistenza sociale e l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale (SSN).

L'Ufficio Anagrafe non è collegato direttamente al centro città e per raggiungerlo dobbiamo cambiare due autobus impiegando parecchio tempo.

Entriamo, c'è una sedia vuota dietro al front desk ma l'operatore legale non ha bisogno d'indicazioni e ci dirigiamo direttamente al piano di sopra verso l'ufficio che si occupa dei migranti. La porta è chiusa e per un quarto d'ora non accenna ad aprirsi. Mentre aspettiamo altre due persone arrivano e come noi si siedono fuori dalla porta dell'ufficio. L'avvocato mi spiega che lavorano diverse persone in quell'ufficio e forse la signora C. è libera e può riceverci. Appena la porta si apre per fare entrare una delle persone che era arrivata dopo di noi chiediamo della signora C., la persona sulla soglia dell'ufficio si gira e chiede alla collega, da lontano si sente una voce che risponde, in malo modo, che dobbiamo aspettare. Dopo una lunga attesa finalmente la signora C. dice che possiamo entrare, ma solo l'operatore legale accompagnata da un richiedente per volta, io resto ad aspettare fuori con gli altri tre utenti. Dopo un po' di tempo escono ma anziché far entrare uno degli altri beneficiari l'operatore dice che dobbiamo andarcene e tornare con un altro appuntamento. Un po' confusi prendiamo la strada del ritorno, in autobus l'operatore mi spiega cosa è andato storto: «il Centro Astalli è un ente con tanto di statuto, credenziali ecc...non è un privato! Ma la signora C. insiste che non basta la delega del presidente

²⁰⁸ ASGI, Anusca, Cittalia, Servizio Centrale, UNHCR, (2014), *Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale*, Roma, DigitaliaLab, p. 1.

della Onlus e vuole che venga lui di persona per firmare la dichiarazione di ospitalità, ossia un documento che in genere devono firmare i privati che accolgano qualcuno presso di loro».

È stato un giro a vuoto. E questo è solo il primo passo che un richiedente asilo deve fare per poter avere l'assistenza sanitaria.

In un'altra occasione ho potuto capire ancora meglio come certi aspetti burocratici influenzino la vita di richiedenti e titolari di protezione internazionale.

Il 23 aprile accompagno un ospite dello SPRAR da “Amplifon” insieme all'assistente sociale; da una visita in ospedale infatti risulta che il ragazzo sia parzialmente sordo. L'operatore del centro d'assistenza per l'udito controllando i risultati delle analisi, ci spiega nel dettaglio il problema: il beneficiario è quasi completamente sordo da un orecchio e sente solo in parte dall'altro orecchio, le frequenze che riesce a percepire meglio sono quelle usate della lingua inglese e sfortunatamente non da quella italiana. Ha bisogno al più presto di un apparecchio acustico.

L'assistente sociale un po' stupita ammette che dal referto dell'ospedale non sembrava che il problema fosse così grave.

Mi chiedo come sia possibile rendersi conto in questo modo di un problema di questa portata: il richiedente è già in Italia da oltre un anno e da diversi mesi è ospite dello SPRAR del CA ma nessuno prima di allora si era accorto di questo suo grave deficit dell'udito. Solo nei giorni successivi emerge da alcuni operatori che il beneficiario aveva detto di avere un fratello sordo e di avere lui stesso qualche problema d'udito fin dalla nascita ma anche di aver subito un forte trauma in Libia che aveva peggiorato i suoi problemi.

Emergono nuovamente difficoltà dovute ad una scarsa comunicazione all'interno del gruppo di lavoro: pare incredibile che in mesi di colloqui nessuno avesse capito l'origine della sua incomprensione della lingua italiana. Ancora più paradossale considerando che alcuni operatori erano a conoscenza del suo vissuto e dei suoi precedenti problemi d'udito.

Parte dell'équipe ha probabilmente attribuito le difficoltà di comunicazione del beneficiario alle sue scarse conoscenze linguistiche non rendendosi conto della sua sordità, ma sicuramente si deve attribuire anche una certa noncuranza da parte degli operatori che ha contribuito a trascurare per mesi la salute del richiedente asilo.

L'utente è gravemente sordo e per questo motivo ha diritto all'esenzione dal pagamento dell'apparecchio acustico, l'assistente sociale conosce la procedura per chiedere l'esenzione ma come ci anticipa anche l'operatore di "Amplifon" l'iter richiederà almeno quattro mesi. Il medico curante deve compilare telematicamente la richiesta d'invalidità, l'utente deve quindi fare una nuova visita per certificare la sordità e solo dopo presentare a sua volta la richiesta sul sito dell'INPS. A questo punto la domanda verrà trasmessa all'ASP, l'Azienda Sanitaria Provinciale di Palermo, le cui commissioni procederanno ad un accertamento sanitario.

La procedura è complessa e lunga, ritorniamo in struttura e l'assistente sociale vorrebbe avviarla il prima possibile ma dal confronto con l'operatore legale emerge un problema ulteriore: il beneficiario al momento non è iscritto al SSN perché ha ricevuto da pochi giorni la notifica del diniego della sua domanda di protezione internazionale. Prima di poter avanzare la richiesta d'invalidità per l'esenzione deve presentare ricorso in tribunale (tramite un avvocato), ottenere un nuovo permesso di soggiorno²⁰⁹ e quindi procedere nuovamente all'iscrizione al SSN. Passano così altri mesi tra uffici, questura e ulteriori adempimenti burocratici senza che il richiedente possa avere l'apparecchio acustico.

Inizio a comprendere quanto sia esasperante entrare in quella che viene chiamata «la giungla burocratica».²¹⁰

²⁰⁹ Permessi di soggiorno per pendente ricorso.

²¹⁰ Fulvio Vassallo Paleologo, durante una conferenza all'Università di Palermo, afferma addirittura che «la giungla burocratica massacra tanto quanto il viaggio con il quale arrivano!».

2.1.9 Riunione di coordinamento SPRAR

Dopo le sollecitazioni di alcuni enti gestori, a fine marzo il Comune convoca una riunione di coordinamento del progetto SPRAR di Palermo, che come già detto, si erano interrotte mesi prima. A queste riunioni sono caldamente invitati a partecipare tutti gli enti attuatori del progetto insieme ai responsabili del Comune, in particolare quelli dell' U.O. Progettazione Speciale²¹¹ e dell'U.O. Interventi per Immigrati, Rifugiati e Nomadi²¹².

La prima riunione viene convocata per il 24 marzo, l'assistente sociale mi propone di partecipare e ci rechiamo nel luogo stabilito insieme ad un altro operatore del CA ma una volta arrivati non troviamo nessuno, dopo qualche chiamata veniamo a sapere che la riunione è stata posticipata alla settimana seguente e noi non eravamo stati informati.

La settimana seguente non posso partecipare alla riunione e arriveranno solo poche informazioni a riguardo durante l'incontro d'équipe: la responsabile del progetto per conto dell'ente capofila non era presente ma c'era una sua collaboratrice; è stato chiesto al Comune un aiuto per attivare corsi professionalizzanti che permettano anche agli ospiti degli SPRAR di partecipare, infatti i corsi offerti dal territorio sono preclusi agli utenti a causa dei requisiti d'accesso. Uno degli enti gestori chiede inoltre di parlare delle procedure di allontanamento degli ospiti: stanno vivendo una situazione difficile con alcuni dei loro ospiti e nonostante abbiano richiesto la revoca dell'accoglienza non è ancora stato fatto niente dal Comune che non sa come agire. A questo proposito si dice che verrà attivata una procedura tecnica comune per formalizzare gli allontanamenti.

Mentre vengono riportate queste informazioni il presidente del CA interviene esprimendo le sue perplessità: «la procedura comune esista già ma il problema è che non viene messa in pratica».

²¹¹ L'assistente sociale coordinatrice dell'U.O. Progettazione Speciale è la responsabile del progetto SPRAR presso l'ente locale.

²¹² Chiamato per comodità con il vecchio nome «Ufficio Nomadi e Immigrati».

Il 14 aprile partecipo alla riunione di coordinamento, questa volta l'appuntamento è in Comune presso il palazzo che ospita il settore dei servizi socio-assistenziali dove ha sede anche l'U.O. Progettazione Speciale. L'assistente sociale del CA mi presenta alcuni operatori degli altri enti gestori che ancora non avevo conosciuto. Sento che parlano dello sbarco avvenuto quella notte a Palermo perché alcuni di loro sono andati a fare assistenza e non hanno avuto neanche il tempo di riposarsi per partecipare all'incontro di coordinamento.

Alle 9,30, orario stabilito per la riunione, siamo in un folto gruppo fuori dal portone e decidiamo di entrare. Ci fanno salire al primo piano di un bel palazzo storico ma non sappiamo in che sala si terrà l'incontro. Rimaniamo ad attendere in un atrio perché la responsabile dello SPRAR non è disponibile e la sua collega non sa dove farci accomodare. Quest'ultima un po' a disagio, dopo una decina di minuti inizia a cercare una sala che possa essere adatta alla riunione: bussa in qualche stanza che trova già occupata finché decide di farci accomodare proprio nell'ufficio dell'U.O. Progettazione Speciale. La disposizione delle scrivanie all'interno della stanza lascia solo un piccolo corridoio dove cerchiamo di sistemare le sedie per l'incontro, ma mentre recuperiamo le sedie mancanti arriva la responsabile dello SPRAR che in modo un po' brusco dice che non possiamo fare la riunione in così poco spazio e ci intima di spostarci in un'altra sala. La sala che ci indica è spaziosa, con una grande scrivania al centro attorno alla quale ci sediamo ma ancora la riunione non può cominciare perché la responsabile dell'Ufficio Progettazione, dopo averci fatto cambiare stanza, è di nuovo sparita.

Alle 10,40 riusciamo finalmente a cominciare l'incontro. L'assistente sociale responsabile dello SPRAR guarda il gruppo di persone sedute al tavolo e scorgendo alcune facce nuove, chiede di presentarci. Io ed un'altra ragazza, poiché siamo tirocinanti, veniamo invitate a lasciare il tavolo: possiamo comunque partecipare alla riunione ma stando in disparte.

«La difficoltà, la sfida che ci troviamo ad affrontare è quella di passare dalla teoria delle linee guida alla prassi. Stiamo cercando di portare avanti cambiamenti nelle modalità operative poiché tutti i gestori hanno modalità operative e finalità ben differenti. Ognuno viene da storie differenti e non tutte sono realtà consolidate...ogni volta che ci sono problemi la responsabilità non è dei singoli enti gestori ma è condivisa. Anzi, la responsabilità, a livello legale, è solo del Comune di Palermo e in particolare mia! Per questo chiedo ad ogni ente gestore di adeguarsi e cercare di mantenere lo stesso stile». Inizia con queste parole l'AS del Comune esortando in questo modo i diversi enti attuatori a considerarsi parte dello stesso progetto e ad agire nello stesso modo. Ammette che il compito non sia facile e che lei in prima persona non si sente competente in materia essendosi sempre occupata di minori nella sua vita professionale; poi cede la parola agli altri e dopo poco lascia la riunione in mano alla sua collega perchè lei «ha altri impegni». Appena prima di uscire dalla stanza aggiunge una considerazione legata alle situazioni difficili che sono state presentate da alcuni gestori: «se ci sono utenti problematici che non riusciamo a gestire possiamo chiedere al Servizio Centrale il trasferimento in un altro SPRAR italiano. Mi sembra stupido «palleggiarceli» tra di noi senza riflettere se Palermo sia o meno il posto giusto per il beneficiario. Inoltre spesso non si conosce niente del beneficiario prima di accettare il suo trasferimento dal Servizio Centrale e solo dopo la presa in carico si riesce ad organizzare un colloquio con chi lo ospitava precedentemente...questo ordine cronologico deve essere invertito. Dovremmo ricevere prima la relazione sociale e discutere l'eventuale accoglienza in base alle opportunità e agli obiettivi delle persone per poter costruire dei veri percorsi d'accompagnamento; altrimenti gli SPRAR diventano semplici contenitori e noi stiamo venendo meno al nostro mandato sprecando i soldi del progetto».

Dalla riunione emerge che i casi più critici sembrano i tanti neo-maggiorenni che vengono “catapultati” negli SPRAR (per adulti) al raggiungimento della maggiore età e che richiedono,

anche alla luce di quello che stanno vivendo alcuni enti attuatori, maggiore attenzione. «Abbiamo una responsabilità maggiore nei loro confronti, sono spesso disorientati e rischiano di perdersi molto facilmente, soprattutto se sono inseriti in un gruppo grande di adulti», afferma un'operatrice SPRAR.

Riflettendo sui numeri in effetti capisco che anche al CA, che nasce per accogliere nuclei familiari e ora ospita per lo più maschi single ha ben 8 neo-maggiorenni su un totale di 30 beneficiari. Fortunatamente non ci sono stati i problemi che altri enti stanno vivendo²¹³ ma questo semplice ragionamento sui numeri mi permette di cogliere l'entità del fenomeno.

Dopo aver parlato di alcuni casi singoli, si cerca di concludere con alcune linee d'azione comuni: se degli utenti rischiano di rovinare il clima di tutto il centro d'accoglienza si può pensare di trasferirli o di farli uscire dal sistema SPRAR in caso abbiano già i documenti.

Si decide anche di approntare una modalità comune di punizione che può consistere nel sospendere le ricariche telefoniche o nel posticipare il pagamento del pocket-money dei beneficiari.

La riunione si conclude ricordando l'appuntamento successivo, due settimane dopo presso la struttura di uno degli enti gestori.

Mentre torniamo verso il CA l'assistente sociale si lamenta per la perdita di tempo: «quando c'è di mezzo il Comune stai pur sicura che si comincia almeno con un'ora di ritardo, come se agli SPRAR non avessimo niente di meglio da fare! E poi hai visto quanto tempo è rimasta la coordinatrice? Come fa ad essere la responsabile dello SPRAR se non ha tempo neanche per le riunioni? Lei non ha neanche idea di come funzioni nella realtà un centro d'accoglienza».

Ma ancora peggio parla della collega della coordinatrice: «l'altra invece è sempre presente ma è come se non ci fosse, sembra Alice nel Paese della meraviglie!».

²¹³ Alcuni enti gestori hanno avuto diversi episodi di violenza all'interno delle strutture ma anche ospiti, sempre neo-maggiorenni, che vendono sostanze stupefacenti.

2.2 La rete SPRAR a Palermo

In questi primi mesi a Palermo ho avuto modo di incontrare qualche operatore dei diversi enti SPRAR della città ma partecipare a questa riunione di coordinamento mi ha permesso di entrare in contatto con l'intera rete degli enti attuatori e capire che sotto l'unica etichetta di “progetto SPRAR” esistono realtà molto diverse tra loro.

Ogni ente gestore, seppur all'interno dello stesso progetto dall'ente locale, offre i servizi previsti dallo SPRAR ma ognuno con diverse modalità. Le dimensioni, l'ubicazione e le attrezzature delle strutture nonché il numero di persone che sono ospitate rappresentano la prima grande differenza nell'implementazione dell'accoglienza. La presenza o meno di sale comuni, di cucine attrezzate, di uno spazio adeguato per svolgere i colloqui influisce sia sulle relazioni che si instaurano nella struttura che sulla qualità della vita dei beneficiari e quindi, sostanzialmente, sul percorso d'accompagnamento che la persona svolge nel periodo d'accoglienza. Come è facilmente intuibile, il clima che si crea in un appartamento dove vivono 8 richiedenti asilo sarà sicuramente diverso da quello che può crearsi in un grande centro dove sono ospitate 45 persone. Ogni équipe di lavoro inoltre ha un differente background con esperienze lavorative diverse ma variano anche le figure professionali al suo interno e tutto questo influisce sull'indirizzo che viene dato al loro lavoro.

Nei mesi successivi alla riunione ho avuto modo di conoscere tutti gli enti gestori dello SPRAR di Palermo, di visitare le strutture e di parlare con gli operatori delle équipes.

La Cooperativa Insieme gestisce lo SPRAR “Casa San Francesco” che ospita 45 RARU in un ex convento dei cappuccini situato in una zona molto centrale della città, vicina al quartiere di Ballarò e non distante dalla Cattedrale di Palermo. L'edificio è storico e ben ristrutturato, molto ampio e diviso su diversi piani. É presente una sala mensa anche se non viene utilizzata per

cucinare e il centro si appoggia ad un servizio di catering esterno; ci sono diverse sale comuni e due uffici per il personale.

La Cooperativa è da tempo impegnata nell'ambito dell'immigrazione, gestisce un progetto SPRAR a Castelvetrano, dove ha anche la sua sede legale e a Palermo in passato ha ospitato richiedenti asilo nell'ambito del programma d'accoglienza della cosiddetta “Emergenza Nord Africa”. Gli operatori che si occupano dello SPRAR, anche se non tutti a tempo pieno, sono 10: un operatore legale, uno psicologo, una mediatrice, un'educatrice ed altri operatori sociali generici oltre ad un amministrativo e al responsabile del progetto.

L'assistente sociale che lavorava nella loro équipe si è trasferita ma non è stata sostituita perché altri hanno assunto anche i suoi incarichi.

Lo SPRAR gestito da Sol.co. ospita solo uomini single ed è situato in due differenti edifici: 28 ospiti sono alloggiati in un vecchio ricovero per anziani “Istituto Principe di Palagonia” mentre altri 9 sono alloggiati in un appartamento in via Cordova, l'appartamento è situato in una bella zona residenziale anche se non troppo vicina al centro storico ma ben collegata al resto della città; la palazzina Palagonia invece è un po' meno lontana dal centro storico ma appare un po' fatiscente sin dall'aspetto e dall'arredamento interno.

Al Palagonia lavorano in 10: due inservienti, quattro operatori, di cui due per l'accoglienza e due per l'integrazione, una psicologa, un operatore legale, un mediatore e la coordinatrice del progetto. Tra questi operatori è presente anche un'assistente sociale che però è configurata a livello contrattuale come semplice operatore che si occupa dell'integrazione con il territorio. Solo alcuni di loro lavorano anche nell'appartamento di via Cordova: la coordinatrice poiché il progetto è unico, il legale e un altro operatore.

Sol.co. gestisce inoltre, in collaborazione con la Cooperativa Badia Grande e l'Istituto Don Calabria lo SPRAR “Al centro del mondo” per minori stranieri non accompagnati

richiedenti asilo. I 10 ragazzi²¹⁴ ospitati vivono in un appartamento in pieno centro storico, in una zona ben collegata al resto della città.

Sono 10 a lavorare presso questo SPRAR: 7 operatori più un inserviente, un operatore legale e una psicologa. Uno degli operatori è un assistente sociale ed è inquadrato a livello contrattuale come tale anche se ricopre nella realtà un ruolo da semplice operatore.

La partnership delle diverse realtà che cogestiscono il centro per minori ha portato a lavorare al centro per minori un mix di operatori provenienti da diverse realtà e con differenti esperienze lavorative.²¹⁵

Lo SPRAR gestito dal Centro Astalli è stato già presentato precedentemente, per quanto riguarda l'équipe credo sia importante sottolineare che diversamente dagli altri SPRAR di Palermo è presente un'assistente sociale, inquadrata ed operante come tale. Manca invece la figura di uno psicologo anche se in caso di necessità il CA si rivolge al Servizio di Etnopsichiatria del Policlinico di Palermo.

Lo SPRAR per richiedenti asilo vulnerabili è gestito formalmente dalla Società Cooperativa Badia Grande di Trapani che ha una lunga esperienza nell'accoglienza migranti e richiedenti asilo²¹⁶. L'associazione Apriti cuore²¹⁷, che attua l'accoglienza per conto di Badia Grande, ospita al massimo 4 persone (due uomini e due donne) in una struttura in pieno centro storico dove già alloggiano da tempo 4 utenti italiani con handicap o disagio psichico. Anche l'associazione si occupa già da diversi anni di accoglienza gestendo un gruppo appartamento per

²¹⁴ “Al centro del mondo” può ospitare fino ad un massimo di 12 minori anche se al momento dell'intervista con la psicologa due posti erano liberi da qualche tempo.

²¹⁵ Parlando con la psicologa del centro emerge che le differenti modalità di lavoro sono percepite come una criticità dell'équipe.

²¹⁶ Oltre alla gestione di SPRAR e di comunità ponte per MSNA si è anche occupata di CARA e CIE presenti nel trapanese.

²¹⁷ La struttura è dell'associazione Apriti cuore ma dato che il Comune di Palermo è convenzionato con Badia Grande per il progetto SPRAR, l'équipe di lavoro proveniente dall'associazione ha stipulato contratti di lavoro con Badia Grande per quanto riguarda il lavoro all'interno dello SPRAR.

MSNA. Quando ho conosciuto Apriti cuore nel loro centro era libero da tempo un posto per una donna poichè quasi tutte le richieste d'inserimento riguardano utenti di sesso maschile. Inoltre l'équipe si riserva la facoltà di scegliere in base all'attestazione medico-psichiatrica se accogliere o meno una persona quando gli viene segnalata dal Servizio Centrale.

L'équipe di lavoro è formata da un mediatore, una psicologa-coordinatrice del progetto e due operatori, mentre altri operatori si occupano principalmente degli ospiti italiani.

L'operatore legale viene due volte al mese per fare informativa legale e per aiutarli nel disbrigo delle pratiche.

Il CRESM ospita 12 richiedenti asilo in una parte da poco ristrutturata dell'ex ospedale psichiatrico di Palermo; la ristrutturazione dei locali, cominciata anni fa, prevedeva una parte residenziale che il CRESM voleva utilizzare per ospitare donne straniere con figli in situazione di particolare vulnerabilità. La struttura è stata invece dedicata all'accoglienza SPRAR ma sempre con l'intenzione di ospitare donne e bambini; a fronte delle continue richieste d'inserimento di uomini single hanno dovuto cambiare parzialmente il target d'accoglienza e sono riservati alle donne solo i 4 posti aggiuntivi.

L'équipe di lavoro è formata da 9 persone: una psicologa-referente, un coordinatore del progetto e 7 operatori-mediatori; alcuni di questi, come del resto la psicologa, hanno origini africane²¹⁸, oltre ad avere una formazione hanno anche esperienza in campo sociale e soprattutto in quello della mediazione culturale.

²¹⁸ In particolare la psicologa ha origini eritree, uno degli operatori proviene dalla costa d'avorio, ecc. La loro presenza è tanto più importante in quanto anche il livello comunicativo, in alcune occasioni, è facilitato dalla loro conoscenza di alcuni dialetti africani.

L'operatore legale viene contattato al bisogno e si occupa soprattutto di fare informativa legale e di aiutare i richiedenti asilo a fare una prima raccolta della loro storia in preparazione all'audizione in commissione²¹⁹.

2.3 Criticità dello SPRAR

Nei mesi di settembre e ottobre, dopo quasi sei mesi di osservazione partecipante in qualità di tirocinante al CA, ho cercato di approfondire la conoscenza del progetto SPRAR di Palermo intervistando alcuni operatori degli altri enti gestori e due figure chiave dell'ente locale per fare una valutazione e rintracciare le criticità maggiori che emergono nell'implementazione locale del programma d'accoglienza integrata. Ho individuato principalmente tre problemi: 1) una presa in carico poco strutturata, anche in conseguenza di una scarsità di posti del sistema SPRAR italiano; 2) una difficile relazione tra gli enti gestori e il Comune di Palermo, titolare del progetto d'accoglienza; 3) un inadeguato accompagnamento all'uscita dallo SPRAR .

Nei paragrafi successivi prenderò in considerazione nel dettaglio le tre criticità sulla base delle interviste ai testimoni privilegiati e dell'osservazione diretta che ho effettuato come tirocinante.

2.3.1 La presa in carico

Nonostante la rete SPRAR sia formata da centri di cosiddetta seconda accoglienza più di un operatore a Palermo ammette che anche qui «si lavora sempre in emergenza»²²⁰: i posti sono pochi rispetto alle tante persone che vorrebbero e avrebbero diritto ad accedervi; i trasferimenti vengono fatti in fretta senza che vi sia un adeguato passaggio di consegne tra i centri coinvolti

²¹⁹ La tabella con l'elenco delle interviste effettuate a Palermo, a fine elaborato, funge da schema riassuntivo della rete SPRAR della città.

²²⁰ Operatore del centro Palagonia.

nel sistema italiano e tante volte arrivano nuovi beneficiari che non hanno ancora formalizzato la richiesta d'asilo.

Lo SPRAR ha una capienza di circa 20.000 posti su un totale di quasi 99.000 persone ospitate in tutto il sistema italiano²²¹ e anche se è previsto un ulteriore ampliamento di circa 10.000 posti SPRAR per il 2016, il sistema di protezione continua ad essere ampiamente sottodimensionato. Inoltre non sono chiare le procedure, generalmente affidate al caso a seconda della disponibilità di posti, che portano alcuni richiedenti ad essere ospitati presso uno SPRAR mentre altri rimangono in un CARA²²² o vengono alloggiati in un CAS²²³, centri con ben altri standard d'accoglienza.²²⁴

«Spesso intervisto, in sede di Commissione, adulti che vengono dai CAS e mi rendo conto che propongono servizi di bassa soglia [...] Il CAS è talmente un posteggio che spesso non ci sono neanche corsi di alfabetizzazione o corsi di formazione»²²⁵, mi spiega l'assistente sociale coordinatrice dell'Ufficio Nomadi e Immigrati. A volte l'accoglienza nei CAS si limita a fornire vitto, alloggio e l'accompagnamento per svolgere le pratiche più importanti mentre il modello SPRAR prevede un percorso personalizzato e un'équipe di lavoro che segue le singole persone lungo questo percorso.

Secondo il Manuale operativo può ricevere accoglienza in una struttura SPRAR il richiedente o il titolare di protezione internazionale che sia stato segnalato al Servizio Centrale, la segnalazione può provenire da molteplici istituzioni: CARA, CAS, enti locali o enti attuatori

²²¹ A ottobre 2015 le persone accolte nello SPRAR erano precisamente 21.814, il 21% rispetto al totale dei richiedenti accolti (99.096).

²²² Centro d'accoglienza per richiedenti asilo, i CARA vengono istituiti con la c.d. legge Puglia (legge 563/1995) per la prima assistenza.

²²³ Centro di accoglienza attivato in via straordinaria su richiesta del Ministero dell'Interno alle Prefetture.

²²⁴ BOVE C., *Accoglienza ed esclusione: il sistema di accoglienza italiano*, in AA.VV., (2015) *Il diritto d'asilo tra accoglienza e esclusione*, [s.l.], Edizioni dell'asino, p. 181.

²²⁵ Dall'intervista all'U.O. interventi per Immigrati, Rifugiati e Nomadi. La definizione dei CAS che emerge è da contestualizzare: sebbene si senta spesso di casi di mala gestione in Sicilia così come in altri posti italiani, ciascun CAS dovrebbe attivare almeno corsi base di lingua italiana.

della rete SPRAR, comunità di accoglienza per MSNA, enti di tutela o associazioni così come può essere fatta dalle questure e dalle prefetture²²⁶. In ogni caso può essere accolto solo chi ne faccia richiesta e risulti privo dei mezzi sufficienti al proprio sostentamento.

Gli inserimenti vengono fatti tramite il Servizio Centrale ma ci sono dei posti «circa il 30%»²²⁷ mi dicono all'U.O. Progettazione Speciale, che sono riservati alle segnalazioni dirette dell'ente locale. Il Comune di Palermo ha stabilito che questi posti devono essere utilizzati per i neo-maggiorenni che sono già presenti sul territorio, per consentire loro una certa continuità con i percorsi avviati²²⁸.

Inoltre in sede di Conferenza Unificata il 10 luglio 2014 Governo, Regioni ed Enti locali hanno raggiunto un'intesa sul sistema d'accoglienza che pone lo SPRAR come perno del sistema italiano e prevede che tutti i MSNA, non solo quelli che presentano richiesta di protezione internazionale, entrino a farne parte. Al momento però «non sono ancora stati allargati i posti per l'accoglienza dei minori e gestirne gli arrivi è sempre più difficile»²²⁹.

La situazione dei minori, non priva di difficoltà, ricade in pieno sugli SPRAR del Comune di Palermo che li ospita dal compimento del loro diciottesimo anno di età. L'operatore legale di Casa San Francesco mi parla a lungo della situazione dei minori che «al momento è un bubbone»²³⁰; come ogni Comune anche quello di Palermo è responsabile della presa in carico dei minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio²³¹ e la prassi era, fino a poco tempo fa, quella dell'accoglienza nelle comunità per minori. Ora queste comunità sono diventate un peso

²²⁶ Secondo il nuovo manuale operativo SPRAR possono fare la segnalazione anche le strutture sanitarie del territorio e gli enti locali che non appartengono alla rete SPRAR. (pag.106)

²²⁷ Dall'intervista all'U.O. Progettazione Speciale del Comune di Palermo.

²²⁸ L'ufficio Progettazione Speciale, l'ufficio Nomadi e Immigrati, l'assessore C. e alcuni dirigenti del Comune si sono riuniti per concordare la prassi di utilizzare tutti i posti liberi dello SPRAR per i neo-maggiorenni presenti sul territorio di Palermo.

²²⁹ Intervista all'U.O. interventi per Immigrati, Rifugiati e Nomadi.

²³⁰ Operatore legale "Casa San Francesco".

²³¹ Bisogna considerare che per Palermo, così come per le altre città di approdo, il comune è responsabile di tutti i MSNA che arrivano con gli sbarchi.

insostenibile a livello economico e per questo motivo il tribunale non applica più il prosieguo amministrativo che permetterebbe di prolungare l'accoglienza dei neo-maggiorenni fino ai 21 anni. Così, continua l'operatore legale, «a 18 anni questi ragazzi trovandosi senza più un titolo di soggiorno valido e senza diritto all'accoglienza nelle comunità per minori vengono catapultati nello SPRAR per adulti». In questo modo i neo-maggiorenni passano da un contesto paritario con i minori italiani in cui hanno un tutore e vengono seguiti da educatori ad una situazione di richiedente asilo "obtorto collo" iniziando un percorso nuovo, almeno dal punto di vista legale, in un centro collettivo per adulti. «La continuità territoriale è l'unica cosa positiva per gli ex-minori che, di fatto, interrompono il percorso cominciato nelle comunità» mi spiega l'operatore legale di Casa San Francesco, «trasferendosi in un centro come questo peggiorano la loro situazione ma almeno rimangono nella stessa città».

Come è emerso più volte durante le riunioni di coordinamento questo passaggio è molto delicato perché i neo-maggiorenni sono disorientati e rischiano di perdersi facilmente: spesso poco dopo essere arrivati allo SPRAR smettono di frequentare la scuola e talvolta assumono atteggiamenti violenti, fanno gruppo tra di loro, specie se sono della stessa nazionalità o se vengono dalla stessa comunità per minori e faticano ad entrare in relazione con gli altri ospiti e con l'équipe.

Con l'aumento del numero degli ex-minorenni (in uno SPRAR sono arrivati ad essere addirittura 17) cambia totalmente la struttura, le gestione e il clima del centro d'accoglienza, fino ad arrivare al caso limite di uno SPRAR in cui alcuni neo-maggiorenni vendevano stupefacenti sia fuori che dentro la struttura d'accoglienza.

Per l'ente locale «l'urgenza è quella di mettere gli ex-minori negli SPRAR» e gli enti gestori devono subire questa situazione con tutti i cambiamenti che ne conseguono.

Secondo l'avvocato²³² la presa in carico dei neo-maggiorenni che «spesso, anche dopo un anno o un anno e mezzo di permanenza sul territorio, arrivano senza il C3»²³³, evidenzia un'altra problematica dell'ingresso: quella degli ospiti che vengono trasferiti nello SPRAR prima che la loro richiesta di protezione internazionale sia stata formalmente verbalizzata con la compilazione del modello C3.

Questa incongruenza rispetto alle stesse regole previste dal Manuale Operativo non riguarda solo i neo-maggiorenni: sono diversi i richiedenti asilo arrivati nei centri SPRAR dopo mesi di accoglienza presso i CAS dove, per mancanza di tempo da parte dell'ufficio immigrazione ma forse anche per una scarsa qualità dei servizi offerti all'interno dei questi centri straordinari, non avevano ancora compilato il C3.

Le Questure siciliane, soprattutto nei periodi di maggior affluenza di richiedenti asilo, procedono prioritariamente all'identificazione e alla verbalizzazione della richiesta d'asilo di coloro che vengono trasferiti fuori regione. La prassi serve in parte ad evitare il rischio di fuga dei richiedenti che durante lo spostamento potrebbero cercare di proseguire verso altri Paesi del nord Europa prima della loro identificazione²³⁴, inoltre la norma prevede che l'ingresso allo SPRAR non possa avvenire prima della verbalizzazione della richiesta d'asilo e «non sia mai che arrivino a Milano persone non identificate o senza C3»²³⁵ commenta ironico l'avvocato.

²³² Operatore legale di Casa San Francesco.

²³³ Il modello C3 è il documento che va compilato per verbalizzare la richiesta di protezione internazionale, dopo l'identificazione iniziale è il primo passo da compiere per cominciare la procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

²³⁴ Ho avuto modo di constatare anche una prassi totalmente contraria a questa: quando le persone sbarcano al porto di Palermo, dove non è presente l'agenzia Frontex, difficilmente vengono immediatamente identificate e non vengono prese loro neanche le impronte digitali. Questo comporta che gran parte dei richiedenti asilo fugga dai luoghi in cui vengono temporaneamente alloggiati per proseguire il viaggio senza che nessuno, in apparenza, se ne accorga. Del resto sarebbero inspiegabili altrimenti i dati del 2014, anno in cui sono sbarcate oltre 170000 persone e sono state presentate solo 65000 domande di protezione internazionale.

²³⁵ Testuali parole dell'operatore legale di Casa San Francesco che ironicamente spiega le motivazioni della lentezza delle Questure. Nel corso di numerose conferenze nonché di riunioni istituzionali ho sentito svariate lamentele nei confronti della poca flessibilità degli SPRAR gestiti dalle regioni settentrionali che, ad esempio, non accettano nessuno che non abbia già avviato la procedura di riconoscimento della protezione internazionale compilando il modello C3.

In aggiunta molti dei minorenni²³⁶ che vengono trasferiti negli SPRAR a 18 anni non hanno ancora fatto richiesta d'asilo poichè il minore che arriva senza familiari ha diritto al permesso di soggiorno per minore età e non ha bisogno di presentare domanda di protezione internazionale per poter soggiornare regolarmente in Italia. Inoltre la procedura per verbalizzare la richiesta d'asilo di un minore è molto più complicata²³⁷.

Il problema del trasferimento di utenti che non hanno ancora formalizzato la richiesta d'asilo è comune a tutti gli enti gestori di Palermo, in questo modo i tempi di permanenza all'interno delle strutture si allungano ulteriormente determinando un rallentamento nel turn over dei beneficiari. Gli operatori devono fare un ulteriore sforzo di mediazione per spiegare agli utenti, che come dice l'avvocato di Casa San Francesco «arrivano già arrabbiati», che il centro SPRAR è diverso dai centri di prima accoglienza e dai centri temporanei e che la loro richiesta d'asilo sarà presentata il prima possibile.

Parlando con le équipes dei centri SPRAR rilevo un'altra difficoltà nel programmare l'ingresso degli utenti: spesso i trasferimenti vengono fatti senza che ci sia un adeguato passaggio di consegne tra gli operatori dei centri coinvolti. La relazione sociale dell'utente è uno strumento di fondamentale importanza da inviare insieme alla richiesta di trasferimento, affinché gli operatori possano da subito individuare particolari esigenze dell'utente e garantire maggior continuità nella presa in carico ma anche valutare l'eventuale inadeguatezza del progetto per quel beneficiario. Spesso però le équipes ricevono le relazioni solo dopo aver accettato la richiesta di trasferimento e non sempre si riescono ad organizzare colloqui con i responsabili dei centri di provenienza prima dell'arrivo del nuovo utente.

²³⁶ Per minorenni s'intendono qua i minori stranieri non accompagnati (richiedenti asilo) poiché i minorenni che arrivano in Italia con i genitori sono automaticamente iscritti alla loro domanda di protezione internazionale e successivamente al loro titolo di soggiorno.

²³⁷ Serve innanzitutto che il giudice tutelare abbia aperto la tutela nei confronti del ragazzo, che sia stata fatta la nomina dell'assessore il quale a sua volta delega il responsabile della struttura d'accoglienza a prendere appuntamento all'ufficio immigrazione.

L'unica eccezione a Palermo è lo SPRAR Apriti cuore che ospita solo 4 richiedenti asilo con disagio mentale o grave handicap fisico. Trattandosi di richiedenti asilo vulnerabili, l'équipe ha la facoltà di decidere se accogliere o meno la persona segnalata in base alla relazione sociale e all'attestazione medica che gli viene inviata.

Ma è il concetto stesso di vulnerabilità che altri enti gestori mettono in discussione, come mi dicono a Casa San Francesco: «siamo uno SPRAR per ordinari ma sarebbe più corretto dire che ci prendiamo in carico dell'ordinaria vulnerabilità». Poiché, come sottolinea la psicologa di Apriti Cuore, «tutti quelli che arrivano sono vulnerabili in un certo senso», sarebbe adeguato valutare la presa in carico di ciascun richiedente prima di accettare il suo trasferimento.

In alcuni casi però anche leggere la relazione sociale non è di alcun aiuto perché, come mi fa notare anche un'operatrice del CRESM, «non sempre c'è onestà sulle problematiche che riguardano gli utenti» e spesso le relazioni che arrivano dai centri di prima accoglienza sono molto superficiali.

Il 17 aprile arriva al CA la relazione sociale riguardante un nucleo familiare che sta per essere trasferito dal CARA di Mineo, la leggo insieme all'operatore legale che infine esordisce «da Mineo arrivano solo relazioni fotocopia l'una dell'altra, guarda caso quelli che stanno trasferendo sono una coppia adorabile e non hanno mai dato alcun problema...lo dicevano anche degli altri che sono stati trasferiti qua, eppure proprio quelli di Mineo sono stati gli utenti più problematici che abbiamo avuto».

2.3.2 La relazione con il Comune e la gestione interna

L'ente locale titolare del progetto SPRAR è il Comune di Palermo ma gli attori del terzo settore che si occupano di attuare l'accoglienza integrata per conto del Comune lamentano la sua totale assenza.

Non uno ma ben due uffici comunali sono coinvolti nell'implementazione del progetto territoriale che è stato fortemente voluto dal Sindaco e dalla sua amministrazione: l'U.O. Progettazione Speciale, la cui coordinatrice è responsabile del progetto presso l'ente locale e l'U.O. Interventi per Immigrati, Rifugiati e Nomadi.

L'assistente sociale coordinatrice di quest'ultimo ufficio è anche la responsabile della banca dati dello SPRAR e ci tiene a chiarire: «il nostro ufficio è stato chiamato a partecipare perchè ci è stata riconosciuta la competenza ma è l'Ufficio Progettazione Speciale ad essere responsabile del progetto e del suo monitoraggio». Non nasconde inoltre che ci siano tensioni e ben poca solidarietà tra le due unità operative.

Un problema che emerge immediatamente è che la responsabile del progetto ha troppi impegni di natura diversa e il tempo che dedica allo SPRAR è molto limitato, gli enti attuatori percepiscono la sua scarsa partecipazione come un segno di disinteresse: «purtroppo è chiaro a tutti che il Comune non è interessato allo SPRAR...basti vedere le continue assenze della Dottoressa E. alle riunioni, è lei la responsabile!» dice l'AS del Centro Astalli.

Inoltre sia la responsabile che la sua collaboratrice, anch'essa dell'U.O. Progettazione Speciale, ammettono in più di una occasione di non essersi mai occupate prima di immigrazione e di avere quindi una scarsa competenza in materia. Ma dopo una visita al loro ufficio riesco a capire la motivazione del coinvolgimento dell'unità operativa Progettazione Speciale: sono loro ad aver seguito l'ideazione del progetto SPRAR rispondendo al bando di concorso del Ministero dell'Interno e per questo motivo si occupano adesso dello stato d'avanzamento del progetto. In particolare fanno da tramite tra gli enti attuatori e il Servizio Centrale e gestiscono un aspetto strettamente burocratico: la rendicontazione. «Di tutti gli altri aspetti tecnici e di relazione se ne occupa l'Ufficio Nomadi e Immigrati», afferma la sociologa intervistata all'U.O. Progettazione Speciale.

Nonostante i colloqui con numerose persone afferenti alla rete dello SPRAR e con i due uffici comunali non emerge con chiarezza il ruolo delle due unità operative: «non abbiamo pressoché nessun rapporto con il Comune...dobbiamo ancora capire quale sia il loro compito e cosa fanno»²³⁸ dicono alcuni operatori. E quando emerge una situazione critica, afferma l'avvocato del CA, «non sappiamo a chi rivolgerci: all'Ufficio Progettazione o a Nomadi e Immigrati? Non si sa mai a chi competa cosa!».

Tutti gli enti gestori dicono di essere in contatto con l'Ufficio Nomadi e Immigrati: alcuni sottolineano che non si sentono supportati neanche da loro ma sono in contatto solo per quanto riguarda le comunicazioni sui nuovi inserimenti, altri ammettono d'avere maggior collaborazione con questo ufficio perché c'è un rapporto personale tra gli assistenti sociali che vi lavorano e gli operatori degli enti gestori ma tutti sottolineano la confusione di ruoli che nasce dal dualismo tra le unità operative. La difficoltà emerge chiaramente anche da uno scambio di e-mail che mi mostra la coordinatrice dell'Ufficio Nomadi e Immigrati in data 23 ottobre, a fronte della richiesta d'incontrarsi per valutare un nuovo inserimento di un ex-minore la responsabile dello SPRAR risponde: «personalmente ritengo che prima di parlare di inserimenti dovremmo definire compiti e ruoli interni al Comune, che come più volte lamentato dagli enti gestori e come rilevato dal Servizio Centrale è il vero punto debole del progetto»²³⁹, dopo quasi due anni non è ancora chiaro quali siano i diversi compiti del Comune in seno al progetto²⁴⁰.

«Anche se li abbiamo sollecitati più volte a causa di difficoltà concrete non abbiamo ricevuto alcuna risposta, tanto meno interventi da parte del Comune» mi spiega accigliato un operatore di Casa San Francesco, «non solo non si riesce ad avere il Comune come spalla in caso di criticità...c'è proprio difficoltà a remare nella stessa direzione!». Ogni volta che ci sono state

²³⁸ In particolare le parole citate sono di un'operatrice del CRESM.

²³⁹ Email della responsabile dell'U.O. Progettazione Speciale

²⁴⁰ Ricordiamo che è il Comune l'ente capofila nonché il legale responsabile dello SPRAR.

situazioni critiche con i beneficiari come nei casi di violazioni gravi del regolamento interno, il Comune è stato informato ma non ha reagito in alcun modo nonostante sia previsto dal manuale operativo che in questi casi si possa procedere anche alla revoca dell'accoglienza.

Uno dei casi ancora irrisolto è quello di alcuni beneficiari neo-maggiorenni che non vogliono essere trasferiti altrove e continuano a rimanere nello SPRAR per minori. L'équipe ha svolto molti colloqui nel tentativo di risolvere la situazione, ha fatto più volte richiesta di trasferimento ma non è cambiato nulla, i ragazzi non intendono andarsene. «Il Comune di tutto questo è informato, ma non fa nulla!» ribadisce la psicologa dello SPRAR per minori. In altre occasioni dallo SPRAR minori hanno contattato l'Ufficio Nomadi e Immigrati, perché la presa in carico dei minorenni è di loro competenza e sono stati supportati in situazioni d'emergenza, ma per fare un colloquio con le assistenti sociali dell'Ufficio Nomadi bisogna portare là i ragazzi e quelli maggiorenni talvolta si rifiutano di andarci. «Con i neo-maggiorenni nessuno ci sta aiutando e nessuno vuole mandarli via con la forza perché si tratta comunque di una comunità per minori» commenta un operatore dello SPRAR minori.

Un altro SPRAR mi ha portato un esempio di assenza totale dell'ente locale: «ho avuto bisogno di trasferire un ragazzo per un problema [...] il Comune non ha fatto nulla, sono passati quattro mesi finché non mi sono venuti in soccorso i gestori di Casa San Francesco»²⁴¹.

Di fronte a queste situazioni l'Ufficio Progettazione non risponde mentre l'Ufficio Nomadi sostiene che gli enti SPRAR debbano portare avanti da soli i propri progetti in seno all'équipe senza pensare di delegare tutte le situazioni critiche ad altri: «L'utenza degli SPRAR può anche essere un'utenza problematica [...] ma noi non possiamo fare una presa in carico di ogni singolo utente problematico!»²⁴²

²⁴¹ Operatrice “Apriti Cuore”

²⁴² Assistente sociale coordinatrice dell'U.O. Interventi per Immigrati, Rifugiati e Nomadi

Oltre ai casi singoli gli enti chiedono di implementare delle buone prassi comuni per semplificare i lunghi adempimenti burocratici, la responsabile dello SPRAR Palagonia afferma in proposito: «si dovrebbe formare un tavolo di collaborazione dove interpellare l'ufficio anagrafe, la questura, la commissione territoriale, la prefettura...per poter gestire tutti lo stesso progetto! [...] La titolarità del progetto SPRAR è del Comune, in teoria in tutti gli uffici comunali dovremmo semplicemente bussare e trovare già la porta aperta [...] Non è pensabile che l'iscrizione al SSN la dobbiamo fare a tre a tre e secondo la nazionalità, altrimenti gli operatori per un centro come il nostro ci devono andare 10 volte. Se poi negli uffici ricevono solo certi giorni...».

Servirebbero procedure agevolate per facilitare i progetti d'accoglienza che devono districarsi in una vera e propria “giungla burocratica”; l'unico momento di confronto diretto con l'Ufficio Progettazione per gli enti gestori sono le riunioni di coordinamento che però «fin'ora non hanno portato a prassi comuni», secondo l'operatore legale di Casa San Francesco, anzi, come vedremo in seguito, alcune azioni della rete degli enti gestori sono state ostacolate dalla responsabile del progetto.

Nei centri SPRAR di Palermo, si sente la mancanza fisica di qualche figura dell'ente locale: «spesso cerco di spiegare come funzionano le procedure ai beneficiari, in cosa consiste il progetto, cosa fa il Comune, cosa la Prefettura...ma poi non li vedono e per loro rimane tutto un concetto astratto! Quando escono dal progetto gli utenti dovranno sapere dove sono gli uffici dei servizi sociali, di cosa si occupano, a chi devono rivolgersi...Si dovrebbe fare almeno un incontro per fargli capire che l'istituzione c'è!», mi spiega l'operatrice del CRESM.

«Dovrebbero esserci più momenti in cui i due uffici comunali vengono all'interno degli SPRAR perché i ragazzi non capiscono cosa sia questo fantomatico Comune!», afferma anche la psicologa di Apriti Cuore. A dimostrazione di ciò anche all'Ufficio Nomadi mi confermano che

«sono pochi quelli che vengono a chiederci aiuto quando escono dallo SPRAR perché spesso non sanno neanche dell'esistenza del nostro ufficio!».

Oltre a questi problemi che denotano una mancanza di volontà e d'interesse da parte dello stesso titolare del progetto SPRAR, la gestione da parte dell'ente locale ha un enorme difetto legato proprio all'unico compito che l'Ufficio Progettazione Speciale dice di avere: la rendicontazione. Gli enti gestori lavorano sempre in «emergenza» soprattutto perché mancano i fondi.

«Vuoi sapere se abbiamo problemi di finanziamenti? Nooo, ma di cosa stiamo parlando? Del fatto che è da gennaio²⁴³ che non percepiamo un euro perché il Comune non ha pagato e ha ricevuto già i soldi dal Ministero? Di che cosa parliamo? Del fatto che le borse lavoro ai ragazzi non sono state fatte o non si possono pagare perché ancora non so quanto avanziamo da gennaio ad adesso? Di cosa parliamo? Che abbiamo problemi, siamo con l'acqua alla gola e non possiamo pagare l'affitto e quindi il proprietario dell'edificio ci fa ostruzionismo facendoci trovare la spazzatura davanti al cancello ogni giorno oppure l'acqua calda che non c'è?! O quelli della mensa che ci dicono da domani non veniamo più trovatevi un altro catering?» afferma arrabbiata la responsabile di Palagonia. L'elenco dei problemi potrebbe allungarsi ulteriormente: ogni ente gestore sta anticipando centinaia di migliaia di euro perché ancora deve ricevere i finanziamenti del progetto da parte del Comune, il quale però ha già ricevuto i fondi dal Ministero dell'Interno.

Tanti operatori lavorano senza percepire lo stipendio salvo poi riceverlo con molti mesi di ritardo, i debiti con i servizi esterni aumentano così come le richieste di prestito alle banche da parte dei piccoli enti che non possono contare su un fondo cassa importante, gli operatori devono

243

Intervista del 20 ottobre.

rinunciare a gran parte delle attività culturali e ricreative previste per i progetti SPRAR per mancanza di liquidità.

«Il ritardo nei pagamenti [...] complica notevolmente il faticoso lavoro ai piccoli enti» col rischio che siano «costretti a chiudere i battenti, lasciando spazio ai pescecani del business dell'immigrazione che con voracità si dividono i migranti dei piccoli centri»²⁴⁴.

E anche se per il momento gli enti gestori di Palermo riescono a continuare il loro lavoro, le ristrettezze economiche li costringono a rinunciare a percorsi d'accoglienza integrata di qualità posticipando le borse lavoro o abbassandone il contributo mensile, consegnando il detersivo e lo shampoo col contagocce²⁴⁵ e rinunciando a tutto quello che non sia strettamente necessario se prevede anche un minimo costo.

2.3.4 Uscire dal sistema d'accoglienza

L'accoglienza all'interno del progetto prevede determinate tempistiche: il richiedente può restare fino alla fine della procedura d'asilo e fino a 6 mesi dopo aver ricevuto la notifica del provvedimento della Commissione che gli riconosce la protezione internazionale; se invece il beneficiario è entrato allo SPRAR come rifugiato, titolare di protezione sussidiaria o titolare di protezione umanitaria può rimanerci solo 6 mesi.

Il nuovo manuale operativo SPRAR aggiunge inoltre che il richiedente che ha ricevuto un provvedimento di diniego dalla Commissione e presenta ricorso «qualora privo di mezzi, può usufruire delle misure d'accoglienza secondo quanto disposto dalla normativa vigente.»²⁴⁶

²⁴⁴ Biondo A., *Il diritto d'asilo diventa utopia*, 22 Novembre 2015, Borderline Sicilia Onlus. <http://siciliamigranti.blogspot.it/2015/11/il-diritto-dasilo-diventa-utopia.html>

²⁴⁵ Alcuni centri per risparmiare consegnano i prodotti igienici dosandoli in bicchieri di plastica.

²⁴⁶ Manuale operativo SPRAR, p.109

É possibile però, in casi eccezionali²⁴⁷, chiedere una proroga che prolunghi il periodo d'accoglienza. L'ente gestore deve inviare la richiesta al Servizio Centrale allegando una breve relazione per spiegarne le motivazioni.

L'uscita dal programma d'accoglienza può avvenire anche prima della scadenza dei termini per diverse motivazioni: il beneficiario può lasciare volontariamente il progetto; può chiedere il rimpatrio volontario assistito; oppure il gestore SPRAR può revocargli il diritto all'accoglienza a causa di gravi violazioni del regolamento o, nella migliore delle ipotesi, il titolare di protezione internazionale esce dal progetto perché si è positivamente integrato nel territorio. In quest'ultimo caso si richiede al progetto di compilare il modello "E-Uscita per integrazione" da inviare al Servizio Centrale in modo che possa valutare i percorsi d'inserimento socio-economico dei beneficiari dello SPRAR.

Se fino a qualche anno fa la maggior parte dei beneficiari del progetto SPRAR era già titolare di una forma di protezione internazionale, negli ultimi anni «è diminuito in maniera significativa il peso percentuale dei rifugiati a favore dell'incidenza dei richiedenti protezione internazionale»²⁴⁸

che nel 2014 erano il 61% e questo determina l'allungamento generale dei tempi di accoglienza all'interno delle strutture.

«Il gruppo maggiore di ospiti è quello che è con noi dall'inizio del progetto, sono arrivati che non avevano neanche il modulo C3. Hanno fatto tutto il percorso con noi..è vero che stanno qua da un anno e passa ma io considero la loro permanenza dal momento in cui gli arriva la notifica [...] da quel momento loro hanno sei mesi per organizzarsi», afferma la responsabile del CRESM.

²⁴⁷ É sempre possibile richiedere una proroga in caso di utenti vulnerabili.

²⁴⁸ CITTALIA, SPRAR, (2014), *Rapporto annuale SPRAR. Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Atlante SPRAR 2014*, Roma, Tipografia Grasso, p. 31.

Se il progetto prevede un turn over dei beneficiari ogni sei mesi, la tempistiche dell'accoglienza sono nella realtà ben più lunghe, non solo perché per i richiedenti asilo hanno diritto a rimanere nello SPRAR fino a sei mesi dopo aver ricevuto la notifica del provvedimento della Commissione ma anche per coloro che sono già titolari di protezione internazionale perché il percorso verso l'integrazione e l'indipendenza socio-economica dei beneficiari richiede tempo e molto spesso le équipes ritengono necessario chiedere una proroga.

Quelli che si intraprendono all'interno dello SPRAR «sono veri e propri percorsi di crescita personale, sono percorsi molto lunghi e sei mesi non sono mai sufficienti» mi spiega l'operatrice del CRESM. Secondo altri, ad Apriti Cuore, «se ci fossero subito i documenti e ci fossero delle risorse sul territorio per poi accoglierli, se ci fosse un lavoro pensato più a fondo non dalla singola équipe ma pensato a livello nazionale e comunale sullo svincolo e sull'integrazione nel territorio allora forse sei mesi potrebbero bastare ma con la situazione che c'è adesso ossia con la lentezza dei servizi e della burocrazia e con le poche opportunità del territorio è chiaro che sei mesi sono pochi».

Altri ancora sono più fiduciosi, come un operatore del Centro Astalli che afferma: «se arrivassero già con il permesso di soggiorno sei mesi sarebbero sufficienti...purtroppo le prove le avremo tra un po' perché solo adesso arrivano i primi ospiti che hanno già uno status riconosciuto».

L'attesa dell'esito della richiesta d'asilo inoltre è fonte di stress per molti richiedenti, i beneficiari restano mesi in una condizione «di "limbo" e di incertezza che, là dove non degenerante in gesti di esasperazione e insofferenza, può comportare una rassegnazione delle persone tendenti alla passività.»²⁴⁹

²⁴⁹ Ibidem, p. 32.

Quasi tutti gli operatori a Palermo concordano sul fatto che sei mesi non siano sufficienti a rendere le persone autonome e indipendenti dal punto di vista socio-economico ma anche richiedere troppe proroghe diventa problematico per gli utenti: «sei mesi sono sempre pochi anche se il controsenso più grande dello SPRAR è questo: più restano qua e più le persone si adagiano e si rischia di creare dipendenza!», mi spiega l'operatrice di Apriti Cuore. In alcuni piccoli centri dove si creano rapporti molto stretti quello dell'uscita «è il più grande nostro problema, perché siamo diventati famiglia per loro ma lo SPRAR non è famiglia» continuano a spiegarmi ad Apriti Cuore, «La relazione con gli utenti c'è ed è forte ma è stata cercata...ora però stiamo lavorando anche per evitare di creare rapporti di dipendenza!» ammette un'operatrice del CRESM, perché se quello di creare una buona relazione di fiducia con i beneficiari è un punto fondamentale anche al fine della riuscita dei percorsi personalizzati, una relazione molto forte può creare la difficoltà dello svincolo in fase di uscita.

Il medesimo problema è percepito anche nei centri SPRAR collettivi medio-grandi anche se in questo caso gli operatori sottolineano che la dipendenza degli utenti nei confronti del centro non è di tipo affettivo, come mi dice la responsabile del CA: «Bisognerebbe mettersi d'accordo sulla definizione di autonomia, se significa essere in grado di sostenersi da soli, di trovare nel territorio i servizi di cui hanno bisogno allora no, secondo me le persone che escono da qui non sono autonome» e continua «Teoricamente lo SPRAR si pone questo obiettivo dell'autonomia poi però non fornisce gli strumenti necessari per attuarlo...e purtroppo diventa mero assistenzialismo!».

Aver avuto l'opportunità di poter usufruire di un progetto di accoglienza integrata non garantisce un'autonomia socio-economica nel momento in cui si esce dallo SPRAR, questo appare chiaro dai numeri: nel 2014 risulta che solo il 31,9 % (in diminuzione di 4 punti percentuali rispetto al 2013) delle persone in uscita ha raggiunto un avanzato percorso di

inserimento socio-economico. Aumentano invece le persone che scelgono di abbandonare i progetti autonomamente (32,8%) e rimane alta la percentuale di chi viene dimesso dalla struttura d'accoglienza a causa della scadenza dei termini (30,1%).²⁵⁰

Uno degli aspetti più critici dello SPRAR di Palermo è che il percorso di accoglienza dei beneficiari non è accompagnato da un adeguato progetto d'uscita per gli utenti che si trovano senza un lavoro né una soluzione abitativa autonoma al momento dell'allontanamento dal progetto.

«Dall'apertura dello SPRAR ad ora sono usciti in una cinquantina dal nostro centro, il motivo principale dell'uscita è la scadenza. Solo due o tre di questi al momento di andarsene avevano un lavoro e nessuno un'abitazione» ammette un operatore di Casa San Francesco. Però, continua l'operatore «Palermo permette, vuoi o non vuoi, un'integrazione informale, qua imparano l'arte di arrangiarsi: qualcuno riesce a cavarsela con dei lavoretti in nero o vivendo da qualche amico ma per la maggior parte l'integrazione sul territorio non è una priorità perché vogliono andarsene da questa città».

Certamente il contesto italiano e ancor più quello siciliano influiscono negativamente sui percorsi d'integrazione socio-economici dei beneficiari SPRAR ma sembra che manchi coerenza tra le politiche d'accoglienza e quelle dei servizi sociali: molto spesso le persone, poco dopo l'uscita dallo SPRAR, si trovano ancora in condizioni di bisogno e incapaci di vivere autonomamente²⁵¹. Non avendo adeguate risorse per una vita dignitosa, essi avrebbero diritto a rientrare nei circuiti assistenziali del welfare locale, anche se come vedremo in seguito, l'accesso ai benefici sociali spesso viene loro negato²⁵².

²⁵⁰ Ibidem.

²⁵¹ BENVENUTI M., (2011), *La protezione internazionale degli stranieri in Italia*, a cura di M. Benvenuti, Napoli, Jovene Editore, p. 42.

²⁵² AAVV(ASGI), (2011) *Il diritto alla protezione, la protezione internazionale in Italia quale futuro? Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, Impressioni Grafiche ONLUS, Acqui Terme (AL), p. 432.

Il percorso d'integrazione dei beneficiari SPRAR viene spesso circoscritto in modo riduttivo alla possibilità per un rifugiato d'inserirsi nel mercato del lavoro e potersi permettere di conseguenza un alloggio adeguato ma anche questi due obiettivi di base vengono il più delle volte a mancare.

La mancanza di soluzioni abitative è strettamente connessa alla precarietà lavorativa e parzialmente ai pregiudizi sugli stranieri, fattori che insieme generano un clima di forte sfiducia da parte dei proprietari degli immobili nei confronti dei rifugiati.

Qualche utente a Palermo è stato seguito meticolosamente nel percorso d'uscita, ad esempio un'ospite di uno SPRAR insieme alle sue due figlie ha beneficiato di diverse proroghe perchè, pur avendo un contratto di lavoro, non trovava un'abitazione neanche con l'aiuto profuso degli operatori.

Probabilmente il fatto di avere due figlie a carico ha evitato alla beneficiaria che gli operatori facessero leva sulla sua "arte di arrangiarsi" e sono serviti 7 mesi di ricerche (e proroghe) prima di trovare un alloggio. Come lei, la quasi totalità dei rifugiati che escono dal sistema d'accoglienza ha il problema dell'alloggio: quando escono non sono in grado di affittare una casa, e a dimostrazione di ciò mi dice un operatore a Casa San Francesco, «nessuno dei beneficiari chiede il contributo per l'affitto che sarebbe previsto dal progetto».

Non è un caso quindi che l'Italia sia tristemente nota, anche all'estero, per gli enormi edifici occupati che nelle grandi città come Roma, Milano e Torino²⁵³, rappresentano una delle poche soluzioni abitative per i titolari di protezione internazionale e umanitaria.

²⁵³ Così come Firenze, Bologna ed altre città italiane. Anche a Palermo non mancano palazzi occupati abitati da rifugiati, durante il periodo del mio tirocinio è stato sgomberato uno di questi palazzi e alcune persone sono state inserite negli SPRAR poiché, pure essendo richiedenti e titolari di protezione internazionale, non avevano mai beneficiato dell'accoglienza SPRAR.

Il mancato inserimento nel mercato del lavoro è percepito come un problema ancora più urgente dagli utenti che grazie alla nuova normativa²⁵⁴ potrebbero lavorare già dopo due mesi dalla data di presentazione della richiesta di protezione internazionale. Gli operatori, da parte loro, sentono di non poter rispondere adeguatamente a questa mancanza con gli strumenti a loro disposizione, come mi spiega la responsabile dello SPRAR Palagonia: «siamo realisti, non rispondiamo alla loro esigenza reale che è quella economica [...] l'Italia forse dovrebbe finanziare più progetti d'integrazione a livello lavorativo che altro genere di progetti». Anche perché «parliamoci chiaro: le borse lavoro non finiscono quasi mai in opportunità di lavoro» ammette l'assistente sociale dell'Ufficio Nomadi e Immigrati, ma sono più che altro un mezzo per fornire un piccolo budget di partenza a chi sta per uscire dal progetto.

Per questo motivo la rete SPRAR di Palermo, durante una riunione di coordinamento, aveva proposto di scrivere una lettera al Sindaco e agli assessori competenti per suscitare la loro attenzione sul problema del lavoro.

«Tutti i presenti alla riunione erano d'accordo», mi dice la coordinatrice dell'Ufficio Nomadi e Immigrati, «mancava però la responsabile del progetto SPRAR che aveva mandato la sua collega. La bozza della lettera era stata scritta e fatta circolare via mail tra gli interessati ma la responsabile e l'assessore alle politiche sociali quando sono venute a sapere dell'iniziativa hanno bloccato tutto sentendosi scavalcate [...] il problema maggiore è che non si è capito che dietro questa iniziativa ci poteva essere qualcosa di utile per i richiedenti!».

«Lo SPRAR come sistema è perfetto il punto è che la Sicilia non è terra di seconda accoglienza, è terra di prima accoglienza! Nel momento in cui i beneficiari hanno completato il percorso e si fa il colloquio d'uscita [...] io mi chiedo sempre: a questo ragazzo cosa gli abbiamo dato alla fine? Tanto, perché gli abbiamo dato un tetto, del cibo, i vestiti per cui devono pure dire

²⁵⁴ D.Lgs 142/2015 di attuazione delle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE.

“grazie” ma fattivamente questo esce da qua è in mezzo alla strada e non ha arte nè parte: non ha un lavoro, non ha una competenza, non ha un posto dove andare a dormire, non ha niente!» mi spiega amareggiata la psicologa dello SPRAR minori.

Motivo per cui appena i beneficiari si rendono conto che non ci sono possibilità qua, quelli che hanno un parente altrove aspettano di avere i documenti in mano per potersene andare via, anche a Casa San Francesco dicono che «per la maggior parte di loro l'Italia e la Sicilia in particolare, sono solo un'altra tappa del viaggio!».

Mentre alcuni SPRAR dicono di mantenere continuamente i contatti con i loro utenti fuoriusciti dalla struttura, la maggior parte degli operatori perde completamente le tracce dei vecchi beneficiari, «se si perdono le notizie è perché non c'è la volontà di mantenere il contatto e monitorare l'efficacia del percorso fatto» chiarisce l'AS dell'Ufficio Nomadi e Immigrati.

Invece che perdere i contatti sarebbe utile mantenerli anche a fini statistici per valutare la qualità degli interventi fatti, «il servizio centrale che investe su questi progetti dovrebbe chiedersi quali sono le ricadute e anche i responsabili dei centri se lo dovrebbero chiedere...quante sono le persone che decidono di rimanere a Palermo?Quante sono riuscite ad affittarsi una casa e quanti invece vivono in centri d'accoglienza per senza tetto?»

2.4 Conclusioni

Nonostante le difficoltà territoriali e le debolezze emerse nel caso di studio, il sistema di protezione SPRAR in Italia rimane la soluzione migliore all'interno del panorama dell'accoglienza. In conclusione, vorrei comunque analizzare le maggiori criticità emerse nel corso della ricerca sullo SPRAR di Palermo. Principalmente, queste potrebbero riassumersi in una difficoltà organizzativa e di coordinamento, una difficile governance tra pubblico e privato e una carenza di strumenti efficaci di integrazione.

Come ho potuto osservare anche durante l'osservazione partecipante, il legame del progetto SPRAR all'ente locale consente talvolta un accesso privilegiato negli uffici pubblici, anche come frutto di buone pratiche e di una collaborazione quasi quotidiana tra gli operatori. Ciononostante, non si percepisce un tale coordinamento con tutti gli uffici dove talvolta prevale la discrezionalità degli operatori, come osservato per il caso dell'ufficio anagrafe, che in mancanza di regole chiare e precise fanno prevalere regole di un *sottosistema normativo* di tipo amministrativo²⁵⁵.

Oltre a un coordinamento in grado di migliorare le prassi esistenti a livello territoriale con tutti gli uffici della pubblica amministrazione è nella stessa rete dello SPRAR che andrebbe migliorata l'organizzazione. Gli operatori dello SPRAR infatti sono di estrazione formativa e culturale diversa e appartengono ad enti gestori del terzo settore assai diversificati. La presenza nella rete SPRAR di enti attuatori con anime e tradizioni diverse necessita ancor più di regole chiare e trasparenti condivise all'interno della rete²⁵⁶. Proprio in virtù di questo si percepisce la mancanza di un elemento essenziale per una collaborazione sinergica tra attori differenti: il coordinamento da parte dell'ente locale.

Anche se parte delle difficoltà d'indirizzo dello SPRAR possono essere dovute alla mancanza di esperienza in quanto il progetto è attivo a Palermo solo dal 2014, il conflitto e la mancata distinzione di ruoli tra i due uffici comunali coinvolti sembra conseguenza di una impostazione iniziale poco chiara.

La responsabilità dello SPRAR viene data all'U.O. Progettazione Speciale, rimarcando una particolarità italiana nella gestione in materia di immigrazione e asilo; già dal nome dell'ufficio incaricato, infatti, emerge una questione tematizzata sempre come urgenza e affrontata con

²⁵⁵ GJERGJI I., *La socializzazione dell'arbitrio. Alcune note sulla gestione autoritaria dei movimenti migratori*, in AA.VV., (2010), *Razzismo di stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, a cura di P. Basso, Milano, FrancoAngeli, p. 445.

²⁵⁶ BATTISTELLA A., (2008), *La complessità delle reti sociali*, in "Prospettive Sociali e Sanitarie", n°16, pp. 6-11.

progetti dedicati ad utenti considerati provvisori. Allo stesso tempo viene riconosciuta la competenza di un altro ufficio comunale, l'U.O. Interventi per Immigrati, Rifugiati e Nomadi, senza però chiarire quale sia il suo ruolo all'interno della rete.

Sebbene le criticità organizzative dello SPRAR panormita siano in parte attribuibili all'inefficienza burocratica tipica della regione Sicilia, va anche ricordato che diverse istituzioni che lavorano in questo ambito sono appesantite dall'onere della gestione degli sbarchi.

Nonostante l'amministrazione comunale si faccia vanto del suo impegno in materia di immigrazione, nella concreta amministrazione dello SPRAR tutti gli enti gestori del progetto lamentano l'assenza dell'ente locale.

Come spesso accade, anche in questo caso la governance tra il settore pubblico e quello privato è caratterizzata da un'incoerenza di base poiché il Comune, ufficialmente titolare del progetto SPRAR, delega in toto la realizzazione del progetto al terzo settore.

Le esternalizzazioni di quasi tutti i servizi sociali in materia hanno causato, negli anni, una perdita di competenze e conoscenze da parte dell'ente locale, come ammette la stessa assistente sociale coordinatrice dell'U.O. Progettazione Speciale. A fronte anche della loro dichiarata incompetenza, gli uffici comunali mantengono con estrema difficoltà il loro ruolo di controllo e governo del progetto, ruolo che principalmente hanno poiché all'interno della rete sono i finanziatori dello SPRAR.

L'assenza di un attore che indirizzi la rete fa sì che nel passaggio tra il pubblico ed il privato si perdano, o meglio non vengano condivisi, i sistemi di regolazione poiché mancano i necessari meccanismi di coordinamento tra gli attori. Ne consegue che in mancanza di regole e buone prassi condivise, l'aumento dell'incertezza lasci ampi spazi di discrezionalità agli enti attuatori del progetto.

Un altro aspetto problematico che emerge nello SPRAR è la carenza di efficaci misure d'integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale. Nonostante le politiche d'integrazione possano ricomprendere un'innumerabile ventaglio di misure, a Palermo mancano le basi dell'inclusione sociale, che non può prescindere dalla dimensione lavorativa ed abitativa degli utenti.

Le cause sono da rintracciare sia internamente al progetto territoriale che esternamente al sistema: ostacoli interni sono dati dalla distanza tra gli enti gestori e l'ente locale, così come la mancata ottimizzazione delle risorse territoriali, ma allo stesso tempo fattori esterni come la crisi italiana nel mercato del lavoro e della casa colpiscono i rifugiati così come altre fasce sociali deboli della popolazione²⁵⁷

.

Nel predisporre interventi per gli utenti, gli operatori devono scontrarsi con molteplici criticità imputabili al contesto territoriale nel quale è inserito il progetto, criticità che evidenziano a loro volta le carenze delle misure di welfare state del territorio²⁵⁸.

Proprio per questo motivo lo SPRAR dovrebbe stimolare lo sviluppo di misure attente ai bisogni dei soggetti più deboli che rischiano l'esclusione dal tessuto sociale. In particolare, i servizi sociali del Comune dovrebbero premurarsi di implementare percorsi di sostegno dei rifugiati che escono dal sistema SPRAR, puntando soprattutto sulla dimensione lavorativa e abitativa degli utenti.

L'accesso ai corsi di formazione professionale, ad esempio, dovrebbe essere garantito ad ogni RARU, mentre, come emerge dalla ricerca, non sono stati fatti passi in avanti per superare gli

²⁵⁷ SPRAR, (2010), *Spirituni e inturciniti, Esiti dei workshop di riflessione sul tema dell'integrazione sociale dei richiedenti e titolari di protezione internazionale*, a cura di M. Catarci, p. 10.

²⁵⁸ SPRAR, (2010), *Spirituni e inturciniti, Esiti dei workshop di riflessione sul tema dell'integrazione sociale dei richiedenti e titolari di protezione internazionale*, a cura di M. Catarci, p. 39.

ostacoli burocratici che lo impediscono²⁵⁹. Seppur all'interno di un difficile mercato del lavoro come quello di Palermo, l'ente locale dovrebbe implementare alcune misure per sostenere l'inserimento lavorativo dei rifugiati o quantomeno non ostacolare quelle che la rete sta cercando di avviare autonomamente²⁶⁰.

²⁵⁹ Mi riferisco in particolare al requisito del diploma di terza media che impedisce alla maggior parte dei RARU di accedere ai corsi.

²⁶⁰ In riferimento alla discussione che è emersa in seguito alla proposta della rete di scrivere una lettera al Sindaco per suscitare la sua attenzione sul problema dell'inserimento lavorativo (vedi pag. 40).

3 L'ACCOGLIENZA IN GERMANIA: IL CASO DI AMBURGO

*Wir schaffen das!*²⁶¹

Nel mese di novembre ho trascorso un breve periodo nella città di Amburgo per osservare da vicino e quindi comprendere meglio quale sia in concreto il sistema d'accoglienza che riserva la Germania ai richiedenti e ai titolari di protezione internazionale. Il capitolo seguente è frutto della rielaborazione delle informazioni raccolte durante il periodo di osservazione ed in particolare del diario etnografico e delle interviste realizzate ad Amburgo. L'idea iniziale era quella di capire in che modo le politiche sociali gestiscono il percorso d'accompagnamento verso l'autonomia dei rifugiati; mi sono resa conto presto tuttavia che i numerosi centri esistenti rispondono più che altro ai bisogni primari di vitto e alloggio e che – come mi ha scritto in una email un'assistente sociale che ho interpellato- anche nella fase della seconda accoglienza²⁶² «the ability of these centers to build a real path towards integration is pretty low.»²⁶³

Esistono però numerose iniziative di associazioni, ong e privati che volontariamente e in diversi modi sostengono i richiedenti asilo che arrivano ad Amburgo.

²⁶¹ È una celebre frase pronunciata da Angela Merkel per tranquillizzare il suo paese di fronte al numero crescente di richiedenti asilo arrivati in Germania dall'estate 2015.

Vedi Zeit Online (2015), *Im Auge des Orkans*, Zeit Online, 20 settembre 2015, <http://www.zeit.de/2015/38/angela-merkel-fluechtlinge-krisenkanzlerin/seite-4>

²⁶² Il concetto di “seconda accoglienza”, che sarà chiarito meglio più avanti, è diverso da come viene inteso in Italia.

²⁶³ Email ricevuta da un'assistente sociale, ricercatrice presso l'Haw Hamburg, Università di Scienze applicate di Amburgo

Il numero di richiedenti asilo arrivati in Germania nel 2015 non è mai stato così alto dal secondo dopo guerra.²⁶⁴ Il crescente numero di sfollati che tentano di raggiungere l'Europa tramite i Balcani, il continuo peggioramento delle situazione in Siria e la decisione tedesca di non applicare più il regolamento di Dublino nei confronti dei siriani,²⁶⁵ ha accresciuto enormemente l'arrivo di richiedenti asilo nella Repubblica Federale di Germania.

Il 12 novembre arrivo alla stazione centrale di Amburgo, *Hauptbahnhof Hamburg* e mi fermo ad osservare l'immenso viavai di gente che arriva e parte. Vedo che alcune persone indossano una pettorina colorata e si muovono frettolosamente tra i binari dei treni, mentre altre vestite nello stesso modo entrano ed escono dalla stazione. Capisco in poco tempo che sono volontari e che sono lì per assistere i migranti che arrivano col treno. Gruppi più o meno grandi seguono queste figure colorate: c'è chi si dirige fuori dalla stazione, chi resta dentro e si fa spiegare quale treno prendere e chi ha bisogno solo di qualche informazione. Provo a parlare con qualche volontario: due ragazzi molto giovani si fermano ad ascoltarmi, ma purtroppo non parlano inglese...avranno meno di 18 anni e dal cartellino che hanno sulla pettorina capisco che, oltre al tedesco, parlano l'arabo e li vedo allontanarsi in direzione di alcune famiglie siriane. Sempre dentro la stazione, in un atrio vicino alla porta principale, altri volontari hanno predisposto un info point dedicato ai richiedenti asilo dove si accalcano tantissime persone in modo disordinato. Poco più in là altrettante persone, tra cui tanti bambini e ragazzi, aspettano seduti accanto a qualche bagaglio.

Inizio a pensare che queste persone siano solo di passaggio e che non intendano presentare domanda d'asilo in Germania.

Uscendo dalla stazione vedo che è stato allestito un accampamento d'emergenza: numerose persone si accalcano in direzione di quattro o cinque grossi tendoni, i volontari forniscono loro

²⁶⁴ Secondo i dati ufficiali nel 2015 sono arrivati in Germania 1.100.000 richiedenti asilo.

²⁶⁵ Il regolamento di Dublino è stato sospeso solo per alcuni mesi, precisamente dal 21 agosto al 21 ottobre 2015.

qualcosa di caldo da mangiare, acqua e bevande. Un piccolo container è stato adibito a studio medico e uno dei tendoni funge da asilo per i bambini. «Noi passiamo un po' di tempo con i bambini più piccoli, fino a 6 anni»,²⁶⁶ mi spiega una delle maestre che lavora dentro la tenda. Mi dice anche che loro sarebbero impiegati presso un asilo della città, ma che al momento il dirigente li ha mandati a lavorare lì, «tutti gli altri che vedi invece, anche i medici che visitano, sono tutti volontari!»²⁶⁷ La maestra mi indica un grosso palazzo di fronte alla stazione e mi dice che quella struttura è completamente inutilizzata al momento. «Dicono che ci trasferiranno lì con i bambini, perché fra poche settimane sarà troppo freddo per rimanere all'aperto»,²⁶⁸ ma non sa dirmi nulla di più sulla situazione.

I volontari sembrano molto indaffarati per cui provo a chiedere qualche informazione ad alcuni vigilanti della stazione; due di loro, che scopro essere d'origini siciliane, mi raccontano che la situazione «va avanti così da tre mesi ormai. Le persone che vengono assistite qui sono solo di passaggio, rimangono giusto qualche ora, mentre aspettano il treno per proseguire verso la Danimarca»²⁶⁹; la gestione dei richiedenti che arrivano in stazione è lasciata in mano ai volontari, perché queste persone non vogliono rimanere in Germania, «stanno qui un paio di notti al massimo e poi ripartono, se arriva invece qualcuno che vuole chiedere asilo viene indirizzato ai centri di registrazione.»²⁷⁰

Ma, come capirò meglio nei giorni successivi, i volontari ad Amburgo non si occupano solo di assistere i rifugiati in transito.

3.1 Il sistema d'accoglienza in Germania, secondo la teoria

²⁶⁶ Maestra d'asilo, stazione centrale di Amburgo; traduzione mia.

²⁶⁷ Ibidem.

²⁶⁸ Ibidem.

²⁶⁹ Vigilante, stazione centrale di Amburgo.

²⁷⁰ Ibidem.

3.1.1 Prima accoglienza

Un richiedente asilo che arriva in Germania deve presentare “immediatamente”²⁷¹ la sua richiesta di protezione internazionale presso una sede del *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)*, l'Ufficio federale per rifugiati e migranti, istituzione responsabile di tutta la procedura d'asilo.

A causa del notevole incremento dei richiedenti asilo degli ultimi anni, ma soprattutto degli ultimi mesi, il BAMF non riesce a garantire la registrazione delle richieste d'asilo in tempi brevi, per questo motivo rilascia un documento chiamato BÜMA, *Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender* che corrisponde ad un certificato di registrazione come richiedente asilo.

Pur senza la formale registrazione della domanda d'asilo che permette il rilascio del permesso di soggiorno *Aufenthaltsgestattung*²⁷², dopo aver ricevuto il BÜMA le persone vengono indirizzate verso un centro di prima d'accoglienza nello stato federale responsabile della loro domanda d'asilo.

In Germania infatti la legge sulla procedura d'asilo, *Asylverfahrensgesetz*, stabilisce una gestione decentrata della presa in carico dei richiedenti che vengono distribuiti all'interno del territorio grazie al sistema EASY (acronimo di *Erstverteilung von Asylbegehrenden*, assegnazione iniziale dei richiedenti asilo). La distribuzione è basata sulle quote *Königsteiner Schlüssel*, fissate di anno in anno tenendo conto della popolazione e delle entrate fiscali di ciascuno stato federale. Oltre alle quote, la scelta del *Länder* tiene in considerazione la disponibilità di posti nei centri d'accoglienza iniziali, nonché la competenza specifica di ciascun ufficio BAMF rispetto al paese di provenienza del richiedente asilo (ad esempio, i richiedenti asilo etiopi saranno mandati più

²⁷¹ Non viene specificato il significato di immediatamente.

²⁷² Permesso di soggiorno temporaneo concesso ai richiedenti asilo.

facilmente presso gli uffici federati dell'Assia o della Baviera, perché i loro BAMF sono responsabili dell'Etiopia come paese d'origine)²⁷³.

I centri di prima accoglienza ZEA, *Zentrale Erstaufnahmeeinrichtung*, sono generalmente nello stesso edificio del BAMF responsabile per la procedura d'asilo ed è competenza di ciascuno stato federale gestirne almeno uno. Attualmente il numero di questi ZEA non è facile da determinare infatti numerosi alloggi per richiedenti asilo sorti negli ultimi mesi sono stati usati come centri di prima accoglienza, anche se ufficialmente non erano nati con questo scopo.

Le nuove disposizioni di legge²⁷⁴ che hanno modificato l'*Asylgesetz (AsylG)*, ovvero la legge sull'asilo, prevedono che i richiedenti asilo siano alloggiati in questi centri fino ad un massimo di 6 mesi. Anche se la legge precedentemente stabiliva un periodo massimo di 3 mesi,²⁷⁵ già da tempo questo limite temporale non veniva rispettato a causa della lentezza burocratica e della mancanza di posti nei centri di seconda accoglienza. Lo stesso pacchetto di leggi approvato nel mese di ottobre prevede inoltre che le persone provenienti da «paesi d'origine sicuri» rimangano per l'intera durata della procedura d'asilo nei centri di prima accoglienza.

L'*Asylbewerberleistungs-gesetz (AsylbLG)*²⁷⁶ stabilisce di quali benefici socio-economici siano destinatari i richiedenti asilo dal momento in cui presentano la domanda di protezione internazionale e per tutto il lasso di tempo in cui possiedono il titolo di soggiorno *Aufenthaltsgestattung*, quindi generalmente anche durante il periodo necessario per il ricorso in tribunale. Nonostante la loro diversa situazione giuridica, anche i titolari di *Duldung* e le persone

²⁷³ ECRE, (2015), *Report AIDA (Asylum Information Database). Rapporto sulla Germania*, novembre 2015.

²⁷⁴ *Asylpaket 1* è un pacchetto di emendamenti che modificano l'*Asylgesetz* approvato a ottobre e in vigore dal 1 novembre 2015.

²⁷⁵ § 47 *AsylG*

²⁷⁶ Legge sui benefici dei richiedenti asilo.

che hanno ricevuto un permesso di residenza temporaneo ricadono sotto le disposizioni di questa legge.

Non viene invece spiegato in nessuna disposizione quali siano i benefici sociali spettanti ai richiedenti asilo in possesso di BÜMA, sebbene essi siano la maggior parte dei richiedenti asilo e debbano attendere spesso diversi mesi prima che la loro richiesta di protezione internazionale venga formalizzata e possano quindi ricevere il permesso di soggiorno.

Anche se in alcune occasioni l'incertezza ha portato le autorità a ridurre il loro pocket money, sembra sia stato generalmente accettato che i richiedenti in possesso di BÜMA abbiano gli stessi diritti dei richiedenti con *Aufenthaltsgestattung*, incluso l'accesso ai benefici previsti dall'apposita legge.²⁷⁷

Ad ogni richiedente asilo devono essere garantite le prestazioni di base dell'accoglienza: un contributo fisso dovrebbe assicurare vitto, alloggio, abbigliamento, prodotti per l'igiene personale e beni di consumo per la casa. Devono essere coperte anche le spese in caso di malattia, gravidanza o nuove nascite.

Per i richiedenti asilo che vivono in strutture d'accoglienza si considera però che, oltre all'alloggio, anche il vitto, l'abbigliamento e i prodotti sanitari siano forniti dal centro per cui ogni persona ha diritto mensilmente ad un pocket money di 143 €. Tale cifra spetta agli adulti single e cambia in base all'età e al numero di componenti del nucleo familiare fino ad arrivare ad un minimo di 84 € per i bambini con meno di 6 anni.

Secondo la riforma entrata in vigore il 1 novembre 2015, tale somma sarà convertita in gran parte in beni e servizi o in voucher riducendo il più possibile il pagamento in contanti.

²⁷⁷ Il governo federale ha confermato, rispondendo ad una inchiesta parlamentare del 10 aprile 2015 (n° 18/4581, 3) che tutti i richiedenti asilo devono essere considerati al pari di chi ha lo status di *Aufenthaltsgestattung*, anche se ancora non gli è stato dato il documento che lo confermi. Dal momento in cui si sono presentati alle autorità competenti tutti i richiedenti asilo hanno i medesimi diritti e doveri connessi con l'*Aufenthaltsgestattung*.

Le condizioni d'accoglienza nei diversi ZEA del territorio sono differenti, poiché in Germania non esistono standard comuni per i centri d'accoglienza. Anche se la maggior parte degli stati federati (14 *Länder* su 16) si è dotato di normative regionali in merito, una ricerca del 2011²⁷⁸ evidenzia il fatto che queste norme siano però di carattere amministrativo e finanziario e non stabiliscano in realtà gli standard d'accoglienza. In realtà, negli ultimi anni in 12 dei 16 stati federati qualche standard comune è stato dettato da regolamenti amministrativi.

I centri di prima accoglienza ospitano diverse centinaia di persone per cui spesso sono ex caserme o grossi edifici riadattati, per questo motivo la loro posizione all'interno del territorio può variare enormemente: alcuni sono in grandi città o nei dintorni, altri si trovano nei pressi di città o paesi di più piccole dimensioni, mentre altri ancora sono in aree rurali fortemente isolate.

3.1.2 Seconda accoglienza

Dopo una prima fase all'interno degli ZEA, i richiedenti asilo accedono alla fase della seconda accoglienza e sono alloggiati presso altri centri collettivi. Questi sono solitamente collocati nello stesso stato federale del centro di prima accoglienza al quale il richiedente asilo è stato assegnato all'inizio della procedura.

Gli stati federati sono responsabili della distribuzione e dell'organizzazione degli alloggi all'interno del loro territorio, anche se generalmente delegano il compito agli enti locali.

L'autorità competente decide se implementare in prima persona l'accoglienza o se affidare il compito ad un soggetto terzo.

Anche se la sezione 53 della legge sull'asilo dispone che i richiedenti, trascorsi i mesi in cui devono risiedere nei centri di prima accoglienza, debbano di norma essere ospitati in centri

²⁷⁸ La ricerca è stata svolta da *Informationsverbund Asyl und Migration*, febbraio 2011 tratto da ECRE, (2015), Op. cit., p. 54.

collettivi, alcuni enti locali dispongono di soluzioni abitative decentrate e ospitano queste persone in appartamenti.

Gran parte degli stati federati infatti, dalla metà degli anni '90 e soprattutto nel periodo tra il 2002 e il 2007, quando le richieste d'asilo erano particolarmente basse, avevano smantellato le grandi strutture d'accoglienza collettiva e implementato piccoli centri e appartamenti favorendo un'accoglienza decentrata.

Le politiche in materia di alloggi però non sono coerenti neanche all'interno degli stessi stati federati: un report di Pro Asyl²⁷⁹ porta l'esempio dello stato dell'Assia dove i richiedenti asilo che vivono in appartamenti sono il 21% in un comune e raggiungono addirittura il 95% in un altro. Le differenti politiche portate avanti a livello regionale e locale rendono impossibile una panoramica generale sul sistema di seconda accoglienza tedesco.

Se questo è vero per quanto riguarda le condizioni materiali di accoglienza, non si può dire che la situazione sia più strutturata sotto profilo dell'accompagnamento dei richiedenti asilo in Germania. L'*Asylgesetz* prevede solo che le autorità forniscano loro informazioni generali sui loro diritti e doveri: «Within 15 days of the filing of an asylum application, the reception centre shall inform the foreigner, if possible in writing and in a language which he can reasonably be assumed to understand, of his rights and duties under the Asylum Seekers Benefits Act. With the information referred to in the first sentence, the reception centre shall also inform the foreigner about who is able to provide legal counsel and which organisations can advise him on accommodation and medical care»²⁸⁰.

La disposizione di legge si traduce, nei centri di prima accoglienza, nella distribuzione di volantini contenenti le informazioni su dove e quando un richiedente asilo può ricevere

²⁷⁹ PROASYL, Interkultureller Rat in Deutschland, (2011), *Menschen wie Menschen behandeln!* (Trattare gli esseri umani come esseri umani!).

²⁸⁰ § 47(4) *AsylG*

assistenza²⁸¹, per lo più da parte di organizzazioni private o associazioni di volontariato.

Generalmente però i richiedenti asilo sono tenuti a contattare i servizi sociali nei centri per poter ottenere informazioni più dettagliate sulle condizioni d'accoglienza.

4.2 Il sistema d'accoglienza nella pratica

4.2.1 Prima accoglienza

Durante il mio soggiorno ad Amburgo ho potuto constatare proprio a partire da quest'ultimo aspetto i limiti del sistema d'accoglienza tedesco, infatti in ogni centro ZEA è previsto un operatore ogni 100-150 persone ospitate! L'accoglienza dei richiedenti asilo sembra volta più alla gestione pratica e al controllo dei flussi che non al loro accompagnamento e alla loro integrazione nella società.

Attraverso l'osservazione e grazie ad alcune interviste svolte ho potuto confrontare il sistema d'accoglienza così come viene presentato a livello ufficiale con la reale situazione nello stato federale di Amburgo.

Il sistema d'accoglienza nella città anseatica prevede tre diversi passaggi.

«La prima cosa da fare quando arrivi in città è recarti al punto di registrazione centrale presso lo ZEA»²⁸² mi spiega in un'intervista una ricercatrice dell'università di Amburgo; in questi centri le persone vengono registrate come richiedenti asilo e viene loro comunicato se resteranno ad Amburgo o se dovranno trasferirsi in un'altra città. Infatti secondo le quote *Königsteiner Schlüssel* calcolate per il 2015 Amburgo deve gestire il 2,52738 %²⁸³ delle persone che richiedono asilo in Germania.

²⁸¹ Per lo più i volantini contengono informazioni riguardo a organizzazioni del privato sociale e associazioni di volontariato che sostengono rifugiati e richiedenti asilo.

²⁸² Assistente sociale, ricercatrice presso l'Haw Hamburg, Università di Scienze applicate di Amburgo; traduzione mia.

²⁸³ I dati dimostrano un leggero scarto: a fine ottobre erano stati assegnati ad Amburgo 2,91% dei richiedenti asilo della Germania. La quota calcolata per il 2016 si scosta di poco rispetto a quella del 2015: 2,52968 % (dati BAMF).

Nel mese di novembre in città sono arrivati tra i 300 e i 500 richiedenti asilo ogni giorno.

L'ufficio federale di Amburgo è stato incaricato per l'anno 2015 della procedura di 22299 richiedenti su un totale di 61598 arrivati in città.

La ricercatrice, che intervisto il 13 novembre, ha appena concluso un progetto che coinvolge due centri d'accoglienza della città; mi spiega che in quel periodo il centro di registrazione è altamente sovraffollato e in condizioni orribili, per questo motivo «sarà, probabilmente già dalla settimana prossima, trasferito in un'altra zona della città e sarà più grande di adesso»²⁸⁴

Dopo qualche giorno le persone vengono trasferite dal centro di registrazione alle altre «30 strutture ricettive di prima accoglienza», dove dovrebbero stare fino ad un massimo di tre mesi, «officially it's three months but of course in real life it's different because there are not enough place in the secondary accommodation», mi spiega la stessa ricercatrice. Come abbiamo già visto, le riforme hanno da poco allungato il tempo massimo di permanenza a sei mesi, adeguandosi ai ritardi che già nella realtà quotidiana erano diventati la norma.

Anche un membro del *Flüchtlingsrat Hamburg*, Comitato dei rifugiati di Amburgo²⁸⁵, sottolinea il problema dei tempi di permanenza nei centri: «It doesn't work, last year, as well [...] they can never leave the centre after three months; sometimes they can leave after six months or after one year and they are transferred to an other public accommodation».

Nella città d'Amburgo il dipartimento degli affari interni e dello sport è responsabile della gestione dei centri ZEA di prima accoglienza, anche se il compito è delegato a *Fördern und*

²⁸⁴ Assistente sociale, ricercatrice presso l'Haw Hamburg, Università di Scienze applicate di Amburgo; traduzione di chi scrive.

²⁸⁵ Il *Flüchtlingsrat Hamburg*, Comitato dei rifugiati di Amburgo, svolge attività politiche di sensibilizzazione e difesa dei diritti di rifugiati e richiedenti asilo in rete con l'autorevole ong tedesca Pro Asyl che non ha una sua sede nella città di Amburgo.

*Wohnen*²⁸⁶, una società di servizi sociali che da anni gestisce per conto della città-stato gli alloggi pubblici riservati non solo a rifugiati e richiedenti asilo, ma anche ai «senzatetto».²⁸⁷

Amburgo collabora dal 2006 con il vicino stato federale di Meclemburgo-Pomerania anteriore (*Mecklenburg-Vorpommern*) al quale da anni delega l'accoglienza di una parte dei suoi richiedenti asilo nel centro ZEA di Nostorf-Horst.

Il centro ha sede in una ex caserma immersa nel bosco in una regione isolata da qualsiasi area abitata, «just woods, fields, in the middle of nowhere and there's no public transport in the week-end and just few buses during the week», mi dicono al *Flüchtlingsrat Hamburg*.

La collocazione e l'allestimento di questo centro sono così estremi che alcune delle persone intervistate si riferiscono a questo posto chiamandolo *lager*²⁸⁸: «we call it lager because it's far away and surrounded with fences, security and there's nothing...»²⁸⁹.

Attualmente i richiedenti asilo assegnati ad Amburgo e trasferiti nel campo di Horst stanno diminuendo perché la regione di *Mecklenburg-Vorpommern* ha bisogno di usare i posti per accogliere i richiedenti assegnati al loro stato federale. Inizialmente, però, quando i rifugiati nei centri di prima accoglienza erano pochi, la collaborazione tra i due stati rispondeva ad un'esigenza precisa dell'amministrazione amburghese, secondo il *Flüchtlingsrat Hamburg*, «because they don't want to have refugees in the city!»²⁹⁰

Il grande numero degli arrivi ha reso impossibile isolare tutti i richiedenti asilo in zone rurali e

²⁸⁶ «Promuovere e vivere», un'agenzia sociale che gestisce i centri d'accoglienza per conto del governo federale di Amburgo; d'ora in poi abbreviato F&W.

²⁸⁷ In misura minore F&W si occupa anche di alcune residenze protette per anziani e persone disabili.

²⁸⁸ Letteralmente *lager* significa campo ma il termine è facilmente associato ai campi nazisti e per questo motivo viene in genere usato principalmente da attivisti che vogliono denunciare le pessime condizioni de l'isolamento di alcuni centri per rifugiati.

²⁸⁹ Intervista ad un membro di *Flüchtlingsrat Hamburg*, Comitato dei rifugiati di Amburgo.

²⁹⁰ Ibidem.

per far fronte alla crescente esigenza di alloggi la città nel corso dell'anno ha aumentato il numero di centri di prima accoglienza fino ad arrivare a gestirne 33 alla fine del 2015.²⁹¹

Se già dal 2012-2013 i report parlavano di centri sovraffollati, nel 2015 l'amministrazione ha dovuto usare ogni mezzo possibile per reperire alloggi di fortuna per i nuovi arrivati allestendo centri d'emergenza in ostelli, palestre, caserme, sale conferenze, vecchi magazzini, supermercati e ogni tipo di costruzione dismessa presente in città. Non è un problema che riguarda solo gli ultimi mesi: «It was foreseeable!», mi dicono in un'intervista alla Refugee Law Clinic, infatti già due anni fa avvocati, ong e chi lavora chi lavora nel settore lamentava: «we don't have place, we don't have workers...but Germany completely refused to do something sooner»²⁹², il governo sta facendo qualcosa solo adesso perché le condizioni dei rifugiati sono sotto gli occhi di tutti in città e i media non parlano d'altro.

Durante il mese di settembre, 3000 persone ad Amburgo sono state alloggiate in tende, in veri e propri campi profughi.²⁹³ Le autorità affermano che la misura ha carattere temporaneo e appena saranno disponibili altre soluzioni i richiedenti asilo saranno trasferiti in luoghi più appropriati, anche perché la maggior parte delle tende non sono adeguate a reggere le temperature invernali. Non riuscendo a coprire il fabbisogno di alloggi «l'amministrazione di Amburgo, [...] ha approvato un provvedimento che consente il sequestro di immobili commerciali vuoti per adibirli come case per i migranti. Il massiccio afflusso di profughi ha spinto le autorità locali a cercare alloggi per le migliaia di persone arrivate nelle ultime settimane, alcune delle quali stanno dormendo per strada».²⁹⁴ Ma secondo un'assistente sociale intervistata «the Senate, the city are not doing enough! Now we have officially 37000 refugees registered and the shelters are not

²⁹¹ Due degli attuali 33 centri di prima accoglienza sono gestiti dalla *Deutsche Rote Kreuz*, la croce rossa tedesca mentre gli altri sono in carico a F&W.

²⁹² Membro della Refugee Law Clinic (RLC) di Amburgo che offre consulenza legale gratuita ai richiedenti asilo.

²⁹³ Secondo il quotidiano tedesco *Die Welt* ad ottobre 2015 sono 42000 le persone alloggiate in tende a livello nazionale, di cui 4000 nella città di Amburgo.

²⁹⁴ Internazionale online, notizia del 2 ottobre 2015

enough: they are still sleeping in tents, halls...if they have a container they are lucky right now! There are still people sleeping on the ground somewhere in some first accommodation centres»²⁹⁵. La situazione è così critica che i rifugiati che sono alloggiati in container, pratica in uso già da tempo in Germania e non soluzione estemporanea degli ultimi mesi, devono ritenersi fortunati. Ogni tenda funge da alloggio per 15 persone e risulta più difficile evitare la promiscuità degli spazi, non riuscendo a garantire posti separati per le famiglie né a differenziare gli alloggi per le donne rispetto a quelli per gli uomini: «most initialreception centres have a policy to accommodate single women and families in separate buildings or separate wings of their buildings, but in situations of overcrowding this policy could not be put into practice in most of the facilities in recent years»²⁹⁶.

E anche se negli ultimi tempi sono stati predisposti nuovi alloggi, a dicembre, quattro mesi dopo l'installazione dei primi accampamenti, alcuni richiedenti asilo vivono ancora in grossi tendoni.

Nei centri di prima accoglienza lavorano alcuni operatori sociali²⁹⁷ che hanno il compito di orientare gli ospiti rispetto ai servizi di assistenza interni ed esterni al centro stesso, ma sono così pochi rispetto al numero dei richiedenti asilo che ogni loro sforzo risulta di poca efficacia: «there is one social worker every 120 refugees, it's too much work![...] It's impossible to work whit 120 refugees!» lamenta una persona del *Flüchtlingsrat Hamburg* che ho intervistato.

La cosa più sorprendente è capire che il numero di persone impiegate nei centri d'accoglienza non è sottodimensionato a causa dell'aumento degli arrivi negli ultimi mesi, bensì è previsto tale dagli standard d'accoglienza della regione.²⁹⁸

²⁹⁵ Assistente sociale, ricercatrice presso l'Haw Hamburg, Università di Scienze applicate di Amburgo.

²⁹⁶ ECRE, (2015), Op. cit., p. 55.

²⁹⁷ Traduco la parola “social worker” con operatore sociale, poiché, da quanto ho potuto capire da alcune interviste nei centri di prima accoglienza, la figura professionale non è quella dell'assistente sociale come viene intesa in Italia.

²⁹⁸ Ad Amburgo è previsto un assistente sociale ogni 100-150 richiedenti asilo, ma una ricerca dell'Europe Migration Network del 2012 mostra standard simili negli altri stati federati della Germania.

3.2.2 Seconda accoglienza

I centri di seconda accoglienza ad Amburgo sono attualmente 123²⁹⁹ e ogni settimana ne vengono aperti di nuovi, per far fronte alla continua esigenza di posti aggiuntivi «municipalities and Federal States increasingly commissioned non-state actors (welfare organisations as well as companies) with collective accommodation of asylum seekers»³⁰⁰: la maggior parte di questi centri sono gestiti, come quelli di prima accoglienza, da F&W.

Gli alloggi destinati alla seconda accoglienza sono collocati nei diversi quartieri della città e sono molto diversi tra loro: mentre alcuni sono piccoli, a dimensione quasi familiare e ospitano 12 persone, la maggior parte sono grandi centri e arrivano ad ospitare fino ad un massimo di 1400 richiedenti asilo. Per far fronte alla pressione sul sistema ricettivo sono in fase di costruzione altri alloggi che consentano di implementare di 10000 unità l'attuale sistema d'accoglienza nella sola città di Amburgo, tra i nuovi centri che prevedono di costruire sono stati progettati complessi di enormi dimensioni che dovrebbero ospitare fino a 4000 richiedenti asilo. Le persone non possono essere trasferite nei centri di seconda accoglienza finché non sono state registrate come richiedenti asilo; una volta passate alla seconda fase, mi spiega un'assistente sociale: «it's like public housing or shelters where people can stay for years!»³⁰¹ Non c'è un limite di tempo all'accoglienza e le persone non sono seguite in un percorso verso l'uscita, semplicemente sono alloggiate in questi centri di seconda accoglienza, che a volte condividono con «senzatetto», per anni.

«In this shelter you usually do not have social workers but only people from the administration, from this *Fördern und Wohnen* that works in the shelter with the people», continua l'assistente

²⁹⁹ Dati pubblicati sul sito della città di Amburgo, aggiornati al 4 gennaio 2016.

³⁰⁰ ECRE, (2015), Op. cit., p. 56.

³⁰¹ Assistente sociale, ricercatrice presso l'Haw Hamburg, Università di Scienze applicate di Amburgo.

sociale, quindi non solo gli operatori, anche nella seconda accoglienza, sono altamente sottodimensionati rispetto al numero di persone ospitate nei centri, ma capisco anche che questi operatori ricoprono principalmente un ruolo amministrativo-gestionale per il funzionamento del centro.

Al *Flüchtlingsrat Hamburg* sono molto scettici circa il lavoro degli operatori sociali nei centri: «probably they are doing their best, I don't know», certo la proporzione nei centri di seconda accoglienza, di un operatore ogni 80 persone ospitate, rende difficile il loro lavoro; «but politicians that have the responsibility don't do what they could [...] they don't do enough!»³⁰²

La situazione all'interno dei centri di seconda accoglienza cambia in base ai gestori delle strutture: essi svolgono un ruolo importante di connessione o di separazione tra il centro e il territorio circostante, a seconda del loro modo di lavorare, ma anche in base alla collocazione dei centri stessi. Secondo l'assistente sociale intervistata tutto dipende «on one hand, on the work of the shelter management, i.e. if they are engaged and they try to open up to the neighbourhood (and so it is much easier for people to come in and to get connected), but on the other hand it depends also from the neighbourhood, if it is ready to be engaged with shelters like these».

La qualità del centro d'accoglienza dipende in molta parte dalla capacità dei gestori di indirizzare i richiedenti asilo verso progetti e organizzazioni che possano supportarli e di aprire il centro rispetto al quartiere; d'altra parte anche il posto in cui sono collocati gli alloggi per i richiedenti asilo influenza la vita quotidiana delle persone ospitate, perché non tutti i quartieri rispondono positivamente all'apertura di nuovi centri.

Una sociologa intervistata, che da anni lavora come volontaria nell'associazione *Cafè Exil* mi spiega che «to be a refugee in Hamburg is comparably nicer than in other areas in Germany, because here you have a lot of supporters and the support of informal networks», ciononostante

³⁰² Intervista ad un membro di *Flüchtlingsrat Hamburg*, Comitato dei rifugiati di Amburgo.

alcuni quartieri hanno organizzato manifestazioni per impedire la costruzione di alloggi per rifugiati mentre altri si stanno dimostrando indifferenti rispetto ai nuovi «vicini di casa». Anche laddove si trovino forti gruppi di volontari nel quartiere, i gestori dei centri devono saper utilizzare al meglio questa risorsa.

L'assistente sociale intervistata mi parla del progetto di ricerca che sta portando avanti per l'università: «in our project we have two really different kinds of shelters: in one shelter there wasn't any activity going on and the shelter management was only giving basic information but in the other one -in the big shelter - there was a big circle of volunteers led by the pastor doing a lot of activities [...] there was really a big difference even though this shelter is far in the north, in the forest so nobody would know that there is a shelter, while the other one is located in the middle of the housing area but there's no connection with the people outside!»³⁰³.

3.3 All'interno dei centri ad Amburgo

Per capire meglio quali siano le reali possibilità per chi viene accolto in questi centri, provo a contattare gli operatori che ci lavorano.

I gestori degli alloggi di F&W sembrano irraggiungibili, non ricevo risposta alle mail e neppure chiamando i numeri d'ufficio, allora il 19 novembre decido di recarmi in uno dei loro alloggi, a Lokstedt, pur senza avere un appuntamento, dietro consiglio di un'associazione di volontariato che conosce gli operatori. Impiego un'ora per raggiungere il posto con i mezzi pubblici; come mi avevano anticipato, quello che trovo non è un grosso centro d'accoglienza collettivo, bensì alcune casette a schiera che ospitano famiglie di richiedenti asilo.

Un appartamento di questi funge da ufficio, entro e chiedo se posso fare qualche domanda ma gli operatori non si dimostrano disponibili a parlare. Spiego che Frau B. del centro di volontariato

³⁰³ Assistente sociale, ricercatrice presso l'Haw Hamburg, Università di Scienze applicate di Amburgo.

Freiwilligen zentrum mi ha parlato della loro struttura d'accoglienza, che non sono una giornalista e che le informazioni servono solo per la mia ricerca di tesi ma non cambiano idea. La responsabile del centro mi dice che non possono rilasciare interviste né parlare del loro lavoro, se non chiedendo prima l'autorizzazione dei superiori. Conclude dicendo di lasciare il mio numero e l'indirizzo mail con la promessa di farmi sapere³⁰⁴.

Alcune persone mi spiegano che gli operatori di F&W, oltre ad essere molto impegnati per la gestione dei centri, non si lasciano intervistare facilmente, anche perché nell'ultimo periodo sono stati spesso criticati per mala-gestione.

Nel corso del mio soggiorno riesco però ad avere ugualmente due appuntamenti in due diversi alloggi gestiti da F&W e gli operatori di questi centri non fanno il minimo accenno a dover richiedere dei permessi prima di parlare con me.

3.3.1 Il centro di Jugendparkweg

Il 24 novembre mi reco al centro di Jugendparkweg insieme all'incaricata all'integrazione del distretto di Hamburg Nord, lei, che conosce che l'operatrice di F&W che lavora qua, si è resa disponibile ad accompagnarmi per farmi da interprete dato che la gestrice del centro non parla inglese.

Ci muoviamo in macchina, tuttavia impieghiamo più di quaranta minuti per arrivare a destinazione perché il centro è situato molto a nord, lontano dalla città.

La struttura è un insieme di piccole case prefabbricate in mezzo ad un bosco. La responsabile del centro ci fa accomodare in un salone all'interno di una tensostruttura vicino al suo ufficio.

«First of all you need to know that we are not counselling the people but we just give them an accommodation»³⁰⁵ mette subito in chiaro l'operatrice di F&W, sottolineando che quello è un

³⁰⁴ Come prevedibile non mi hanno ricontattata.

³⁰⁵ Operatrice di F&W, gestrice del centro d'accoglienza di Jugendparkweg.

centro di seconda accoglienza, «people in the first shelter get all the counselling: how to get the papers, how to apply for the benefits...all the social counselling!»³⁰⁶ e considerando che restano diversi mesi nella prima accoglienza si ipotizza che quando arrivano qua non abbiano più bisogno di assistenza.

Sono molti gli aspetti burocratici nella vita dei richiedenti asilo, ma in queste cose «we don't really help them [...] so they mostly help themselves», ammette l'operatrice; le persone ospitate si fanno consigliare e indirizzare da amici, parenti o da altre persone connazionali, appoggiandosi quindi ad una rete d'aiuto informale.

Gli operatori sono oberati di lavoro, ma quando riescono si occupano almeno di “basic counselling”: non riescono a risolvere i problemi che i richiedenti asilo presentano, ma cercano di consigliare loro dove possano rivolgersi a seconda dei loro bisogni. Questa attività di segretariato sociale non è però il loro compito principale e non in tutti gli alloggi gli operatori sono a conoscenza dei progetti e delle realtà di supporto che esistono nel quartiere e in città.

A Jugendparkweg vivono 150 persone al momento e sono tre gli operatori impiegati (tra cui un custode), a breve però arriveranno nuove persone; in totale saranno ospitati 350 richiedenti asilo con quattro operatori, di questi quattro però solo due saranno «operatori sociali», mentre gli altri sono *Hausmeister*, custodi, che si occupano della manutenzione della struttura.

L'operatrice del centro mi spiega che nella seconda accoglienza di norma c'è un solo operatore ogni 80 rifugiati, «of course is not enough! [...] but there is an other problem because the job we do is a mix of social work but it's not only social work because we have to run the whole institution, so we have to organise also the economic aspects».

3.3.2 Centro di Wilhelmsburg

³⁰⁶ Ibidem.

Il 25 novembre ho appuntamento in un altro centro di seconda accoglienza, questa volta nel quartiere di Wilhelmsburg, nella zona sud di Amburgo. Impiego all'incirca mezz'ora per raggiungerlo con i mezzi pubblici, è più vicino rispetto al centro di Jugendparkweg, ma è situato in una zona conosciuta per essere abitata per lo più da immigrati e da persone molto povere. Per questo motivo, ma anche perché il quartiere ha parecchio spazio libero negli ultimi mesi si stanno allestendo sempre più centri per rifugiati in questa zona.

Nel centro gli alloggi sono “palazzine” formate da container disposti su due piani, al piano di sopra si accede tramite una scala di ferro esterna, la capienza totale delle diverse palazzine è di 150 persone.

Anche gli uffici degli operatori sono nei container; appena entro la persona con la quale ho appuntamento mi fa accomodare nel suo ufficio e mi spiega che purtroppo si prospetta una giornata molto frenetica e teme saremo presto interrotti perché sono in arrivo 35 nuovi ospiti. Ancor prima che io possa chiederglielo l'operatore mi spiega che ogni centro ad Amburgo è gestito in modo diverso, F&W lascia discreti spazi d'autonomia nello svolgimento del lavoro, quindi la qualità dell'accoglienza dipende in gran parte da chi gestisce la struttura.

Una delle regole che lui e la sua collega si sono dati, ad esempio, è quella di lasciare sempre aperta la porta dei loro uffici, in modo che le persone alloggiate nel centro siano incoraggiate a rivolgersi a loro in caso di bisogno, infatti durante il nostro colloquio veniamo interrotti numerose volte per questo motivo.

Poco dopo il mio arrivo dobbiamo sospendere l'intervista poiché sopraggiungono alcuni dei nuovi richiedenti asilo; da un pulmino scendono una ventina di persone, vengono accompagnate nel container in cui saranno alloggiati e qua, ancora in piedi e con le valigie³⁰⁷ in mano, vengono date le prime informazioni grazie all'aiuto di una mediatrice di lingua araba.

³⁰⁷ I bagagli dei richiedenti asilo più che vere valigie erano grosse buste di plastica contenenti vestiti.

«Sometimes arriving here they get upset because they hope to have something more similar to a real home in the second accommodation while we have just containers!» mi spiega l'operatrice, ma i richiedenti in arrivo quel giorno sono stati trasferiti da Schnackenburgallee³⁰⁸, il centro ZEA più grande della città, nonché quello più criticato per le pessime condizioni d'accoglienza e «this is better than *Erstaufnahme*³⁰⁹!»³¹⁰ A Wilhelmsburg ogni palazzina ha una cucina e per 14 persone sono previsti due bagni; nonostante le case siano in realtà dei container, lo standard d'accoglienza è più alto.

I due operatori insieme a due mediatrici fanno entrare a gruppi (o per nucleo familiare) i nuovi arrivati nei loro uffici per i colloqui iniziali; in questo caso le porte vengono chiuse e solo dopo 3 ore di attesa posso ricominciare a parlare con l'operatore.

Mi spiega che le mediatrici di lingua araba vengono due volte alla settimana, mentre una mattina viene una mediatrice serba che li aiuta a comunicare con i richiedenti provenienti da paesi dell'ex-Jugoslavia. Questi ultimi sono circa la metà delle persone ospitate, mentre la restante metà proviene in buona parte dalla Siria. Le mediatrici arabe sono pagate da una ong, mentre la mediatrice serba non viene pagata «but they can give me the public transport tickets and I can give them the money back...at least it's a sign!» dice l'operatore rammaricato.

Mi domando che comunicazione possa esserci tra gli operatori e gli ospiti in altri centri di F&W dove non è presente nessun mediatore: «some centres don't have it, some workers say that they don't need it» continua l'operatore, e come dimostra anche la mia intervista nel centro di Jugendparkweg capita talvolta che gli operatori non parlino neanche inglese.

Fördern und wohnen gestisce anche gli alloggi per i senzatetto, «every place like this is supposed to have homeless people, too», ma aumentando il numero di rifugiati la società che

³⁰⁸ Qui nell'estate sono state allestite anche numerose tende, dove in 25 metri quadrati vivono 16 persone.

³⁰⁹ Centro di prima accoglienza

³¹⁰ Operatore F&W, centro d'accoglienza a Wilhelmsburg

gestisce gli alloggi ha deciso di differenziare il più possibile l'accoglienza e “piccoli”³¹¹ centri che stanno allestendo in questo momento ospitano solo richiedenti asilo come chiarisce durante l'intervista: «places up to 200 people don't take homeless, because it's a totally different work!». Anche questo operatore mi spiega che il loro non è un vero e proprio lavoro sociale, motivo per cui lui lavora per F&W pur avendo una laurea in scienze motorie! Dice anche che lui e la sua collega «we both want to do as much social counselling as we can do but there's too much logistic stuff, organising stuff and most of the time we are already blocked».

La sua collega inoltre lavora part-time in struttura per rispettare la proporzione che prevede un operatore ogni 80 richiedenti asilo, per cui il tempo che gli operatori mettono a disposizione degli ospiti non è mai sufficiente.

Generalmente le persone chiedono il loro aiuto quando devono comunicare in tedesco, «they definitely need support whit the offices so I call the doctor because there are problems with the health insurance, I send an e-mail, I write a letter or I send a fax for them, I ask to the social office why the people are not getting money...this is the greatest social work we do here, we don't have time and also in our job description it is called counselling by linking» chiarisce l'intervistato. Non sono gli operatori a farsi carico dei bisogni dei richiedenti asilo, ma si occupano di mettere in relazione gli ospiti del centro con le istituzioni che hanno il compito di assisterli, nonché di far conoscere le associazioni che volontariamente organizzano attività di supporto ai rifugiati.

«There are some rules in our job but there's a lot of freedom» mi spiega ancora l'operatore «one of the most important point in the job description for example is keeping the social peace in the shelters, at the centre so in practical way it means we have to keep running inside and outside in a functional way and in a network way».

³¹¹ Si considerano centri d'accoglienza piccoli quelli che ospitano fino a 200 richiedenti asilo.

Per fare al meglio il suo lavoro l'operatore che lavora da soli cinque mesi in quel centro sta cercando di costruire una forte rete comunicativa con gli attori del territorio che vogliono collaborare con loro: il tempo e i soldi sono sempre pochi e l'unica possibilità è farsi conoscere dalle associazioni di volontariato. Per questo motivo l'operatore partecipa alle riunioni dei comitati di quartiere e delle organizzazioni di volontariato per far conoscere la struttura d'accoglienza e spiegare di cosa hanno maggiormente bisogno gli utenti. Inoltre per poter organizzare qualche attività all'interno del centro, soprattutto per i numerosi bambini che vi sono ospitati, gli operatori di questa struttura sono sempre alla ricerca di qualche sponsor privato. Per questo tipo di attività infatti hanno un budget di venti euro all'anno per ogni persona ospitata e con questi soldi cercano di organizzare almeno una festa durante il periodo estivo e di rimborsare il materiale che i volontari comprano per svolgere le attività.

Nonostante la cronica mancanza di tempo, l'operatore del centro di Wilhelsburg mi dice che capita talvolta che i richiedenti asilo che sono usciti dalla struttura e che ora vivono in appartamento si rivolgano ancora a lui per chiedere aiuto: «there are still coming, once a month or more...they need our help because it's the first time they have a private apartment in Germany!». Contrariamente all'impostazione del sistema d'accoglienza che considera i richiedenti asilo già in grado di vivere senza assistenza sociale dopo il periodo della prima accoglienza, anche dopo anni passati negli alloggi di seconda accoglienza alcuni rifugiati hanno bisogno di sostegno.

3.4 Aspetti chiave del sistema tedesco

3.4.1 Disomogeneità e frammentarietà del sistema

Il sistema d'accoglienza in Germania è molto disomogeneo sul territorio e presenta una marcata differenziazione delle misure di tutela per le diverse categorie di richiedenti e titolari di

protezione internazionale, a seconda che essi siano classificati come rifugiati “autentici”, come richiedenti asilo in attesa di avere risposta alla loro domanda di protezione o come “tollerati”, ossia in possesso di *Duldung*. Per le tre diverse categorie, infatti, cambia il grado di tutela nonché la possibilità d'accesso alle misure d'integrazione garantite dal governo.

Fino al 2015, per esempio, l'accesso ai corsi ufficiali di lingua tedesca era riservato alle persone già in possesso di status di rifugiato, mentre ne erano completamente esclusi i richiedenti asilo, negli ultimi mesi le regole per partecipare agli *Integrationskurse* stanno cambiando, muovendosi in direzione di una maggiore apertura per i richiedenti asilo considerati “autentici”, in virtù delle buone probabilità che la loro richiesta d'asilo venga accettata. In questa categoria rientrano innanzi tutto i Siriani, ai quali sono stati aggiunti in un secondo tempo anche gli Eritrei e alcune minoranze provenienti dall'Iraq. Allo stesso modo, anche la concessione dell' “housing permit”, che consente di abitare fuori dal centro d'accoglienza, così come il permesso per lavorare vengono rilasciati con modalità differenti a seconda della nazionalità di provenienza, quindi, in generale, solamente a coloro che hanno buone possibilità di ricevere un permesso di soggiorno.

Nonostante le leggi in materia di immigrazione e asilo vengano decise a livello nazionale, sono tanti gli spazi di autonomia lasciati agli stati federati tedeschi; essi infatti sono i responsabili dell'accoglienza dei richiedenti asilo all'interno del loro territorio³¹².

Ne consegue che, come in parte emerge da quanto fin qui detto, le condizioni dei centri di accoglienza variano notevolmente in base alla regione in cui sono inseriti, così come all'interno della regione stessa³¹³. In egual modo, differiscono le prassi operative a seconda dei *Länder*: «Concerning regulations on accommodation and work permits, a certain margin of discretion

³¹² Art. 10 *AsylbLG*.

³¹³ FLM, (2016), *Rapporto “La buona accoglienza”. Analisi comparativa dei sistemi di accoglienza per i richiedenti asilo in Europa*, Mestre (VE), Fondazione Leone Moressa, p. 19.

exists for the regional and local administrations to house asylum applicants and tolerated refugees in private accommodation and to grant work permits in a more liberal manner»³¹⁴.

Come mi spiega un membro della Refugee Law Clinic³¹⁵: «It depends a lot on the person sitting behind the desk, in each federal state it differs a lot, in Hamburg they might be a little softer, they might actually give almost everyone the [housing] permit, but for example in the north is very difficult» l'accesso al mercato del lavoro o il permesso di vivere fuori dai centri d'accoglienza dipende anche, in gran parte, da quale funzionario è presente al momento della richiesta, poiché le lacune normative lasciano ampi margini di discrezionalità al personale amministrativo. A causa della mancanza di una politica coerente, la durata della permanenza all'interno di centri collettivi dipende dal luogo di residenza e talvolta la concessione della possibilità per un richiedente asilo di uscire dal sistema dei centri sembra essere frutto del puro caso³¹⁶.

Come emerge anche dalle interviste, inoltre, nella città di Amburgo la qualità dell'accoglienza dipende fortemente dal quartiere in cui si trova il centro d'accoglienza e dalla capacità che l'operatore di F&W ha di creare una rete di sostegno appoggiandosi al volontariato locale. Come vedremo anche nel paragrafo seguente, il volontariato svolge un importante ruolo di supporto per i richiedenti asilo, ma la localizzazione delle attività delle associazioni e lo scarso coordinamento tra esse ne rappresenta un limite concreto.

In questo senso, l'amministrazione comunale si sta impegnando, tramite il lavoro di alcune parti del terzo settore, per tentare un coordinamento tra gli attori sociali e mappare le più importanti associazioni che svolgono in città attività di supporto per i richiedenti asilo.

³¹⁴ ANCI, BIVS, IIHD, IOM, SPRAR, (2008), *IntegraRef. Local Communities & Refugees, Fostering Social Integration*, Final Report, p. 18.

³¹⁵ Clinica legale nata ad Amburgo a sostegno di rifugiati e richiedenti asilo, verrà approfondita in seguito.

³¹⁶ ECRE, (2015), Op. cit., p. 56.

La discrezionalità di cui godono i *Länder* nella gestione dei migranti forzati, pur rappresentando una criticità del sistema tedesco, è stata usata e tuttora può essere utilizzata anche in senso positivo. «The federal system leads to inequalities, but also to opportunities»³¹⁷ Non mancano infatti gli stati federati che hanno implementato buone pratiche all'interno dei loro territori, come ad esempio, la decisione di potenziare i corsi di lingua per permettere una più ampia partecipazione, l'abolizione dell'obbligo di residenza³¹⁸ o la pratica di alloggiare i richiedenti asilo in appartamenti, anziché in grossi centri collettivi.

3.4.2 *Willkommen in Deutschland*: l'accoglienza del volontariato

«A lot of people are helping, if in Germany these volunteer people wouldn't help everything would go down! [...] Some of them are helping more than some professionals, I've never seen that in Germany before» confessa l'incaricata all'ufficio integrazione del distretto Hamburg Nord, senza i volontari al momento in Germania il sistema d'accoglienza sarebbe al collasso.

Uno degli esempi più evidenti dell'ondata di generosità che negli ultimi mesi sta accompagnando l'arrivo dei profughi ad Amburgo è quello del comitato Refugees welcome-Karoviertel. In estate, in mancanza di alternative, circa 1200 richiedenti asilo, tra cui un centinaio di bambini, sono stati alloggiati in un padiglione espositivo nel centro congressi di Amburgo. Il quartiere Karoviertel, dove sorgono i padiglioni, in pochissimi giorni si è mobilitato incominciando con la raccolta di vestiti e scarpe per poi organizzare numerose altre attività di sostegno ai nuovi vicini di casa. Il gruppo di volontari, grazie alla diffusione della loro iniziativa attraverso i giornali locali e sui social network, ha visto la partecipazione di circa 500 persone alla loro prima riunione di coordinamento. In questa occasione si sono formati 16 gruppi di lavoro per gestire numerose attività di supporto: lezioni di tedesco, sport e tempo libero, sostegno psicologico,

³¹⁷ LAUBENTHAL B., (2015), *Refugees welcome? Federalism and asylum policies in Germany*, Fieri working papers, p. 18.

³¹⁸ *Residenzpflicht*

attività per sole donne, asili per bambini ecc. Da allora i gruppi di lavoro si sono ingranditi e il comitato si è occupato anche di predisporre e distribuire ai nuovi richiedenti asilo una mappa della città anseatica per aiutarli ad orientarsi ad Amburgo.

A novembre le persone accolte nel padiglione sono state trasferite in altri luoghi della città per lasciare il posto alle esposizioni previste al centro congressi, ma i volontari di Refugees welcome-Karoviertel hanno continuato il coordinamento di un immenso magazzino di vestiti, articoli per l'igiene e altri oggetti donati da privati cittadini. I milioni di articoli regalati per i rifugiati amburghesi vengono suddivisi dai volontari e catalogati su una piattaforma informatica³¹⁹ e attualmente servono a rifornire ben 65 alloggi per richiedenti asilo in tutta la città!

Dall'estate 2015 le azioni di volontariato a favore dei rifugiati sembrano essere diventate dei veri movimenti di massa³²⁰, ciò non toglie il fatto che, ad Amburgo, ci siano diverse organizzazioni e associazioni che da tanti anni sostengono richiedenti asilo e immigrati. Il sistema d'accoglienza che le autorità tedesche riservano ai richiedenti asilo, a fronte di questo attivismo della società civile, rischia di essere ridotto, a maggior ragione di fronte ai numeri degli ultimi tempi, alla garanzia di servizi essenziali.

La prima preoccupazione dell'amministrazione amburghese è quella di trovare un alloggio per tutte le persone che manifestano la volontà di chiedere asilo, ma «the logistical challenge of housing, feeding and registering all of these new arrivals is only the first hurdle for German authorities. The next stage is likely to be much harder and could take decades. The new refugees will need considerable support to integrate into communities that have little experience of other

³¹⁹ La piattaforma aiuta ad evidenziare in ogni momento la mancanza di particolari articoli.

³²⁰ Molte sono anche le mobilitazioni politiche in favore dei richiedenti asilo: il 14 novembre ad Amburgo ho potuto partecipare a un'immensa manifestazione per i diritti dei rifugiati dove, secondo i giornali locali, erano presenti dalle 5000 alle 9000 persone.

cultures»³²¹. Di fatto, di molti aspetti dell'accoglienza e del sostegno all'integrazione dei richiedenti asilo si occupano associazioni di volontariato e ong senza alcun sostegno da parte delle autorità. Sono i volontari ad occuparsi dei corsi di lingua tedesca, ad organizzare asili e altre attività per i bambini all'interno dei centri di accoglienza; organizzazioni religiose e del privato sociale forniscono sostegno legale e mediatori linguistici; in tanti quartieri sono nati *Kleiderkammer*³²² che forniscono vestiti per i rifugiati, mentre alcune associazioni si occupano di accompagnarli negli uffici pubblici.

Ho avuto modo di conoscere alcuni dei punti di riferimento dei richiedenti asilo ad Amburgo.

Dal 1995 è attivo "Cafè Exil", uno spazio gestito da un gruppo di volontari che supportano migranti e rifugiati. Nasce in Spaldingstraße proprio accanto all'*Ausländerbehörde*³²³, l'ufficio di registrazione per stranieri perché, come mi spiega un volontario, «we are like a first meeting point for refugees and also for other migrants».

Il 16 novembre mi reco a Cafè Exil. Il locale sembra accogliente e informale, la stanza non è molto grande e le pareti sono tappezzate da brochures e foglietti informativi in diverse lingue. Da un lato ci sono grossi tavoli e dall'altro alcuni divanetti. In fondo alla stanza c'è un bancone con un telefono, un paio di computer e caraffe di tè e caffè caldi a disposizione di tutti.

Un volontario, momentaneamente libero, mi fa accomodare su un divanetto e mi spiega di cosa si occupano in quel posto.

A Cafè Exil offrono orientamento e consulenza legale: i volontari, oltre a possedere esperienza per quanto riguarda le procedure d'asilo, si appoggiano quando necessario ad una rete di avvocati

³²¹ «Germany's refugee welcome wears thin», 28 ott 2015, IRIN, Kristy Siegfried

³²² Letteralmente significa armadio.

³²³ L'ufficio ha traslocato in un'altra zona della città.

specializzati in materia: «they don't work for us but we can always call them, if they have time they help us for free» mi spiega l'operatore intervistato.

I volontari aiutano per lo più nella compilazione di moduli, nella redazione di curricula vitae, per le traduzioni e per tutta la documentazione burocratica che i richiedenti asilo devono produrre. A volte sono gli stessi ex-beneficiari o qualche mediatore professionista ad offrire aiuto per quanto riguarda le traduzioni.

Quando è possibile allontanarsi da Cafè Exil, i volontari si occupano anche di accompagnare i richiedenti asilo negli uffici pubblici, dove gli impiegati parlano esclusivamente tedesco e, nella maggior parte dei casi non è prevista la presenza di mediatori. Infatti, mi spiega il ragazzo, «they are obliged to speak German [...] so they don't give any wrong information in a different language».

Cafè Exil, grazie alla sua esperienza ventennale, è una realtà molto conosciuta in città e sono tanti quelli che vanno a cercare il loro aiuto ogni giorno, proprio perché è un punto di riferimento per i richiedenti asilo i volontari svolgono sempre più spesso azioni di orientamento degli utenti verso organizzazioni più competenti e verso altri gruppi di supporto che sono nati in ogni distretto di Amburgo. «There's no legal assistance from the government for free [...] and sometimes we send the refugees to other organisations. One is called “Fluchtpunkt” for example, they are lawyers but they are completely full in this moment and if you want to go, you have to wait until next year!» continua il volontario.

Sono tante le associazioni e le organizzazioni del terzo settore che stanno nascendo in questo periodo, ma il problema è che spesso non sono in rete tra loro, mi spiega il ragazzo, «that has to be organised primarily by the government and covering all the aspects»: i corsi di lingua, l'assistenza legale, i percorsi d'integrazione sociale, ecc.

Alcuni richiedenti vengono a chiedere aiuto per trovare lavoro, ma se non parlano tedesco e non hanno una specifica formazione, difficilmente i volontari possono sostenerli nella ricerca. Quello del lavoro è uno step successivo e solo dopo uno o due anni si riesce ad entrare nel mercato del lavoro mi spiegano a Cafè Exil, «because if you don't speak the language it's a very big barrier». Proprio per questo motivo sono molto importanti i “corsi d'integrazione”, *Integrationskurse*, organizzati dall'ufficio federale per migranti e rifugiati³²⁴; come specificato al paragrafo 43(2) della legge sull'immigrazione³²⁵ «integration efforts by foreigners are supported by a basic package of measures to promote integration (integration course). The integration course covers measures to acquaint foreigners with the language, legal system and culture in Germany and Germany's history. These measures are intended to acquaint foreigners with the way of life in the Federal territory to such an extent as to enable them to act independently in all aspects of daily life, without the assistance or mediation of third parties.»

Purtroppo però il paragrafo seguente della legge aggiunge che «a foreigner shall be entitled to attend an integration course once upon receiving a residence permit [...] if he or she is resident in the Federal territory on a permanent basis. Permanent residence is generally to be assumed if the foreigner holds a residence permit of over one year's duration»³²⁶. Di conseguenza i richiedenti asilo e i titolari di *Duldung* in Germania non hanno diritto a partecipare ai corsi di lingua ufficiali.

Per questo motivo anche a Cafè Exil, come in tanti altri posti della città, vengono organizzati corsi di tedesco gratuiti aperti a tutti, indipendentemente dallo status giuridico della persona.

³²⁴ BAMF : Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

³²⁵ Il nome della legge, che risale al 2005, tradotto letteralmente sarebbe «Legge sul controllo e la limitazione dell'immigrazione e sulla regolamentazione del soggiorno e dell'integrazione dei cittadini dell'Unione Europea e degli stranieri».

³²⁶ § 44 (1) *AufenthG*.

La ragazza che a Cafè Exil è responsabile dei corsi di tedesco, con cui ho occasione di parlare il giorno seguente, me lo conferma: «our classes are for free and we don't ask for papers. [...] Our language project was officially founded in 2008...now the numbers of asylum seekers, irregular migrants or people coming as refugees³²⁷ has increased a lot [...] which also let to more language class groups popping up all over the city». ³²⁸

Alcuni dei corsi di tedesco che stanno nascendo in città per sostenere i rifugiati vengono tenuti all'interno dei centri d'accoglienza, pur essendo gestiti da volontari e la ragazza con cui sto parlando mi spiega che questa è una novità importante «because people can't travel inside the city, it's expensive [...] I would be very happy if projects like ours wouldn't be necessary..», ma lo stato tedesco non vuole investire sui richiedenti asilo o su chi ha il *Duldung*, bensì solo su chi ha la certezza di rimanere in Germania, perciò i corsi di lingua gestiti da volontari sono al momento l'unica possibilità per i richiedenti che vogliono imparare il tedesco.

In conclusione, i richiedenti asilo vengono accolti, ma è come se mancasse la volontà da parte del governo di sostenere la loro integrazione nel paese, almeno fino a quando non sia stata riconosciuta loro la protezione internazionale e, con gli attuali tempi di risposta alle richieste d'asilo, l'attesa può durare anche due o tre anni.

«The State doesn't want to invest on these people» continua la responsabile dei corsi di lingua, e il sistema d'accoglienza che la Germania riserva ai richiedenti asilo rischia di essere ridotto a «bed, bread and soup...and then you wait in a empty space!»³²⁹

³²⁷ Si riferisce alle numerose persone che arrivano ad Amburgo con lo status di rifugiato concesso da altri paesi (il più delle volte Italia o Spagna).

³²⁸ Volontaria responsabile della *Sprachraum*, i corsi di lingua di Cafè Exil

³²⁹ Questa frase emblematica emerge durante l'intervista ad un avvocato di Fluchtpunkt.

«They definitely need support whit the offices» ammette il gestore del centro di Wilhelmsburg, per questo motivo anche Diakonie³³⁰ da aprile gestisce un progetto di accompagnamento dei richiedenti asilo chiamato *Flüchtlingslotsen*.³³¹

Il 25 novembre conosco la coordinatrice del progetto che mi presenta la loro attività:

«volunteers accompany refugees to the foreign office, to the job centre, to the doctor or looking for a flat..where asylum seekers have to go they can have someone who go with them»³³²; i volontari sostanzialmente supportano i richiedenti asilo accompagnandoli quando hanno degli appuntamenti negli uffici pubblici, non solo per aiutarli a muoversi in città, ma soprattutto per aiutarli a capire il complicato sistema burocratico.

Il progetto «normally it is made for the new comers» ma la coordinatrice ammette di essersi resa conto che anche nei centri di seconda accoglienza i richiedenti asilo hanno bisogno di essere accompagnati, per questo motivo ha deciso di non restringere il target ai soli centri di prima accoglienza.

A novembre i volontari sono 35, mi spiega l'assistente sociale che coordina il progetto, «we have already seven languages that we can cope with [...] but we want to increase the number of volunteers and to get in touch with more accommodations to help more refugees»; il progetto è ancora al suo esordio, ma visto il numero dei rifugiati in città servirebbero almeno un centinaio di volontari per svolgere un servizio di qualità. Inoltre la responsabile vuole far conoscere il progetto ad altri centri di accoglienza, dato che di norma sono i gestori dei centri stessi a contattarla per organizzare gli accompagnamenti.

La persona con cui parlo è l'unica stipendiata e si occupa di coordinare la rete degli accompagnatori, organizza riunioni con i volontari di *Flüchtlingslotsen* e, una volta al mese,

³³⁰ Associazione molto importante in Germania, equivalente della Caritas ma affiliata alla chiesa protestante.

³³¹ Letteralmente *Flüchtlingslotsen* significa guida/accompagnatore dei rifugiati.

³³² Assistente sociale coordinatrice di *Flüchtlingslotsen*.

programma incontri di formazione aperti ad altri gruppi della città che sostengono i richiedenti asilo. «It's a training to increase their knowledge in the field of refugees: we inform them about the asylum system, the background of the people, what is happening in their countries, what kind of problems they have, how to get migrants into work, which are the steps, how it works for the papers...», spiega la coordinatrice. Ogni mese due o tre volontari di altri gruppi della città possono partecipare alle riunioni di formazione per poi riportare quello che hanno appreso nei rispettivi gruppi, «it's very important because with this snow-ball system we can give them knowledge to make a good help!» conclude la responsabile di *Flüchtlingslotsen*.

Grazie ad un gruppo di studenti di giurisprudenza nasce ad Amburgo la Refugee Law Clinic (RLC) che offre consulenza legale gratuita ai richiedenti asilo. Con la professoressa Nora Markard la clinica legale nell'aprile 2015 entra a far parte delle attività dell'università di Amburgo e da ottobre gli studenti svolgono orientamento legale all'interno dei centri d'accoglienza.

Il 19 novembre incontro la studentessa responsabile dell'organizzazione della clinica legale: «With the RLC we go to the camp and give information on how the asylum procedure works, so: where they have to go and how long does it take, which forms they have to fill out [...] We do different presentations according to the different nationalities, there are different forms and we explain which options people have relating to where they come from. After ward if people have special request they can have a date».

Mi spiega che all'interno dei centri d'accoglienza non c'è nessuno che aiuti i richiedenti asilo con le procedure legali e che spesso questo comporta che le persone, dopo esser fuggite dal proprio paese e dopo aver aspettato tanto tempo nei centri d'accoglienza non riescano a far valere i loro diritti.

Nella città di Amburgo inoltre, sono pochi gli avvocati specializzati nel diritto d'asilo e questo fa sì che il loro servizio all'interno dei centri risulti ancora più prezioso.

I volontari della clinica legale illustrano come funziona la procedura d'asilo e consigliano azioni differenti in base alla nazionalità dei richiedenti, infatti al momento la Germania sta utilizzando procedure diverse per specifiche nazionalità. Il BAMF infatti privilegia il trattamento delle domande provenienti da alcuni paesi: vengono considerate manifestamente infondate le richieste d'asilo di persone provenienti dai Balcani (Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Macedonia, Serbia e Kosovo), mentre, al contrario, legittime quelle presentate da siriani, questi ultimi inoltre, da novembre 2014, possono accedere ad una procedura che permette loro di vedersi garantita la protezione internazionale sulla base di un questionario scritto. Questo comporta un netto accorciamento della procedure d'asilo per loro e dalla metà del 2015 è possibile accedere alla procedura scritta anche per eritrei e per cristiani yazidi e mandei provenienti dall'Iraq.

La RLC è un'iniziativa di importanza vitale, anche perché altre associazioni che forniscono consulenza sono oberate di lavoro, ad esempio *Fluchtpunkt*³³³ all'inizio di novembre ha dovuto chiudere le porte del proprio ufficio per occuparsi dei casi che aveva già preso in carico.

Fluchtpunkt nasce nel 1994 in reazione alla riforma conosciuta come *Asylkompromiss*; da allora si occupa di assistenza legale ed è un vero punto di riferimento per i richiedenti asilo della città di Amburgo, nonché per tanti anni l'unico luogo in grado di fornire assistenza legale professionale e gratuita.

Il 24 novembre riesco ad ottenere un appuntamento con un avvocato di *Fluchtpunkt* nonostante la notevole mole di lavoro che hanno in questo periodo. Fuori dalla porta del palazzo e fuori da

³³³ Letteralmente punto di fuga.

quella degli uffici sono attaccati cartelli che spiegano in numerose lingue che al momento non è possibile chiedere consulenza e non sarà possibile farlo almeno fino a inizio 2016.

Non è stata una decisione facile, mi spiega l'avvocato, ma essendo sommersi dalle richieste d'aiuto non riuscivano più a lavorare.

Nell'organizzazione lavorano assistenti sociali, avvocati, psicologi, educatori e responsabili dell'amministrazione; otto persone, tra cui quattro avvocati, si occupano delle consulenze.

L'avvocato con cui riesco a parlare afferma: «We counsel people in the asylum procedure and in Dublin procedure if they can't afford a lawyer. Sometimes we take the case and we represent them before the authorities and before the courts, we accompany them through the asylum procedure until the decision». Seguono anche i ricorsi dei richiedenti asilo che ricevono il diniego, le persone che hanno il *Duldung* e quelle senza permesso di soggiorno. Inoltre, continua l'avvocato, «the youth welfare offices send us the minors who need our help».

Fluchtpunkt è un'organizzazione non governativa legata alla Chiesa evangelica luterana, non riceve alcun tipo di finanziamento a livello pubblico «and we are proud of that» mi dice l'avvocato «we are supported by the church and by quite a number of donors [...] we do not depend on state money so we are independent in what we do and how we act in public».

Secondo questo professionista, gli standard d'accoglienza erano già carenti prima, ma con l'enorme aumento degli arrivi negli ultimi mesi, si sono decisamente abbassati, mentre le procedure burocratiche si sono allungate, «at the moment in my perception pretty many people who came here this year will be left on their own with their asylum application because no one was prepared for this amount of people».

Allo stesso tempo l'avvocato afferma: «on the other hand what I see this year is a really large engagement from volunteers and from the society...and this is really impressive, I've never heard before something like that!». La sola cosa che Amburgo può fare adesso è migliorare il

coordinamento tra tutti gli attori presenti in città, in modo che anche il volontariato sia indirizzato nella maniera migliore, continua l'avvocato: «we need much better cooperation between administration and institutions like Diakonie, the German Red Cross and the civil society».

Sono molte altre, oltre a quelle presentate, le iniziative a sostegno di rifugiati e richiedenti asilo che i volontari gestiscono in questa città, «everything in the shelters is organised by volunteers [...] that means the State is very lucky that people just come and offer their free time to organise things», ammette l'operatrice intervistata del centro di Jugendparkweg. Ma fino a quando può durare una situazione del genere? Per quanto tempo andrà avanti questo positivo slancio che anima la società civile tedesca? Inoltre l'attuale carico di lavoro nei centri d'accoglienza è tale per cui anche le associazioni di volontariato vengono percepite talvolta come un'ulteriore seccatura da parte dei gestori.

Molte persone con cui ho parlato ad Amburgo mostrano stupore nel vedere l'impegno dei numerosi volontari, ma allo stesso tempo esprimono le loro perplessità, «usually what we know from other situations is that these volunteers work lasts for about 2-3-4 months and people wear out! There's a lot of volunteer work now but ask again in half a year!» sostiene preoccupato un operatore dell'organizzazione *Shulhafen Hoffnungsorte*.³³⁴

L'amministrazione della città non potrà sempre contare su un tale impegno da parte della società civile, inoltre alcuni operatori di F&W sottolineano un'altra pecca, come mi dice la coordinatrice di Jugendparkweg: secondo loro alcune delle persone che entrano in contatto con i rifugiati nei centri di accoglienza non hanno una motivazione genuina, ma «they do that because they are alone, they have no family, they have no work...they are trying to satisfy their ego [...] They are not qualified to work whit refugees!»

³³⁴ Membro dell'organizzazione *Shulhafen Hoffnungsorte*; a parere suo, l'accoglienza organizzata dai volontari alla stazione centrale mostra già segni di cedimento dopo due mesi di lavoro.

Il volontariato, per quanto ben organizzato, non è paragonabile al lavoro di un professionista qualificato.

3.4.3 This is the last station³³⁵, l'uscita dai centri d'accoglienza

Il sistema d'accoglienza tedesco è in una fase di cambiamento repentino; le trasformazioni sono state innescate dal brusco aumento degli arrivi nel 2015 e stanno prendendo diverse direzioni: aumenta l'elenco dei paesi d'origine sicuri e le persone che provengono da quei paesi hanno scarsissime possibilità di ricevere asilo in Germania; per loro l'accoglienza anche durante la fase d'esaminazione della domanda è ridotta per quanto possibile all'essenziale, per chi invece viene considerato un "vero" rifugiato il percorso sta diventando un po' meno tortuoso. Per questi ultimi³³⁶ la procedura per la protezione internazionale segue una corsia preferenziale col risultato che i richiedenti asilo non provenienti né da paesi di origine sicuri né appartenenti alle nazionalità favorite, devono aspettare ancora più a lungo nei centri. L'erogazione di sussidi, il divieto di lavorare e il mancato accesso ai corsi di tedesco rendono le giornate dei richiedenti asilo un concentrato di noia e pigrizia imposta dalle autorità³³⁷.

Il governo federale, tra le modifiche degli ultimi mesi prevede di allargare la possibilità di partecipare ai corsi d'integrazione³³⁸, finora riservati a coloro che hanno già lo status di rifugiato, anche ai richiedenti asilo che hanno buone possibilità di ottenere protezione internazionale in Germania. A novembre questa opportunità era stata data solo a siriani, eritrei e a persone appartenenti ad alcune minoranze dell'Iraq; in ogni caso vengono esclusi da corsi i richiedenti asilo provenienti dai cosiddetti paesi d'origine sicuri.

³³⁵ Frase pronunciata da un'operatrice di F&W, gestrice del centro di Jugendparkweg.

³³⁶ Come già visto nel capitolo la Germania considera richiedenti asilo con buone prospettive di veder riconosciuta la loro richiesta d'asilo, le persone provenienti dalla Siria, dall'Eritrea ed alcune minoranze provenienti dall'Iraq.

³³⁷ PIEPER T., (2010), Op.cit., p. 243.

³³⁸ *Integrationkurse* ovvero corsi di lingua (e cultura) tedesca.

Finché le persone vivono nei centri e frequentano solo altri richiedenti asilo, magari della loro stessa nazionalità, non raggiungeranno un buon livello di tedesco, afferma la responsabile dell'ufficio integrazione del distretto Hamburg Nord. I corsi di tedesco sono importanti, ma è necessario che i richiedenti asilo abbiano occasioni per instaurare relazioni con persone tedesche, continua la responsabile dell'ufficio: «How can you integrate in such facilities?». Finché i richiedenti asilo vivono in spazi angusti all'interno dei centri come si può parlare d'integrazione? Il primo passo per una vera integrazione è uscire dai centri d'accoglienza.

Anche alcuni studi riguardanti l'integrazione sociale dei rifugiati in Germania raccomandano di privilegiare la sistemazione in appartamenti poiché «in terms of integration it should be preferred to the often difficult accommodation in hostels»³³⁹. Nonostante questo la scelta di alloggiare i richiedenti asilo in appartamenti rimane un'eccezione nel panorama tedesco e anche la città di Amburgo fornisce, anche dopo la prima accoglienza, centri collettivi di grandi dimensioni. E anche i progetti edilizi che l'amministrazione sta portando avanti con la costruzione di enormi complessi ricettivi fanno pensare che non siano previsti miglioramenti in questo senso.

Ad Amburgo i centri d'accoglienza di F&W sono considerati alla stregua di alloggi sociali e non è previsto un percorso d'accompagnamento all'uscita né una tempistica precisa così richiedenti asilo e rifugiati restano ospiti in questi centri per diversi anni.

«This is the last station and we are not allowed to throw them out» mi spiega la responsabile del centro di Jugendparkweg. Chi ottiene una risposta positiva alla propria richiesta d'asilo ha il permesso per uscire dal centro d'accoglienza, «they need to look for a flat outside but if there's no flat, which is the case now, you can't say anything» continua a spiegarmi l'operatrice.

L'amministrazione vuole evitare che i rifugiati si trovino nella condizione di diventare senza fissa dimora, così, in mancanza di un mercato immobiliare accessibile ai migranti forzati, si crea

³³⁹ ANCI, BIVS, IIHD, IOM, SPRAR, (2008), Op. cit., p. 23.

la situazione in cui i richiedenti asilo devono rimanere in centri collettivi pur non essendo tecnicamente tenuti a farlo³⁴⁰.

In Germania, generalmente, le persone devono risiedere nei centri d'accoglienza fino a quando non ottengono la protezione internazionale, anche se, come mi confermano durante le interviste, nella pratica il sistema sta cambiando «because there's not enough space», afferma un membro della RLC; ad Amburgo, a fronte della crescente pressione sul sistema ricettivo, sempre più richiedenti asilo ottengono il permesso per vivere un appartamento privato. Questa prassi è riservata soprattutto alle famiglie o alle persone con buone possibilità di ottenere asilo³⁴¹.

Essendo una prassi, non ci sono norme che regolino la concessione di questo permesso, come mi spiegano alla RLC: «You don't have the right to live in an apartment, the authority decides whether you can go and whether you can't go [...] It depends a lot on the person sitting behind the desk, in each federal state it differs a lot, in Hamburg they might be a little softer, they might actually give almost everyone the permit, but for example in the North it is very difficult».

La difficoltà per i rifugiati nel trovare un alloggio non è di tipo economico, infatti l'affitto, entro una certa soglia prestabilita, è garantito a coloro che non possono pagarlo autonomamente.³⁴² Ma ad Amburgo il mercato immobiliare da anni è carente di alloggi e soprattutto di alloggi a prezzi accessibili. «They stay in the accomodation facilities for years...that's also because many flats are missing here, in Hamburg there's just no place where they can stay!» conferma anche un volontario di Café Exil.

La mancanza di un percorso verso l'uscita dai centri, la concessione discrezionale dell'housing permit nonché la difficile situazione del mercato immobiliare fanno sì che il tempo di permanenza all'interno dei centri stessi, pur variando parecchio a seconda dei casi, non è mai

³⁴⁰ ECRE, (2015), Op. cit., p. 56.

³⁴¹ A livello ufficiale le persone, pur vivendo in appartamento, continuano a risiedere nel centro d'accoglienza dove si devono recare quasi quotidianamente per controllare che gli sia arrivata la posta dal BAMF o da altri uffici.

³⁴² L'affitto viene pagato ai disoccupati o a chi non guadagna abbastanza da poter affrontare da solo la spesa.

inferiore a due-tre anni, come confermano anche le parole dell'operatrice del centro di Jugendparkweg.

Anche il responsabile del centro di Wilhelmsburg mi spiega che su 150 ospiti, in un anno solo una quindicina³⁴³ sono usciti dal centro per trasferirsi in un appartamento privato, mentre un'altra decina sono le persone che hanno lasciato l'alloggio perché sono state “deportate”³⁴⁴ dalle autorità o sono ritornate volontariamente nel loro paese d'origine.

L'operatore però non esclude l'ipotesi che le tempistiche possano cambiare perché quasi la metà dei loro ospiti proviene da paesi considerati “sicuri”; per questi richiedenti asilo è quasi impossibile ottenere la protezione internazionale e non è loro concesso, come del resto raramente viene concesso a chi ha il *Duldung*, il permesso di vivere in un appartamento. Forse, sostiene l'operatore, se in futuro non saranno più ospitati richiedenti provenienti da paesi “sicuri”, il numero delle persone che escono dal centro aumenterà. Uno dei cambiamenti nel sistema d'accoglienza prevede proprio che le persone provenienti da questi paesi non abbiano neanche accesso agli alloggi di seconda accoglienza e debbano attendere per tutta la durata della procedura d'asilo all'interno dei centri di prima accoglienza.

Utilizzando le parole di Vogelskamp possiamo dire che i rifugiati, a causa della permanenza prolungata all'interno dei centri, vengono dis-integrati dalla società³⁴⁵ tedesca. Vivere per anni in alloggi collettivi, oltre a frenare il percorso d'integrazione delle persone, corrisponde inoltre ad un aumento del rischio di disturbi mentali³⁴⁶.

I gestori dei centri di F&W considerano autonomi i richiedenti asilo che vivono presso i loro alloggi di seconda accoglienza poiché essi ricevono un sostegno economico e vivono grazie

³⁴³ Non era sicuro del dato ma sostiene che in ogni caso non fossero più del 10%.

³⁴⁴ Parlando di rimpatri non volontari dei richiedenti asilo i tedeschi usano il termine “deportation”. Le persone o le famiglie che hanno ricevuto un diniego alla propria richiesta d'asilo infatti vengono prelevate nottetempo dalle loro abitazioni per essere rimpatriate.

³⁴⁵ VOGELSKAMP D., (2010b), Op. cit., p. 218.

³⁴⁶ ECRE, (2015), Op. cit., p. 56.

a quello: «they are getting support from the state with an amount of money, they have their money like an income», afferma l'operatrice di Jugendparkweg.

Nei centri di prima accoglienza questa indennità rappresenta un “pocket money” per le esigenze personali del richiedente asilo al quale vengono garantiti vitto, alloggio, assistenza sanitaria³⁴⁷ e beni di prima necessità. Nella seconda accoglienza l'importo a cui hanno diritto le persone aumenta, in compenso esse, provvedono autonomamente a procurarsi ciò che serve loro per vivere, compreso il vitto. Dopo 15 mesi dalla presentazione della richiesta di protezione le prestazioni sociali dei richiedenti asilo non seguono più l'*Asylbewerberleistungs-gesetz (AsylbLG)*³⁴⁸, ma sono equiparate a quelle delle altre persone regolarmente residenti in Germania: il sostegno economico ammonta a circa 360 euro mensili e non ci sono più limiti all'assistenza sanitaria.³⁴⁹

Anche i permessi per lavorare, così come quelli per vivere fuori dai centri, vengono concessi con discrezionalità ai richiedenti asilo, a seconda della prassi in voga nelle amministrazioni regionali e locali che scelgono di concederle in modo più o meno liberale³⁵⁰. La legge permette ai richiedenti asilo di lavorare 3 mesi dopo aver presentato domanda d'asilo, ma fino a quando non hanno ricevuto lo status di rifugiato sono sottoposti al *Vorrangsrecht*, ossia al diritto di prelazione per i lavoratori tedeschi e per i cittadini comunitari residenti che ricerchino la stessa occupazione³⁵¹.

L'operatrice di Jugendparkweg, a proposito del lavoro, afferma: «Before they were not allowed to work but now, after three months here, if they can get a job they can work but in reality most

³⁴⁷ L'assistenza sanitaria garantita ai richiedenti asilo è quella di “base” e che copre solo le malattie gravi e “dolorose”, quindi non ricomprende le patologie croniche o quelle che non provocano dolore, come ad esempio la depressione o altri disturbi mentali.

³⁴⁸ Legge sui benefici dei richiedenti asilo.

³⁴⁹ La cifra corrisponde al 90% dell'*Hartz IV*, il sussidio sociale di disoccupazione, che consta di circa 400 euro.

³⁵⁰ ANCI, BIVS, IIHD, IOM, SPRAR, (2008), Op. cit., p. 18.

³⁵¹ L'ufficio collocamento deve verificare che non ci siano tedeschi o immigrati residenti in Germania disponibili a svolgere il lavoro per il quale il richiedente asilo chiede il permesso, per garantire loro il diritto di prelazione.

of them don't get a job so they stay here and they live with these benefits». Nonostante il divieto di lavorare sia meno rigido di prima, i richiedenti asilo vivono per anni nei centri d'accoglienza grazie ai sussidi poiché anche dopo 3 mesi dalla richiesta d'asilo è molto difficile trovare lavoro e qualora lo si trovasse la concessione del permesso per lavorare dipende sempre dall'*Agentur für Arbeit*³⁵². Gli impiegati di questo ufficio hanno ampi margini di discrezionalità e decidono caso per caso in base alle esigenze di mercato e alla *Vorrangrecht*. «Generally, work permits for asylum seekers and tolerated refugees are in the discretion of the local employment offices also when the general prohibition of work has expired»³⁵³. Di conseguenza gli unici che possono sperare di ottenere un permesso per lavorare prima di aver ottenuto lo status di rifugiato sono le persone che hanno buone prospettive di rimanere nel paese³⁵⁴.

La difficile situazione abitativa e gli ostacoli che impediscono l'accesso al mercato del lavoro non consentono ai richiedenti asilo di rendersi autonomi dalle misure di sostegno sociale: «the German system of refugee reception dooms refugees to become passive recipients of State alms for many years, by excluding them from the labour market, by refusing access to language courses and vocational training, and by isolating them in hostels»³⁵⁵.

Inoltre la riforma del diritto d'asilo di novembre 2015 prevede che le prestazioni sociali siano il più possibile fornite in beni e servizi piuttosto che in contanti; la misura, che implica una stigmatizzazione visibile dei richiedenti asilo³⁵⁶, è stata approvata con il dichiarato intento di rendere la Germania meno attraente ai loro occhi. La reintroduzione di tale pratica però, dipende in larga parte dalla volontà di ciascuno stato federale a cui spetta il compito di implementarla.

³⁵² Agenzia per l'impiego.

³⁵³ ANCI, BIVS, IIHD, IOM, SPRAR, (2008), Op. cit., p. 18.

³⁵⁴ Le persone che ottengono lo status di rifugiato hanno accesso incondizionato al mercato del lavoro.

³⁵⁵ ANCI, BIVS, IIHD, IOM, SPRAR, (2008), Op. cit., p. 21.

³⁵⁶ Ibidem.

Come già sottolineato all'interno del capitolo, l'ampio margine di discrezionalità concesso dal governo offre anche la possibilità di aumentare a livello locale, in mancanza di norme nazionali, misure positive di assistenza e accompagnamento dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

La città di Amburgo offre vari progetti di sostegno in questa direzione: alcuni hanno come scopo l'inserimento lavorativo, altri la formazione o la ricerca di alloggi per rifugiati e richiedenti asilo.

La rete *FLUCHTort Hamburg*, ad esempio, gestisce un progetto di accompagnamento rivolto a rifugiati giovani e adulti che desiderano entrare nel mercato del lavoro. Il progetto, attivo dal 2008, è finanziato in parte dal fondo sociale europeo e coinvolge numerose associazioni.

Il 12 novembre vado a conoscere l'associazione *Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Migranten (Asm)*³⁵⁷ che fa parte di questa rete: «we work on a network, *FLUCTort Hamburg* [...] we have different tasks in this network, our task is to coach the young refugees until 25 [...] we try to coach them, to consult and support in different kind of ways», il target di questa associazione sono giovani migranti (e rifugiati) tra i 18 e i 25 anni.

Uno dei requisiti per prendere parte ai loro progetti d'accompagnamento è quello di avere un buon livello di tedesco³⁵⁸, «so they have to spent at least about two years in Germany», mi spiegano da ASM.

Al momento sono in corso due progetti destinati ai rifugiati: uno per il riconoscimento delle qualifiche professionali e uno che aiuta i ragazzi ad entrare nei corsi VTE (Vocational Training Education).

Il progetto “Recognition now and BeConnected” accompagna i rifugiati nel percorso di riconoscimento delle qualifiche professionali ed è rivolto alle persone che hanno esperienza

³⁵⁷ Associazione d'imprenditori migranti, nata nel 1997 per sostenere gli imprenditori turchi, compito principale fino al 2007 quando ha cominciato a collaborare con la Camera del Commercio.

³⁵⁸ L'associazione richiede almeno un livello B1/B2.

professionale in un determinato ambito e non hanno modo di dimostrarlo. L'esame preparato dalla Camera del commercio o dalla Camera dell'artigianato consiste nel mostrare concretamente quello che la persona è in grado di fare nell'arco di due giorni. Molto più difficile invece è il percorso che porta al riconoscimento del titolo di studio acquisito in un altro paese.

I corsi VTE hanno durata variabile, da un minimo di due anni fino ad un massimo di tre anni e mezzo, a seconda della professione a cui preparano. Sono caratterizzati da una duplice formazione teorico-pratica svolta in contemporanea, come mi dicono ad ASM: «for example three days for week at school and three days they work in the company», collegando in questo modo il mondo dell'educazione con quello del lavoro, «this is the positive side of the Vocational Training because you learn the profession at school and at the company and then you can stay in this company or you can change it».

Le persone che frequentano questi corsi ricevono uno stipendio³⁵⁹ dall'impresa presso la quale svolgono il tirocinio, ma se questo non fosse loro sufficiente possono chiedere un sostegno sociale per vivere in autonomia. «The idea is that people who make the vocational training they should be independent», mi dice la responsabile del progetto presso ASM. Allo stesso tempo le aziende che hanno migranti e rifugiati, in alcuni casi, ricevono un incentivo economico dalla città di Amburgo.

Un recente cambiamento permette anche a chi non ha lo status di rifugiato di partecipare a questi corsi professionalizzanti, come mi spiegano da ASM: «what is special in this project is that the people can contact us even if they do not have a sure permit of stay...it's also for asylum seekers and for people with *Duldung*». Anche alle persone in possesso di *Duldung* e i ai richiedenti asilo viene concesso il permesso di lavorare per partecipare al corso, ma nella pratica difficilmente riescono ad accedere ai VTE perché non conosco sufficientemente la lingua.

³⁵⁹ Lo stipendio varia a seconda della professione, da un minimo di 360 euro mensili fino ad un massimo di 900 euro per il primo anno e aumenta negli anni successivi.

Un'altra organizzazione che offre assistenza specifica per i rifugiati che vogliono inserirsi nel mercato del lavoro è W.I.R. (work and integration for refugees), che a partire dal mese di novembre si propone come punto di riferimento istituzionale per i rifugiati della città di Amburgo.

Anche chi lavora da ASM mi parla di W.I.R.: «This new institution put together the representatives of some institutions who work together in the process: representative from the working agencies, state agencies, people from the recognition centre, representative of the Chamber of craft and from the Chamber of commerce». Il nuovo centro ha lo scopo di riunire in uno stesso luogo le diverse istituzioni che si occupano del mondo del lavoro e quelle che si sostengono i rifugiati, come spiega la presentazione del W.I.R. «For this the *Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration* (Agency for Labour, Social work, Family and Integration), the *Agentur für Arbeit* (employment agency) and the Jobcenter are working closely with the Hamburger refugee assistance organisation as well as chambers and associations of the economy»³⁶⁰ con lo scopo di fornire un più efficace sostegno all'inserimento lavorativo. Anche questo nuovo progetto però si riferisce solo a «refugees with good prospects of being allowed to stay»³⁶¹.

Un aspetto critico di queste iniziative è che talvolta non sono adeguatamente presentate ai diretti interessati. Lo stesso ASM lamenta un problema di scarsa informazione: «we made [...] an information day or meeting, we invited two refugees from one quarter and they said that they do not have enough information about the situation: what is allowed, what they can do, what is not allowed, where are the institutions where they get help».

Durante il mio soggiorno ad Amburgo, ho modo di venire in contatto con un altro progetto interessante, gestito da *Der Paritätische* che accompagna i richiedenti asilo nella ricerca

³⁶⁰ Volantino del W.I.R.

³⁶¹ Ibidem.

di un alloggio: «we match the volunteer with the refugee first and then we match the person who rent a flat with those two», mi spiega l'operatrice incaricata del progetto. Il lavoro dell'associazione non consiste solo in un accompagnamento fisico del richiedente asilo al suo appuntamento con il proprietario di casa, ma anche nella costituzione di una piattaforma contenente tutti gli appartamenti disponibili all'affitto e soprattutto di un fondo di garanzia contro gli eventuali danneggiamenti degli alloggi affittati. Grazie a questo fondo la cooperativa stessa funge da garante in caso di mancato pagamento del canone di locazione, infatti come mi spiega anche l'operatrice «normally the private market for renting flat is very closed for refugees because the people are afraid they don't get their money».

Der Paritätische lavora da anni in diversi ambiti del sociale, occupandosi tra l'altro di sostenere, coordinare e formare circa 400 organizzazioni del privato sociale, alcune delle quali si occupano anche di rifugiati.³⁶² La cooperativa svolge una parte delle sue attività grazie a finanziamenti pubblici e l'altra parte utilizzando propri fondi. Fa parte anch'essa della rete *FLUCHTort Hamburg* e la responsabile dei progetti con i richiedenti asilo mi spiega che sono loro ad assicurarsi che i gestori dei centri d'accoglienza siano in contatto con la rete, fonte di preziose informazioni per i rifugiati della città anseatica.

Sarebbe sbagliato affermare che in Germania non esistono misure d'accompagnamento dei rifugiati o che queste siano completamente portate avanti da associazioni di volontariato: come mostrato per la città di Amburgo in alcuni *Länder* esistono diversi progetti implementati a livello locale. Mancano però misure regolari d'integrazione, azioni strutturate e coordinate tra loro a livello istituzionale. «Integration of refugees currently is not effected by regular integration measures but almost always by special project funding [...] Most of the local integration of refugees is accomplished by special projects which in many cases are funded by

³⁶² *Der Paritätische* da qualche mese coordina anche i volontari presenti alla stazione centrale di Amburgo.

the European Refugee Fund (ERF). As a problematic consequence, the continuity of integration measures often is not ensured due to delays in the bureaucratic process of granting the ERF financial framework»³⁶³. La maggior parte delle misure d'integrazione è penalizzata da una scarsa continuità nel tempo, «it's only project-based, it's not yet established as regular programme»³⁶⁴ e solo recentemente pare che Amburgo stia dirigendosi verso un sistema di supporto più coordinato a livello istituzionale, grazie a progetti come W.I.R.

3.5 Conclusioni

In conclusione, possiamo riassumere i principali punti critici del sistema d'accoglienza tedesco: il sovraffollamento delle strutture; la lentezza procedurale; l'isolamento dei richiedenti asilo in centri lontani dalla città; la grande disomogeneità dei centri d'accoglienza; la scarsa possibilità di accesso ai corsi di lingua tedesca, agli alloggi e al mercato del lavoro; la carenza strutturale di operatori nei centri e la conseguente mancanza di un vero e proprio percorso d'accompagnamento dei richiedenti asilo.

In Germania il sistema ricettivo dei richiedenti asilo sta vivendo un momento di forte difficoltà a causa del veloce incremento degli arrivi negli ultimi mesi: mancano i posti all'interno delle strutture ed anche un adeguato apparato burocratico in grado di gestire un numero così elevato di richieste di protezione internazionale.

Il sistema d'accoglienza, originariamente concepito per ospitare oltre un milione di immigrati³⁶⁵, ha negli anni subito un drastico ridimensionamento a causa del calo del numero di profughi in seguito all'*Asylkompromiss*. «The rise in numbers of asylum applications thus proved to be a challenge both for the Federal States' centres and for many municipalities since accommodation

³⁶³ ANCI, BIVS, IIHD, IOM, SPRAR, (2008), Op. cit., p. 20.

³⁶⁴ Assistente sociale, ricercatrice presso l'Haw Hamburg, Università di Scienze applicate di Amburgo.

³⁶⁵ PIEPER T., (2010), Op.cit., p. 240.

capacities had been significantly reduced in reaction to a fall in numbers of asylum seekers between 1992 and 2007»³⁶⁶.

I report sulle strutture d'accoglienza evidenziavano già una situazione di sovraffollamento nel 2012 e, come traspare anche da alcune interviste, chi lavora nel settore già da tempo sta denunciando questa condizione. Il numero di rifugiati negli ultimi anni non ha fatto che aumentare ulteriormente fino al picco degli ultimi mesi del 2015, generando una situazione di vera e propria emergenza, «due to the massive increase in numbers of asylum seekers in 2014 and 2015, many asylum seekers are not being accommodated in the initial reception centres, but are sent to local accommodation centres or emergency shelters»³⁶⁷.

Per garantire un alloggio ai richiedenti asilo lo stato, stimolato anche dall'attenzione mediatica del fenomeno, ha risposto con misure urgenti, improvvisando centri d'emergenza in ogni luogo: nelle palestre delle scuole, negli edifici abbandonati, nelle caserme, nei centri commerciali, in vecchi magazzini così come in padiglioni espositivi. La mancanza di posti nei centri di prima accoglienza ha portato anche ad allestire veri e propri accampamenti con grosse tende, talvolta anche non riscaldate.

In questo momento, nei centri di prima accoglienza, le autorità non riescono più a garantire alloggi destinati specificamente alle famiglie o ai minori né a predisporre posti per donne sole, offrendo per lo più ripari temporanei in situazioni di promiscuità. In tali condizioni è anche molto difficile che casi di richiedenti asilo vulnerabili siano adeguatamente considerati e tutelati. La pratica, in uso da anni, di ospitare richiedenti asilo in strutture-container non solo non sembra esser considerata una soluzione temporanea, ma risulta attualmente, nel panorama generale dell'emergenza, una delle migliori possibilità di alloggio.

³⁶⁶ ECRE, (2015), Op. cit., pp. 54-55.

³⁶⁷ ECRE, (2015), Op. cit., p. 59.

Non meno problematica sembra essere la prospettiva per il medio e lungo periodo, infatti alcuni stati federati, come è già emerso nel caso di Amburgo, stanno predisponendo la costruzione di enormi plessi residenziali destinati a fornire un'accoglienza di massa.

Il crescente numero di richiedenti asilo si deve anche confrontare con un apparato burocratico numericamente inadeguato, con la conseguenza che l'iter procedurale ha subito negli ultimi mesi un ulteriore rallentamento. A causa degli arrivi del 2015 infatti il BAMF non è riuscito a tenere il passo con le registrazioni delle domande d'asilo. Secondo il governo alla fine del 2015 occorre diverse settimane e talvolta addirittura mesi per la registrazione delle richieste di protezione internazionale³⁶⁸.

La Germania si distingueva già precedentemente per l'alto numero di domande d'asilo pendenti, «in a European comparative perspective, Germany has by far the highest amount of asylum decisions pending. While in the first month of 2015, in countries such as France, Italy and Sweden between 30.000 and 50.000 applications were still in the process of being evaluated, in Germany the large number of 221.195 applications was pending»³⁶⁹. Il peggioramento della situazione negli ultimi mesi del 2015 ha comportando un rallentamento dei percorsi d'integrazione, poiché i richiedenti asilo non possono accedere ai corsi di tedesco, al mercato del lavoro e talvolta non ricevono i sussidi sociali a causa della loro situazione giuridica incerta³⁷⁰.

Un altro aspetto problematico del sistema tedesco è che esso tende a isolare i richiedenti asilo in centri d'accoglienza lontani dalla città, con il preciso intento politico di confinare, controllare e gestire coloro che si rifugiano in Germania; i rifugiati vengono in questo modo

³⁶⁸ ECRE, (2015), Op. cit., p. 15, «Asylum statistics for the period January through October 2015 indicated that 331,226 (first) asylum applications had been registered, while about 758,000 persons had been recorded as new arrivals by various authorities. This implies that more than 425,000 asylum seekers had to wait for their applications to be registered at the end of October 2015».

³⁶⁹ LAUBENTHAL B., (2015), Op. cit., p. 8.

³⁷⁰ La lentezza della registrazione della richiesta d'asilo presso gli uffici competenti ha causato la mancata erogazione dei sussidi per alcuni richiedenti asilo, mentre la possibilità di lavorare e l'accesso ai corsi di lingua è vincolato allo status giuridico delle persone. Anche se le regole stanno cambiando, fino a pochi mesi fa queste possibilità erano consentite solo a chi aveva già ottenuto la protezione internazionale.

occultati alla vista dei residenti ed esclusi, in modo istituzionalizzato, dalla società che li “accoglie”³⁷¹. Dalle interviste condotte emerge che gran parte della società civile tedesca si è resa conto solo nel 2015 della presenza dei richiedenti asilo in Germania, inconsapevole del fatto che già da diversi anni il paese ricevesse il maggior numero di domande di protezione internazionale di tutta l'UE.

Attualmente però non tutti i centri che ospitano richiedenti asilo sono isolati in zone periferiche rispetto al contesto urbano, anche perché l'arrivo consistente degli ultimi anni ha richiesto un numero sempre maggiore di alloggi. Come già ribadito nel corso del capitolo, il sistema tedesco è altamente disomogeneo e offre, nei diversi *Länder*, ma anche all'interno delle realtà territoriali, differenti livelli d'accoglienza per i migranti forzati.

Il percorso già problematico dei richiedenti in Germania risulta ancora più complicato a causa dello scarso accesso che essi hanno ai corsi di tedesco e successivamente ad una situazione abitativa autonoma, così come al mercato del lavoro. Le regole che stabiliscono l'accesso ai corsi, così come quelle che riguardano alloggio e lavoro, stanno cambiando, ma alcune categorie specifiche di persone, per esempio coloro che sono in possesso di *Duldung* o quelli che provengono dai cosiddetti “paesi sicuri”, sono tuttora esclusi dal mercato del lavoro e dalla maggior parte delle misure d'integrazione³⁷².

Una delle problematiche più rilevanti emerse dal caso studiato è la presenza di un numero esiguo di operatori all'interno dei centri d'accoglienza. Contrariamente ad altri aspetti critici, la proporzione di un operatore ogni 100-150 persone nei centri di prima accoglienza e quella di un operatore ogni 80 richiedenti nei centri di seconda accoglienza, è strutturalmente voluta e non una conseguenza della situazione emergenziale contingente. Sono infatti le linee guida

³⁷¹ PIEPER T., (2010), Op.cit., p. 243.

³⁷² ECRE, (2015), Op. cit., p. 10, «rules on access to the labour market were modified by the amended Asylum Act as of October 2015. Asylum seekers from safe countries of origin are now generally excluded from access to work».

sull'accoglienza che stabiliscono questa proporzione, pur con alcune variazioni a seconda delle normative dei diversi stati federati. Come è facilmente intuibile, gli operatori si occupano per lo più della gestione logistica e pratica dei centri, riservando talvolta un piccolo spazio al fine di fornire alcune informazioni basilari agli utenti: «The law imposes an obligation on authorities to provide general information on rights and obligations of asylum seekers»³⁷³ e questo si traduce generalmente nella distribuzione di volantini informativi all'interno dei centri di prima accoglienza.

Il sostegno e l'accompagnamento territoriale dei richiedenti asilo viene garantito per lo più dal terzo settore e dal volontariato che in questo momento ricoprono un ruolo chiave all'interno del sistema d'accoglienza tedesco. Nei centri d'accoglienza non è prevista alcuna assistenza legale, come non sono previsti mediatori e gli operatori svolgono al massimo una funzione di segretariato sociale o, per stessa ammissione degli operatori intervistati, di “counselling by linking”. I percorsi d'integrazione dei rifugiati sono sostenuti in gran parte dall'impegno dei volontari³⁷⁴ e, come ha dichiarato anche Marcel Schweitzer, portavoce dei servizi sociali di Amburgo, l'amministrazione pubblica non può “permettersi” ciò che i volontari stanno facendo localmente, «questo non è il nostro lavoro».³⁷⁵

L'approccio non è differente per quanto riguarda la seconda accoglienza; gli operatori si limitano a gestire le strutture senza che siano pensati per gli utenti percorsi di orientamento al territorio e di uscita dai centri stessi.

Non sono previsti limiti temporali all'accoglienza in questi centri, considerati alla stregua di case popolari, che talvolta i richiedenti asilo condividono con persone senza fissa dimora.

³⁷³ ECRE, (2015), Op. cit., p. 59.

³⁷⁴ ANCI, BIVS, IIHD, IOM, SPRAR, (2008), Op. cit., p. 20.

³⁷⁵ Von Johannes Groß, *Arbeiten nicht gegen die Behörden*, 28 agosto 2015, tagesschau.de. <https://www.tagesschau.de/inland/fluechtlinge-karovierteil-101.html>

4 ACCOLTI E ABBANDONATI? CONFRONTO TRA I PERCORSI D'ACCOGLIENZA IN ITALIA E GERMANIA E PROSPETTIVE DI CAMBIAMENTO A LIVELLO EUROPEO

Nel seguente capitolo vorrei procedere ad un confronto critico tra il sistema d'accoglienza italiano e quello tedesco nel loro insieme, basandomi anche, ma non esclusivamente, sugli elementi emersi dall'analisi dei due casi di studio dei capitoli precedenti.

Dopo aver sottolineato gli aspetti positivi e le criticità riscontrate nei due Paesi, vorrei proporre una riflessione sulle traiettorie di cambiamento verso le quali si stanno indirizzando i sistemi d'accoglienza a livello nazionale e l'Unione Europea nel suo complesso.

In particolare nei primi due paragrafi vorrei concentrare l'attenzione su due elementi di analisi: le buone prassi e le debolezze dei sistemi per quanto concerne l'accesso così come gli standard d'accoglienza e gli aspetti positivi e negativi dei percorsi d'uscita e inclusione sociale.

Nel terzo paragrafo la riflessione verterà sulle prospettive future dell'accoglienza decentrata in Italia e sull'indirizzo di cambiamento che la Germania vuole imprimere al sistema d'asilo del paese con la nuova proposta di legge sull'integrazione. Infine, l'ultimo paragrafo analizzerà l'Agenda sulle migrazioni, evidenziando i paradossi e i punti critici della gestione europea dell'accoglienza.

4.1 Le modalità di accoglienza

Per quanto riguarda l'accesso e gli standard d'accoglienza nei due Paesi ho prestato attenzione ad alcuni elementi: la frammentarietà interna ai sistemi d'accoglienza; la situazione emergenziale, il sovraffollamento degli alloggi e la distribuzione dei centri d'accoglienza sul territorio nazionale.

4.1.1 Frammentarietà e disomogeneità

Una delle caratteristiche che emerge sia dall'analisi del sistema italiano che da quella del sistema tedesco è l'alta disomogeneità interna ai sistemi stessi.

Come si evince dall'analisi effettuata nel corso di questa dissertazione, ci sono numerose differenze nel sistema dell'accoglienza, non solo fra una regione e l'altra all'interno dello stesso Paese, ma addirittura all'interno di una stessa città.

A livello nazionale il sistema italiano è tristemente noto per la sua frammentarietà e per la disomogeneità dell'offerta di accoglienza che ne consegue: «Quando alla varietà dell'approccio territoriale (limite difficilmente superabile) si è aggiunta la “varietà” (o meglio la vacuità) normativa, il risultato è stato [...] il moltiplicarsi di sistemi che, rispondendo ad un medesimo obbligo giuridico -quello di accogliere- hanno fornito e forniscono soluzioni divergenti [...] Il decreto n. 142 del 18 agosto 2015, attuativo della direttiva 2013/33/UE, si cala su questo caos sistemico tentando [...] di ricondurlo a un ordine più razionale ma [...] finisce per riproporre le carenze, le incertezze e soprattutto i rischi, in termini di garanzia e tutela dei diritti dei richiedenti asilo»³⁷⁶.

³⁷⁶ BOVE C., (2015), Op. cit., pp. 171-172.

Nel mese di luglio 2014, in sede di Conferenza Unificata tra Governo, Regioni ed Enti Locali, per la prima volta si parla della creazione di un sistema unico di accoglienza articolato in tre fasi, «individuando come obiettivo prioritario quello di ampliare il sistema SPRAR, definito «perno» del sistema di accoglienza». Nonostante ciò non si riesce ancora a superare la dicotomia tra il sistema ordinario e quello “straordinario”³⁷⁷ che deve supplire all'inadeguatezza dello SPRAR sul piano dimensionale. Per avere un'idea della portata della contraddizione in termini, è utile ricordare che attualmente il sistema SPRAR accoglie il 21% circa dei migranti, mentre il 72% viene alloggiato nelle cosiddette strutture temporanee³⁷⁸.

Per quanto riguarda l'Italia, «dove già per le caratteristiche dello SPRAR ogni ente locale coinvolto tende a disegnare un proprio assetto, con un forte condizionamento anche del tessuto territoriale nel quale il progetto va ad inserirsi»³⁷⁹, abbiamo osservato nel caso di Palermo come differenze, nonostante lo sforzo di dotarsi di linee guida e buone pratiche comuni, coesistano all'interno dello stesso progetto SPRAR del Comune, implementato da diverse realtà del terzo settore.

Parimenti si può osservare come anche all'interno della Germania le politiche in materia d'asilo e la gestione locale del sistema d'accoglienza non siano omogenee,³⁸⁰ poiché gli stati federali godono di una grande autonomia locale, influenzando le politiche di ammissione³⁸¹, ma soprattutto le condizioni di vita dei richiedenti asilo. Mentre il livello nazionale detiene in generale la competenza legislativa in materia d'immigrazione e asilo, le diverse regioni sono responsabili a livello amministrativo dell'implementazione del sistema d'accoglienza;

³⁷⁷ «Adesso che il fenomeno non ha più nulla di straordinario perché si replica immutato da ormai 4 anni, il legislatore si premura di modificare la denominazione di tali centri: non più centri straordinari ma centri temporanei» in BOVE C., (2015), Op. cit., p. 181.

³⁷⁸ Il restante 7% risiede nelle strutture governative (CARA, CDA, CPSA), secondo i dati forniti dal ministero dell'Interno al 10 ottobre 2015.

³⁷⁹ BENVENUTI M., (2011), Op. cit., p. 80.

³⁸⁰ LAUBENTHAL B., (2015), Op. cit., p. 3.

³⁸¹ Ci si riferisce alle decisioni relative alle richieste d'asilo pronunciate dal BAMF di ciascun *Länder*.

l'autonomia lasciata agli stati federali è problematica in quanto crea condizioni di vita ineguali per i rifugiati³⁸².

L'assenza di livelli qualitativi d'accoglienza stabiliti a livello nazionale lascia ampia discrezionalità ai *Länder* che si sono dotati autonomamente di standard d'accoglienza tramite direttive, regolamenti e *Landesaufnahmegesetz*, ossia norme regionali sull'accoglienza. Laddove non esistano simili norme che regolano la gestione delle strutture per migranti forzati, gli stati federali spesso fanno riferimento a differenti disposizioni che regolano l'idoneità abitativa per altri centri residenziali pubblici, come le case di riposo e gli alloggi per i senzatetto³⁸³.

La maggior parte di queste normative regionali peraltro non stabiliscono quali debbano essere i livelli di tutela e accoglienza negli alloggi, ma si limitano a regolare procedimenti amministrativi, gestionali e finanziari dei centri.

Anche all'interno degli stati federali coesistono diverse tipologie di strutture d'accoglienza, «Following the initial reception period, asylum seekers are supposed to be sent to another collective accommodation centre (*Gemeinschaftsunterkunft*) within the same Federal State. However, responsibility for housing at this stage of the procedure often lies with the municipalities and many different forms of accommodation have been established [...] Policies regarding accommodation are not necessarily consistent within Federal States»³⁸⁴.

Nel caso specifico di Amburgo si osserva una grande differenziazione nonostante l'ente gestore dell'accoglienza sia unico (*Fördern und wohnen*): la qualità della vita nei centri è influenzata innanzitutto dalla struttura in cui le persone vengono accolte, a seconda che si tratti di

³⁸² LAUBENTHAL B., (2015), Op. cit., p. 20.

³⁸³ Report AIDA (Asylum Information Database), rapporto sulla Germania, pag. 54, novembre 2015, ECRE.

³⁸⁴ Report AIDA (Asylum Information Database), rapporto sulla Germania, pag. 56, novembre 2015, ECRE.

un'accoglienza di massa in grandi accampamenti, villaggi-container o *paper-house*³⁸⁵, oppure di villette a schiera o appartamenti in alcuni quartieri cittadini. La posizione geografica del centro d'accoglienza e la presenza di gruppi locali di volontariato giocano un ruolo rilevante, così come un fattore molto importante consiste nell'abilità degli operatori del centro e nell'impostazione che danno al loro lavoro. A fronte di una carenza "strutturale" di operatori e della grande discrezionalità concessa loro, la capacità di creare una rete di sostegno attorno al centro influenza in modo decisivo gli standard d'accoglienza.

4.1.2 Sovraffollamento e soluzioni d'emergenza

In Italia viene da lungo tempo denunciata la debolezza del sistema d'accoglienza, data dalla natura provvisoria e disorganizzata della risposta ai flussi migratori che vengono affrontati continuamente come un'emergenza³⁸⁶.

«Gli sbarchi di migranti in Sicilia continuano da almeno 20 anni e se è vero che gli arrivi hanno avuto un picco nel 2014, è altrettanto vero che non si può sostenere che si tratti di un evento imprevedibile»³⁸⁷. Se le autorità si premurassero di fornire misure d'accoglienza più strutturali, non si dovrebbe assistere a continue risposte segnate da logiche emergenziali e denunce di condizioni di vita inaccettabili nei centri di accoglienza e di primo soccorso³⁸⁸.

Allo stesso modo, anche se il numero di richiedenti asilo arrivati in Germania nel 2015 ha avuto un brusco innalzamento, fin dal 2012 associazioni tedesche e ong O.N.G. denunciavano la situazione di sovraffollamento nei centri d'accoglienza ed un intervento puntuale avrebbe reso

³⁸⁵ Termine utilizzato da una volontaria intervistata ad Amburgo per descrivere i nuovi alloggi che stanno costruendo in città, il materiale utilizzato per queste strutture sono sottili pannelli di compensato facili da assemblare in una situazione di emergenza abitativa.

³⁸⁶ Vedi Vella D., *Soccorsi e poi? Voci di rifugiati arrivati in Sicilia*, pag.3 Centro Astalli Catania, JRS Europa e JRS Italia, **febbraio 2015?? aggiornamenti sociali?**

³⁸⁷ Vella D., *Soccorsi e poi? Voci di rifugiati arrivati in Sicilia*, pag.3 Centro Astalli Catania, JRS Europa e JRS Italia, **febbraio 2015?? aggiornamenti sociali?**

³⁸⁸ Si fa riferimento soprattutto ai centri situati in Sicilia e nelle zone interessate dagli sbarchi.

meno grave la situazione della “refugee crisis” affrontata dal paese negli ultimi mesi. La mancanza di infrastrutture in grado di alloggiare l’alto numero di rifugiati in arrivo, ha creato disagi in diverse parti della Germania portando in alcuni casi a condizioni di vita inaccettabili per i richiedenti asilo³⁸⁹.

In qualche città tedesca i migranti forzati vivono in “tendopoli” in pessime condizioni igieniche, tanto che i medici presenti le hanno descritte come peggiori di quelle viste in alcuni campi profughi africani³⁹⁰.

Anche la Germania è ricorsa a soluzioni d'emergenza per rispondere al crescente e inaccettabile sovraffollamento nei centri. Il sistema tedesco, con l’aumento del numero degli arrivi nel 2014 e nel 2015, ha raggiunto e superato il limite massimo dei posti disponibili per l’accoglienza. Di conseguenza, benché la legge preveda che i richiedenti asilo trascorrono la fase iniziale della procedura nei centri di prima accoglienza, un gran numero di essi non ha trovato alloggio in queste strutture ed è stato indirizzato verso altre soluzioni abitative, talvolta anche prima che fosse registrata la loro richiesta di protezione internazionale³⁹¹. «Therefore, various types of emergency shelters have been set up. These include gyms, containers, warehouses or office buildings and tents. In the Federal State of Hamburg, 3,000 asylum seekers were living in tents in September 2015, and only a few of these tents were considered to be suitable for the winter months. Other Federal States also reported that thousands of asylum seekers were living in tents in September 2015».³⁹² Come osservato ad Amburgo, anche numerosi altri stati federali hanno risposto all'emergenza con soluzioni provvisorie, fortemente criticabili, come l'installazione di numerosi accampamenti all'inizio dell'autunno.

³⁸⁹ LAUBENTHAL B., (2015), Op. cit., p. 19.

³⁹⁰ Ibidem.

³⁹¹ Vedi Report AIDA (Asylum Information Database), rapporto sulla Germania, pag. 53, novembre 2015, ECRE.

³⁹² Report AIDA (Asylum Information Database), rapporto sulla Germania, pag. 53, novembre 2015, ECRE.

4.1.3 Distribuzione territoriale

Se uno dei problemi dell'accoglienza italiana riguarda la distribuzione territoriale dei richiedenti asilo, in Germania invece è prevista una logica distributiva ben precisa che permette un'equa implementazione del sistema d'accoglienza su tutto il territorio nazionale. Analizzando i dati italiani, si evince che circa il 70% dei posti SPRAR si concentra in cinque regioni: Lazio (23,2%), Sicilia (22,6%), Calabria (9,1%), Puglia (8,8%) e Campania (5,3%) mentre regioni come Trentino Alto Adige, Veneto e Friuli Venezia Giulia hanno percentuali vicine all'1%³⁹³. Diversa è la situazione per quanto riguarda le strutture temporanee (alias CAS), maggiormente concentrate nelle regioni del nord per riequilibrare la distribuzione territoriale. Esse però comportano però una diversa gestione operativa, diversi servizi offerti ai richiedenti asilo e spesso un rapporto più conflittuale con il territorio.

In Germania, invece, è presente almeno un centro di prima accoglienza per ogni stato federato e la distribuzione interna al territorio è regolata, come già spiegato nel terzo capitolo, secondo il sistema EASY: il numero di richiedenti asilo assegnati ai diversi *Länder* viene stabilito con il cosiddetto *Königsteiner Schlüssel*³⁹⁴. Secondo il sistema tedesco ogni anno vengono calcolate le quote percentuali di richiedenti asilo di cui ogni stato federale dovrà farsi carico; le quote tengono conto sia della popolazione residente che delle entrate fiscali dei vari *Länder*, in modo da non pesare eccessivamente sulle regioni con più difficoltà economiche.

³⁹³ Vedi Rapporto *La buona accoglienza. Analisi comparativa dei sistemi di accoglienza per i richiedenti asilo in Europa*, pag.13, Fondazione Leone Moressa, aprile 2016.

³⁹⁴ Un sistema di quote che attribuisce un numero specifico di migranti ad ogni regione a seconda della popolazione e delle entrate fiscali di ciascuno stato federale, in particolare il fattore della popolazione vale 1/3 mentre le entrate fiscali pesano per 2/3 nel calcolo delle quote; vedi Laubenthal B., *Refugees welcome? Federalism and asylum policies in Germany*, pag.6, Fieri working papers, settembre 2015.

In Italia sembra farsi avanti solo negli ultimi anni la «consapevolezza che non è auspicabile concentrare nel sud del Paese l'accoglienza di tutti i migranti forzati»³⁹⁵, dato che queste regioni, oltre a farsi carico della primissima accoglienza delle persone che arrivano dal mare, soffrono di una cronica depressione economica.

Pur riconoscendo che negli ultimi anni è migliorata la distribuzione territoriale dei richiedenti asilo in Italia, permangono logiche non trasparenti nella scelta tra CARA, CAS e SPRAR, e rimane affidato al caso l'invio all'una o all'altra tipologia di struttura, in base alla disponibilità dei posti³⁹⁶, con conseguenze rilevanti per le condizioni di accoglienza dei migranti.

«Sebbene il Ministero non avesse mancato di precisare che il livello e l'entità dei servizi da fornire nei CAS dovevano equiparare quelli garantiti all'interno dello Sprar, la mancanza di un controllo e di un onere di rendicontazione preciso come quello previsto in quest'ultimo sistema, creava lo spazio ideale per abusi e occultamento delle risorse, lasciando i richiedenti asilo in balia della “buona fede” dei gestori di questi centri di accoglienza»³⁹⁷ con le conseguenze di mala gestione emerse durante l'emergenza nord Africa e gli scandali tristemente noti di Mafia Capitale.

I sistemi d'accoglienza di entrambi i paesi non tengono in minima considerazione, tra le logiche di distribuzione territoriale, la volontà e l'autodeterminazione dei migranti forzati che non hanno possibilità di scegliere in quale luogo risiedere³⁹⁸. In Italia, anche se il decreto procedure non prevede limiti per quanto riguarda la libertà di circolazione e la residenza³⁹⁹, chi rifiuta la città che gli viene assegnata è costretto a uscire dal sistema d'accoglienza. In Germania

³⁹⁵ Vella D., *Soccorsi e poi? Voci di rifugiati arrivati in Sicilia*, pag.3-4 Centro Astalli Catania, JRS Europa e JRS Italia, **febbraio 2015?? aggiornamenti sociali?**

³⁹⁶ BOVE C., (2015), Op. cit., p. 181.

³⁹⁷ BOVE C., (2015), Op. cit., p. 180.

³⁹⁸ Ancora prima di poter scegliere il luogo in cui risiedere all'interno di un paese, nessun richiedente asilo può scegliere in quale paese presentare richiesta d'asilo in forza del Regolamento Dublino.

³⁹⁹ BENVENUTI M., (2011), Op. cit., p. 57.

invece non rispettare la *Residenzpflicht*, l'obbligo di residenza per i rifugiati, è considerato un illecito amministrativo. In mancanza di liquidità da parte dello straniero o in caso di infrazione ripetuta, l'illecito si trasforma in reato penale passibile di una pena detentiva⁴⁰⁰. Anche se a gennaio 2015 è stata superata questa costrizione⁴⁰¹ a risiedere nel luogo assegnato col sistema di distribuzione, le persone che decidono di trasferirsi perdono il diritto a ricevere sussidi economici.

In Italia l'unica eccezione è rappresentata ancora una volta dallo SPRAR: all'interno della rete nazionale infatti è possibile chiedere il trasferimento di una persona in un altro centro se debitamente motivata da particolari esigenze.

Proprio il sistema di protezione italiano, considerato fiore all'occhiello del sistema nazionale, segue una logica d'accoglienza diffusa sul territorio che si basa sull'inserimento delle persone in centri di dimensioni medio-piccole distribuiti su tutto il territorio. Questo è un tentativo di superare la logica dei grandi centri governativi come i CARA che non sono in grado, anche a causa del sovraffollamento e dell'isolamento delle strutture, di favorire misure d'integrazione reali; «al CARA di Mineo, l'integrazione è un'impresa praticamente impossibile - il centro è semplicemente un'enorme sala d'attesa dove i residenti ingannano il tempo sperando di ottenere i documenti che permettano loro di riprendersi le proprie vite il prima possibile»⁴⁰². Al contrario, la direzione verso la quale si sta muovendo la Germania, osservata durante la ricerca, è quella di edificare nuove strutture per accoglienze di massa, con la creazione di immensi centri, privando l'Italia del (triste) primato rappresentato da Mineo come centro d'accoglienza più grande d'Europa. Inoltre, anche prima del grande afflusso di richiedenti del

⁴⁰⁰ Basso pag 235

⁴⁰¹ Come vedremo in seguito, la misura è stata reintrodotta tramite l'*Asylpaket* e la nuova proposta di legge sull'integrazione.

⁴⁰² Vella D., *Soccorsi e poi? Voci di rifugiati arrivati in Sicilia*, pag.13 Centro Astalli Catania, JRS Europa e JRS Italia, **febbraio 2015?? aggiornamenti sociali?**

2015 il sistema tedesco prevedeva (e prevede ancora, § 53 *AsylverfG*) l'alloggio in centri collettivi anche dopo la prima fase d'accoglienza e solo alcuni stati lungimiranti hanno preferito puntare a livello locale su una distribuzione diffusa in alloggi privati.

4.2 La precarietà dei percorsi di uscita dal sistema di protezione: l'inclusione sociale che manca

Per quanto riguarda il tema dell'uscita dai sistemi di protezione in Italia e in Germania ho individuato alcuni elementi d'analisi: la gestione interna dei centri, i percorsi d'accompagnamento di richiedenti asilo e rifugiati nonché il delicato tema dell'uscita dai sistemi di tutela.

4.2.1 Gestione interna, operatori e percorsi d'accompagnamento

Il diritto all'accoglienza, sancito dalle direttive europee, «da cui dipende la concretezza della tutela che si vuole offrire a chi domanda protezione internazionale [...] può ridursi a ben poca cosa se non tradotta in accesso e orientamento ai servizi, attenzione al singolo e alle vulnerabilità»⁴⁰³.

In Italia questo diritto, come già ampiamente esposto, si declina in un sistema d'accoglienza eccessivamente frammentato tra centri di primo soccorso e prima assistenza, centri di prima accoglienza, centri di seconda accoglienza e centri temporanei che garantiscono livelli qualitativi d'accoglienza e percorsi di tutela concretamente molto differenti⁴⁰⁴. Mentre nella fase di primo soccorso le condizioni di assistenza garantite sono di livello essenziale, nei centri SPRAR viene

⁴⁰³ BOVE C., (2015), Op. cit., p. 171.

⁴⁰⁴ Ibidem.

assicurato un livello di accoglienza molto alto e i servizi minimi da garantire «comprendono: la mediazione linguistico-culturale; l'accoglienza materiale (vitto e alloggio); l'orientamento e accesso ai servizi del territorio; la formazione e riqualificazione professionale; l'orientamento e l'accompagnamento all'inserimento lavorativo; l'orientamento e l'accompagnamento all'inserimento abitativo; l'orientamento e l'accompagnamento all'inserimento sociale; l'orientamento e accompagnamento legale e la tutela psico-socio-sanitaria»⁴⁰⁵. Tutti questi servizi vengono offerti all'interno del sistema di protezione per i richiedenti asilo grazie al lavoro di un'équipe multidisciplinare. La presenza di diverse figure professionali che seguono in tutti gli aspetti la vita dei beneficiari, permette una visione completa degli operatori sui percorsi individuali dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione. Gli operatori dei centri instaurano una fitta collaborazione con la realtà territoriale nella quale sono inseriti, creando reti di attori e utilizzando risorse locali. Il coordinamento di queste attività da parte dell'équipe del progetto permette di favorire un'accoglienza integrata, basata su percorsi personalizzati, allo scopo di accompagnare l'utente verso la riacquisizione dell'autonomia individuale⁴⁰⁶.

Per accompagnare adeguatamente i richiedenti asilo in questo percorso «il modello [...] che va privilegiato è certamente quello dell'accoglienza diffusa, superando l'irragionevole approccio attuale che investe ingenti risorse pubbliche nel trasferimento e nella concentrazione di richiedenti asilo in poche strutture avulse dalla gestione ordinaria dei servizi del territorio»⁴⁰⁷.

In modo totalmente differente, la seconda accoglienza in Germania è realizzata in centri collettivi di grandi dimensioni e il numero di operatori che lavorano in questi centri è fortemente inadeguato, anche se come abbiamo visto alcune amministrazioni nel corso degli anni hanno

⁴⁰⁵ BOVE C., (2015), Op. cit., p. 176.

⁴⁰⁶ Manuale SPRAR

⁴⁰⁷ AA.VV. (ASGI), (2011), Op. cit., p. 431.

privilegiato la sistemazione in alloggi privati. Gli operatori in questi centri non svolgono un ruolo di accompagnamento e assistenza nei confronti dei beneficiari, ma si occupano più che altro della gestione amministrativa, limitandosi, negli aspetti sociali, al “counseling by linking”, un'azione di segretariato sociale per indirizzare i richiedenti asilo verso associazioni o strutture esterne in grado di fornir loro consulenza o supporto. All'interno degli alloggi adibiti per la seconda accoglienza, ad Amburgo non sono presenti operatori legali né insegnanti di lingua tedesca, non ci sono psicologi né è prevista la presenza di mediatori socio-culturali. Il ruolo marginale degli operatori stessi, difficilmente definibili come “operatori sociali”, non prevede, in questo contesto, alcun tipo di percorso individuale d'accompagnamento dei beneficiari che autonomamente o grazie all'aiuto di volontari cercano di costruirsi una nuova vita in Germania.

4.2.2 L'uscita dai centri d'accoglienza

Mentre in Germania la maggior parte dei richiedenti asilo non ha accesso ad alcuna misura d'integrazione (ivi compresi i corsi ufficiali di lingua tedesca) fino al riconoscimento della protezione internazionale, l'approccio decentrato dello SPRAR prevede fin da subito misure volte all'integrazione socio-economica dei beneficiari nel territorio, poiché il percorso di accompagnamento all'inclusione sociale è tanto più efficace quanto più la persona comincia, fin da richiedente asilo, un percorso di orientamento al territorio e di interazione con la realtà locale⁴⁰⁸. Ciò non toglie che gli attuali limiti strutturali del sistema di protezione italiano riducano gli effetti positivi di questo percorso di accompagnamento all'autonomia: l'accoglienza in seno ai progetti SPRAR è limitata nel tempo, causando talvolta un'uscita prematura dal percorso di accoglienza⁴⁰⁹, senza verificare se il beneficiario abbia acquisito un'autonomia reale

⁴⁰⁸ AA.VV. (ASGI), (2011), Op. cit., pp. 431-432.

⁴⁰⁹ Vedi Relazione finale dei gruppi di lavoro, *Riprendere nuovi percorsi di vita. Riflessioni e sperimentazioni a confronto, tra nord e sud del Paese, sui percorsi di sostegno all'autonomia dei titolari di protezione internazionale o umanitaria*, pag.1, Summer School EuropAsilo 2015.

e consolidata; inoltre la strutturale mancanza di posti SPRAR ne impedisce l'accesso alla stragrande maggioranza dei richiedenti asilo accolti in Italia.

L'articolo 14.4 del nuovo decreto (d. Lgs 142/2015) assicura l'accoglienza ai richiedenti asilo fino alla conclusione della procedura di esame della domanda con la conseguenza che coloro che ricevono una risposta dalla Commissione territoriale mentre alloggiano in un centro temporaneo resteranno di fatto esclusi dal sistema di protezione. «[Il decreto] Nulla accenna però, in merito all'accoglienza di coloro ai quali è stata già riconosciuta una protezione, i quali, stando alla formulazione della norma, potrebbero restarne gravemente esclusi qualora ricevano la notifica del relativo provvedimento di riconoscimento di protezione durante la permanenza in un centro di prima accoglienza o in un centro temporaneo»⁴¹⁰. Il mancato accesso al sistema SPRAR della quasi totalità dei richiedenti asilo ospitati nei centri temporanei crea, per motivi del tutto casuali, due categorie di persone: coloro che hanno diritto ad avere un percorso e chi invece ne resta escluso⁴¹¹.

Sono tantissimi in Italia a rientrare nella categoria che Benvenuti definisce “accolti e abbandonati”⁴¹²: coloro che sono in attesa dell'esito di un ricorso, le persone che tentano di proseguire il viaggio senza essere identificate, quelli a cui viene riconosciuta la protezione internazionale o la protezione umanitaria durante la permanenza in un centro temporaneo e talvolta anche coloro che escono dai centri SPRAR senza aver acquisito una vera indipendenza socio-economica⁴¹³.⁴¹⁴

⁴¹⁰ BOVE C., (2015), Op. cit., p. 177.

⁴¹¹ Vedi Schiavone G., *Intervento alla tavola rotonda di presentazione de «La buona accoglienza»*, pag.18, L'economia dell'immigrazione, aprile 2016, Fondazione Leone Moressa.

⁴¹² BENVENUTI M., (2011), Op. cit., p. 42.

⁴¹³ Vedi Vella D., *Soccorsi e poi? Voci di rifugiati arrivati in Sicilia*, pag.20 Centro Astalli Catania, JRS Europa e JRS Italia, **febbraio 2015?? aggiornamenti sociali?**

⁴¹⁴ Da notare che, secondo il Rapporto annuale SPRAR 2014, solo il 31,9% dei beneficiari in uscita risulta aver raggiunto un avanzato percorso di inserimento socio-economico, ossia la cosiddetta “uscita per integrazione”.

Di fatto si vengono a creare, nelle città metropolitane, «situazioni di grave degrado, occupazione di stabili fatiscenti, o con concentrazioni in aree-ghetto anche di amplissime dimensioni [...] di titolari di protezione»⁴¹⁵.

Inoltre altrettanto grave appare il «fenomeno della “fuga dall’Italia” dei titolari di protezione che cercando di ripresentare istanza di asilo in altri paesi UE, con effetti paradossali sul sistema Dublino II»⁴¹⁶.

Negare l’ampiezza e la gravità di questi due fenomeni e non considerarli profondamente connessi alle carenze delle politiche pubbliche di inclusione sociale «sarebbe manifestazione di cecità»⁴¹⁷.

La politica dell’abbandono di rifugiati e richiedenti asilo⁴¹⁸ è tristemente nota anche a livello internazionale con la conseguenza che alcuni paesi, come la stessa Germania, non applicano il regolamento di Dublino nei confronti di persone particolarmente vulnerabili che dovrebbero tornare in Italia e la Corte Costituzionale tedesca ha imposto al BAMF, in caso di trasferimento di famiglie con bambini piccoli, di assicurarsi che avranno accesso ad un alloggio in caso di trasferimento in Italia⁴¹⁹.

La carenza di misure sistematiche di inclusione sociale di questa fascia vulnerabile della società, causa il fenomeno di decine di migliaia⁴²⁰ di “rifugiati senza rifugio”⁴²¹, titolari di protezione che vengono destinati alla marginalità sociale e al lavoro in nero, sfruttati da circuiti malavitosi, con

⁴¹⁵ AA.VV. (ASGI), (2011), Op. cit., p. 433.

⁴¹⁶ Ibidem.

⁴¹⁷ Ibidem.

⁴¹⁸ Il d.Lgs. 142/2015 assicura l'accoglienza ai richiedenti asilo anche durante la fase del ricorso giurisdizionale in caso di rigetto della richiesta di protezione internazionale.

⁴¹⁹ «With regard to transfers to Italy, the Constitutional Court specified that children up to the age of three might face such health risks because of scarce capacities of the Italian reception system and possible homelessness» Report AIDA (Asylum Information Database), rapporto sulla Germania, pag. 25, novembre 2015, ECRE.

⁴²⁰ Secondo il nuovo rapporto di Medici senza frontiere sono almeno 10000 richiedenti asilo e rifugiati che vivono fuori dal sistema d’accoglienza in condizioni di marginalità.

⁴²¹ Quaderni Caritas torino.

l'ulteriore conseguenza di vanificare i passi compiuti fino a quel momento, sprecando in questo modo risorse umane ed economiche⁴²².

L'accoglienza e l'integrazione dei *beneficiari* di protezione rimane la vera emergenza del sistema italiano, «l'incertezza sul diritto all'accoglienza dei titolari di protezione rappresenta una grave mancanza: la tutela di chi abbandona il proprio paese per sottrarsi a un conflitto in essere o perché perseguitato, non dovrebbe ritenersi assolta con il riconoscimento di una protezione, anzi, gli sforzi diretti in tal senso dovrebbero da quel momento essere intensificati»⁴²³.

La scarsa attenzione data a questa problematica nell'ambito delle politiche pubbliche sembra frutto di un'errata percezione dell'Italia come paese di sbarco e successivo transito, tanto che nonostante l'importante aumento della capacità complessiva del sistema di accoglienza nel corso del 2014 e del 2015, e ancora nel 2016, poco è lo spazio previsto per chi ha già completato la procedura senza aver terminato il proprio percorso di autonomia⁴²⁴.

Oltre a misure di accoglienza per coloro che sono già titolari di protezione, mancano ancora in Italia politiche nazionali che sostengano l'accesso ad una soluzione abitativa autonoma e l'accesso al lavoro per tutti i beneficiari dell'accoglienza, che al momento possono solo sperare, nel migliore dei casi, di far parte di progetti e misure di accompagnamento implementate a livello locale.

In Germania invece la situazione ben più positiva del mercato del lavoro viene sostenuta a livello locale da alcuni progetti di accompagnamento alla ricerca di un'occupazione, pur in totale assenza di coordinamento tra i diversi progetti che non vengono inquadrati in una politica locale o nazionale più ampia. Ben più difficile sembra essere la situazione del mercato

⁴²² BENVENUTI M., (2011), Op. cit., p. 36.

⁴²³ BOVE C., (2015), Op. cit., p. 184.

⁴²⁴ Vedi Relazione finale dei gruppi di lavoro, *Riprendere nuovi percorsi di vita. Riflessioni e sperimentazioni a confronto, tra nord e sud del Paese, sui percorsi di sostegno all'autonomia dei titolari di protezione internazionale o umanitaria*, Summer School EuropAsilo 2015, pag.1.

immobiliare e come abbiamo potuto osservare nel capitolo precedente, nella città di Amburgo anche i richiedenti asilo che hanno il permesso di vivere fuori dai centri di accoglienza si scontrano con enormi difficoltà nel reperire una soluzione abitativa.

Nonostante in Germania non sia previsto alcun tipo di percorso per i migranti forzati né alcuna misura di accompagnamento all'uscita dal sistema d'accoglienza, il Paese è molto attento a non abbandonare i rifugiati con la precisa finalità di non andare ad aumentare le fasce sociali ai margini della società. Anche se i rifugiati in Germania restano in gran parte esclusi dal tessuto sociale e talvolta anche fisicamente isolati nei centri d'accoglienza, la loro permanenza in queste strutture non ha una limitazione temporale e loro non corrono il rischio di diventare rifugiati “senza dimora”. Inoltre fino a quando non trovano un lavoro che permetta loro di vivere adeguatamente, i titolari di protezione percepiscono un sussidio sociale, poiché dopo 15 mesi in Germania hanno diritto a tutte le misure di welfare al pari dei cittadini tedeschi. L'accesso al mercato del lavoro così come ad un'abitazione privata è particolarmente difficile per i richiedenti asilo che devono farne richiesta alle autorità competenti con la conseguenza che gran parte dei migranti forzati risiede anche per due o tre anni all'interno del sistema d'accoglienza dipendendo dai sussidi sociali. La lunga situazione di attesa nei centri rischia però di creare situazioni di depressione a causa della passività imposta dal sistema, «the accommodation in hostels and the practice of issuing commodity vouchers instead of cash money implies a visible stigmatisation of asylum applicants and tolerated refugees»⁴²⁵.

Nonostante anche in Italia sia previsto che il titolare di protezione internazionale sia equiparato al cittadino italiano nell'accesso ai servizi sociali (ex art. 27 del D. Lgs n. 251/07), non viene meno per questo il loro concreto bisogno d'accoglienza; per questo motivo il Paese dovrebbe organizzare un sistema di tutela o una “terza accoglienza” per i titolari di protezione

⁴²⁵ IntegraRef, *Local Communities & Refugees, Fostering Social Integration*, Final Report, 2008, pag.21.

internazionale o umanitaria che li metta nella condizione di accedere ad un percorso d'inclusione sociale «poiché la mera equiparazione al cittadino italiano nell'accesso ai servizi sociali (art. 27 D. Lgs n. 251/07) non pare sufficiente ad assicurare una parità sostanziale [...] il sistema dei servizi sociali territoriali è rivolto ai residenti, mentre è evidente che difficilmente può essere iscritto nelle liste anagrafiche della popolazione residente in un Comune il titolare della protezione che [...] non sia residente in un centro di accoglienza come prevede il TU immigrazione. La libertà di scegliere la propria residenza in uno qualunque dei comuni italiani si traduce pertanto troppo spesso nella sistematica negazione della residenza da parte di qualsivoglia amministrazione comunale interpellata»⁴²⁶. Inoltre, come è emerso anche dalla ricerca svolta a Palermo, molto spesso i richiedenti asilo non sono informati circa la possibilità stessa di accedere ai servizi sociali⁴²⁷.

A questo proposito appare allarmante quanto riportato nel rapporto di Medici Senza Frontiere su richiedenti asilo e rifugiati che vivono fuori dal sistema d'accoglienza: tra i rifugiati che da diversi anni vivono in Italia 1 su 3 non è iscritto al SSN mentre 2 su 3 non hanno accesso al medico di famiglia mentre coloro che sono in attesa di essere ammessi alla procedura di asilo non sono coperti da alcuna assistenza sanitaria pubblica⁴²⁸.

4.3 Le possibili traiettorie di cambiamento del sistema d'accoglienza italiano e tedesco

4.3.1 Sviluppo e prospettive future del sistema di protezione in Italia

Il sistema d'accoglienza dei richiedenti asilo in Italia, pur con le criticità emerse, ha fatto numerosi passi in avanti negli ultimi anni, cercando di adeguarsi alle responsabilità che il Paese

⁴²⁶ AA.VV. (ASGI), (2011), Op. cit., p. 432.

⁴²⁷ BENVENUTI M., (2011), Op. cit., p. 42.

⁴²⁸ Rapporto MSF

deve assumersi, non tanto come luogo di transito, ma sempre più come destinazione finale e talvolta “Paese di residenza forzata”⁴²⁹ dei richiedenti asilo.

Come già ampiamente riportato nel capitolo iniziale, il modello della cooperazione decentrata è nato come un movimento dal basso grazie all'importante ruolo della società civile italiana; nel 2002 il sistema SPRAR si stabilizza a livello nazionale e viene istituzionalizzato con l'introduzione nella legge 189/2002. Gli enti locali italiani in questo modo diventano il perno del neonato sistema di protezione per i richiedenti asilo, pur con il limite che la loro adesione al programma nazionale è volontaria. Altre sono le criticità che si riscontrano fin dall'istituzionalizzazione del sistema di protezione: sei mesi di accoglienza garantiti nel progetto non sono sufficienti perché i richiedenti acquisiscano l'autonomia; il progetto nasce su base annuale non permettendo una reale programmazione e il numero di posti finanziati è decisamente inadeguato.

Le iniziali 2500 unità dello SPRAR rimangono molto poche non superando i 3000 posti ordinari fino al 2012⁴³⁰; nel 2009-2010 il progetto diventa di durata biennale, offrendo così la possibilità di un lasso di tempo più adeguato alla programmazione di percorsi d'inserimento socio-economico.

Nel 2012-2013 si arriva a 9356 posti in accoglienza e con il bando del 2014 si ottiene un più ampio respiro triennale del progetto oltre ad un totale di circa 20000 unità.

Anche a fronte di questo prezioso ampliamento dei posti nel sistema di protezione è evidente che la cifra sia ancora ampiamente sottodimensionata rispetto alle domande d'asilo e al bisogno di posti in accoglienza che negli anni è passato da 10-15000 richieste nel 2002, al momento della

⁴²⁹ Uso l'espressione Paese di residenza forzata soprattutto in riferimento al Regolamento Dublino e alla reintroduzione dei controlli alle frontiere all'interno dell'area Schengen.

⁴³⁰ Nel 2008 e nel 2012, a causa di numeri più alti di arrivi, sono stati creati posti aggiuntivi straordinari fino ad arrivare ad un totale di 8000-9000 unità complessive.

nascita dello SPRAR, fino alle 60-70000 del 2014⁴³¹. Consapevole dello scarto sempre più significativo tra il numero di posti disponibili e il numero delle richieste, a gennaio 2014 il Ministero dell'Interno incarica le Prefetture italiane dell'apertura dei CAS, Centri di Accoglienza Straordinari, che nascono come soluzione temporanea in attesa che le persone possano avere accesso al progetto SPRAR.

«È vero e altrettanto necessario che siano per tempo predisposti e periodicamente aggiornati, con il concorso di tutte le amministrazioni istituzionalmente competenti, adeguati piani di accoglienza, per evitare che il paese sia colto alla sprovvista da tali fenomeni di massa», l'affermazione di Margherita Boniver, commissario straordinario del Governo per gli interventi relativi dall'eccezionale afflusso di albanesi, sottolinea, già nel 1992, la necessità del paese di superare la precarietà di gestione di un fenomeno che è diventato da anni strutturale.

Come già sottolineato a inizio capitolo, il 10 luglio 2014 Enti locali, Regioni e Governo hanno trovato l'accordo per un piano nazionale volto a riorganizzare il sistema di accoglienza nazionale. Per la prima volta si accenna alla creazione di un unico sistema di accoglienza articolato in tre fasi⁴³².

Dopo anni di misure urgenti e politiche emergenziali, sembra che l'Italia si stia muovendo verso una più seria programmazione dell'accoglienza in cui si individua lo SPRAR come sistema unico di accoglienza di richiedenti e titolari di protezione internazionale⁴³³, nel quale devono trovare accoglienza anche tutti i minori stranieri non accompagnati presenti in Italia⁴³⁴.

⁴³¹ Vedi Molfetta C., *Il diritto d'asilo in Italia. Una lunga storia: dal «dis-sistema» dell'accoglienza ai tentativi di sistema degli ultimi anni.*, pag.35, in Affronti M., Monti M.C. (a cura di) (2015), *Quale sguardo sui migranti forzati? L'esperienza dell'ambulatorio del Policlinico di Palermo*, Pendragon, Bologna.

⁴³² BOVE C., (2015), *Op. cit.*, pp. 179-180.

⁴³³ Vedi testo dell'Intesa, 10 luglio 2014.

⁴³⁴ L'Intesa stabilisce che tutti i MSNA accedano allo SPRAR minori anche se non sono richiedenti asilo.

Il D.Lgs 142/2015, attuativo delle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE, riforma il sistema di accoglienza italiano secondo la direzione approvata nel 2014 in sede di Conferenza Unificata e lo articola in fasi «distinguendo tra: una fase di primo soccorso e prima assistenza, operazioni che continuano a svolgersi nei centri istituiti nei principali luoghi di sbarchi o di arrivi; una prima accoglienza, da attuare nei centri collettivi già esistenti o da istituire con apposito decreto ministeriale, o, in caso di indisponibilità, in strutture “temporanee”; infine una seconda accoglienza, affidata alle strutture del sistema S.P.R.A.R.»⁴³⁵.

Un altro aspetto molto positivo del decreto è la previsione di un piano nazionale di accoglienza predisposto dal “Tavolo di coordinamento nazionale” ogni anno o per periodi di tempo più brevi. Questo piano, sulla base delle previsioni degli arrivi, deve individuare il fabbisogno dei posti in accoglienza (ex art.16.2), tuttavia non aver modificato il principio della volontaria adesione da parte degli enti locali al sistema SPRAR, rende difficile credere che la seconda accoglienza possa disporre di un numero di posti in grado di ospitare tutti i richiedenti che transiteranno dai centri di primo soccorso e di prima accoglienza o dai centri temporanei⁴³⁶.

La dimostrazione di questa grave carenza è visibile nell'esito dell'ultimo bando SPRAR. Ad agosto 2015, proprio per implementare il sistema d'accoglienza secondaria, un decreto del ministero dell'Interno ha aperto la possibilità di finanziamento di ulteriori 10000 posti nel progetto SPRAR per il biennio 2016-2017⁴³⁷. Alla scadenza del bando, sono stati presentati progetti per meno della metà dei posti disponibili nonostante la percentuale di cofinanziamento a carico dei Comuni fosse stata ridotta alla quota del 5% per incentivarne la partecipazione. Due Comuni che avevano aderito al progetto hanno in seguito rinunciato al contributo mentre altri

⁴³⁵ BOVE C., (2015), Op. cit., p. 172.

⁴³⁶ BOVE C., (2015), Op. cit., p. 184.

⁴³⁷ Solo i Comuni che non avevano un progetto SPRAR già attivo hanno potuto accedere al bando, mentre coloro che già gestivano il progetto per il triennio 2014-2016 hanno assistito ad un prolungamento della loro gestione fino alla fine del 2017.

progetti non sono stati giudicati idonei, in conclusione su 10000 posti disponibili solo 3200 saranno quelli finanziati.

«L'idea che la (finora sempre largamente insufficiente) adesione volontaria delle amministrazioni comunali al sistema nazionale di accoglienza divenga così ampia da garantirne, a regime, il funzionamento, appare frutto di una ingenua speranza o di una proiezione fantastica piuttosto che di una analisi rigorosa della realtà [...] una larga parte dei Comuni non ha alcun interesse a entrare nel sistema di protezione perché ancora confida di potere rimanere estraneo al sistema d'accoglienza ovvero è proprio detta estraneità a costituire un obiettivo elettorale praticato da alcune forze politiche»⁴³⁸. In un momento storico in cui il dibattito pubblico sull'accoglienza dei migranti forzati ha raggiunto una notevole importanza, la scelta di partecipare o meno al bando SPRAR ha una forte ricaduta in ambito elettorale.

Per poter quindi superare un sistema sbilanciato basato sui centri di accoglienza straordinari, che ad oggi assorbono oltre il 70% dei bisogni d'accoglienza, bisogna innanzitutto oltrepassare l'idea della volontaria adesione da parte degli enti locali, ancor più perché attribuire la gestione dell'accoglienza ai Comuni risulterebbe del tutto coerente con il nostro assetto costituzionale in forza dell'art. 118 C. italiana che attribuisce loro le funzioni amministrative⁴³⁹.

Proprio su questa base andrebbero riconosciute le funzioni relative alla gestione amministrativa dell'accoglienza ai Comuni che già si occupano di quelle in materia di servizi sociali e di servizi essenziali per la persona⁴⁴⁰.

⁴³⁸ Schiavone G., *Verso dove va il sistema d'asilo in Europa e in Italia?*, pag.236-237 in AA.VV., (2015) *Il diritto d'asilo tra accoglienza e esclusione*, Edizioni dell'asino.

⁴³⁹ Art. 118 C.: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

⁴⁴⁰ BOVE C., (2015), Op. cit., pp. 177-178.

Nonostante sussistano al momento le condizioni per un sistema d'accoglienza più stabile ed omogeneo, in quanto l'afflusso di richiedenti asilo appare ormai un dato strutturale⁴⁴¹, l'ampliamento negli ultimi anni dello SPRAR e le novità introdotte con il decreto Lgs. 142/2015 non colmano le carenze del sistema italiano che, finché non supererà la volontarietà dell'adesione allo SPRAR, «ben lungi dal diventare sistema unico sembra destinato a convivere *sine die* con l'attuale pessimo sistema emergenziale»⁴⁴².

4.3.2 Le prospettive di cambiamento nel sistema d'accoglienza tedesco

L'aumento considerevole dell'arrivo dei richiedenti asilo in Germania ha trasformato la cosiddetta “crisi dei rifugiati” in un problema politico di primo piano, sia all'interno del Paese che per l'Unione Europea nel suo complesso, grazie al ruolo guida ricoperto dai leader tedeschi. La spinta al cambiamento che ha portato una breve (e illusoria) sospensione degli accordi di Dublino da parte della Germania, è da ricercare nel rapporto tra i mass media, le emozioni causate da continue immagini di sofferenza e le decisioni politiche, che hanno creato una condizione favorevole affinché i leader europei prendessero risoluzioni ormai inevitabili circa il sistema comune d'asilo⁴⁴³.

Mentre l'opinione pubblica tedesca si trova spaccata in due su un tema di così grande interesse, le reazioni della politica sono contraddittorie e conflittuali. «The public opinion on the issue is divided: while 51 percent of the population think that Germany could welcome more asylum-seekers, 40 percent think that the limit has been reached»⁴⁴⁴. Si assiste in questo momento alle proteste delle comunità locali contro l'apertura di centri d'accoglienza nei loro quartieri, alle

⁴⁴¹ BENVENUTI M., (2011), Op. cit., p. 80.

⁴⁴² Schiavone G., *Verso dove va il sistema d'asilo in Europa e in Italia?*, pag.237 in AA.VV., (2015) *Il diritto d'asilo tra accoglienza e esclusione*, Edizioni dell'asino.

⁴⁴³ Vedi Ambrosini M., *Così l'Europa volta pagina sull'asilo*, lavoce.info, 11 settembre 2015.

⁴⁴⁴ LAUBENTHAL B., (2015), Op. cit., p. 3.

mobilitazioni anti-rifugiati organizzate del movimento populista “Pegida” e a violenti attacchi da parte di gruppi di estrema destra che i giornalisti di alcune importanti testate nazionali hanno cominciato a descrivere come una “nuova forma di terrorismo”⁴⁴⁵.

Allo stesso tempo, la società civile mostra anche un lato opposto con la nascita di innumerevoli gruppi di sostegno ai richiedenti asilo che mostrano una vera e propria *Willkommenskultur*⁴⁴⁶; un numero impressionante di persone si è adoperato per rendere migliore la vita dei richiedenti asilo in arrivo nel Paese tramite la raccolta di vestiti e beni necessari, organizzando corsi di lingua tedesca e asili per i bambini, mentre alcune persone hanno deciso di ospitare i rifugiati nelle loro case⁴⁴⁷.

Ugualmente, si assiste all'emergere di tendenze contraddittorie per quel che riguarda le misure politiche che il Paese sta varando. In seguito alla reintroduzione, dopo solo due mesi di sospensione, dei vincoli dell'accordo Dublino, sono stati approvati due pacchetti di riforme riguardanti il diritto d'asilo, *Asylpaket 1 und 2*, entrati in vigore rispettivamente a novembre 2015 e marzo 2016 con il preciso intento di rendere la Germania un Paese meno desiderabile per i richiedenti asilo e di accelerare le procedure sia per coloro che sono considerati “veri” richiedenti asilo, sia per coloro che provengono dai cosiddetti paesi d'origine “sicuri”. Gli *Asylpakete*, oltre ad accelerare le procedure, introducono restrizioni al ricongiungimento familiare dei titolari di protezione sussidiaria; la *Schutzanspruch*, ossia la presunzione della necessità di essere protetti, viene messa in dubbio a seconda del Paese di provenienza del richiedente asilo; un trauma psico-fisico accertato non consente più di bloccare un decreto di

⁴⁴⁵ LAUBENTHAL B., (2015), Op. cit., p. 19.

⁴⁴⁶ Cultura dell'accoglienza, letteralmente “cultura del benvenuto”.

⁴⁴⁷ LAUBENTHAL B., (2015), Op. cit., pp. 19-20.

I rifugiati ospitati nelle abitazioni sono principalmente coloro che possono uscire dal sistema d'accoglienza e che trovano alloggio anche grazie alla piattaforma Refugees Welcome o quelli che sono in Germania solo di passaggio nel tentativo di proseguire il viaggio verso altri paesi.

espulsione dei migranti e infine la violazione della *Residenzpflicht* comporta l'interruzione della procedura d'asilo.

A completare le riforme avviate con i due *Asylpakete* è in corso di approvazione la prima legge organica sull'integrazione degli immigrati, che rivolge particolare attenzione ai rifugiati. Lo slogan che accompagna la proposta di legge, già approvata dalla coalizione al Governo, è *fördern und fordern*, ossia “incentivare e pretendere”, per palesare l'intento di coniugare all'interno della norma opportunità per l'integrazione degli immigrati insieme a nuovi doveri e forme di controllo. La bozza, presentata il 3 giugno in parlamento, vorrebbe facilitare l'ingresso dei richiedenti asilo nel mercato del lavoro e ai corsi di lingua tedesca implementando allo stesso tempo regole più vincolanti sull'integrazione.

La legge propone la sospensione per 3 anni del *Vorrangsprüfung*, il principio di prelazione per i lavoratori tedeschi e i cittadini UE, permettendo in questo modo ai richiedenti asilo il medesimo accesso al mercato del lavoro. Viene tolto anche il divieto che impedisce loro, per 15 mesi, di essere assunti in imprese part-time.

Insieme all'apertura al mercato del lavoro, valida comunque solo per i “rifugiati veri”, viene presentata una misura alquanto discutibile: vengono reintrodotti i cosiddetti “*ein euro job*”, lavori da un euro, in deroga alla recente disposizione sul salario minimo⁴⁴⁸.

Il Governo, tramite fondi federali, prevede in questo modo di creare 100000 nuovi posti di lavoro con paghe che oscillano tra 1 e 2,50 euro all'ora. L'eccezione rispetto al salario minimo è valida solo per i primi sei mesi dopo l'accettazione della procedura d'asilo e non lede il diritto di ricevere sussidi sociali previsti.

Secondo la nuova legge inoltre, il richiedente asilo che svolge un corso di formazione professionale a cui viene respinta la domanda di protezione internazionale, non viene rimpatriato

⁴⁴⁸ A gennaio 2015 è stata introdotta una legge che fissa il salario minimo a 8,50 all'ora con l'intento di contrastare il crescente fenomeno dei working poors.

per tutta la durata del tirocinio in azienda e anche per i 6 mesi successivi nei quali ha la possibilità di trovare occupazione⁴⁴⁹.

Per quanto riguarda i corsi d'integrazione, il Governo s'impegna ad aumentarli per allargare l'accesso a coloro che hanno buone possibilità che la loro richiesta d'asilo venga riconosciuta. Fino al novembre 2015 questa "buona possibilità" veniva riconosciuta solo a siriani, eritrei e appartenenti a minoranze irachene, ma non viene per ora specificato con quali criteri si avrà diritto a partecipare ai corsi. L'accordo è stato raggiunto anche grazie alla pressione esercitata dal livello politico e da altri gruppi di interesse nei diversi *Länder*, parte dei quali avevano già implementato autonomamente corsi di lingua per i richiedenti asilo nelle proprie regioni⁴⁵⁰.

La norma però, seguendo l'impostazione "bastone e carota" che caratterizza tutta la legge, fa di questi corsi anche un dovere: coloro che non parteciperanno saranno penalizzati con la riduzione dei sussidi. Inoltre, i titolari di protezione internazionale che rifiutano di partecipare alle "misure d'integrazione"⁴⁵¹, non riceveranno il permesso di soggiorno illimitato dopo 3 anni, che sarà concesso solo a chi conosce molto bene la lingua tedesca. Questo permesso di soggiorno viene rilasciato solo dopo 5 anni a coloro che dimostrano di potersi mantenere autonomamente a livello economico e di conoscere adeguatamente la lingua.

Anche per quanto concerne la possibilità di riunificazione familiare la legge rimane in linea con le dure norme dell'*Asylpaket*: i minori stranieri non accompagnati dovranno attendere due anni prima di poter richiedere il ricongiungimento familiare dei genitori.

⁴⁴⁹ Se la persona riesce a trovare un lavoro, gli viene rilasciato un permesso di soggiorno della durata di due anni.

⁴⁵⁰ LAUBENTHAL B., (2015), Op. cit., p. 13.

⁴⁵¹ Misure d'integrazione non meglio specificate ma che probabilmente fanno riferimento ai "corsi d'integrazione", ossia a corsi di lingua e cultura tedesca.

Infine viene reintrodotta la *Residenzpflicht*, duramente contestata per lunghi anni e al centro di numerose proteste pubbliche che avevano portato al suo superamento a gennaio 2015. Anche questo cambiamento è stato incentivato dalle decisioni approvate da alcuni *Länder* che avevano già cambiato internamente la legislazione a riguardo⁴⁵².

La nuova legge lascia a ciascun *Länder* la possibilità di prescrivere la residenza obbligatoria per un massimo di tre anni anche a coloro che sono già titolari di protezione internazionale, allo scopo ufficiale di evitare la ghettizzazione di persone provenienti dalle medesime zone in alcuni quartieri cittadini. Di pari passo vengono previste anche nuove misure anti-terrorismo con un ampliamento di fondi e personale destinati a questo scopo, legando concettualmente l'obbligo di residenza al tema della sicurezza, tema che sempre più spesso viene legato sia al fenomeno delle migrazioni forzate che dell'immigrazione in generale.

La famosa frase “ce la faremo” pronunciata da Angela Merkel, trova forma in un disegno di legge che, presentandosi come una positiva novità storica per migliorare l'inclusione sociale dei rifugiati, nei fatti offre opportunità vantaggiose per chi ha una buona prospettiva di rimanere in Germania e aggiunge alcuni doveri a chi resta nel paese.

La legge, in linea con le riforme dell'ultimo anno in materia d'asilo, continua a procedere su un doppio binario nel tentativo di facilitare l'integrazione di alcune nazionalità di richiedenti asilo considerati “veri” rifugiati e inasprendo sempre più le misure nei confronti di coloro che vengono al contrario definiti “falsi” rifugiati, perché provenienti da paesi considerati “sicuri” dal governo tedesco. All'interno di questo processo di trasformazione, una buona fetta di richiedenti asilo non ricompresa nelle due categorie sopra indicate, non viene toccata da gran parte delle riforme, ma è costretta a tempi d'attesa ancora più lunghi, poiché gli uffici federali devono

⁴⁵² LAUBENTHAL B., (2015), Op. cit., p. 11.

favorire una rapida risoluzione delle richieste più urgenti, ossia quelle dei “veri” e “falsi” rifugiati.

Molte misure di questa legge segnano passi indietro ed un ulteriore inasprimento del diritto d'asilo, suggerendo l'idea che i migranti forzati non vogliono integrarsi e rendendo ancora attuali le parole di Frido Pflüger, responsabile per la Germania del Jesuits Refugee Service:

«Le regole sono fatte in modo da trasmettere ogni giorno il messaggio: qui non siete graditi. La loro è una prigione invisibile»⁴⁵³.

4.4 La *dis*-Unione Europea

Le politiche in materia d'asilo, in questo periodo enfaticamente definito “emergenza umanitaria”, sono diventate elemento prioritario dell'agenda di governi e istituzioni europee.

La spinta al cambiamento, secondo Ambrosini, è da ricercare, come già accennato, nel «rapporto tra mass media, emozioni e decisioni politiche. Le immagini del bimbo siriano morto in mare e delle famiglie di profughi in cammino nei Balcani hanno provocato un soprassalto di umanità [...] L'impressione è che i leader politici del Vecchio Continente abbiano colto il momento favorevole per prendere decisioni ormai mature, forse inevitabili»⁴⁵⁴. Ma la politica generata in risposta a questo fenomeno si è rivelata contraddittoria e schizofrenica: dopo un breve tentativo di superamento del regolamento di Dublino, promosso dalla Germania, in cui sembrava prevalere la cultura dell'accoglienza, l'UE ha subito fatto marcia indietro reimpostando con forza la strategia del contenimento. Strategia che, è utile sottolineare, ha sempre prevalso in ambito europeo: basti pensare che nel periodo dal 2007 al 2013 l'UE ha stanziato circa 700 milioni di

⁴⁵³ inchiesta è un progetto di fine corso dell'Istituto per la formazione al giornalismo di Urbino. Pubblicata il 24 aprile 2014

⁴⁵⁴ Ambrosini M., *Così l'Europa volta pagina sull'asilo*, 11 settembre 2015, lavoce.info. <http://www.lavoce.info/archives/36841/cosi-leuropa-volta-pagina-sullasilo/>

euro per migliorare le procedure d'asilo, a fronte di una spesa di quasi 1 miliardo e 820 milioni di euro per il controllo delle frontiere⁴⁵⁵.

Le misure d'accoglienza scontentano gli elettori e alimentano i populismi che, cavalcando anche i tragici eventi di Parigi e Bruxelles, tendono a creare un clima di paura e diffidenza nei confronti dei migranti forzati, associandoli in maniera del tutto irrazionale a potenziali terroristi.

Dopo numerosi vertici straordinari, discussioni, riunioni e piani di gestione nei quali l'Europa ha dimostrato tutta la sua incapacità nel costruire ed implementare politiche comuni, viene adottata a maggio 2015, solo in seguito al drammatico naufragio di aprile, l'Agenda europea sulla migrazione. Le azioni proposte a Bruxelles hanno fin da subito sollevato criticità e alcune misure, ad un anno di distanza, si stanno rivelando totalmente fallimentari.

I punti chiave di questa Agenda sul tema delle migrazioni forzate, alcuni dei quali saranno approfonditi in seguito, sono sostanzialmente sei: il potenziamento delle operazioni Triton e Poseidon di Frontex con l'intento dichiarato di migliorare le azioni di salvataggio in mare; il rafforzamento delle operazioni di Europol per il contrasto alle reti di scafisti e trafficanti; la distribuzione di richiedenti asilo e rifugiati tramite un piano di relocation; un piano di resettlement di circa 20000 profughi all'anno; l'approccio "hotspot" come strumento di sostegno ai paesi di frontiera e la cooperazione con i paesi terzi, al fine di collaborare nella gestione dei confini e delle migrazioni internazionali.

Già con il primo pacchetto attuativo dell'Agenda si comincia a parlare di relocation (ricollocamenti) di quote di richiedenti asilo nei diversi paesi membri per aiutare Italia e Grecia a causa del numero elevato di domande presentate nei paesi di confine. In pochi mesi cambiano i termini e il numero di persone coinvolte in questa misura: se a maggio si parla di redistribuzione obbligatoria di 20000 richiedenti asilo, a settembre i ricollocamenti dovrebbero riguardare circa

⁴⁵⁵ Vedi Vella D., *Soccorsi e poi? Voci di rifugiati arrivati in Sicilia*, pag.7, Centro Astalli Catania, JRS Europa e JRS Italia, **febbraio 2015?? aggiornamenti sociali?**

120000 migranti forzati e non sembra più così chiara la misura dell'obbligatorietà. La relocation, la cui introduzione vorrebbe salvare il sistema Dublino, è una misura che necessita per la sua implementazione del cosiddetto approccio hotspot che, secondo la definizione del Ministero dell'Interno, «è un modello organizzativo preposto alla gestione di grandi arrivi di persone che può operare in qualsiasi area territoriale prescelta.

In Italia attualmente sono state individuate 4 aree Hotspot (*Lampedusa, Trapani, Pozzallo e Taranto*) allestite per consentire le operazioni di prima assistenza, identificazione e somministrazione di informative in merito alle modalità di richiesta della protezione internazionale o di partecipazione al programma di relocation»⁴⁵⁶. In queste aree, previste attualmente solo in Italia e Grecia, è presente l'Ufficio Europeo di Supporto all'Asilo (EASO) insieme a Frontex ed Europol per lavorare a supporto delle autorità dei paesi membri.

I centri hotspot, creati su forte pressione dell'Europa, sono stati introdotti in Italia tramite una semplice circolare del Ministero dell'Interno che ne chiarisce le funzioni di identificazione e smistamento dei nuovi arrivati in base alla suddivisione tra “richiedenti asilo” che possono accedere a misure di protezione e ricollocamento e “migranti economici” da rimpatriare rapidamente.

La natura giuridica degli hotspot risulta un ibrido poco chiaro, «si tratta di metodi o luoghi, la cui istituzione e attività risultano prive di alcuna efficacia giuridicamente vincolante perché nessuna norma italiana o dell'UE li precisa. Se infatti l'hotspot è un “luogo” deputato alla prima accoglienza e identificazione a tale luogo si debbono applicare gli standard e le regole previste dalla Direttiva 2013/33/UE (accoglienza rifiuta); se invece è un “metodo” ovvero una procedura, di quale procedura si tratta? [...] ciò che è dirimente è individuare con chiarezza il confine che separa una semplice modalità operativa da una sorta di nuova procedura dedicata nella quale,

⁴⁵⁶

Dal sito del Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/hotspoteuropa>

con immediatezza, gli stranieri appena sbarcati [...] siano [...] subito distinti e qualificati come richiedenti asilo o migranti economici sulla base di una “catalogazione” sommaria operata dalle forze di polizia»⁴⁵⁷.

Come osservano anche numerosi studiosi, se già in linea teorica il metodo degli hotspots solleva molteplici dubbi di legittimità per l’assenza di regole precise e di garanzie del rispetto dei diritti umani, le testimonianze di chi opera sul campo confermano una situazione di confusione e di continue violazioni⁴⁵⁸.

In Italia ad esempio, la catalogazione delle persone appena sbarcate in migranti economici, spesso basata semplicemente sulla nazionalità, si è tradotta nella notificazione di numerosi provvedimenti di respingimento differito, con l'ordine di lasciare il territorio italiano entro 7 giorni attraverso la frontiera di Roma Fiumicino. Questi migranti, come denuncia anche il rapporto sui CIE⁴⁵⁹ della Commissione Diritti umani del Senato, «Di fatto, sono destinati a rimanere irregolarmente nel territorio italiano e a vivere e lavorare illegalmente e in condizioni estremamente precarie».

Le linee guida per l'implementazione del Regolamento Eurodac prevedono il trattenimento e misure coercitive per chi si oppone al rilevamento delle impronte digitali⁴⁶⁰. In questi casi, come è già accaduto in Italia, i migranti vengono trattenuti nei centri per settimane, senza che la misura di restrizione sia convalidata del giudice come previsto dalla Costituzione italiana.

⁴⁵⁷ Schiavone G., *Verso dove va il sistema d'asilo in Europa e in Italia?*, pag. 229-230 in AA.VV., (2015) *Il diritto d'asilo tra accoglienza e esclusione*, Edizioni dell'asino.

⁴⁵⁸ Vedi Ammirati A., Brambilla A., Leo L., *Arrivi e transiti: controllo delle frontiere, identificazione e movimenti secondari*, pag.40 in AA.VV., (2015) *Il diritto d'asilo tra accoglienza e esclusione*, Edizioni dell'asino.

⁴⁵⁹ Centri di identificazione ed espulsione.

⁴⁶⁰ ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/guidelines_on_the_implementation_of_eu_rules_on_the_obligation_to_take_fingerprints_en.pdf.

Il piano per il ricollocamento dei migranti ha coinvolto per il momento solo un numero di persone irrisorio, a fine aprile erano in totale 1145 quelle ricollocate da Grecia e Italia. La relocation sta procedendo a rilento anche a causa del meccanismo complicato che ne rende difficile l'attuazione. Tale misura non riguarda tutti i richiedenti asilo ma solo quelli che, stando alle statistiche Eurostat su tutta l'Unione, hanno un tasso di accoglimento delle domande pari o superiore al 75%. Tale regola sembra peraltro in contrasto con le finalità stesse del piano: se lo scopo è quello di aiutare gli Stati che vivono una condizione di afflussi eccezionale, pare assurda una selezione sociale tra i rifugiati “degni” di essere accolti in altri paesi europei tramite il ricollocamento e gli altri rifugiati da lasciare ai paesi di primo ingresso⁴⁶¹.

Il fallimento della relocation è inoltre dovuto al fatto che molti paesi non vogliono partecipare alla redistribuzione; sembra chiaro però che il programma non può essere subordinato alla disponibilità degli Stati membri né avere un carattere facoltativo⁴⁶².

L'Unione Europea dovrebbe trasformare il dovere di accettare le quote di ricollocamento, ora percepito come dovere morale, in un dovere giuridico. Anche il parere della Commissione Affari Costituzionali va in questa direzione, auspicando l'introduzione di sanzioni più severe rispetto allo 0,002 del PIL per gli Stati che non accettano le quote, in modo da svolgere una più efficace funzione di deterrenza⁴⁶³. Solo in questo modo si potrà pensare ad un sistema di redistribuzione delle responsabilità non concepita come una misura temporanea per una situazione emergenziale, bensì come l'avvio di una soluzione strutturale⁴⁶⁴.

All'interno dell'Agenda europea sulla migrazione si è parlato anche di politiche di resettlement che prevedono il reinsediamento di persone bisognose di protezione nel territorio

⁴⁶¹ Vedi Schiavone G., *Verso dove va il sistema d'asilo in Europa e in Italia?*, pag. 224 in AA.VV., (2015) *Il diritto d'asilo tra accoglienza e esclusione*, Edizioni dell'asino.

⁴⁶² Vedi Mazziotti di Celso A., *Intervento alla tavola rotonda di presentazione de «La buona accoglienza»*, pag. 14, *L'economia dell'immigrazione*, aprile 2016, Fondazione Leone Moressa.

⁴⁶³ Ibidem

⁴⁶⁴ Ibidem

dei paesi membri. Infatti, fino ad oggi il reinsediamento è una strategia di protezione che ha un minimo impatto nei paesi della UE, nonostante la vicinanza geografica ad alcuni dei principali teatri di guerra⁴⁶⁵; secondo i dati forniti dall'UNHCR nel 2015 l'Europa ha offerto circa 10000 posti a fronte di 1,15 milioni di persone bisognose di reinsediamento⁴⁶⁶, con numeri vergognosamente bassi all'interno dei 19 paesi membri che hanno partecipato. A distanza di qualche mese sembra che il dibattito sul tema del reinsediamento stia scomparendo a dimostrazione del fatto che fosse emerso solamente nel tentativo, da parte di alcuni paesi, di svincolarsi dalla politica delle quote obbligatorie di ricollocamento imposte da Bruxelles.

Rimangono da menzionare ancora quattro aspetti importanti che caratterizzano la strategia europea del contenimento: il ripristino all'interno dell'Unione di muri, non solo simbolici, ma veri e propri confini fisici e controlli alle frontiere che di fatto sospendono l'accordo di Schengen; il tanto contestato accordo con la Turchia, in vigore da marzo 2016; la spesso reiterata dichiarazione di guerra agli scafisti, ritenuti a torto responsabili degli ingressi irregolari e la procedura di infrazione che a dicembre ha ammonito Grecia e Italia sulla questione della rilevazione delle impronte digitali, insieme all'invito a ricorrere all'uso della forza quando necessario. Considerando il fatto che la redistribuzione verso altri paesi avviene con il contagocce, vengono di fatto ripristinate le regole di Dublino scaricando così sui paesi rivieraschi l'onere dell'accoglienza. Di conseguenza gli hotspot diventeranno con ogni

⁴⁶⁵ Vedi Schiavone G., *Verso dove va il sistema d'asilo in Europa e in Italia?*, pag. 222 in AA.VV., (2015) *Il diritto d'asilo tra accoglienza e esclusione*, Edizioni dell'asino.

⁴⁶⁶ Hatton T.J., *Perchè l'Europa deve cambiare politica sui rifugiati*, 27 maggio 2016, lavoce.info. <http://www.lavoce.info/archives/41277/perche-leuropa-deve-cambiare-politica-sui-rifugiati/>

probabilità, non tanto stazioni di transito, quanto terminal di arrivo⁴⁶⁷, quindi carceri chiuse, invece che luoghi di passaggio per proseguire il viaggio verso altri paesi europei⁴⁶⁸.

Gli elementi di critica all'Agenda e le mancate riforme che ha introdotto nel sistema europeo emergono sotto diversi punti di vista: innanzitutto permane l'incoerenza politica europea che garantisce la protezione dei rifugiati solo dopo che essi abbiano rischiato la propria vita, rafforzando nel medesimo tempo le reti dei traffici di esseri umani⁴⁶⁹. Accanto alla guerra agli scafisti mancano ancora canali umanitari per garantire l'accesso legale dei migranti forzati verso paesi sicuri. In Italia qualche piccolo passo in questo senso è stato fatto dalla comunità di Sant'Egidio, dalla Chiesa Valdese che insieme alla FCEI stanno realizzando l'apertura di due corridoi umanitari.

Al contempo, il reinsediamento dovrebbe diventare una delle scelte strategiche prioritarie della UE, affiancato da una politica di rilascio di visti d'ingresso per motivi umanitari da parte di consolati e rappresentanze diplomatiche degli Stati membri nei Paesi di origine e transito⁴⁷⁰. Le politiche di ricollocamento interne all'Unione invece dovrebbero essere rese obbligatorie nonché più incisive, facilitandone le procedure. In questo senso, la Commissione europea ha presentato, a maggio 2016, una proposta di riforma del CEAS. All'interno della riforma è previsto anche un "meccanismo di distribuzione correttivo" che prevede ricollocamenti obbligatori tra i Paesi membri, a seconda della loro dimensione e della ricchezza di ciascuno di essi, ricalcando chiaramente il sistema distributivo in quote utilizzato tra le regioni tedesche. Il meccanismo

⁴⁶⁷ Ambrosini M., *Perchè i muri non possono fermare i rifugiati*, 12 gennaio 2016, lavoce.info. <http://www.lavoce.info/archives/39230/perche-i-muri-non-possono-fermare-i-rifugiati/>

⁴⁶⁸ Turrisi A, *Migranti, Perego: "Mentre in Europa si discute su frontiere i bambini muoiono"*; intervista a Monsignor Perego, direttore generale della fondazione Migrantes, 26 gennaio 2016, Giornale di Sicilia. http://gds.it/2016/01/26/migranti-perego-mentre-in-europa-si-discute-su-frontiere-i-bambini-muoiono_466493/ intervista a Perego, Fondazione Migrantes.

⁴⁶⁹ ??

⁴⁷⁰ Vedi Schiavone G., *Verso dove va il sistema d'asilo in Europa e in Italia?*, pag. 223 in AA.VV., (2015) *Il diritto d'asilo tra accoglienza e esclusione*, Edizioni dell'asino.

propone inoltre che i paesi che scelgono di non accogliere i richiedenti asilo dovranno corrispondere la cifra di 250000 euro allo Stato che se ne farà carico al posto loro.

Un'occasione mancata in ambito di ricollocamenti è quella di non aver previsto, all'interno della complicata procedura, il coinvolgimento dei migranti come protagonisti diretti della loro vita e non come «scarti imbarazzanti da suddividere in modo più o meno equo»⁴⁷¹ tra i Paesi.

Considerare maggiormente la volontà dei richiedenti asilo significherebbe sfruttare, anziché tentare di reprimere, le catene migratorie, che in ogni caso non smettono di esistere e di operare solo perché ostacolate dalla legge, ma che semplicemente agiscono in maniera sotterranea producendo estesi movimenti secondari non ufficiali⁴⁷².

Oltre ad una riforma improrogabile del sistema Dublino, è indispensabile pensare anche al mutuo riconoscimento dello status di protezione internazionale, per superare «l'obbligo, per la persona che ha ricevuto la protezione internazionale, di soggiornare (e di integrarsi socialmente) nel medesimo Stato in cui ha ricevuto lo status di protezione»⁴⁷³.

Se quanto emerge anche dall'osservazione dei casi studiati è un quadro europeo ancora disomogeneo nell'attuazione delle politiche d'asilo e una mancanza nelle direttive europee di norme specifiche sull'integrazione, i movimenti secondari dei migranti forzati non sono certo solo una conseguenza delle politiche più o meno restrittive che gli Stati membri stanno implementando, «policy differences are of course only one of several determinants for a protection seeker's choice of host country; other structural factors, such as historic networks, employment opportunities and a host country's reputation are often equally important»⁴⁷⁴.

⁴⁷¹ Ambrosini M., *Così l'Europa volta pagina sull'asilo*, lavoce.info, 11 settembre 2015, <http://www.lavoce.info/archives/36841/cosi-leuropa-volta-pagina-sullasilo/>

⁴⁷² Vedi Schiavone G., *Verso dove va il sistema d'asilo in Europa e in Italia?*, pag. 226 in AA.VV., (2015) *Il diritto d'asilo tra accoglienza e esclusione*, Edizioni dell'asino.

⁴⁷³ Schiavone G., *Verso dove va il sistema d'asilo in Europa e in Italia?*, pag. 226 in AA.VV., (2015) *Il diritto d'asilo tra accoglienza e esclusione*, Edizioni dell'asino.

⁴⁷⁴ Thielmann E.R., *Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing*, pag. 63 *European Journal of Migration and Law* 6, 2004.

Sembra dunque da superare, insieme all'attuale Dublino III, l'approccio delle “politiche di deterrenza” che influenzano in minima parte le scelte dei richiedenti asilo, ostacolando solo il processo d'inclusione di coloro che sono già all'interno del Paese.

Non si può inoltre dimenticare che una politica in materia di protezione internazionale non può essere svincolata da una politica normativa in materia d'immigrazione. Le misure restrittive che regolano gli ingressi per lavoro sembrano anacronistiche in un mondo interamente globalizzato e all'interno di Paesi europei che stanno vivendo un drammatico calo demografico. Introdurre la possibilità di ingressi per la ricerca di lavoro aiuterebbe a contrastare il cosiddetto utilizzo strumentale delle domande di protezione da parte dei “migranti economici” e insieme a politiche di reinsediamento e canali umanitari renderebbe inutile la tanto discussa guerra dell'UE al traffico di esseri umani⁴⁷⁵.

⁴⁷⁵ Vedi Schiavone G., *Verso dove va il sistema d'asilo in Europa e in Italia?*, pag. 227-228 in AA.VV., (2015) *Il diritto d'asilo tra accoglienza e esclusione*, Edizioni dell'asino.

CONCLUSIONI

Obbiettivo di questo lavoro è stato analizzare e comparare l'accoglienza secondaria di richiedenti e titolari di protezione internazionale in due sistemi di migratori diversi, esplicitamente quello italiano e quello tedesco.

A conclusione del lavoro riportiamo in maniera sintetica gli elementi emersi nei due casi di studio relativi agli aspetti positivi e soprattutto alle criticità dei sistemi d'accoglienza analizzati. Il sistema italiano di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è caratterizzato da numerosi elementi di pregio, ma anche da problemi cruciali; in particolare, per quanto riguarda Palermo, sono emerse difficoltà organizzative e di coordinamento; una governance problematica tra pubblico e privato, nonché un difficile percorso di accompagnamento dei rifugiati verso l'uscita dal sistema stesso.

Proprio quest'ultimo punto rappresenta il tasto dolente del sistema italiano nel suo complesso che si dimostra carente nelle misure d'inclusione sociale in quanto di fatto tende ad abbandonare richiedenti asilo e rifugiati allo scadere delle misure d'accoglienza.

Lo SPRAR inoltre rappresenta solo una piccola parte del variegato panorama del sistema di accoglienza italiano: oltre il 70 % dei richiedenti asilo viene infatti ospitato in strutture "temporanee". Questi centri, molto più problematici dello SPRAR, non garantiscono adeguati percorsi d'accompagnamento all'autonomia dei beneficiari e ne limitano l'accoglienza solo per la durata della procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

In Germania, al contrario, nessun richiedente asilo e rifugiato viene fisicamente abbandonato, poiché viene garantito loro un alloggio ed un sussidio sociale fino a che non abbiano trovato un lavoro che gli permetta di vivere autonomamente. Quello che più manca però è un percorso che accompagni i migranti forzati ad uscire dal sistema d'assistenza. Il numero esiguo di operatori

che lavorano all'interno dei centri d'accoglienza non permette d'instaurare alcun tipo di progettualità condivisa con i beneficiari, a sostegno del loro percorso d'inclusione sociale. Nei centri, da cui i migranti non vengono espulsi allo scadere della procedura, non vengono garantiti alti standard d'accoglienza, ma solo i servizi di base ed il sostegno economico.

Sembra che in entrambi i paesi manchi la matura consapevolezza che le misure d'inclusione sociale dei migranti forzati siano indispensabili (oltre che ai rifugiati stessi) al paese, sia per garantire un'adeguata pace sociale che per l'aspetto puramente economico che sarebbe avvantaggiato dall'emancipazione dei rifugiati dai sistemi socio-assistenziali.

A livello europeo un ripensamento del sistema comune d'asilo non può continuare ad essere svincolato da politiche comuni in materia d'immigrazione, materia tutt'oggi di competenza statale⁴⁷⁶. Pur considerando asilo e immigrazione come aspetti distinti non si può pensare di ignorare le connessioni profonde esistenti tra i due ambiti. L'incapacità della UE di superare le divisioni interne e regolamentare in modo efficace l'immigrazione per lavoro, rimane un punto di grande debolezza dell'Europa ancorata a logiche di respingimento dello “straniero”, ancora considerato come nemico della società⁴⁷⁷.

Adeguate opportunità d'ingresso per la ricerca di lavoro, oltre a ridurre l'utilizzo strumentale delle domande di protezione da parte dei cosiddetti “migranti economici”, rappresentano una soluzione per un'Unione Europea in costante declino demografico, nonché una misura

⁴⁷⁶ Vedi Schiavone G., *Verso dove va il sistema d'asilo in Europa e in Italia?*, pag.227 in AA.VV., (2015) *Il diritto d'asilo tra accoglienza e esclusione*, Edizioni dell'asino.

La competenza statale in materia d'immigrazione non è comunque assoluta poiché vincolata al rispetto delle specifiche disposizioni dell'Unione nelle diverse politiche.

⁴⁷⁷ Vedi Del Lago A., (2004) *Non-persone. L'esclusione dei migranti da una società globale*, pag. 23, Giangiacomo Feltrinelli Editore, Milano.

importante per rafforzare la sostenibilità dei nostri sistemi di protezione sociale e per garantire una crescita sostenibile dell'economia europea⁴⁷⁸.

In egual modo, sembra importante andare oltre il refrain della “crisi umanitaria” e dell’ “emergenza profughi” per sostenere la creazione di un sistema che risponda in modo strutturale alle esigenze di protezione dei migranti forzati. Il sistema europeo comune d'asilo non può più limitarsi a norme minime comuni che regolino accoglienza e procedure in materia d'asilo, ma dovrebbe prevedere anche misure d'inclusione sociale condivise. Inoltre, le norme europee in materia d'asilo devono essere rafforzate, includendo aspetti vincolanti in grado di oltrepassare le chiusure egoistiche e i nazionalismi che stanno ritornando in alcuni Stati membri.

È ormai imprescindibile il superamento del sistema Dublino: le ambigue misure dell'Agenda sulle migrazioni stanno cercando di salvaguardarlo, benché sia già stato superato dagli avvenimenti storici⁴⁷⁹. Lo scenario che aveva portato nel 1990 a concepire il regolamento di Dublino è cambiato sia internamente all'Unione Europea, sia nel contesto geopolitico internazionale e l'Europa è sempre più interessata da arrivi di persone in fuga da conflitti armati⁴⁸⁰. Come anche la Commissione evidenzia, «il sistema Dublino non è stato concepito per garantire una distribuzione sostenibile delle responsabilità nei confronti dei richiedenti asilo nell'ambito dell'UE⁴⁸¹», questa carenza è palesemente rivelata dagli odierni flussi verso il vecchio continente.

⁴⁷⁸ Come ammesso anche dalla Commissione UE nell'Agenda sulle migrazioni: «la migrazione sarà sempre più un mezzo importante per rafforzare la sostenibilità dei nostri sistemi di protezione sociale e per garantire una crescita sostenibile dell'economia dell'UE»

⁴⁷⁹ Mario Marcone, capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, ha in più occasioni affermato che il Regolamento di Dublino è «ormai superato dalla storia». Vedi <http://centroastalli.it/presentato-il-rapporto-sullaccoglienza-di-migranti-e-rifugiati-italia/>

⁴⁸⁰ Vedi Schiavone G., *Verso dove va il sistema d'asilo in Europa e in Italia?*, pag.225 in AA.VV., (2015) *Il diritto d'asilo tra accoglienza e esclusione*, Edizioni dell'asino.

⁴⁸¹ Comunicazione della Commissione Europea del 6 aprile 2016. A questo proposito si noti che nel 2014 il 72% delle domande d'asilo presentate nella UE è stato trattato da solo cinque Stati membri.

Anche se la qualità del sistema d'accoglienza degli Stati membri influenza i movimenti secondari interni all'Unione Europea, è stato dimostrato che sono altri fattori, ben più strutturali, ad indirizzare le decisioni dei migranti forzati: la ricchezza e la solidità del mercato del lavoro; i legami storico-linguistici; la reputazione di un paese e la presenza di comunità di connazionali⁴⁸². In considerazione di queste ragioni una revisione del sistema Dublino dovrebbe conciliare maggiormente l'interesse degli Stati con la volontà delle persone, in modo da valorizzare anche la ricchezza delle catene migratorie e la presenza di reti familiari o amicali di migranti stabilmente inserite in alcuni contesti nazionali.

Purtroppo però la proposta di riforma di Dublino III presentata dalla Commissione UE il 4 maggio 2016 non sembra andare in questa direzione, tenendo ferma la gerarchia dei criteri per determinare lo Stato membro competente ad esaminare la domanda d'asilo ed introducendo sanzioni allo scopo di scoraggiare movimenti secondari. Tuttavia sembra improbabile che possa funzionare un sistema che prescinde totalmente dalla collaborazione dei diretti interessati che verosimilmente continueranno a spostarsi, senza che la riforma del sistema Dublino riesca a disincentivarli.

⁴⁸² Vedi Thielmann E.R., *Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing*, pag. 63 *European Journal of Migration and Law* 6, 2004

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., (2010), *Razzismo di stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, a cura di P. Basso, Milano, FrancoAngeli.
- AA.VV., (2003), *Gli immigrati in Europa. Diseguaglianze, razzismo, lotte*, a cura di P. Basso e F. Perocco, Milano, FrancoAngeli.
- AA.VV., (2010), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, a cura di C. Hein, Roma, Donzelli Editori.
- AA.VV., (2015), *Il diritto di asilo tra accoglienza e esclusione*, [s.l.], Edizioni dell'asino.
- AA.VV., (2004), *Lavoro migrante. Esperienza e prospettiva*, a cura di Raimondi F. e Ricciardi M., Roma, DeriveApprodi.
- AA.VV., (2015), *Quale sguardo sui migranti forzati? L'esperienza dell'ambulatorio del Policlinico di Palermo*, a cura di M. Affronti e M. Monti, Bologna, Pendragon.
- AA.VV., (2013), *Manuale breve di diritto dell'immigrazione*, a cura di P. Morozzo della Rocca, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli Editore.
- AA.VV., (2011), *Il diritto alla protezione, la protezione internazionale in Italia quale futuro? Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, a cura di ASGI, Acqui Terme (AL), Impressioni Grafiche ONLUS.
- AA.VV., (2006), *Verso una disciplina comune del diritto d'asilo*, a cura di L. Zagato, Padova, Cedam.
- AA.VV., (2006), *Il diritto d'asilo*, a cura di B.M. Bilotta e F.A. Cappelletti, Padova, Cedam.
- ANCI, Servizio Centrale, (2015), *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*.
- ANCI, BIVS, IIHD, IOM, SPRAR, (2008), *IntegraRef. Local Communities & Refugees, Fostering Social Integration*, Final Report, 2008
- ANCI, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR, (2014), *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, Roma, Digitalia Lab.
- ANCI, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR, (2015), *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, Roma, Digitalia Lab.
- ASGI, Anusca, Cittalia, Servizio Centrale, UNHCR, (2014), *Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale*, Roma, DigitaliaLab.

BATTISTELLA A., (2008), *La complessità delle reti sociali*, in “Prospettive Sociali e Sanitarie”, n°16, pp. 6-11.

BAUDER H., (2008), *Media Discourse and the New German Immigration Law*, in “Journal of Ethnic and Migration Studies”, Vol. 34, n°1, pp. 95-112.

BENVENUTI M., (2011), *La protezione internazionale degli stranieri in Italia*, a cura di M. Benvenuti, Napoli, Jovene Editore.

BOSWELL C. - GEDDES A., (2011), *Migration and Mobility in the European Union*, London, Palgrave Macmillan UK.

BOSSWICK W., (2000), *Development of Asylum Policy in Germany*, in “Journal of Refugee Studies”, Vol 13, n° 1, pp. 43-60.

CITTALIA, SPRAR, (2014), *Rapporto annuale SPRAR. Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Atlante SPRAR 2014*, Roma, Tipografia Grasso.

CORNELI A., (2005), *Flussi immigratori illegali e ruolo dei Paesi di origine e di transito*, Roma, Rubbettino.

DEL LAGO A., (2012), *Non-persone. L'esclusione dei migranti da una società globale*, quinta edizione, Milano, Giangiacomo Feltrinelli Editore.

ECRE, (2015), *Report AIDA. Rapporto sulla Germania*, novembre 2015, ECRE.

EUROPASILO, (2015), *Riprendere nuovi percorsi di vita. Riflessioni e sperimentazioni a confronto, tra nord e sud del Paese, sui percorsi di sostegno all'autonomia dei titolari di protezione internazionale o umanitaria*, Summer School EuropAsilo 2015.

ERBA P. - PENNACCHIO E. - TURELLI S., (2015), *La valle accogliente*, Bologna, EMI.

FLM, (2016), *Rapporto “La buona accoglienza”. Analisi comparativa dei sistemi di accoglienza per i richiedenti asilo in Europa*, Mestre (VE), Fondazione Leone Moressa.

GEHRKE A.M. - HAWASH R., (2015), *Moin Moin Hamburg-Welcome Tours for Refugees. WP7 Evaluation of an Innovation Practice*, HAW Hamburg.

GOODWIN-GILL G. S. - MCADAM J., *The Refugee in International Law* (3rd edn.), Oxford, Oxford University Press.

IDIOS Centro studio e ricerche ,(2014), *Dossier Statistico Immigrazione 2014*, Pomezia, Consorzio Age.

KERAPIN R., (1999), *The Politics of Immigration Control in Britain and Germany: Subnational Politicians and Social Movements*, in “Comparative politics”, Vol. 31, n°4, pp. 423-444.

- LAUBENTHAL B., (2015), *Refugees welcome? Federalism and asylum policies in Germany*, Fieri working papers.
- LUFT S. - SCHIMANY P.(Hg), (2014), *20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven*, Bielefeld, Edition Politik.
- MORANDI N. - SCHIAVONE G. - BONETTI P., (2015), *Scheda pratica sul D.Lgs n. 142/2015*, ASGI.
- MSF (Medici Senza Frontiere), (2016), *Fuori Campo. Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti informali e marginalità sociale*, Roma, Art&Design. www.msf.it
- MULCAHY S., (2011), *Europe's Migrant Policies. Illusion of Integration*, London, Palgrave Macmillan UK.
- PROASYL, Interkultureller Rat in Deutschland, (2011), *Menschen wie Menschen behandeln!*
- PROASYL, (2011), *The living conditions of refugees in Italy*, a cura di M.Bethke e D. Bender, Francoforte.
- RASTELLO L., (2010), *La frontiera addosso. Così si deportano i diritti umani*, Bari, Editori Laterza.
- SASSEN S., (1996), *Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa*, Frankfurt am Main, Fischer (traduzione dal tedesco di M. Gregorio, *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*, Milano, Feltrinelli Editore, 1999).
- SIEBERT H., (2005), *The German Economy: Beyond the Social Market*, Princeton, Princeton University Press.
- SEUKWA L.H. (ed.), (2013), *Integration of Refugees into the European Education and Labour Market. Requirements for a Target Group Oriented Approach*, Frankfurt am Main, Peter Lang.
- SPRAR, (2010), *Spirituni e inturciniati, Esiti dei workshop di riflessione sul tema dell'integrazione sociale dei richiedenti e titolari di protezione internazionale*, a cura di M. Catarci.
- THIELMANN E.R., (2004), *Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing*, in "European Journal of Migration and Law", n°6, pp.47-65.
- UPM (Ufficio Pastorale Migrantes), (2009), *Per una vita normale. Percorsi d'integrazione per rifugiati politici*, in "Quaderni dell'Ufficio Pastorale Migranti", n°7, Ufficio Pastorale Migranti Torino, pp.1-17.
- VELLA D., (2015), *Soccorsi e poi? Voci di rifugiati arrivati in Sicilia*, Centro Astalli Catania, JRS Europa e Centro Astalli-JRS Italia.

ZINCONE G. - PENNIX R. - BORKERT M. (eds.), (2011), *Migration Policymaking in Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

SITOGRAFIA

<http://www.asgi.it/>

<http://www.asylumlawdatabase.eu/>

<http://www.bamf.de/EN/Startseite/startseite-node.html>

<http://www.bbc.com/>

<http://www.centroastalli.it/>

<http://www.cir-onlus.org/>

<http://www.cittalia.it/>

<http://dirittiefrontiere.blogspot.it/>

<http://focus-migration.hwwi.de/Germany.1509.0.html?&L=1/>

<https://www.easo.europa.eu/>

<http://ec.europa.eu/>

<http://gds.it/>

<http://www.hamburg.de/>

<http://www.italy.iom.int/>

<http://www.internazionale.it/>

<http://www.interno.gov.it/it>

<http://www.jrseurope.org/>

<http://www.lavoce.info/>

<http://www.limesonline.com/>

<http://www.meltingpot.org/>

<http://www.migrantitorino.it/>

<http://www.msf.it/>

<https://www.proasyl.de/en/>

<http://www.redattoresociale.it/>

<http://siciliamigranti.blogspot.it/>

http://www.sprar.it/			
http://www.tagesschau.de/			

<https://www.unhcr.it/>

<http://viedifuga.org/>

<http://www.vita.it/>

n°	n° posti /tipologia	ente	ruolo professionale	data
1	45 / ordinari	Casa San Francesco	amministrativo	13 ottobre 2015

2	4 / vulnerabili	Apriti Cuore	psicologa	13 ottobre 2015
3	45 / ordinari	Casa San Francesco	avvocato	15 ottobre 2015
4	12 / ordinari	CRESM	psicologa	15 ottobre 2015
5	39 / ordinari	Sol.co	psicologa	20 ottobre 2015
6	39 / ordinari	Sol.co	coordinatrice	20 ottobre 2015
7		U.O. Progettazione Speciale	sociologa	20 ottobre 2015
8		Caritas	operatrice	22 ottobre 2015
9	12 / MSNA	Al centro del mondo	psicologa	22 ottobre 2015
10	12 / MSNA	Al centro del mondo	operatore	22 ottobre 2015
11		U.O. Nomadi e Immigrati	assistente sociale	23 ottobre 2015
12	30 / ordinari	Centro Astalli	coordinatrice	23 ottobre 2015
13	30 / ordinari	Centro Astalli	avvocato	23 ottobre 2015
14	30 / ordinari	Centro Astalli	operatore	23 ottobre 2015