



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

**Corso di Laurea Magistrale**  
*ordinamento ex D.M. 270/2004*  
**in Sviluppo Economico e dell'impresa**  
**Impresa e mercati globali**

**Tesi di Laurea**

**Impresa sociale come accoglienza**

**Relatore**

Ch. Prof. Stefano Soriani

**Laureanda**

Kangaj Nawej Jacqueline  
Matricola 792612

**Anno Accademico**

2016 / 2017

# INDICE

<b><u>INTRODUZIONE</u></b>	<b>Pag. 3</b>
<b><u>ABBREVIAZIONI</u></b>	<b>Pag. 5</b>
<b><u>1 – IL FENOMENO MIGRATORIO</u></b>	<b>Pag. 6</b>
1.1 Definizione del fenomeno	
1.2 I richiedenti asilo	
1.3 I numeri dell’immigrazione nel mondo e in Italia	
1.4 Le fasi dell’accoglienza per i richiedenti asilo	
1.5 Migranti forzati nel mondo	
1.6 Programmi di salvataggio	
<b><u>2 – SISTEMA DI ACCOGLIENZA IN ITALIA</u></b>	<b>Pag. 23</b>
2.1 Il caso Dublino	
2.2 Procedura per il riconoscimento della protezione internazionale	
2.3 Normativa e status di rifugiato	
2.4 I minori stranieri non accompagnati	
2.5 Il sistema di accoglienza territoriale e nazionale	
<b><u>3 – IL VALORE DELL’IMMIGRAZIONE</u></b>	<b>Pag. 58</b>
3.1 Gli immigrati come valore produttivo	
3.2 Impatti sul PIL italiano	
<b><u>4 – IMPRESA SOCIALE COME SISTEMA DI ACCOGLIENZA</u></b>	<b>Pag. 64</b>
4.1 Come un sistema di accoglienza può diventare un'impresa sociale	
4.2 Esempio di una cooperativa o associazione che si occupa di accoglienza	
<b><u>CONCLUSIONI</u></b>	<b>Pag. 92</b>
<b><u>BIBLIOGRAFIA</u></b>	<b>Pag. 98</b>
<b><u>NORMATIVA</u></b>	<b>Pag. 100</b>
<b><u>SITOGRAFIA</u></b>	<b>Pag. 102</b>

**“i pregi delle democrazie liberali non consistono nel potere di chiudere le proprie frontiere, bensì nella capacità di prestare ascolto alle richieste di coloro che, per qualunque ragione, bussano alle porte” (S. Benhabib, 2005: 223).**

# INTRODUZIONE

Attualmente, in Italia, quando si parla d'immigrazione si fa riferimento solo ai richiedenti asilo, ma essi rappresentano solo una fetta minima, cioè il 3% della popolazione immigrata. Una ricerca del professor Maurizio Ambrosini, dell'università degli studi di Milano, evidenzia chiaramente che quello che si pensa è tutt'altro da quello che è invece la realtà.<sup>1</sup>

Nell'immaginario collettivo sembra sia privilegiata una visione del tutto distorta dell'immigrazione che si concentra nell'aumento drammatico dei richiedenti asilo proveniente dalle zone dell'Africa e del Medio Oriente, specialmente di maschi mussulmani. L'evidenza statistica, invece, mostra un'immigrazione stazionaria per lo più concentrata nelle motivazioni professionali o familiari, anziché nella richiesta di asilo, che appare invece marginale. Inoltre, nella maggior parte dei casi, l'immigrazione è europea, femminile e cristiana.

Lo spostamento delle persone è dovuto in gran parte alle situazioni di disagio vissute dalle persone (guerre, disastri naturali, economico, volontario, ecc..) le quali vivono nella speranza di migliorare le loro condizioni di vita. Attraverso questo spostamento non sempre si passa a migliori condizioni, ad esempio il mediterraneo e il Sahara sono diventati cimiteri; infatti si dice che l'ecosistema del mediterraneo è cambiato, con la presenza di tanti pesci che si nutrono di carne umana.

L'idea di fare una tesi su quest'argomento è partita da un corso di formazione, organizzato dalla Caritas Tarvisina per la mediazione culturale degli operatori nelle case di accoglienza, al quale ho partecipato. Sono rimasta molto affascinata, in quanto io stessa immigrata.

Il mio lavoro consiste nell'evidenziare come l'accoglienza può essere gestita da un'impresa sociale ed è suddiviso in 4 capitoli.

Nel primo capitolo analizzo il fenomeno migratorio attraverso un percorso che dalle cause ci porterà alle conseguenze attraverso l'utilizzo di dati statistici e di un'analisi descrittiva degli stessi. Nel secondo capitolo studio la gestione del sistema dell'accoglienza italiano previsto dalle prefetture. Nel terzo capitolo evidenzio l'importanza del fenomeno migratorio, anche mostrando le quote di reddito e di contribuzione che sono caratteristiche fondamentali del fenomeno. Nella parte finale, metto in risalto come un sistema di accoglienza diventa impresa sociale fornendo anche degli esempi concreti di imprese sociali che operano nel nostro territorio.

---

<sup>1</sup>Maurizio Ambrosini, le tre famiglie dei migranti. Un compito, una sfida, una speranza per tutti, Mestre, 2017

# ABBREVIAZIONI

**ANCI:** Associazione nazionale comuni italiani

**CARA:** Centro di accoglienza di richiedenti asilo

**CAS:** Centro di accoglienza straordinario

**CPSA:** Centro di primo scorso e accoglienza

**CIE:** Centro d'identificazione ed espulsione

**CRI:** Croce rossa italiana

**ENA:** Emergenza Nord Africa

**EURODAC:** *European Dactyloscopie*

**FRONTEX:** Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera

**ISMU:** Iniziative e studi sulla multi-etnicità

**MOAS:** *Migrant offshore aid station*

**MSF:** Medici senza frontiere

**MSNA:** Minori stranieri non accompagnati

**OCSE:** Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

**ODV:** Organizzazione di volontariato

**UNHCR:** *“The Un Refuge Agency.” United Nations High Commissioner for Refugees*  
“Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati”

**SPRAR:** Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati

**TAR:** Tribunale amministrativo regionale

# CAPITOLO 1

## IL FENOMENO MIGRATORIO

### 1.1 – Definizione del fenomeno

Sin dai tempi antichi singoli e popoli si sono spostati da un paese all'altro per necessità economiche o per fuggire da persecuzioni o guerre, disastri naturali, alla ricerca di una vita migliore.

Nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani<sup>2</sup> l'immigrazione è definita un fenomeno che non si può arrestare e secondo l'art. 13, ogni individuo deve essere lasciato libero di circolare in ogni Paese e deve anche poter rientrare nel proprio paese di origine.

L'immigrazione il movimento delle persone, sia temporaneo che definitivo, verso un paese differente rispetto a quello di origine. Interessa l'intero pianeta, sebbene gli stati di partenza e arrivo siano cambiati col verificarsi delle epoche storiche.

L'immigrazione può realizzarsi all'interno della stessa regione, nazione o continente; ad esempio, chi alla ricerca di terra fertile, di un lavoro retributivo, di servizi sanitarie, scolastici o per migliorare le condizioni di vita per sé e per la famiglia in un altro luogo temporaneamente o permanentemente.

Le migrazioni internazionali interessano invece gli spostamenti che oltrepassano i confini nazionali e sono tuttavia dirette da un paese d'origine a un altro paese di destinazione. Spesso, si effettuano i più fasi, implicando differenti paesi prima di arrivare alla destinazione finale. Le cause fondamentali risiedono nella ricerca di un posto di lavoro nonché nel ricongiungimento familiare. Si emigra anche per motivi di studio o perché costretti a fuggire alle guerre, alle persecuzioni politiche o religiosi o alla creazione di nuovi Stati.<sup>3</sup>

La desertificazione, i cambiamenti climatici, i disastri ambientali, l'inquinamento a volte provocati dall'uomo stesso, sono le cause principali che spingono molte persone ad abbandonare o scappare il proprio paese. In questo caso vengono chiamati rifugiati ambientali e non hanno diritto a chiedere l'asilo politico o la protezione internazionale. Tra le cause citate prima, ci sono inoltre i

---

<sup>2</sup>Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, approvato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il 10 dicembre 1948.

<sup>3</sup>Elisa Bignante, Filippo Celata, Alberto Vanolo, " Geografie dello sviluppo" , una prospettiva critica e globale, Utet università.

fenomeni di accaparramento di terra, dell'acqua e dello smaltimento intensivo di rifiuti tossici, l'Asia meridionale ed orientale è la più colpita.

In effetti, le immigrazioni ambientali sono per la maggior parte interne e secondo i dati del rapporto presentato dall'Internal Displacement Monitoraggio Center nell'anno 2015 gli sfollati interni sono stati 27,8 milioni in 127 paesi; si tratta di 66 mila persone al giorno.

I rifugiati ambientali in fuga, obbligati a lasciare le proprie case a causa dei conflitti, violenze, catastrofi naturali, sono stati 28 milioni a fine anno 2016.<sup>4</sup>

L'organizzazione della cooperazione e dello sviluppo economico (OCSE)<sup>5</sup>, definisce le migrazioni temporanee quelle che non superano la durata di tre mesi, infatti, l'immigrazione può essere temporanea relativa ai lavori stagionali di raccolta di frutta e derrate in agricoltura oppure definitiva o stabile, caratterizzata da un progetto stabile di vita nel paese di arrivo e dell'acquisizione di uno status riconosciuto nel paese d'arrivo.

Se la decisione migrare è individuale, la sua realizzazione è condizionata dalla disponibilità all'accoglienza dei paesi in cui ci si intende trasferire. Ogni Stato ha la sua normativa migratoria, gli accordi internazionali e il sistema dei controlli limitano la libertà di spostamento delle persone.

Migrano legalmente quei soggetti che hanno un'autorizzazione dell'autorità nazionale a risiedere nel paese di destinazione. Questa è un'altra differenza tra migrazioni regolari e irregolari. Contrariamente i migranti irregolari, sono definiti anche illegali, senza documenti, clandestini; ognuno di questi termini ha coinvolgimenti ideologici: dire di una persona "clandestina" è diverso per esempio dal definirla "senza documenti", cioè avere un visto o un permesso di soggiorno scaduto.

Un altro distinguo molto usato e al contempo particolarmente critico è quello tra migrazioni volontarie e forzate. Sono considerate migrazioni volontarie i trasferimenti effettuati in seguito a una libera scelta del soggetto. Tale scelta può dipendere da fattori diversi: il desiderio di cambiamento, il ricongiungimento con un familiare, migliorare la propria posizione economica, ecc. Scegliere di migrare dipende infatti dal concorso di molti fattori.

Spesso si fa riferimento al fattore di spinta, che inducono a lasciare il luogo di origine (ad es. carestie, crisi economiche e conseguenze di disoccupazione, instabilità politica, persecuzione politica, religiose ed etniche, disastri ambientali, ecc.) e fattore di attrazione, che stimolano a recarsi nella destinazione prescelta (migliorare condizione economiche e di qualità di vita, disponibilità di

---

<sup>4</sup> [www.ilFattoQuotidiano.it](http://www.ilFattoQuotidiano.it), (Guerre e Devastazione Ambientale)- Rapporto presentato dall'Internal Displacement Monitoraggio Center i cosiddetti "sfollati interni".

<sup>5</sup> L'OCSE è l'organizzazione della cooperazione e dello sviluppo economico, creato nel 1961 con la sede a Parigi. Ha come obiettivo ad aiutare ai suoi paesi membri a favorire una crescita economica sostenibile, sviluppare l'occupazione, aumentare il tenore di vita, ecc.

servizi, la lingua, la presenza di familiare che possono favorire l'inserimento nel paese di d'arrivo,ecc.)

Fra i fattori di spinta c'è innanzitutto la povertà anche se, i migranti spesso non appartengono alle fasce più povere della popolazione, le quali non possono neanche permettersi di migrare, ma godono spesso di un relativo benessere e a volte di un'elevata istruzione, elementi che li spingono ad ambire a migliori condizioni di vita. Al contrario, tra i fattori di attrazione c'è indubbiamente la ricchezza dei luoghi di destinazione.<sup>6</sup>

Alcuni esperti evidenziano che, è iniziata a partire degli anni 50 la seconda la fase delle migrazioni di massa per quanto concerne i movimenti migratori nella storia. Si registrano, inoltre, forme di migrazione che di nuovo hanno solo il nome, perché considerati già esistente in passato, come ad esempio: la migrazione del transito, nell'attesa di un'opportunità di trasferimento definitivo e i flussi misti<sup>7</sup>. Ciò che è cambiata, è l'importanza che ha assunto una scala globale, regionale, al Sud come al Nord e il fatto che le frontiere siano aperte per nei paesi di partenza ma si siano chiuse in uscita.

Il punto comune di questo vasto movimento di persone è l'effetto composto di tre fattori necessari: lo sviluppo economico di alcune aree del mondo che richiedono manodopera, la crescita demografica di altre aree forniscono manodopera e i costi o le opportunità di trasporto ormai più accessibili che sicuramente favoriscono la mobilità delle persone.

L'Italia, conosce da un periodo relativamente recente il fenomeno migratorio e in particolare dell'accoglienza dei rifugiati, dei richiedenti asilo, perché è paese storicamente di emigrazione, perciò, registra un numero ridotto di migranti rispetto agli altri Paesi europei, Germania e Regno Unito in testa, ecc.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup>Elisa Bignante, Filippo Celata, Alberto Vanolo, “ Geografie dello sviluppo” , una prospettiva critica e globale, Utet università.

<sup>7</sup>Per flussi misti s'intendono flussi complessi di migranti in cui alla componente determinata da fattori economici, si uniscono altre spinte come guerre, persecuzioni e disastri ambientali.

<sup>8</sup>Catherine Wihtol de Wenden, “Le nuove migrazione, luoghi, uomini, politiche”, introduzione ed edizione italiana a cura di Andrea Riggio e René Georges Maury. Traduzione Pierluigi De Felice, Pàtron Edizione-Bologna 2016. Geografia e organizzazione dello sviluppo territoriale Studi regionali e monitoraggio 78.



## 1.2 – I richiedenti asilo

Il rifugiato è una persona che si trova costretta a fuggire perché ha subito o teme di subire forme di persecuzioni personali legate a motivi politici, razziali, religiosi o per ragioni di insicurezza e non abbandona il proprio paese per migliorare le sue condizioni di vita socio-economico, ma restando a paura delle minacce, le oppressioni e gli abusi inumani spinti fino alle torture fisiche.

Per cui il rifugiato, ha una famiglia, una casa, un lavoro, una rete di relazioni ma è costretto a lasciare: che scappando dal proprio paese perde tutto ed è obbligato a rimettersi in gioco da zero: è diventato un assillante.<sup>9</sup>

Il richiedente asilo, dunque, è un rifugiato che richiede la protezione internazionale secondo la Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951.<sup>10</sup> Una volta fatta questa richiesta, il richiedente asilo ha diritto di rimanere nel paese.

Accanto allo status di rifugiato riconosciuto dall'articolo 1 della Legge n. 39 del 1990 a coloro che rientrano nella definizione sancita dalla Convenzione di Ginevra (il cosiddetto asilo convenzionale), l'ordinamento giuridico italiano prevede all'art. 10 comma 3 della Costituzione Italiana un'altra forma di asilo che accorda una protezione più ampia non necessariamente legata alla sussistenza di un fondato timore di persecuzione su base individuale ed attuale ma dispone che i rifugiati devono avere diritto di asilo se nel loro paese non è permesso loro di godere dei diritti garantiti dalla nostra Costituzione.<sup>11</sup>

Il cosiddetto asilo costituzionale è infatti riconosciuto anche a favore di chi nel paese d'origine non goda o sia impedito nel godimento dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione Italiana come la libertà di espressione e manifestazione del pensiero, di riunione, di associazione o partecipazione a gruppi e sindacati.

La "protezione internazionale" include lo status di rifugiato e lo status di protezione sussidiaria (Direttiva 2004/83/CE del 29 aprile 2004, Decreto Legislativo 19 Novembre 2007, n. 251 Decreto Qualifiche). La Direttiva è stata successivamente modificata: la nuova Direttiva Qualifiche e la 2011/95/UE del 13 dicembre 2011 ha uniformato lo status di rifugiato e, in generale, quello

---

<sup>9</sup>Nuove frontiere per il Management istituzionale e l'Impresa etica: "l'universo dei richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria: caratteristiche, legislazione e percorsi migratori"

<sup>10</sup>Convenzione di Ginevra, 28 luglio 1951, convenzione relativa allo status di rifugiato, all'articolo 1A definisce il rifugiato o richiedente asilo come colui che "per fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale od opinione politica, si trova fuori del paese di cui ha la cittadinanza e non può oppure non vuole a causa di tale timore, avvalersi della protezione di tale paese".

<sup>11</sup>Asilo e protezione L'articolo 10 comma 3 della Costituzione italiana stabilisce che "lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge".

delle persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria. Ha inoltre promosso delle modifiche che hanno uniformato anche il contenuto della protezione riconosciuta.<sup>12</sup>

### 1.3 – I numeri dell’immigrazione nel mondo e in Italia

Immigrati nel mondo	2016	243,7 milioni (3% della popolazione mondiale)	
Immigrazione forzata	2015	65 milioni di persone	ca 21,3 milioni di rifugiati
			ca 40,8 milioni di sfollati interni
			ca 3,2 milioni di richiedenti asilo <sup>13</sup>
Migranti sbarcati in Italia	2014-2016	più di 500.000 (+47% rispetto al 2015)	
Paesi di origine dei rifugiati (principali)	Siria (4,9 milioni) Afghanistan (2,7 milioni)		
Paesi ospitanti i rifugiati (principali)	Turchia (2,5 milioni) Pakistan (1,6 milioni) Libano (1,1 milioni)		
domande di protezione internazionale nel 2015 in Europa	1.393.350	Germania (476.620, +135% rispetto al 2014) Ungheria (177.135) Svezia (162.550) Austria (88.180) Italia (84.085)	

<sup>12</sup>La tutela dei richiedenti asilo: “Manuale giuridico per l’operatore”. I richiedenti asilo sono coloro che, lasciato il proprio paese d’origine e avendo inoltrato una richiesta di asilo, sono in attesa di una decisione da parte della commissione riguardo al riconoscimento di una forma di protezione.

<sup>13</sup>ANCI Caritas Italiana, “Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016”, TAV EDITRICE, Perugia 2016.

Migranti sbarcati in Italia	2014-2017	più di 500.000	
	1997-2013	meno di 500.000	
Richiedenti asilo politico in Italia	2014-2017	più di 270.000	di cui 180.392 nel solo 2016 + 18,21% rispetto al 2015, + 6,5% rispetto al 2014
Richieste negate in Italia	2016	75%	
	2015	40%	
Richieste accolte	2016	25%	ca 20% per la protezione umanitaria
			ca 5,5% per lo status di rifugiato
Migranti accolti	2016	176.290	+ 103.792 rispetto al 2015 + 66.066 rispetto al 2014
Ripartizione migranti accolti	2016	strutture temporanee	137.128
		centri di prima accoglienza	14.814
		hotspot	785 <sup>14</sup>
		strutture SPRAR	23.563

Gli sbarchi in Italia nel 2016 hanno una provenienza prevalentemente africana: Nigeria (21%) Eritrea (11%), Guinea (7%), Costa d'Avorio (7%), Gambia (7%), Senegal (6%), Mali (6%), Sudan (5%), Bangladesh (4%) e Somalia (4%). Le ragioni principali di questo imponente fenomeno migratorio sono ovviamente da ricercarsi nei regimi eccessivamente oppressivi presenti in questi Paesi, ma anche nelle costanti guerre e nei crescenti problemi ambientali causati da un eccessivo sfruttamento delle risorse.

Nel mondo ci sono 65,3 milioni di migranti forzati secondo i dati Caritas Migrantes.<sup>15</sup> Per fare fronte a questo fenomeno accanto agli SPRAR (sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati) e CARA (centro di accoglienza di richiedenti asilo), sono nati CAS (centro di accoglienza straordinario) per accogliere i migranti<sup>16</sup> in quanto chi lascia o scappa dal suo paese natale per situazioni di necessità o per guerra ha il diritto di essere accolto in un altro paese.

<sup>14</sup>**Hotspot:** si tratta di centri attrezzati per identificare i migranti ove possono essere trattenuti in stato detentivo per un periodo di tempo limitato. Le forze dell'ordine registrano i dati personali dei richiedenti asilo, li fotografano e ne raccolgono le impronte digitali entro 48 ore dal loro arrivo, eventualmente prorogabili a 72 al massimo. I migranti sono trattenuti fino a identificazione avvenuta. Nel caso rifiutino di essere registrati vengono trasferiti nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE), delle strutture detentive, in attesa di essere rimpatriati. In base al Trattato di Dublino i migranti sono obbligati a presentare la richiesta di asilo politico nel paese di ingresso.

<sup>15</sup> Caritas e Migrantes, "XXV Rapporto Immigrazione 2015", TAV EDITRICE, Perugia 2015

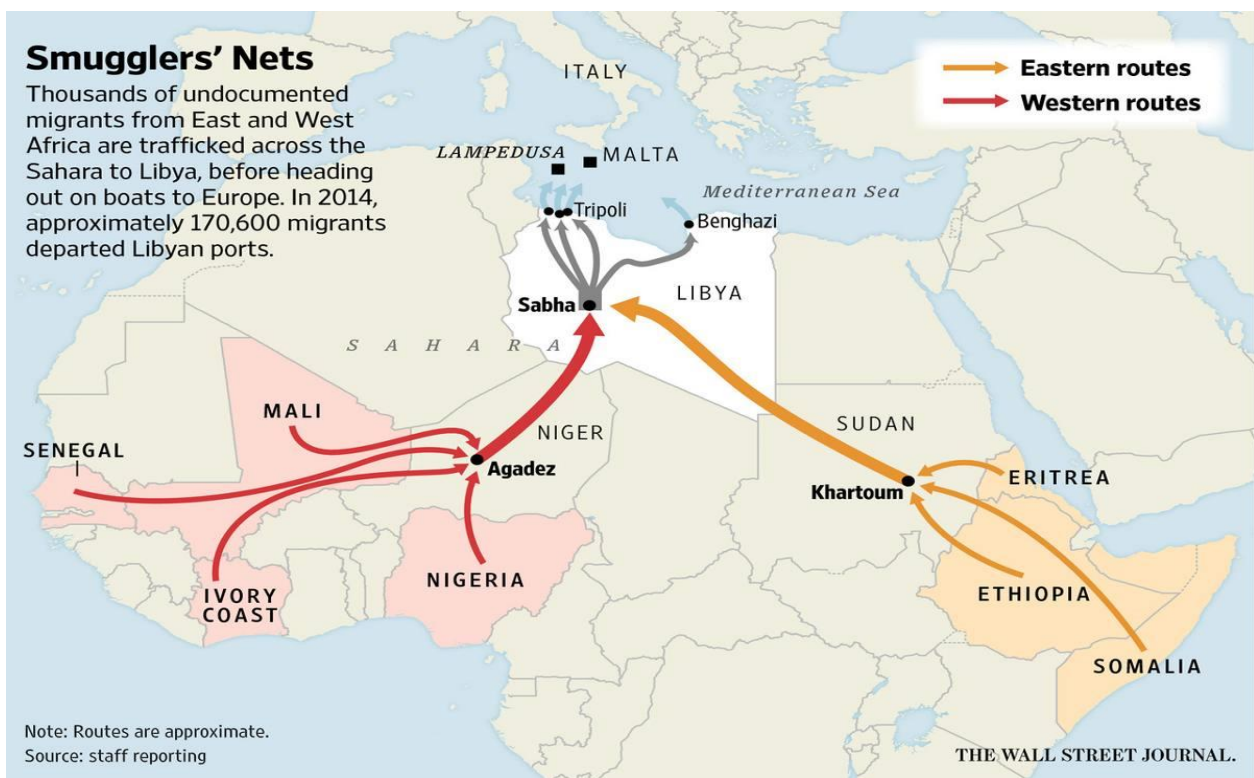
<sup>16</sup> ANCI Caritas Italiana, "Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016", TAV EDITRICE, Perugia 2016

## 1.4 – Le fasi dell'accoglienza dei richiedenti asilo

Il sistema di accoglienza<sup>17</sup> dei richiedenti asilo che hanno formalizzato la domanda e che risultano sprovvisti di mezzi di sostentamento sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per se e per i propri famigliari, è gestito dalle prefetture che, attraverso bandi di gara, affidano l'accoglienza dei migranti a strutture religiose, associazioni e cooperative sociali. Le strutture di accoglienza devono avere caratteristiche di idoneità sia igienico-sanitarie che di metratura, garantire vitto e alloggio e accertamento sanitario.

Devono provvedere anche al vestiario e dare un pocket money di 2.5 euro al giorno a persona. Inoltre devono garantire l'insegnamento della lingua italiana, la mediazione interculturale e i trasferimenti alla questura e alle commissioni territoriali per riconoscimento della protezione internazionale.

Figura 1.1:Attraversamento dei migranti nel Sahara provenienti dall'Africa



<sup>17</sup>D.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, attuazione della direttiva 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti di protezione internazionale, nonché della direttiva 2013 /32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (GU n. 214 del 15 settembre 2015)

## 1.5 – Migranti forzati nel mondo

Le migrazioni imposte sono migrazioni chiamate forzate ovvero imposte dai singoli fattori come guerre, problemi legati a persecuzioni politiche o religiose, catastrofi naturali come i recenti terremoti. Possiamo averne un esempio dalla migrazione forzata più grande della storia umana, la tratta di schiavi, in questo caso il fattore scatenante è stato l'uomo stesso.<sup>18</sup> Il titolo di “rifugiato”, termine molto comune negli ultimi tempi, appartiene proprio alla categoria di migranti forzati che cambiano paese in cerca di asilo politico e protezione nella speranza di una prospettiva di vita migliore.

Le tanto attuali migrazioni economiche, ovvero la migrazione dovuta ad interessi economici come la disoccupazione e la povertà, rappresentano se pur indirettamente una tipologia di migrazione forzata poiché anche se in grado di decidere questi individui sono costretti a fuggire dai propri paesi per trovare lavoro ed assicurarsi quantomeno i beni di consumo essenziali.

Alcuni dati sulle migrazioni forzate dal 1996 al 2015 ed il loro netto incremento nel tempo.

1996:	37,3 mln
2011:	42,5 mln
2012:	51,2 mln
2013:	59,5 mln
2014:	59,5 mln
2015:	65,3 mln

Il numero di rifugiati e sfollati nel 2015 era di 52,6 milioni di cui 8,6 mln sono dovuti rimanere all'interno delle frontiere nazionali al contrario di 1,8 milioni hanno cercato protezione in altri paesi.

È sempre più evidente che le conseguenze di questa migrazione di massa ha effetti che si ripercuotono su variabili soggetti, popolo, mercati, bilanci statali.

Il conflitto in Siria, ormai arrivato a 6 anni, ha avuto un effetto molto forte per l'Europa, forse anche per tutto il mondo poiché i problemi legati alla guerra e l'Europa occidentale fanno da effetto destabilizzante per la Siria stessa e per i paesi vicini. Tra questi vanno citati conflitti (nuovi o riavviati) in Burundi, Iraq, Libia, Niger e Nigeria, come anche crisi di stato irrisolte in Afghanistan, Repubblica Centro Africana, Repubblica Democratica del Congo, Sud Sudan e Yemen. Proprio a causa di queste problematiche nel 2015 c'è stato un rialzo di 1.8 mln di nuovi rifugiati a differenza

---

<sup>18</sup>Elisa Bignante, Filippo Celata, Alberto Vanolo, “ Geografie dello sviluppo” , una prospettiva critica e globale, Utet università.

dell'anno precedente 2014 dove l'aumento fu di soli 1.2 milioni, sebbene il numero di nuovi sfollati a causa delle sofferenze e dei conflitti nel 2015 si sia appurato a 8.6 milioni (già una cifra molto alta) non è ancora superiore al record degli 11 milioni constatati nel 2014.<sup>19</sup>

Secondo l'analisi di questi dati, durante il 2015 in media 24 persone al minuto divenivano sfollate in tutto il mondo a differenza delle 30 persone al minuto calcolate per il 2014, rimanendo nella storia come il tasso più alto mai registrato. Anche se il numero in percentuale dei migranti forzati è diminuito nel 2015 rispetto al 2014 che si afferma lo stesso maggiore rispetto a quelli degli anni precedenti sia nel 2015, sia nel primo semestre del 2016 dove si sono riscontrate nel mondo svariate situazioni di conflitto, nel corso del 2016 si sono contati 35 conflitti in via di esecuzione e 17 situazioni di crisi. Tanto più lungo e sanguinario è il conflitto tanto più alto sarà il numero di migranti ma la cosa più allarmante è il fatto che quanto più si protraggono nel tempo situazioni di insicurezza, tanto più i diritti umani vengono violati generando violenze immani e tragedie.

Nel mondo, nel corso del 2015 circa 34 persone al giorno si sono ritrovate a fuggire di casa<sup>20</sup>, quasi 24 persone al minuto, un dato che deve far molto riflettere per cercare di capire di più le cause e le conseguenze a cui porta poiché come abbiamo visto non esiste solo la fuga a causa della guerra. Per esempio un motivo di fuga è costituito dalla disuguaglianza economica e di accesso di beni primari come cibo e acqua dovuto al *land grabbing* (la sottrazione di terreni produttivi nei paesi più poveri). Un altro fattore sempre più attuale da considerare è l'instabilità creata dagli attentati terroristici. Questa la situazione è stata illustrata brillantemente nel terzo rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016 realizzato da Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes e Servizio Centrale dello SPRAR in collaborazione Con UNHCR, dimostrando l'emergenza sempre più viva per queste popolazioni e l'Italia.

---

<sup>19</sup> ANCI Caritas Italiana, "Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016", TAV EDITRICE, Perugia 2016  
La Carta di Roma si prefigge lo scopo di fornire ai giornalisti delle linee guida che facilitino un'informazione equilibrata ed esaustiva su richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti. [www.cinformi.it](http://www.cinformi.it)

<sup>20</sup> Il terzo rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016, realizzato da Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes e Servizio Centrale dello Sprar in collaborazione Con Unhcr.: 65,3 milioni i migranti forzati nel mondo nel 2015 soprattutto a causa di conflitti e situazioni di crisi.

**Figura 1.2:** Nel mondo 244 milioni di migranti su una popolazione di oltre 7 miliardi di persone



**Fonte:** I migranti forzati e non aumentati del 41% da inizio secolo, secondo i dati dell'*International Migration Report 2015* delle Nazioni Unite analizzato dal sole 24 Ore.<sup>21</sup>

La parti che seguono (da pag.16 a pag. 22) evidenziano i due casi della tragedia nel canale di Lampedusa e Sicilia del 03 ottobre 2013 e del 18 aprile 2015 e i vari programmi di salvataggio, sono desunte da:

- 1) [www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx](http://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx)
- 2) [www.ministerointerno.gov](http://www.ministerointerno.gov)
- 3) [www.repubblica.it/cronaca/2017/05/24/news/naufragio\\_al\\_largo\\_della\\_libia\\_morti](http://www.repubblica.it/cronaca/2017/05/24/news/naufragio_al_largo_della_libia_morti)
- 4) [https://it.wikipedia.org/wiki/Operazione\\_Triton](https://it.wikipedia.org/wiki/Operazione_Triton). Personale militare del pattugliatore irlandese LÉ *Eithne* impegnato nel recupero di un barcone di migranti durante l'operazione Triton (15 giugno 2015).
- 5) [www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu)
- 6) [www.moas.eu/it](http://www.moas.eu/it)

---

<sup>21</sup>Figura 1.2: Nel mondo 244 milioni di migranti su una popolazione di oltre 7 miliardi di persone  
Fonte: I migranti forzati e non aumentati del 41% da inizio secolo, secondo i dati dell' *International Migration Report 2015* delle Nazioni Unite analizzato dal sole 24 Ore.

- 7) [www.ilfattoquotidiano.it/migranti-nasce-moas-prima-missione-di-salvataggio-finanziata-da-privati](http://www.ilfattoquotidiano.it/migranti-nasce-moas-prima-missione-di-salvataggio-finanziata-da-privati)
- 8) [www.medicisenzafrontiere.it/notizie/immigrazione/cosa-facciamo/missione-italia/](http://www.medicisenzafrontiere.it/notizie/immigrazione/cosa-facciamo/missione-italia/)
- 9) [www.cri.it](http://www.cri.it)

il cui accesso è stato effettuato nel periodo gennaio – giugno 2017.

### **1.5.1 – Due casi delle tragedie: “Lampedusa e Canale di Sicilia”**

Sicilia e Lampedusa sono state negli ultimi anni mete di destinazione da parte di migliaia di migranti che purtroppo hanno perso la vita tragicamente nei naufragi.

“**La tragedia di Lampedusa**”, 3 ottobre 2013, poche miglia del porto di Lampedusa si è verificato il naufragio di un’ imbarcazione libica dove sono tragicamente 366 i morti accertati e circa 20 dispersi presunti; i superstiti salvati sono stati 155, di cui 41 minori.<sup>22</sup>

Dopo questa tragedia, il governo italiano sotto la guida del presidente del consiglio **Enrico Letta** ha deciso di rafforzare le norme di sicurezza nel Canale di Sicilia approvando l'operazione *Mare Nostrum*, una missione militare e umanitaria finalizzata a prestare soccorso in caso di emergenza ai migranti prima che possano ripetersi altri drammatici eventi nel Mediterraneo. I migranti in gran parte provengono da due paesi (da dove partono le imbarcazioni): la Libia (alcune ore di attraversata) o dall'Egitto (8 giorni di attraversata), usando mezzi pericolosi per il trasporto come gommoni, barconi e pescherecci.<sup>23</sup>

La Slovenia è stato l'unico paese ad appoggiare l'operazione insieme all'Italia. Pur avendo solo 44 km di mare la Slovenia ha mandato la nave Triglav, alla quale tuttavia fu assegnata una zona più vicina alla costa data la grandezza della nave.

“**La tragedia nel Canale di Sicilia**” è stato il naufragio di un imbarcazione atta al trasporto di migranti proveniente dall'Eritrea avvenuto la notte del 18 aprile 2015 al largo delle coste Libiche . Il bilancio delle vittime dovuta a questa tragedia ammonta a 58 vittime accertate, 28 superstiti salvati e tra 700 e i 900 dispersi presunti, numeri che la pongono come una delle più gravi tragedie marittime nel Mediterraneo dall'inizio del XXI secolo e fanno scuotere la coscienza chiedendosi se la tragedia poteva effettivamente essere evitata.<sup>24</sup>

Il naufragio si è verificato proprio nel periodo in cui l'Unione europea stava mettendo in atto l'operazione Triton, un programma di sicurezza delle frontiere dell'Unione europea condotto da

---

<sup>22</sup> [www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx](http://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx)

<sup>23</sup> [www.ministerointerno.gov](http://www.ministerointerno.gov)

<sup>24</sup> [www.repubblica.it/cronaca/2017/05/24/news/naufragio\\_al\\_largo\\_della\\_libia\\_morti-166288598/](http://www.repubblica.it/cronaca/2017/05/24/news/naufragio_al_largo_della_libia_morti-166288598/)



Frontex, l'agenzia europea di controllo delle frontiere, con l'intento di tenere monitorato il confine europeo nel mare Mediterraneo, esclusivamente entro il limite costituzionale delle 30 miglia dalle coste europee.

Erano 29 i paesi che partecipavano a questa operazione ed erano stati finanziati dall'Unione europea con 2,9 milioni di euro al mese (circa due terzi in meno di quanti erano destinati all'operazione Mare nostrum, finalizzata non solo al controllo delle frontiere ma anche al soccorso dei migranti) dunque molti politici non solo italiani si sono schierati contro la decisione dell'UE definendola uno spreco di denaro pubblico in modo non efficiente.

A seguito della decisione dell'Unione europea di porre fine all'operazione Mare Nostrum il soccorso delle imbarcazioni in difficoltà, prima a carico dell'Unione europea, è stato lasciato alle consuetudinarie regole di navigazione, imponendo alle navi d'uso comune come mercantili o pescherecci di prestare aiuto in caso di bisogno alle navi in situazione di emergenza. Fu molto criticata questa decisione in quanto si riteneva che dovesse essere lo stato e le navi militari a doversi occupare del fenomeno migratorio e dell'emergenza per la quale chi non è preparato può incorrere a rischi per la propria incolumità.

## **1.6 – Programmi di salvataggio**

Com'è la vita di chi si occupa di salvataggio? Cosa succede in mare durante un'operazione?

1. L'operazione **Triton**, all'inizio chiamata Frontex Plus è un progetto di sicurezza delle acque europee condotta da Frontex (agenzia europea di controllo delle frontiere) con lo scopo di supervisionare la zona marittima nazionale e intervenire in caso di necessità.

L'operazione, sostituendo mare nostrum, è iniziata il 1° novembre 2014 ed è stata finanziata da contributi volontari di quindici stati su diciotto di quelli membri dell'UE. Gli stati che hanno deciso di contribuire volontariamente all'operazione Triton sono: Islanda, Finlandia, Norvegia, Svezia, Germania, Paesi Bassi, Francia, Spagna, Portogallo, Italia, Austria, Svizzera, Romania, Polonia, Lituania e Malta.<sup>25</sup>

L'operazione Triton è stata sostituita a "Mare Nostrum" perché giudicata troppo onerosa per un singolo Stato dell'UE (9 milioni di euro al mese per un totale di 108 milioni l'anno). Pur avendo chiesto il governo italiano supporto all'Ue tramite contributi, questi ultimi gli sono stati negati, una scelta un po' controversa visto che per l'operazione Triton si sono spesi molti più contributi diminuendo l'efficienza della sicurezza in mare.

Questa operazione ha due scopi principali: salvaguardare la vita in mare e contrastare il traffico

---

<sup>25</sup>[https://it.wikipedia.org/wiki/Operazione\\_Triton](https://it.wikipedia.org/wiki/Operazione_Triton). Personale militare del pattugliatore irlandese LÉ *Eithne* impegnato nel recupero di un barcone di migranti durante l'operazione Triton (15 giugno 2015).

illegale di migranti.

**Figura 1.3:** operazione di salvataggio Triton



Fonte: [www.wikimedia.org](http://www.wikimedia.org)<sup>26</sup>

2. **Frontex**, acronimo di “Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera” è un'agenzia dell'Unione europea con centro operativo e direzionale a Varsavia, capitale della Polonia. Ha come obiettivo il rispetto delle norme in termine di confini e tutela, inoltre ha l’obbligo di sorvegliare sulle vie di trasporto aeree e marittime per la sicurezza all’interno dell’UE.

Frontex ha preso vita con il regolamento Europeo (CE) n. 2007/2004 con il Consiglio riunitosi il 26 ottobre 2004, successivamente lo statuto è stato modificato con il regolamento (UE) n. 2016/1624 nella riunione del Consiglio del 14 settembre 2016. L'agenzia ha iniziato ad operare il 3 ottobre 2005 ed è stata la prima ospitata in uno dei paesi di recente adesione dell'Unione.

I fondi per l’agenzia sono stati raddoppiati nel 2008 arrivando a 70 milioni di euro di cui 31 destinati soltanto alla pratica del pattugliamento delle tratte marittime nel Mediterraneo e nell'Oceano Atlantico. Ad agosto 2013, oltre ai fondi in denaro, l'agenzia può contare su 26 elicotteri, 22 aerei, 113 navi ed attrezzatura adeguata per la localizzazione navale (Radar di ultima generazione).

I compiti di Frontex riguardano soprattutto la tutela dei paesi entrati nell’accordo di Shenghen:

---

<sup>26</sup>[https://it.wikipedia.org/wiki/Operazione\\_Triton](https://it.wikipedia.org/wiki/Operazione_Triton). Personale militare del pattugliatore irlandese LÉ *Eithne* impegnato nel recupero di un barcone di migranti durante l'operazione Triton (15 giugno 2015).

- Coordinare gli stati membri in modo da poter collaborare all'interno e all'esterno definendo un modello di valutazione comune e integrato dei rischi.
- Istruire e formare le autorità sulle pratiche di controllo ed i termini di legge interni ed esterni le frontiere.
- Assistere i controlli, i pattugliamenti e la vigilanza delle frontiere esterne.
- Collaborare per il rimpatrio dei clandestini.
- Aiutare gli stati membri al controllo e gestione delle operazioni in mare.
- Disponibilità di gruppi adeguati per l'intervento. (Compito decretato a seguito di una modifica del trattato iniziale, grazie al Regolamento (CE) n° 863/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio). La possibilità di creare gruppo di intervento tuttavia poteva essere usato solo per un periodo limitato ed in situazioni particolari che richiedessero una certa urgenza, ad esempio in caso di afflusso su larga scala di migranti provenienti da Stati extracomunitari. Secondo dati ufficiali dell'UE (settore frontex europa), nel 2007 Frontex ha coordinato 22 missioni di pattugliamento, portando all'arresto di 19.295 migranti, di cui 11.476 in mare, 4.522 a terra, e 3.297 negli aeroporti. Nel 2006 (ultimi dati attendibili) gli arresti sono stati 32.016.<sup>27</sup>

3. **MOAS**, Appartiene al Migrant offshore aid station (Moas), ovvero la prima missione finanziata da privati per il salvataggio e la sicurezza in mare. Dopo la tragedia di Lampedusa del 3 ottobre 2014 e le altre continue tragedie, due imprenditori residenti a Malta, Regina e Christofer Catrambone, hanno deciso di impegnarsi per fronteggiare il problema e stanziare fondi privati per il controllo in mare tramite la nave Phoenix I. "Abbiamo deciso di anteporre le vite dei migranti al denaro" hanno dichiarato, una iniziativa puramente umana e solidale.

Nel 2014 ci si è trovato di fronte a grandi imprese della Phoenix, tra queste non si può non citare il peschereccio di legno con il motore in avaria che rischiava il naufragio sulle coste mediterranee nel settembre del 2014. A bordo c'erano 227 persone, tra cui 40 donne e 57 bambini, tutti siriani e palestinesi e non molto distante c'era un gommone con a bordo 96 africani sub-sahariani che stava colando a picco. Il finale della storia questa volta però è stato diverso.

I 300 naufraghi sono stati salvati grazie all'intervento provvidenziale della nave Phoenix I, la prima imbarcazione di salvataggio finanziata interamente da privati. Una volta messi in salvo i naufraghi sono rimasti sulla Phoenix per circa 24 ore, sdraiati e soccorsi con bendaggi di emergenza potendo contare solo su 40 metri di lunghezza del ponte. L'equipaggio ha dato loro coperte, snack, acqua, un kit medico di primo soccorso, per una ragazza diabetica è stato necessario chiamare un medico dalla

---

<sup>27</sup> [www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu)  
[www.moas.eu/it](http://www.moas.eu/it)

Guardia costiera che è prontamente intervenuto per farle un'iniezione di insulina. Questo dimostra ancora una volta la grande efficienza e l'impegno delle nostre istituzioni nel lavoro svolto.

Dopo i primi soccorsi, i naufraghi sono stati portati sulla nave San Giusto della Marina militare facendo così il loro definitivo tragitto verso la terra ferma. L'equipaggio della Phoenix non si aspettava una simile ottima prestazione, questo perché la nave è ottimizzata per il salvataggio di 80/90 persone con del personale di 16 persone tra cui 2 ex militari marittimi della costa maltese, un numero decisamente inferiore ai 300 profughi soccorsi nel loro viaggio della morte. Per un numero tale di persone la nave dovrebbe rientrare in porto per rifornirsi di acqua, cibo, giubbotti di salvataggio e per sterilizzare l'ambiente per mettersi al sicuro da eventuali malattie infettive trasmesse dalla perdita di sangue dovute a ferite ogni 70 persone come minimo.<sup>28</sup>

#### **4. Medici senza frontiere**

Medici Senza Frontiere (MSF)<sup>29</sup>, un'organizzazione privata internazionale fondata con lo scopo di aiutare le persone in pericolo a causa del flusso migratorio e testimoniare la realtà dei fatti e del calvario subito dagli immigrati. È un'entità importante e presente costantemente a Lampedusa dove svolge il ruolo fondamentale di controllo malattie nei migranti che compiono questo viaggio.

Il fatto che MSF, presente in oltre 60 paesi per soccorrere popolazioni vittime di guerre, epidemie e catastrofi naturali, problemi di povertà, mancanza di materie prime e beni fondamentali per una vita dignitosa. Bisogna prendere quindi atto del fatto che MSF sta dando un contributo molto importante alla contro la povertà dunque vengono fatte ogni anno raccolte fondi per continuare questa opera.

Il problema della migrazione è un problema molto attuale. I popoli africani cercano rifugio in Italia, un paese che ai loro occhi appare come prospero e con prospettive di futuro rincuoranti, purtroppo per questo motivo sono disposti a tutto, c'è chi vende la casa, chi vende addirittura un organo del proprio corpo per mettersi in salvo dalla guerra e dalla povertà, bisogna fare qualcosa e MSF è un organo chiave per la tutela di queste persone che stanno dando la vita per i propri cari.

È dunque molto triste e grave il fatto che il sogno di questi individui si infranga all'arrivo in Italia dove troveranno un mondo fatto di odio, razzismo e indifferenza, dove un padre immigrato spesso non può accedere al cibo per i propri figli e si ritrova in condizioni precarie vedendo soffrire i propri cari. Ganesi, Ivoriani, Siriani, Somali... Proprio questi ultimi sono la popolazione con la crescita migratoria più alta: nei primi sei mesi di quest'anno sono 2.556 i somali giunti nel nostro paese, contro gli 892 dello scorso anno, secondo Fortress Europe. E invece di approntare misure e politiche di accoglienza basti pensare che nel nostro paese nemmeno la metà dei richiedenti asilo

---

<sup>28</sup> [www.ilfattoquotidiano.it/migranti-nasce-moas-prima-missione-di-salvataggio-finanziata-da-privati](http://www.ilfattoquotidiano.it/migranti-nasce-moas-prima-missione-di-salvataggio-finanziata-da-privati)

<sup>29</sup> Medici Senza Frontiere (MSF)

riceve l'assistenza prevista dalla legge l'Italia e l'Europa adottano una politica sull'immigrazione sempre più improntata su una logica di respingimento e di deterrenza. Forse dovremmo concentrarci più sull'istruire i migranti in modo da combattere la povertà e l'alfabetizzazione direttamente nel loro paese poiché loro stessi non sono felici di abbandonare quest'ultimo. Spaventa la possibilità, sempre più viva, di accordi di respingimento verso la Libia, un paese che non ha firmato la Convenzione di Ginevra sui Rifugiati, ed i centri di permanenza si trovano in difficoltà dovendo mantenere con pochi fondi migliaia di migranti per anche 18 mesi.

È stato aggiunto recentemente a fronte della grande emergenza immigrazione degli ultimi due anni il reato di immigrazione irregolare contribuendo, al di là della giusta causa della norma, all'aumentare della percezione negativa nei confronti dei migranti che vengono visti come “ladri” di risorse e di lavoro, pensiero che forse deriva dalla condizione di sfruttamento dei migranti nei campi dove lavorano in nero senza le adeguate tutele di sicurezza, condizione denunciata anche da MSF nel rapporto “Una stagione all'inferno”. Rendendo così gli immigrati irregolari spesso le stesse persone in fuga da conflitti e carestie incontrate dagli operatori di MSF in paesi come la Somalia o il Sudan, e poi ancora al loro arrivo sul molo di Lampedusa – ancora più vulnerabili di fronte a fenomeni di abuso e di sfruttamento, e ostacolando ulteriormente l'accesso alle cure mediche, cui tutti gli stranieri, anche irregolarmente presenti, hanno diritto secondo quanto stabilito dalla legge italiana.<sup>30</sup>

La decisione di far approdare il MSF in Italia è stata decisa a fine degli Anni 90, quando MSF si è accorta che in Italia l'emergenza era più allarmante che mai visto la posizione strategica nel paese rispetto alle vie principali dei flussi migratori. Dal 2002, MSF è stata presente in contesti particolarmente delicati come agli sbarchi a Lampedusa, tra i lavoratori stagionali nel Sud Italia, alle frontiere nord e all'interno dei centri per migranti in diverse regioni.

Dall'inizio del 2016 sono arrivate in Italia via mare 180.746 persone, principalmente nei porti siciliani e calabresi con l'impegno di MSF nel tutelare noi Italiani e gli immigrati controllando questi ultimi dalle malattie e dando l'assistenza adeguata.

Ad oggi continuiamo il nostro lavoro con migranti, rifugiati e richiedenti asilo, in Sicilia come in altre regioni italiane, attraverso diversi progetti già in corso o di prossima apertura e principalmente focalizzati sulla salute mentale. Un'attenzione particolare è portata alle persone rimaste escluse dal sistema di accoglienza e sanitario istituzionale, che vivono in insediamenti informali o in transito verso altri paesi europei.

---

<sup>30</sup> [www.medicisenzafrontiere.it/notizie/immigrazione/cosa-facciamo/missione-italia/](http://www.medicisenzafrontiere.it/notizie/immigrazione/cosa-facciamo/missione-italia/)

**Figura 1.4:**Salvataggio migranti in barcone.



**Fonte:** [www.medicisenzafrontiere.it](http://www.medicisenzafrontiere.it)

5. **Croce Rossa Italiana**, Volontari italiani per l'assistenza ai più bisognosi. In **Veneto**, a **Jesolo** (Venezia) sono ospitati 64 migranti dalla croce rossa. La CRI<sup>31</sup> offre con le sue 15 persone supporto non solo fisico ma anche morale e psicologico ai migranti. In **Emilia Romagna** a **Bologna** struttura di San Felice è riuscita ad offrire assistenza a ben 120 migranti uomini, quasi tutti di nazionalità nigeriana e provenienti dalla Libia. Sono impiegati 12 volontari e operatori CRI, con 9 mezzi di cui 2 ambulanze. La CRI svolge attività di preparazione e distribuzione pasti, assistenza medica ed infermieristica, supporto psico-sociale, consulenza legale.

---

<sup>31</sup>CRI (Croce Rossa Italiana-emergenza migranti)

## CAPITOLO 2

### SISTEMA DI ACCOGLIENZA IN ITALIA

L'esame delle domande di asilo compete ad ogni stato membro dell'UE che decide chi riceverà protezione e chi no, in base a criteri stabili nella Convenzione di Ginevra del 1951. Se il richiedente ha tutti i requisiti previsti dal Regolamento 343/2003, ottiene un permesso con la dicitura “Convenzione Dublino” della durata di un mese rinnovabile fino a conclusione della procedura di accertamento ed eventuale trasferimento.

Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di 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.<sup>32</sup>

Se la domanda non viene accolta i governi nazionali hanno l'obbligo di rimpatriare le persone nei loro paesi di origine o in un altro paese sicuro attraverso il quale siano transitate. Molti dei migranti arrivano in Italia ma non vogliono rimanerci, in quanto considerano il nostro paese solo d approdo e di passaggio. Molti di loro, infatti, hanno come destinazione i paesi dell'Europa del Nord, in particolare Germania e Svezia dove possono trovare condizioni di vita migliori.

#### **2.1 – Il caso Dublino e il suo regolamento**

Il regolamento di Dublino<sup>33</sup> prevede che la richiesta di asilo sia effettuata nel primo Stato di arrivo e vieta di presentare la domanda in più Stati membri. Quindi l'UE ha cercato per anni di rendere uniformi le politiche d'asilo nei 28 Stati membri, e anche la Svizzera ha sottoscritto tale documento. Esiste un sistema informatico fotodactyloscopici gestito dalla Polizia, capace di verificare le impronte presenti negli archivi di tutti i paesi dell'UE. Per questo motivo tanti richiedenti asilo rifiutano il foto segnalamento in Italia perché paese di transito e non di destinazione.

---

<sup>32</sup> Regolamento 343/2003

<sup>33</sup> Convenzione di Dublino, Regulation (EU), of 26 June 2013, n. 604/2013, of the European Parliament and of the Council.

Nel 2015 i richiedenti forzati nel mondo (rifugiati, richiedenti asilo, sfollati e apolidi) hanno superato i 71 milioni, quasi 1% della popolazione mondiale<sup>34</sup>. Si calcola che ogni minuto 24 persone abbandonano la propria casa; circa 34.000 al giorno.

**Tabella 2.1** : I primi paesi di accoglienza nel mondo.

Turchia	2.5 milioni
Pakistan	1.6 milioni
Libano	1.1 milioni
Iran	997.400
Etiopia	736.100
Giordania	664.100

I migranti arrivati in Italia nel 2015 sono stati 153 mila, quasi il 90% partiti dalle coste libiche (era l'83% nel 2014). Solo una minoranza è partita dall'Egitto (7,2% contro 9% del 2014) e dalla Turchia (1,6% contro 6%). E' stato registrato un aumento degli arrivi dall'Algeria e dall'Albania, mentre per tutti gli altri paesi c'è stata una diminuzione. Tendenza analoga è stata calcolata per il primo semestre del 2016.

**Tabella 2.2** : Principali paesi di accoglienza in Europa

	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Germania	202.815	476.510
Ungheria	42.775	177.135
Svezia	81.325	162.450
Austria	28.065	88.160
Italia	64.625	84.085
Finlandia	3.625	32.345

**Fonte:** elaborazione dati centro di studi e ricerche IDOS<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Centro studi e ricerche IDOS, "Dossier statistico immigrazione 2016", CONFRONTI, Roma 2016

Fonte: centro di monitoraggio per sfollamento interno

<sup>35</sup> Centro studi e ricerche IDOS, "Dossier statistico immigrazione 2016", CONFRONTI, Roma 2016 [www.istat.it](http://www.istat.it)



**Tabella 2.3:** I primi paesi di accoglienza di richiedenti asilo rispetto alla popolazione residente

Svezia	3,4%
Malta	1,8%
Austria	1,8%
Cipro	1,1%

**Fonte:** elaborazione dati centro di studi e ricerche IDOS<sup>36</sup>

Sulla base dei dati sopra riportati, si evince che l'incidenza media del numero di richiedenti asilo sulla popolazione totale dei paesi dell'UE è molto contenuta (circa 0.5%) e ancor più in Italia (0,3%). Se si prendono in esame gli esiti delle richieste di asilo, emerge che su 593.140 decisioni prese nel 2015 il 51,8% ha avuto esito positivo in prima istanza (circa 300,000 beneficiari), e sono state 26.000 le risultanze positive dopo i ricorsi in appello.

Un altro aspetto da considerare è la dimensione familiare dei flussi forzati, che sottolinea non solo la drammaticità della scelta di emigrare, ma anche la sua irrevocabilità nel breve e medio periodo.

**Tabella 2.4:** Numero minori richiedenti asilo

	minori con genitori	minori non accompagnati
2013	117.090	12.739
2014	160.395	23.150
2015	384.195	88.245*

\*di cui 35.250 accolti in Svezia e solo 4.070 in Italia

A metà anno 2016, si evidenzia un incremento di richieste di protezione pendenti che risale a 1.093,535, malgrado una volata del sistema decisionale. Il numero delle domande rilasciate a fine anno 2016 si è rivelato doppio dell'anno precedente uguale a 474.865, tra cui 256.680 in Germania, 47.505 in Italia e 41.850 in Francia. Gli esiti positivi delle richieste per l'Italia sono 16.995, quasi il 36% di quelle analizzate.

---

<sup>36</sup>Ibid

**Tabella 2.5:** paesi di origine nel 2015

Eritrei	39.162
Nigeriani	22.237
Somali	12.443
Sudanesi	8.932
Gambiani	8.454
Siriani	7.448

Fonte: elaborazione dati centro di studi e ricerche IDOS<sup>37</sup>

Le parti che seguono (da pag. 26 a pag. 40) evidenziano la complessità delle procedure e modalità relative al riconoscimento della protezione internazionale. Sono desunte da:

<http://www.meltingpot.org/La-procedura-per-il-riconoscimento-della-protezione>

il cui accesso è stato effettuato nel periodo gennaio – aprile 2017.

#### **AUDIZIONE DEL RICHIEDENTE:**

Il riconoscimento al diritto di protezione internazionale è determinato dalla decisione di una commissione territoriale che può deliberare sia intervistando il richiedente sia in assenza di tale audizione, che non è obbligatoria, qualora ritenga di avere gli elementi sufficienti per concederla; ma se convocato, il richiedente è obbligato a presentarsi. La data dell'audizione è comunicata dalla commissione alla Questura che dovrà darne informazione al richiedente presso il domicilio indicato sul permesso di Soggiorno o presso il centro dove è trattenuto-accolto, domicilio che deve essere sempre aggiornato ad ogni rinnovo del permesso di soggiorno. Se il richiedente non si presenta o non richiede un rinvio, la domanda sarà esaminata in base alla documentazione in possesso della commissione.

#### **QUALI SONO I TEMPI ED I MODI PER L'ESAME DELLA DOMANDA:**

L'esame della domanda tramite convocazione del richiedente dovrebbe avvenire entro 30 giorni dalla richiesta e la decisione dovrebbe essere presa nei tre giorni successivi. Nel caso in cui la domanda risulti palesemente fondata, o nel caso in cui la domanda sia presentata da una persona che rientra tra le categorie vulnerabili, o da un richiedente trattenuto, la domanda è esaminata in via prioritaria.

---

<sup>37</sup> Ibid

### **RIESAME:**

In caso di esito negativo è possibile presentare istanza di riesame.

La richiesta si può fare solo nel caso in cui ricorrano elementi nuovi o documenti prima non reperibili.

Sebbene la normativa lo preveda esplicitamente solo per chi sia trattenuto è possibile comunque inviare richiesta di riesame alla Commissione che ha esaminato la domanda, qualora si ritenga che elementi importanti non siano stati esaminati o siano sopraggiunti in seguito. E' necessario comunque fare ricorso per poter permanere in Italia.

### **RICORSO:**

Il ricorso si presenta presso il Tribunale ordinario. Il Tribunale competente è quello che ha sede nel capoluogo del distretto della Corte d'appello in cui ha sede la Commissione Territoriale. Il ricorso sospende l'espulsione, ma le recenti modifiche normative prevedono numerose eccezioni:

chi ha avuto il diniego in seguito all'audizione alla quale non si era presentato; il richiedente la cui domanda è stata rigettata per manifesta infondatezza; chi è stato inviato ai CARA perché irregolarmente presente o ai CIE.

Il ricorrente può chiedere al Tribunale, contestualmente al deposito del ricorso, la sospensione del provvedimento per gravi e fondati motivi.

I termini per il ricorso previsti dalla legge sono 30 giorni. In seguito al ricorso la legge dispone che sia rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo. Per i richiedenti trattenuti in CIE o nei CARA i tempi per il ricorso sono fissati in 15 giorni.

Il ricorrente ha diritti, se sussistono i requisiti di reddito, al gratuito patrocinio a spese dello stato. Il reddito può essere auto certificato, senza ricorrere alla documentazione che di norma deve essere richiesta all'ambasciata del paese di origine.

Il ricorso può essere fatto anche in caso di provvedimento di revoca o cessazione dello status.

### **CONTRIBUTO DI PRIMA ASSISTENZA:**

In caso di indisponibilità di posti in accoglienza sarà erogato, su richiesta, un contributo economico con importo stabilito dal Ministero dell'Interno.

## **LAVORO:**

Il richiedente asilo può lavorare decorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda di protezione. Al secondo rinnovo ha diritto a un permesso di soggiorno per 6 mesi che rechi la dicitura esplicita che si tratta di permesso che consente l'attività lavorativa. Non è comunque convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Il rifugiato e il beneficiario di protezione umanitaria possono lavorare, possono iscriversi alle liste di collocamento e fare corsi di formazione. Nel caso della stipula di un contratto di lavoro non devono stipulare il contratto di soggiorno, come esplicitato il chiarimenti alle competenze dello Sportello Unico dalla nota ministeriale 25 ottobre.

## **SANITÀ:**

Il richiedente asilo in possesso di permesso di soggiorno e di codice fiscale ha l'obbligo di iscriversi al Servizio Sanitario Nazionale, che gli dà diritto, quindi, al medico di base e alle prestazioni specialistiche, senza compartecipazione alla spesa, cioè in esenzione del ticket.

Il rifugiato e il beneficiario di protezione sussidiaria hanno l'obbligo all'iscrizione al Servizio Sanitario e beneficiano delle prestazioni in compartecipazione della spesa.

## **REVOCA E CESSAZIONE DELLO STATUS:**

La decisione in merito alle procedure di revoca e cessazione degli status è attribuita alla Commissione nazionale con sede a Roma.

La cessazione dello status di rifugiato può essere disposta se lo straniero:

1. si sia volontariamente avvalso di nuovo della protezione del Paese di cui ha la cittadinanza;
2. avendo perso la cittadinanza, l'abbia volontariamente riacquistata;
3. abbia acquistato la cittadinanza italiana ovvero altra cittadinanza e goda della protezione del Paese di cui ha acquistato la cittadinanza;
4. si sia volontariamente ristabilito nel Paese che ha lasciato o in cui non ha fatto ritorno per timore di essere perseguitato;
5. non possa più rinunciare alla protezione del Paese di cui ha la cittadinanza, perché sono venute meno le circostanze che hanno determinato il riconoscimento dello status di rifugiato;
6. se trattasi di un apolide, sia in grado di tornare nel Paese nel quale aveva la dimora abituale, perché sono venute meno le circostanze che hanno determinato il riconoscimento dello status di rifugiato.

Negli ultimi due casi, il cambiamento delle circostanze deve avere una natura non temporanea e tale da eliminare il fondato timore di persecuzioni e non devono sussistere gravi motivi umanitari che impediscono il ritorno nel Paese di origine.

La revoca dello status di rifugiato può essere disposta, su base individuale, qualora, successivamente al riconoscimento dello status di rifugiato, è accertato che:

- sussistono le condizioni per il diniego dello status sulla base dei presupposti o sulla base della pericolosità per la sicurezza dello Stato;
- il riconoscimento dello status di rifugiato è stato determinato, in modo esclusivo, da fatti presentati in modo erroneo o dalla loro omissione, o dal ricorso ad una falsa documentazione dei medesimi fatti.

La cessazione dello status di protezione sussidiaria può essere disposta se le circostanze che hanno indotto al riconoscimento sono venute meno o sono mutate in misura tale che la protezione non è più necessaria.

Le mutate circostanze devono avere natura così significativa e non temporanea che la persona ammessa al beneficio della protezione sussidiaria non sia più esposta al rischio effettivo di danno grave di cui all'articolo 14 e non devono sussistere gravi motivi umanitari che impediscono il ritorno nel Paese di origine.

La revoca dello status di protezione sussidiaria può essere disposta se, successivamente al riconoscimento dello status, è accertato che:

- sussistono le cause di esclusione ostative all'accesso alla procedura;
- il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria è stato determinato, in modo esclusivo, da fatti presentati in modo erroneo o dalla loro omissione, o dal ricorso ad una falsa documentazione dei medesimi fatti.

In tutti questi casi l'interessato deve essere informato della procedura in corso e deve avere la possibilità di essere ascoltato in un colloquio personale.

## **2.2 – Procedure e riconoscimento della protezione internazionale**

Il rifugiato è titolare di protezione internazionale. Si tratta di persona che “temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese d'origine di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese”.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup>Questa definizione viene enunciata dall'art. 1A della Convenzione di Ginevra del 1951, recepita nell'ordinamento italiano dalla legge n.722 del 1954.

I richiedenti asilo vengono sentiti dalla commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale composta da un membro della prefettura, uno della questura, uno del comune ed un avvocato con la presenza di un mediatore linguistico culturale. La commissione decide se l'interessato abbia diritto alla protezione internazionale (asilo politico.), in caso di diniego<sup>39</sup> al richiedente verrà consegnato un provvedimento con indicati i mezzi d'impugnazione. Il ricorso avverso alla decisione della commissione deve essere presentato entro 30 giorni dalla data di notifica del provvedimento innanzi al TAR.<sup>40</sup>

Il ricorso non ha effetto sospensivo immediato ma deve essere contestualmente richiesta al Giudice apposita autorizzazione a permanere sul territorio nazionale al fine di poter attendere in Italia l'esito dell'opposizione. Fanno eccezione i casi che si trovano in una CARA (centro di accoglienza dei richiedenti asilo) per verificare l'identità e la nazionalità e i richiedenti non soggetti a trattenimento o accoglienza: per loro la presentazione del ricorso ha effetto sospensivo immediato. Il Giudice accoglie o rifiuta con ordinanza la richiesta di permanenza in Italia in attesa di giudizio nei 5 giorni successivi, nel frattempo il richiedente asilo attende ospitato in uno dei centri preposti. In caso di accoglimento dell'istanza al richiedente verrà rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo con validità 3 mesi e potrà beneficiare delle misure di accoglienza. Il Tribunale decide nel merito entro 3 mesi con la sentenza.

In attesa della decisione del Tribunale il richiedente può svolgere attività lavorativa come ribadito dalla nota del Ministero dell'Interno del 13 luglio 2010<sup>41</sup>. Avverso la sentenza di primo grado si può fare ricorso alla Corte d'Appello entro 10 giorni dalla notifica o comunicazione della sentenza. La decisione deve essere adottata entro 3 mesi. Contro la sentenza negativa di secondo grado è possibile rivolgersi alla Cassazione entro 30 giorni dalla notifica della sentenza. Il ricorrente è ammesso come previsto dall'articolo 16 del D.lgs. 25/2008<sup>42</sup> al gratuito patrocinio.

In realtà, prima di stabilire con un provvedimento definitivo se un richiedente asilo vada tutelato o rimpatriato possono trascorrere anche 4 anni e costare allo Stato quasi 50 mila euro, denaro sparso tra centri di accoglienza, alloggi e hotel. Infatti, lo Stato italiano dà agli enti che accolgono gli immigranti circa 30 euro al giorno per ogni persona (pari a circa euro 900 mensili) e questo ha permesso l'assunzione di nuovo personale. La cifra copre tre pasti giornalieri, l'affitto, bollette (acqua, luce, gas e rifiuti), vestiario, due schede telefoniche ad immigrato, le medicine, visite mediche e lavanderia.

---

<sup>39</sup>[www.integra.it](http://www.integra.it) ( Diniego si può fare Ricorso al TAR - Corte d'appello - Cassazione)

<sup>40</sup>TAR è il Tribunale Amministrativo Regionale

<sup>41</sup>Nota del Ministero dell'Interno D.lgs. n. 140/2005

<sup>42</sup>Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

Emerge, dunque, che le strutture di accoglienza, se strutturate ed organizzate secondo la legge (ndr), producono un impatto positivo sul territorio, generando un indotto in termini di professionalità di consulenze e servizi.<sup>43</sup> In questa tesi si dimostrerà come un'associazione culturale, accogliendo richiedenti asilo, diventi un'impresa sociale.

Contestualmente al provvedimento di diniego, la questura consegna un provvedimento di espulsione. Se l'espulsione contiene l'invito di lasciare il territorio in 15 giorni solo nei casi in cui è stato rilasciato un precedente permesso di soggiorno per richiesta asilo.

Il sistema di rimpatrio funziona ancora in modo imperfetto. La percentuale delle decisioni di rimpatrio effettivamente eseguite evidenzia la difficoltà di utilizzare questa misura. E' allora urgente rivedere questo strumento, anche a fronte al mancato rispetto dell'obbligo di lasciare il territorio italiano. Questa soluzione non è facile da realizzare e, nelle condizioni attuali, non è risolutiva a fronte di numeri rilevanti di persone giunte in Italia in modo irregolare e che non avranno titolo di riconoscimento della protezione internazionale. Per favorire tempi di rimpatrio rapidi e certi, ove è necessario vanno rinegoziati gli accordi bilaterali già in essere di cooperazione con i paesi di transito e di origine.

Nel 2016 la commissione europea ha presentato a Strasburgo il nuovo schema di accordi bilaterali ( i cd Compacts )<sup>44</sup> che verranno sottoscritti con sette Paesi africani (Nigeria, Mali, Niger, Senegal ed Etiopia) e medio oriente (Giordania e Libano) nel tentativo di coinvolgerli nella gestione dei flussi migratori.<sup>45</sup>

Può fare domanda lo straniero che intenda chiedere protezione dallo Stato italiano perché fugge da persecuzioni, torture o dalla guerra, anche se ha fatto ingresso in Italia in modo irregolare ed è privo di documenti. Il richiedente dovrà motivare nella domanda le circostanze di persecuzione o danno grave che ne hanno motivato la fuga. Gli agenti di questa persecuzione o danno grave possono essere lo Stato, partiti o organizzazioni che controllano lo Stato o una parte del suo territorio o soggetti non statuali qualora lo Stato, o chi lo controlla, non vogliono fornire protezione alla vittima di persecuzione o danno grave.

---

<sup>43</sup> Centro studi e ricerche IDOS, "Dossier statistico immigrazione 2015", CONFRONTI, Roma 2015

<sup>44</sup> Si chiama **Migration compact** (patto sulla migrazione) la proposta presentata dal governo Renzi all'Ue per ridisegnare le politiche europee per quanto riguarda i rapporti con i paesi terzi e in particolare con quelli africani, dai quali arriva e continuerà ad arrivare il grosso dei flussi diretti verso la sponda sud dell'Europa.

<sup>45</sup> [www.africaeuropa.it](http://www.africaeuropa.it) (I nuovi accordi tra UE e Africa per gestire le migrazioni)

## **2.2.1 – Le differenti forme di protezione**

### **Protezione internazionale (richiedente asilo)<sup>46</sup>:**

Richiedente protezione internazionale è la persona che, fuori dal proprio Paese d'origine, presenta in un altro Stato domanda per il riconoscimento della protezione internazionale. Il richiedente rimane tale, finché le autorità competenti (in Italia le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale) non decidono in merito alla stessa domanda di protezione.

### **Protezione sussidiaria**

La protezione sussidiaria è un'ulteriore forma di protezione internazionale. Chi ne è titolare pur non possedendo i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato viene protetto in quanto, se ritornasse nel Paese di origine, andrebbe incontro al rischio di subire un danno grave.

Questa definizione viene enunciata dall'art. 2, lettera g. del Decreto legislativo n. 251/2007.

### **Protezione umanitaria**

Nel caso in cui la Commissione territoriale, pur non accogliendo la domanda di protezione internazionale, ritenga possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, provvede alla trasmissione degli atti della richiesta di protezione al questore competente per un eventuale rilascio di un permesso di soggiorno per protezione umanitaria (art. 5, comma 6 del decreto legislativo n. 286/1998).

## **2.2.2 – Termini per la presentazione della domanda**

Non ci sono termini di tempo per la presentazione della domanda. La domanda può essere presentata anche dopo gli otto giorni cui sembra fare riferimento la procedura.

## **2.2.3 – Dove presentare la domanda**

La domanda deve essere presentata presso la Polizia di frontiera o la Questura, che non necessariamente deve essere quella di frontiera, ma può essere quella nella quale il richiedente intende avere domicilio. La Questura rilascia un documento che certifica la richiesta e la data dell'appuntamento per la verbalizzazione.

La domanda sarà verbalizzata dai funzionari di polizia utilizzando un modello, detto **C3**, che contiene molte informazioni di carattere anagrafico e poche domande sulle cause che hanno spinto il richiedente ad allontanarsi dal proprio Paese e chiedere protezione.

---

<sup>46</sup>Le differenti forme di protezione per lo status del richiedente asilo



È più opportuno quindi, al momento della richiesta di asilo, consegnare agli atti una memoria scritta, nella propria lingua e/o con una traduzione. Per la redazione di questa memoria può essere utile rivolgersi ad un Comune o associazione che si occupati di tutela del diritto di asilo per ricevere un aiuto.

Devono essere presentati documenti che confermino quanto dichiarato, se disponibili (articoli di giornale, foto, documenti ufficiali quali denunce o referti medici, ecc.). La mancanza di prove non deve essere motivo di esclusione dall'accesso alla procedura.

#### **2.2.4 – La domanda non può essere respinta dalla questura**

Se lo straniero è in possesso di passaporto dovrà consegnarlo alla Polizia, con quattro foto, il domicilio eletto (dovrà consegnare quindi la dichiarazione di ospitalità e relativi documenti, contratto d'affitto o rogito e documento d'identità dell'ospitante) e sarà sottoposto a rilievi fotodactyloscopici.

In caso il richiedente non posseda il passaporto poiché era pericoloso per lui rivolgersi al proprio governo, situazione non insolita tra i richiedenti asilo, può essere utile produrre al momento della domanda un certificato anagrafico, la carta d'identità del proprio paese, che, se ai sensi della legge non possono sostituire il passaporto, possono costituire documenti anagrafici utili per accertare l'identità.

Al momento della domanda è consigliabile fare richiesta di essere ascoltati personalmente dalla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale competente. Il richiedente ha l'obbligo, se convocato, di presentare in Commissione.

Al momento della domanda il richiedente eleggerà un domicilio presso il quale saranno inviate tutte le comunicazioni o gli appuntamenti, pertanto è utile che sia aggiornato o che chi vi abita trasmetta tempestivamente le comunicazioni.

Nei giorni immediatamente successivi alla domanda la Questura dovrebbe rilasciare un attestato nominativo, in attesa del permesso di soggiorno per richiesta asilo, che dovrebbe esser rilasciato entro 30 giorni. Il rilascio del permesso per richiesta asilo avviene qualora la Questura, dopo avere effettuato accertamenti, abbia verificato che l'Italia è il paese competente ad esaminare la domanda di protezione internazionale e che non sussistono gli estremi per un trattenimento nei CIE o per l'accoglienza nei CARA. Il Prefetto stabilisce un luogo di residenza o un'area geografica dove i richiedenti possono muoversi.

### **2.2.5 – Documentazione aggiuntiva**

È comunque possibile, in ogni fase che precede l'audizione e in linea teorica anche dopo l'audizione prima che sia stata presa la decisione, presentare memoria integrativa, o prove di quanto raccontato, delle quali si sia entrati in possesso dopo la prima verbalizzazione.

Nel caso di persone vittime di tortura un'importante documentazione che può essere fornita è quella medica, che dia un riscontro ed un resoconto delle violenze subite, meglio se realizzata da personale medico specializzato, secondo la traccia fornita dal Protocollo di Istanbul, finalmente tradotto anche in lingua italiana.

### **2.2.7 – Chi non può ottenere la protezione**

Non può essere riconosciuto rifugiato o beneficiario di protezione sussidiaria chi rientra nelle seguenti categorie:

- chi abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità;
- chi abbia commesso un crimine grave di diritto comune al di fuori del paese di accoglimento e prima di esservi ammesso in qualità di rifugiato;
- chi si sia reso colpevole di azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite.

La precedente normativa precludeva l'accesso alla procedura a chi era stato condannato per i reati previsti dall'articolo 380, comma 1 e 2 del Codice di procedura penale. La suddetta causa ostativa non è più in vigore. La valutazione sulla inammissibilità alla procedura rispetto ai reati e crimini gravi non può essere effettuata dalla Questura che riceve la domanda ma deve essere effettuata dalla Commissione territoriale competente.

Se lo straniero è considerato un pericolo per la sicurezza e l'ordine dello Stato la sua domanda non sarà riconosciuta, ma dovrà comunque essere esaminata.

Se lo straniero è già stato riconosciuto rifugiato in un altro paese firmatario della convenzione di Ginevra o ha reiterato la medesima domanda dopo aver ottenuto un diniego, la domanda sarà dichiarata inammissibile dalla Commissione territoriale competente ma deve comunque essere ricevuta dalla Questura.

La domanda può essere, inoltre, rigettata per manifesta infondatezza quando risulta la palese insussistenza dei presupposti previsti dal decreto sulle qualifiche, o quando risulta che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento.

Scompare, di fatto, la discrezionalità in precedenza in capo alle Questura, sulla ricevibilità della domanda.

### **2.2.8 – Chi decide della domanda**

L'autorità competente alla decisione in merito alla domanda di protezione internazionale è la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale.

Le Commissioni attualmente sono dieci, portate a venti con il Decreto Legge n. 119 del 22 agosto 2014. Con decreto ministeriale del 10 novembre 2014 sono state istituite, sino al 31 dicembre 2015, alcune sezioni delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, composte dai membri supplenti delle Commissioni stesse, per fare fronte all'eccezionale incremento delle domande di asilo.

La Commissione competente è quella del luogo nel quale la domanda è stata presentata, salvo il caso in cui sia disposto il trattenimento o l'accoglienza nei CARA, per il quale è competente la Commissione nella quale si trova il centro.

### **2.2.9 – Esiti possibili dell'audizione presso la commissione territoriale**

La Commissione Territoriale può riconoscere una forma di protezione internazionale, asilo politico o protezione sussidiaria, non riconoscere alcuna forma di protezione, rigettare la domanda per manifesta infondatezza, valutare la domanda inammissibile (qualora sia già stata esaminata da altro paese europeo), oppure, per motivi non riconducibili alla sicurezza della persona ma per gravi motivi umanitari, può chiedere alla Questura il rilascio di un permesso per protezione umanitaria (si noti che sono differenti dai P.S. per motivi umanitari rilasciati fino al gennaio 2008, parificati alla protezione sussidiaria).

### **2.3 – Normativa e status di rifugiato: il caso delle persecuzioni**

Atti di persecuzione e motivi di persecuzione che, se riconosciuti, consentiranno al richiedente di avere riconosciuto lo status di rifugiato; oppure di danno grave, che se riconosciuto, consente al richiedente di avere riconosciuta la protezione sussidiaria.

Entrambe le forme di protezione, a differenza di quanto accadeva con le precedenti disposizioni, sono degli status, quindi la revoca degli status può essere disposta solo dopo accertamento della situazione individuale e con una procedura specifica.

## **LO STATUS DI RIFUGIATO:**

Lo status di rifugiato è riconosciuto in presenza di atti di persecuzione per determinati motivi:

## **ATTI DI PERSECUZIONE:**

Ai fini della valutazione del riconoscimento dello status di rifugiato, gli atti di persecuzione come stabilito dalla Convenzione di Ginevra, devono alternativamente:

- a) essere sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa;
- b) costituire la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona una violazione grave dei diritti umani fondamentali;

## **GLI ATTI DI PERSECUZIONE POSSONO, TRA L'ALTRO, ASSUMERE LA FORMA DI:**

- a) atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale;
- b) provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio;
- c) azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie;
- d) rifiuto di accesso ai mezzi di tutela giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria;
- e) azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo potrebbe comportare la commissione di crimini, reati o atti considerati crimini di guerra o contro l'umanità;
- f) atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia.

## **MOTIVI DI PERSECUZIONE:**

1. Al fine del riconoscimento dello status di rifugiato, gli atti di persecuzione devono essere riconducibili ai motivi di:

- a) "razza";
- b) "religione";
- c) "nazionalità";
- d) "particolare gruppo sociale";
- e) "opinione politica".

Nell'esaminare se un richiedente abbia un timore fondato di essere perseguitato, è irrilevante che il richiedente posseda effettivamente le caratteristiche razziali, religiose, nazionali, sociali o politiche che provocano gli atti di persecuzione, purché una siffatta caratteristica gli venga attribuita dall'autore delle persecuzioni.

Il riconoscimento dello status di rifugiato consente:

- 1. il rilascio di un permesso di soggiorno per asilo politico della durata di 5 anni;
- 2. il rilascio del titolo di viaggio per rifugiati per potersi recare all'estero;
- 3. il rilascio del tesserino di rifugiato che consente ulteriori rinnovi e pratiche;
- 4. di fare richiesta di cittadinanza per naturalizzazione dopo soli 5 anni;
- 5. di ricongiungere la propria famiglia, o effettuare una coesione, in base ai requisiti previsti dalla legge (art.29 bis D.lgs. 286/98), ma senza dimostrare alloggio e reddito, e con facilitazioni per quanto riguarda i documenti attestanti il legame familiare;
- 6. accesso all'occupazione;
- 7. accesso all'istruzione;
- 8. assistenza sanitaria e sociale (invalidità civile, assegno di accompagnamento, assegno di maternità) a parità coi cittadini italiani.

## **LA PROTEZIONE SUSSIDIARIA:**

La protezione sussidiaria è riconosciuta in presenza di danno grave ai danni della persona.

Ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria, sono considerati danni gravi:

- a) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte;
- b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine;
- c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

## **IL RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE SUSSIDIARIA CONSENTE:**

il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione sussidiaria della durata di 5 anni il rilascio del titolo di viaggio per potersi recare all'estero, quando sussistono fondati ragioni che non consentono al titolare di protezione sussidiaria di chiedere il passaporto alla Rappresentanza diplomatica o consolare del Paese d'origine;

1. di ricongiungere la propria famiglia, o effettuare una coesione, in base ai requisiti previsti dalla legge (art.29 bis D.lgs. 286/98), ma senza dimostrare alloggio e reddito, e con facilitazioni per quanto riguarda i documenti attestanti il legame familiare;
2. accesso all'occupazione;
3. accesso all'istruzione;
4. assistenza sanitaria e sociale (invalidità civile, assegno di accompagnamento, assegno di maternità) a parità coi cittadini italiani.

## **COSA ACCADE DOPO LA PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA:**

### **Accoglienza nei CARA**

In seguito alla presentazione della domanda di asilo la Questura ha facoltà di decidere in merito all'accoglienza o al trattenimento del richiedente.

Il trattenimento nei Centri di identificazione e la procedura semplificata non sono più previsti dall'ordinamento che ora parla di accoglienza nei CARA, che è disposta: per verificare o determinare la sua nazionalità o identità qualora egli non sia in possesso dei documenti di viaggio o di identità, oppure abbia, al suo arrivo nello Stato, presentato documenti risultati falsi. L'“accoglienza” è limitata al tempo necessario per compiere gli accertamenti e comunque non può superare i 20 giorni; quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo. L'accoglienza è disposta per il tempo necessario all'esame della domanda e comunque per un tempo non superiore a 35 giorni; quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare.

L'accoglienza è disposta per il tempo necessario all'esame della domanda e comunque per un tempo non superiore a 35 giorni.

Nel caso in cui il richiedente sia accolto in un CARA gli sarà rilasciato non il permesso di soggiorno ma un attestato nominativo.

Allo scadere del periodo di accoglienza al richiedente è rilasciato un permesso per richiesta asilo della durata di tre mesi.

## **Trattenimento nei CIE**

Il richiedente sarà invece trattenuto nei CIE se: è destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento;

1. ha commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità;
2. ha commesso un crimine grave di diritto comune fuori del paese ospitante prima di essere ammesso come rifugiato;
3. si è reso colpevole di atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite;
4. è stato condannato in Italia per uno dei delitti indicati dall'articolo 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, ovvero per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati, o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite.

Nel caso in cui il richiedente sia inviato a un CIE gli sarà rilasciato non il permesso di soggiorno ma un attestato nominativo. La normativa non fa riferimento a limiti per il trattenimento.

Qualora il trattenimento non venga disposto il richiedente, dopo le verifiche in merito allo Stato competente per l'esame della domanda ai sensi del Regolamento del Consiglio 343/2003 effettuate con il confronto delle impronte digitali attraverso il sistema EURODAC<sup>47</sup>, riceve un attestato nominativo e poi il permesso di soggiorno per richiesta di asilo della durata di tre mesi e rinnovabile fino al termine della procedura. Con questo permesso si può chiedere l'attribuzione del codice fiscale e si deve effettuare l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale. Il richiedente ha diritto alle prestazioni sanitarie in esenzione alla compartecipazione alla spesa.

## **NON PUÒ SVOLGERE ATTIVITÀ LAVORATIVA:**

Dopo due mesi dal rilascio del primo permesso, se la procedura non si è ancora conclusa deve essere rilasciato un permesso della durata di sei mesi che consente di svolgere attività lavorativa. Tale permesso di soggiorno riporta la dicitura "attività lavorativa".

Alle persone che non rientrano nei casi di accoglienza nei CARA o di trattenimento dovrebbe essere garantita l'accoglienza nel Sistema di Protezione. Infatti, il Decreto n. 140 del 30 maggio 2005 obbliga i paesi all'accoglienza dei richiedenti che si siano recati in Questura per la presentazione della domanda entro 8 giorni dall'ingresso. Il richiedente asilo deve fare richiesta di

---

<sup>47</sup>EURODAC, significa *European Dactyloscopie*, è il database europeo con sede in Lussemburgo, delle impronte digitali per coloro che richiedono asilo politico e per coloro che sono entrati clandestinamente nel territorio dell'Unione europea.

accoglienza al momento della presentazione della domanda, dichiarando di non essere in possesso di mezzi di sostentamento propri.

Per chi abbia diritto all'accoglienza nello SPRAR ma non sia accolto nel sistema di protezione è possibile chiedere un contributo economico dallo Stato, facendo richiesta scritta all'Ufficio Stranieri della Questura che la inoltra alla Prefettura della provincia in cui vive.

La parti che seguono (da pagina 40 a pagina 49) evidenziano la complessità delle procedure e modalità relative ai minori stranieri non accompagnati . Sono desunte da:

- 1) [www.piuculture.it/tag/save-the-children](http://www.piuculture.it/tag/save-the-children)
- 2) [www.piuculture.it/2017/04/minori-stranieri-non-accompagnati-bene-la-legge-ora-va-attuata/](http://www.piuculture.it/2017/04/minori-stranieri-non-accompagnati-bene-la-legge-ora-va-attuata/)
- 3) [www.camera.it/minori\\_stranieri\\_non\\_accompagnati](http://www.camera.it/minori_stranieri_non_accompagnati)
- 4) [www.savethechildren.it](http://www.savethechildren.it)
- 5) [www.vita.it/it/article/2017/03/29/protezione-ai-minori-stranieri-non-accompagnati-approvata-la-legge,](http://www.vita.it/it/article/2017/03/29/protezione-ai-minori-stranieri-non-accompagnati-approvata-la-legge)

il cui accesso è stato effettuato nel periodo febbraio – giugno 2017.

## **2.4 – I minori stranieri non accompagnati**

I minori stranieri, anche se entrano irregolarmente in Italia, sono titolari di tutti i diritti sanciti convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989, ratificata in Italia e resa esecutiva con la Legge n. 16 del 1991. La convenzione stabilisce che tutte le decisioni che riguardano i minori non accompagnati deve essere tenuto in conto come considerazione più importante il superiore interesse del minore (principio del superiore del minore) e che i principi da essa sanciti devono essere applicati a tutti i minori senza discriminazioni (principio di non discriminazione).<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup>convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989, ratificata in Italia e resa esecutiva con la Legge n. 16 del 1991



Figura 2.1 : minori stranieri non accompagnati (MSNA)



Fonte: Foto coopcrescereinsieme.org <sup>49</sup>

## 2.4 – I minori stranieri non accompagnati

I minori stranieri, anche se entrano irregolarmente in Italia, sono titolari di tutti diritti sanciti convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989, ratificata in Italia e resa esecutiva con la Legge n. 16 del 1991. La convenzione stabilisce che tutte le decisioni che riguardano i minori non accompagnati deve essere tenuto in conto come considerazione più importante il superiore interesse del minore (principio del superiore del minore) e che i principi da essa sanciti devono essere applicati a tutti minori senza discriminazioni (principio di non discriminazione). Inoltre, a convenzione riconosce a tutti i minori un'ampia serie di diritti, tra cui il diritto alla protezione, all'istruzione, alla salute, all'unità familiare, alla partecipazione, alla tutela dallo sfruttamento.

Una delle criticità principali della gestione degli arrivi sulle coste italiane è l'assistenza e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, un gruppo particolarmente vulnerabile di migranti.<sup>50</sup> Secondo le stime di “Save the children”, dal primo gennaio al 25 giugno 2015 sono arrivati via mare, solo in Italia, almeno 6.300 minori, di cui 4.000 circa non accompagnati.<sup>51</sup>

<sup>49</sup><http://www.piuculture.it>. Minori stranieri non accompagnati (MSNA)

<sup>50</sup>Centro studi e ricerche IDOS, “Dossier statistico immigrazione 2015”, CONFRONTI, Roma 2015  
[www.savethechildren.it](http://www.savethechildren.it)

<sup>51</sup>Save the Children, creata il 19 maggio 1919, è nota come rete di associazioni umanitarie nazionali facenti capo a International Save the Children Alliance, organizzazione non governativa con lo scopo di tutela dei minori e con sede a Londra. Presente in 27 paesi, Save the Children è rappresentata in Italia con lo status di ONLUS.

Fino ad oggi l'Italia ha affrontato l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati solo in termini di emergenza, con un continuo rimpallo di competenze e di responsabilità tra le istituzioni locali e nazionali.

I minori non accompagnati potranno accedere allo SPRAR nei limiti delle risorse e dei posti disponibili. A regime sono pertanto previste: una prima accoglienza in strutture governative ad alta specializzazione; una accoglienza di secondo livello nell'ambito dello SPRAR adeguatamente potenziato.

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

Le necessarie risorse sono state trasferite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali attraverso il Ministero dell'interno. Bisogna tuttavia rilevare che l'attuale dotazione del fondo per l'accoglienza dei minori non accompagnati è del tutto insufficiente rispetto alle esigenze. Il processo di individuazione e allestimento delle nuove strutture risulta, inoltre, piuttosto lento e faticoso, con conseguenti ritardi nel trasferimento dei minori dalle strutture di prima accoglienza.<sup>52</sup>

Save the children lancia oggi un forte allarme sul rischio concreto che il disegno di legge sul sistema di accoglienza e protezione per i minori stranieri non accompagnati non veda la luce, esponendo migliaia di minori soli arrivati nel nostro Paese a sofferenze e rischi di ogni tipo. Sono infatti quasi 26.000 i minori soli, anche giovanissimi, arrivati via mare nel 2016, e quelli arrivati nel primo mese del 2017 sono il 24% in più rispetto a gennaio 2016. La necessità di un sistema strutturato ed efficiente che li possa proteggere in modo adeguato, come quello previsto dalla legge, non è più rimandabile.

Grazie al senso di responsabilità dei gruppi politici di maggioranza e di opposizione che sostengono la legge e al suo relatore, il Senato era pronto ad approvare in via definitiva in questi giorni il d dl già approvato dalla Camera. Ma la chiusura dell'iter legislativo in Senato sembra oggi compromessa a causa di ulteriori modifiche richieste dalla Commissione Bilancio sulla base di un parere della Ragioneria di Stato, dopo che, alla Camera, il testo aveva già ottenuto il parere favorevole da parte del Ministero dell'Economia e della Finanza. Quindi, dopo l'auspicata approvazione da parte del Senato, il testo dovrà tornare alla Camera dei deputati per il varo

---

<sup>52</sup>Centro studi e ricerche IDOS, "Dossier statistico immigrazione 2016", CONFRONTI, Roma 2016  
SPRAR (Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati e strutture di accoglienza temporanee)

definitivo con tutti i rischi legati alle difficoltà del calendario in questo momento.

“I bambini ed i ragazzi cui si rivolge questa legge hanno aspettato troppo a lungo, il tempo per ogni bambino è una variabile fondamentale, ogni giorno che passa senza un sistema nazionale di protezione come quello definito dalla legge porta nuove sofferenze, ed espone i minori a rischi di ogni tipo,” ha dichiarato Raffaella Milano, Direttore Programmi Italia Europa di Save the Children, l’Organizzazione internazionale dedicata dal 1919 a salvare i bambini in pericolo e tutelarne i diritti.

“Lanciamo un appello urgente al Senato, alla Camera e al Governo affinché si arrivi alla immediata approvazione della legge. Non possiamo ancora aspettare senza dotarci di questo strumento fondamentale di civiltà e di tutela di bambini e di adolescenti soli che il nostro Paese ha il dovere di proteggere in quanto minori, ancor prima e a prescindere dalla loro condizione di migranti e di profughi.”<sup>53</sup>

Il decreto già approvato dalla Camera, e sostenuto dalle principali organizzazioni umanitarie e di tutela dei diritti, interviene sugli aspetti fondamentali per la vita dei minori migranti che arrivano in Italia senza genitori o adulti di riferimento: dalla procedura per accertare la minore età agli standard dell’accoglienza, dalla promozione dell’affido familiare alla figura del tutore, dalle cure sanitarie all’accesso all’istruzione, tutti tasselli fondamentali per la loro protezione e per facilitare il loro percorso positivo di integrazione.

La nuova disciplina sui minori non accompagnati presentata da vari partiti in parlamento italiano. La Camera ed il Senato hanno approvato una proposta di legge, di iniziativa parlamentare, che modifica la normativa vigente sui minori stranieri non accompagnati presenti in Italia, con l’obiettivo di rafforzare le tutele nei confronti dei minori e garantire un’applicazione uniforme delle norme per l’accoglienza su tutto il territorio nazionale. Il testo è ora all’esame della Camera per la terza lettura<sup>54</sup>. Contestualmente, nel corso della legislatura è stata data attuazione, con il D.Lgs. 142/2015, alla nuova direttiva europea in materia di accoglienza dei rifugiati e richiedenti protezione internazionale, che contiene specifiche disposizioni sui minori non accompagnati. Per sostenere le attività dei comuni sono state aumentate le risorse del Fondo nazionale per l’accoglienza dei minori non accompagnati ed è stata prevista la possibilità di accedere ai servizi di accoglienza finanziati con il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell’asilo, istituito per finanziare l’accoglienza dei soli richiedenti protezione internazionale.

---

<sup>53</sup> [www.vita.it](http://www.vita.it)

<sup>54</sup> Camera dei deputati e il senato

### **2.4.1 – La proposta di legge per i minori non accompagnati**

La proposta di legge, approvata dalla Camera nella seduta del 26 ottobre 2016 e dal Senato nella seduta del 2 marzo 2017 introduce una serie di modifiche alla normativa vigente in materia di minori stranieri non accompagnati al fine di definire una disciplina organica che rafforzi gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento. A seguito dell'approvazione di alcune modifiche da parte del Senato, il provvedimento è tornato all'esame della Camera per la terza lettura.

La I Commissione della Camera ha avviato l'esame in sede referente della proposta di legge nella seduta del 3 giugno 2014. Nell'ambito di tale esame è stata svolta un'indagine conoscitiva con le audizioni di organizzazioni e istituzioni che operano nel settore, nonché di esperti della materia. Nel corso dell'istruttoria si è reso necessario adeguare il testo della proposta di legge n. 1658, come modificata dalla Commissione, alle modifiche intervenute nel corso della legislatura, a seguito dell'entrata in vigore il D.Lgs 18 agosto 015, n. 142 (cd. decreto accoglienza), che ha dato attuazione alle direttive 2013/32/UE (procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale) e 2013/33/UE (relativa all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale).

Per quanto concerne il contenuto della proposta, le novità principali riguardano: le misure per l'accoglienza dei minori e, più in generale, il rafforzamento dei diritti e delle tutele in favore dei minori. Le disposizioni ivi previste si applicano ai minorenni non aventi cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trovano per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che sono altrimenti sottoposti alla giurisdizione italiana privi di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili in base alle legge vigenti nell'ordinamento italiano (art. 2).

Tra i principi, la proposta, da un lato, introduce esplicitamente un divieto assoluto di respingimento alla frontiera dei minori stranieri non accompagnati, respingimento che non può essere disposto in alcun caso (nuovo comma 1-bis dell'art. 19 del TU immigrazione).

Dall'altro, modifica la disciplina relativa al divieto di espulsione dei minori stranieri che, in base alla normativa vigente, può essere derogato esclusivamente per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato, stabilendo ulteriormente che, in ogni caso, il provvedimento di espulsione può essere adottato a condizione che non comporti "un rischio di danni gravi per il minore". E' altresì specificato che la decisione del tribunale per i minorenni, che ha la competenza in materia, deve essere assunta tempestivamente e comunque nel termine di 30 giorni.

## **2.4.2 – Le misure di accoglienza**

In tema di accoglienza, il testo introduce alcune modifiche alle disposizioni recate in proposito dal decreto n. 142 del 2015 (art. 4), con le quali:

- a) è ridotto da 60 a 30 giorni il termine massimo di trattenimento dei minori nelle strutture di prima accoglienza;
- b) è stabilito un termine massimo di 10 giorni per le operazioni di identificazione, mentre attualmente non è previsto alcun termine;
- c) è introdotto in via generale il principio di specificità delle strutture di accoglienza riservate ai minori;

Inoltre, a completamento della disciplina vigente, la proposta disciplina una procedura unica di identificazione del minore, che costituisce il passaggio fondamentale per l'accertamento della minore età, da cui a sua volta dipende la possibilità di applicare le misure di protezione in favore dei minori non accompagnati. Tale procedura prevede: un colloquio del minore con personale qualificato, sotto la direzione dei servizi dell'ente locale; la richiesta di un documento anagrafico in caso di dubbio sull'età ed, eventualmente, di esami socio-sanitari, con il consenso del minore e con modalità il meno invasive possibile; la presunzione della minore età nel caso in permangono dubbi sull'età anche in seguito all'accertamento (art. 5).

La proposta istituisce il Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel quale confluiscono le cartelle sociali dei minori non accompagnati, compilate dal personale qualificato che svolge il colloquio con il minore nella fase di prima accoglienza. La cartella include tutti gli elementi utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo per il minore, nel suo superiore interesse (art. 9).

In relazione alla rete di accoglienza, la proposta di legge estende pienamente l'accesso ai servizi del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati SPRAR a tutti i minori non accompagnati, a prescindere dai posti disponibili, come attualmente previsto. La capienza del Sistema dovrà pertanto essere commisurata alle effettive presenze dei minori sul territorio nazionale (art. 12).

## **2.4.3. – La tutela dei diritti dei minori**

Per potenziare l'efficacia delle tutele nei confronti dei minori non accompagnati, la proposta interviene su ulteriori aspetti della disciplina.

Un ambito di intervento (artt. 6 e 8) riguarda le modifiche alla disciplina del c.d. rimpatrio assistito, che consiste nel rimpatrio del minore finalizzato a garantire il diritto all'unità familiare dello stesso.

Il provvedimento può essere adottato solo se, in seguito a un'indagine specifica (c.d. indagini familiari) si ritiene che il rimpatrio sia opportuno nell'interesse del minore.

In materia, la proposta rende più celere l'attivazione delle indagini familiari e introduce un criterio di preferenza dell'affidamento ai familiari rispetto al collocamento in comunità di accoglienza. Inoltre, è spostata la competenza ad adottare i provvedimenti di rimpatrio assistito dal Ministero del lavoro al tribunale per i minorenni, che già oggi decide in merito ai provvedimenti di espulsione.

Per favorire e promuovere gli istituti di assistenza e protezione dei minori in stato di abbandono (tutela e affidamento), che già oggi si applicano anche ai minori stranieri non accompagnati, la proposta assegna agli enti locali il compito di sensibilizzare e formare affidatari per accogliere minori non accompagnati, in modo da favorire l'affidamento familiare in luogo del ricovero in una struttura di accoglienza; nonché prevede l'istituzione, presso ogni tribunale per i minorenni, di elenchi di tutori volontari disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato (artt. 7 e 11).

Alcune disposizioni della proposta sono poi finalizzate a rafforzare singoli diritti già riconosciuti ai minori non accompagnati. In particolare:

1. viene estesa la piena garanzia dell'assistenza sanitaria ai minori non accompagnati prevedendo la loro iscrizione al Servizio sanitario nazionale, che la normativa vigente considera obbligatoria solo per i minori in possesso di un permesso di soggiorno, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, dopo il ritrovamento a seguito della segnalazione (attualmente è comunque garantita a tutti i minori la tutela della salute);
2. è incentivata l'adozione di specifiche misure da parte delle istituzioni scolastiche e delle istituzioni formative accreditate dalle regioni idonee a favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo da parte dei minori, anche mediante convenzioni volte a promuovere specifici programmi di apprendistato (art. 14);
3. sono implementate le garanzie processuali e procedurali a tutela del minore straniero, mediante la garanzia di assistenza affettiva e psicologica dei minori stranieri non accompagnati in ogni stato e grado del procedimento (art. 15) e il riconoscimento del diritto del minore di essere informato dell'opportunità di nominare un legale di fiducia, anche attraverso il tutore nominato o i legali rappresentanti delle comunità di accoglienza, e di avvalersi del gratuito patrocinio a spese dello Stato in ogni stato e grado del procedimento (art. 16).

Infine, alcune disposizioni introducono misure speciali di protezione per specifiche categorie di minori non accompagnati, in considerazione del particolare stato di vulnerabilità in cui si trovano, come i minori non accompagnati vittime di tratta (art. 17).

Nel nostro ordinamento le disposizioni in materia di minori stranieri non accompagnati sono contenute principalmente negli articoli 32 e 33 del Testo unico in materia di immigrazione (D.Lgs. ..286/1998), nonché nel relativo Regolamento di attuazione (P.P.R. n. 394/1999) e nel D.P.C.M. n. 535 del 1999 .Specifiche disposizioni sull'accoglienza dei minori non accompagnati sono previste dal recente D.Lgs. n. 142/2015, con cui nel corso dell'attuale legislatura è stata recepita la direttiva 2013/33/UE relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo (c.d. direttiva accoglienza). Con riferimento particolare ai minori non accompagnati "richiedenti protezione internazionale", oltre al menzionato decreto, si applicano alcune disposizioni del D.Lgs n. 25 dl 2008 sulle procedure per la domanda di protezione internazionale (art. 19; art. 6, co. 2 e 3; art. 26, co. 5 e 6), e del D.Lg. n. 251/2007 (art. 28).

La definizione di "minori non accompagnati" comunemente utilizzata è quella specificata nell'articolo 2 della Direttiva Europea 2001/55/CE: "i cittadini di paesi terzi o gli apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile per essi in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono lasciati senza accompagnamento una volta entrati nel territorio degli Stati membri".

In ambito nazionale, riprendendo sostanzialmente le indicazioni europee, la definizione è ora contenuta nell'art. 2, co.1, del D.lgs.18/15 n. 142, secondo cui il minore non accompagnato è lo straniero (cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea e apolide), di età inferiore ai diciotto, che si trova, per qualsiasi causa, nel territorio nazionale, privo di assistenza e rappresentanza legale.

Per quanto riguarda le dimensioni del fenomeno, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali pubblica con cadenza bimestrale *report* statistici relativi ai dati sui minori stranieri non accompagnati segnalati in Italia. Inoltre, l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) promuove ogni due anni un'indagine nazionale che coinvolge tutti i Comuni italiani ai quali spetta la tutela e l'accoglienza dei minori non accompagnati presenti nel territorio.

#### **2.4.4 – Il fondo per l'accoglienza dei minori stranieri**

La legge di stabilità 2015 (L. 190/2014, art. 1, comma. 181-182) istituisce, a decorrere dal 1° gennaio 2015, il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nello stato di previsione del Ministero dell'interno. Nel nuovo fondo confluiscono le risorse dell'analogo Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dal decreto-legge 95/2012 (convertito dalla L. 135/2012) che viene

contestualmente soppresso. Inoltre, il nuovo fondo è incrementato di 2,5 milioni di euro all'anno a decorrere dal 2015 (art. 17, comma. 14).

Il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati è stato istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'art. 23, comma 11 (quinto periodo), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 95 (L. 135/2012), con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2012. L'istituzione del nuovo fondo fa parte di una serie di misure, recate dal medesimo art. 23, comma 11, volte ad assicurare la prosecuzione degli interventi connessi al superamento dell'emergenza umanitaria nel territorio nazionale, ivi comprese le operazioni per la salvaguardia della vita umana in mare, in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa. Attraverso il Fondo, il Ministro provvede, con proprio decreto, sentita la Conferenza unificata, alla copertura dei costi sostenuti dagli enti locali per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, nei limiti delle risorse stanziare.

Nel corso della legislatura, la dotazione del fondo è stata progressivamente incrementata: di 20 milioni per l'anno 2013, dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 120/2013 (L. n. 137/2013) nonché, di 40 milioni di euro per il 2014 e di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016 dall'art. 1, comma. 202 e 203, della L. 147/2013 (legge di stabilità 2014). Nel bilancio 2016 le risorse destinate al fondo risultano pari a 170 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017 e 120 milioni per il 2019. Il disegno di legge di bilancio 2017 dispone, infine, un incremento del Fondo di 50 milioni di euro a decorrere dal 2018 per adeguamento al fabbisogno.

Pertanto, secondo quanto previsto dal disegno di legge di bilancio 2017, il Fondo per l'accoglienza dei minori ha uno stanziamento pari a 170 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018 e 2019.

Inoltre, la legge di stabilità 2015 (art. 1, comma 183, L. 190/2014) ha stabilito che i minori stranieri non accompagnati accedono ai servizi di accoglienza finanziati con il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo.

Resta fermo quanto previsto dall'articolo 26, comma 6, del decreto legislativo n. 25/2008, relativo all'obbligo dell'autorità che riceve la domanda di protezione internazionale di informare immediatamente il Servizio centrale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati ai fini dell'inserimento del minore in una delle strutture operanti nell'ambito del Sistema di protezione stesso. La norma è finalizzata ad estendere l'assistenza della rete SPRAR anche ai minori stranieri non accompagnati che non hanno richiesto il riconoscimento del diritto di asilo. Infatti, solo i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, ai sensi del richiamato art. 26 del D.Lgs. 25/2008, sono immediatamente avviati nelle strutture di accoglienza del rete SPRAR (Camera dei deputati, Commissioni riunite I e II).



#### **2.4.5 – Le registrazioni dei vari partiti in merito alla proposta**

“Il disegno di legge di marzo 2017 che va a tutelare maggiormente i minori stranieri non accompagnati ha avuto rispose positive e concrete da parte di molti partiti italiani. Ad esempio il gruppo autonomia PSI riferendo alla Camera ha evidenziato l'importanza di non limitare la protezione solo nella prima fase dell'accoglienza, ma deve prevedere modalità di assistenza che favoriscano dei percorsi formativi che guidino il minore verso una piena autonomia.

L'area Popolare sottolinea il fatto che questi ragazzi richiedenti asilo non solo migranti ma prima di tutto sono minorenni, soli, senza una famiglia ed un punto di riferimento e che il riconoscimento dei diritti di questi bambini è un atto di civiltà e di giustizia.

Il nostro punto di riferimento è la Dichiarazione sui Diritti Universale dell'Uomo e la Convenzione ONU dei diritti dell'infanzia e della adolescenza. Questi bambini hanno diritto all'accoglienza, non per nostra bontà, ma perché è un loro diritto.

La sinistra italiana ha conferito evidenziando che 10 mila stranieri non accompagnati sono scomparsi in Italia dall'inizio del 2017.”<sup>55</sup>

La parti che seguono (da pagina 49 a pagina 57) evidenziano la complessità delle procedure e modalità relative al sistema di accoglienza territoriale/nazionale e i costi del sistema di accoglienza. Sono desunte da:

[http://www.meltingpot.org/La-procedura-per-il-riconoscimento-della-protezione,](http://www.meltingpot.org/La-procedura-per-il-riconoscimento-della-protezione)

<http://www.sprar.it>

<http://centroastalli.it/wp-content/uploads/2013/06/Il-sistema-di-accoglienza-per-richiedenti-asilo-e-rifugiati-in-Italia-punti-di-forza-e-criticita>

[http://www.ilpost.it/2016/05/29/sistema-accoglienza-migranti-italia,](http://www.ilpost.it/2016/05/29/sistema-accoglienza-migranti-italia)

il cui accesso è stato effettuato nel periodo gennaio – maggio 2017.

### **2.5 – Il sistema di accoglienza territoriale e nazionale**

Nel 2001, il Ministero dell'Interno Dipartimento per la libertà civili e l'immigrazione, L'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) siglarono un protocollo d'intesa per la realizzazione di un “Programma nazionale asilo”.

---

<sup>55</sup>Le registrazioni presi dalla radio RAI 1 dei vari partiti in merito alla proposta dei minori non accompagnati del 29 marzo 2017

Così, nasceva, il primo sistema pubblico per l'accoglienza di richiedente asilo e rifugiati, diffuso su tutto il territorio italiano, con il coinvolgimento delle istituzioni centrali, secondo una condivisione di responsabilità tra Ministero dell'Interno ed enti locali.<sup>56</sup>

La legge n.189/2002 ha successivamente istituzionalizzato queste misure di accoglienza organizzata, prevedendo la costituzione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)<sup>57</sup>. Attraverso la stessa legge il Ministero dell'Interno ha istituito la struttura di coordinamento del sistema, il Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali affidandone ad ANCI la gestione.

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è costituito dalla rete degli enti locali che per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. 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 informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico.

### **2.5.2 – Caratteristiche principali del sistema di produzione**

1. il carattere pubblico delle risorse messe a disposizione e degli enti politicamente responsabili dell'accoglienza, Ministero dell'Interno ed enti locali, secondo una logica di governance multilivello;
2. la volontarietà degli enti locali nella partecipazione alla rete dei progetti di accoglienza;
3. il decentramento degli interventi di "accoglienza integrata";
4. le sinergie avviate sul territorio con i cosiddetti "enti gestori", soggetti del terzo settore che contribuiscono in maniera essenziale alla realizzazione degli interventi;
5. la promozione e lo sviluppo di reti locali, con il coinvolgimento di tutti gli attori e gli interlocutori privilegiati per la riuscita delle misure di accoglienza, protezione, integrazione in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale.

### **2.5.3 – Progetti territoriali dello SPRAR**

Sono caratterizzati da un protagonismo attivo, condiviso da grandi città e da piccoli centri, da aree metropolitane e da cittadine di provincia.

---

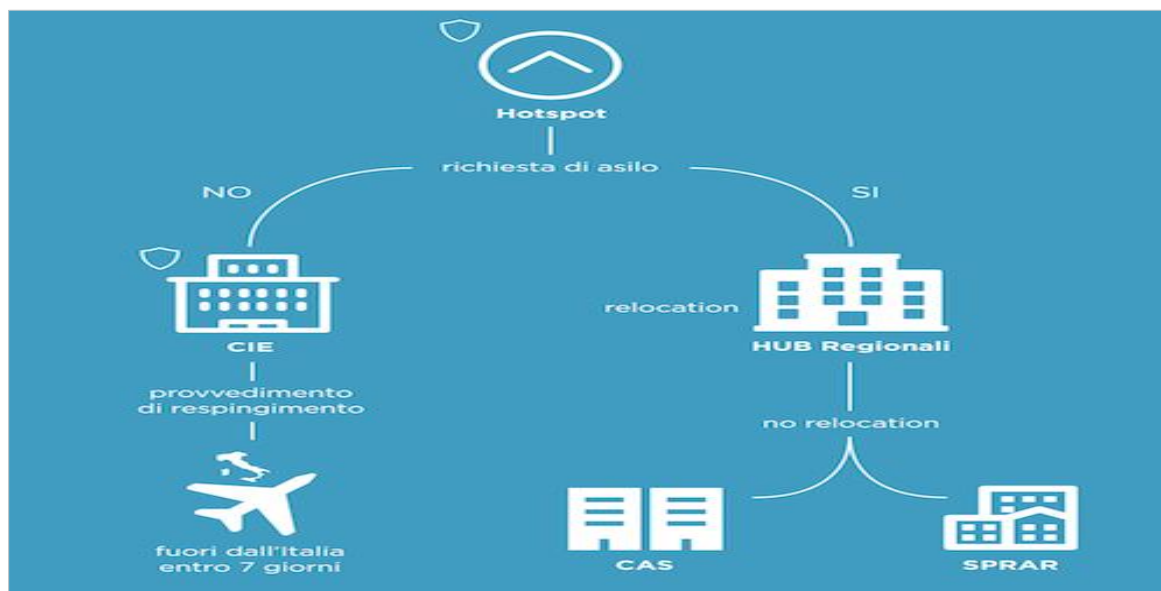
<sup>56</sup>SPRAR & Servizio Centrale

<sup>57</sup>SPRAR - Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati

A differenza del panorama europeo, in Italia la realizzazione di progetti SPRAR di dimensioni medio-piccole, ideati e attuati a livello locale, con la diretta partecipazione degli attori presenti sul territorio contribuisce a costruire e a rafforzare una cultura dell'accoglienza presso le comunità cittadine e favorisce la continuità dei percorsi di inserimento socio-economico dei beneficiari.

Il sistema di accoglienza dei migranti in Italia è diviso tra strutture di prima e di seconda accoglienza. La prima accoglienza è gestita dalle prefetture locali che rispondono al ministero dell'Interno, e ne fanno parte gli hotspot<sup>58</sup> e gli hub regionali sono nati dalla conversione di altre strutture che prima erano dedicate all'accoglienza dei migranti e dei richiedenti asilo, come i CARA e i CDA. La seconda accoglienza è formata agli SPRAR.<sup>59</sup>

**Figura 6.1:** sistema accoglienza



Il sistema di accoglienza in Italia (Il Post)<sup>60</sup>

## PRIMA ACCOGLIENZA

Sulla carta i migranti che arrivano via costa, come dice la road map del ministero degli Interni del settembre 2015, devono passare per un hotspot per l'identificazione e fotosegnalazione di ogni persona. In teoria, i migranti soccorsi in mare che fanno richiesta di protezione internazionale all'interno degli hotspot vengono ricollocati negli hub regionali: si parla sia di quelli che rientrano

<sup>58</sup> **Hotspot:** si tratta di centri attrezzati per identificare i migranti ove possono essere trattenuti in stato detentivo per un periodo di tempo limitato. **Hub regionali:** punti di raccolta dove i richiedenti asilo restano per circa tre o quattro settimane. Negli hub regionali andrà formalizzata la richiesta di asilo (oggi la richiesta viene formalizzata nelle Questure delle Province in cui sono situati i centri di accoglienza straordinari seguiti dalle Prefetture) e verranno tutti obbligatoriamente fotosegnalati e identificati

<sup>59</sup> Il Post è una testata registrata presso il Tribunale di Milano, 419 del 28 settembre 2009

<sup>60</sup> CARA e CDA ( Centri di accoglienza per richiedenti asilo), CAS ( Centri di accoglienza straordinaria), SPRAR (Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati e strutture di accoglienza temporanee)

nel cosiddetto programma di reclusione (siriani, iracheni, eritrei, che dovrebbero andare nei paesi dell'UE secondo una serie di quote) sia di tutti gli altri.

**Figura 6.2:** accoglienza in centro hub



**Fonte:** [www.laimomo.it](http://www.laimomo.it)

Le forze dell'ordine registrano i dati personali dei richiedenti asilo, li fotografano e ne raccolgono le impronte digitali entro 48 ore dal loro arrivo, eventualmente prorogabili a 72 al massimo. I migranti sono trattenuti fino a identificazione avvenuta. Nel caso rifiutino di essere registrati vengono trasferiti nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE)<sup>61</sup>, delle strutture detentive, in attesa di essere rimpatriati.

In base al Trattato di Dublino i migranti sono obbligati a presentare la richiesta di asilo politico nel paese di ingresso. Per questo motivo molti cercano di evitare gli hotspot o di farsi prendere le impronte digitali perché vogliono raggiungere i paesi dell'Europa centro-settentrionale. L'Italia e soprattutto la Grecia (principale paese d'ingresso fino alla chiusura della "rotta balcanica" a seguito dell'accordo UE-Turchia) rappresentano per i migranti solamente paesi di ingresso, all'interno dei quali sono spesso costretti a rimanere a seguito delle incongruenze dell'Accordo di Dublino che evidentemente necessita di urgenti modifiche, anche alla luce dei soli 5.000 profughi ripartiti sino ad oggi fra i paesi aderenti.<sup>62</sup>

Entro la fine del 2016, secondo la road map del ministero gli hub regionali dovrebbero arrivare a mettere a disposizione 15.550 posti rispetto ai 12mila del 2015. Qui i richiedenti asilo

---

<sup>61</sup>Centri di identificazione ed' espulsione (CIE)

<sup>62</sup>Convenzione di Dublino, Regulation (EU), of 26 June 2013, n. 604/2013, of the European Parliament and of the Council

dovrebbero rimanere tra i 7 e 30 giorni, al termine di questo periodo i migranti dovrebbero essere inseriti negli SPRAR che sono strutture di seconda accoglienza.

## **SECONDA ACCOGLIENZA**

La seconda categoria, almeno sulla carta, viene gestita dalle associazioni che presentano dei progetti in collaborazione con i comuni nei quali verrà istituita la loro struttura. Quindi un'associazione che vuole aprire uno SPRAR a Treviso, per esempio, presenta un progetto insieme al comune di Treviso, esiste una graduatoria, il primo vince e apre la struttura. In queste strutture aderiscono soltanto i richiedenti protezione internazionale, in attesa che la commissione territoriale competente e composta da quattro membri, di cui due del ministero degli Interni valuti la loro domanda e decida se accettarla o meno.

Nel 2015 i posti garantiti negli SPRAR erano 22mila, nel 2017 il ministero dell'Interno vorrebbe arrivare a 40 mila. Gli SPRAR a differenza degli hub regionali, dovrebbero garantire percorsi individuali di integrazione: si parla dell'apprendimento della lingua italiana ma anche di altri progetti che favoriscano una qualche formazione professionale. La Commissione territoriale dovrebbe decidere la sorte dei richiedenti asilo entro 18 giorni dalla loro richiesta (di solito le associazioni si fanno carico dei ricorsi, in caso di diniego). In realtà i tempi sono molto più lunghi e ci sono richiedenti asilo che attendono oltre un anno prima di ricevere la risposta dalla Commissione territoriale competente.

## **I PROBLEMI**

Gli SPRAR sono pieni e i richiedenti asilo rimangono nel sistema seconda accoglienza per più tempo del previsto, proprio a causa delle lentezze delle commissioni territoriali (che sono aumentate di numero). A questo si aggiungono le resistenze dei comuni a partecipare a progetti che potrebbero portare all'apertura di nuovi SPRAR, visto il costo politico che una decisione potrebbe comportare. Nel caso in cui gli SPRAR sono pieni, si crea una specie di tappo che blocca il trasferimento dei migranti dalla prima alla seconda accoglienza.

Per questo sono aperti i CAS, che sono una specie di replica degli hub ma che di fatto ospitano richiedenti protezione internazionale che avrebbero diritto ad accedere al circuito degli SPRAR. Anche i CAS sono gestiti dalle associazioni e cooperative che rispondono a un bando del ministero dell'Interno.

## STRUTTURE DI ACCOGLIENZA

Alla fine di luglio 2015 il sistema di accoglienza italiano per i richiedenti e titolari di protezione internazionale risulta frammentato e comprende diverse tipologie di strutture.<sup>63</sup>

**Tabella 6.1:** strutture di accoglienza

Acronimo	Nome	Caratteristiche	Normativa	Localizzazione
CPSA	Centri di primo soccorso e accoglienza	Ospitalità breve. Prime cure mediche e identificazione	Legge 563/1995	Agrigento, Lampedusa, Ragusa, Pozzallo, Lecce Otranto
CARA e CDA	Centri di accoglienza per richiedenti asilo	Ospitalità breve. Accertamenti su regolarità	Legge 40/1998	Gorizia, ancona, Roma, Bari, Catania, Crotone, Trapani, Cagliari, Brindisi ...
SPRAR	Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati e strutture di accoglienza temporanee	Ospitalità breve. Realizzazione di progetti di accoglienza integrata.	Legge 189/2002 Decreto normativo del 10 agosto 2016	Tutte le regioni italiane
CAS	Centri di accoglienza straordinaria	Ospitalità breve. Individuate con le prefetture	Dlgs 142/2015	Tutte le regioni italiane
CIE	Centri di identificazione ed espulsione	Ospitalità breve. Vengono reclusi i cittadini stranieri irregolari	Legge 40/1998 Legge 189/2002	Tutte le regioni italiane

L'intesa tra il governo e le regioni e gli enti locali, adottata nell'ambito della conferenza unificata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il 10 luglio 2014, ha approvato il piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di migranti, adulti, famiglie e minori non accompagnati con la finalità di organizzare e razionalizzare il sistema di accoglienza a livello nazionale.

Gli obiettivi del piano nazionale sono principalmente due:

1. dare risposte immediate alle impellenti esigenze di accoglienza delle persone che arrivano in numero elevato, specialmente sbarcando sulle coste del sud,
2. impostare contestualmente un piano strutturato di tutte le fasi dell'accoglienza. Questo

<sup>63</sup>Centro studi e ricerche IDOS, "Dossier statistico immigrazione 2015", CONFRONTI, Roma 2015

nuovo piano prevede 3 fasi:

3. Soccorso e prima assistenza, da realizzarsi in strutture governative dove si hanno tempi di permanenza breve.
4. Prima accoglienza, che dovrebbe avvenire in dieci centri a livello regionale e inter-regionale chiamati hub. Al momento ne esiste uno solo.
5. Seconda accoglienza ed integrazione. Tali interventi dovrebbero essere effettuati dallo SPRAR, destinato a divenire, quando adeguatamente ampliato, l'unico sistema di seconda accoglienza.

Per arrivare a questo obiettivo, è previsto un graduale assorbimento dei CAS, al fine di assicurare l'omogeneità degli standard qualificativi di accoglienza e dei servizi erogati. Tuttavia, va rilevato che nel mese di giugno 2015 la rete SPRAR accoglieva appena il 25% dei 78 mila richiedenti e titolari di protezione internazionali accolti in Italia. Oltre 10 mila persone erano ospitate nelle diverse tipologie dei centri governativi, mentre il 62% del totale risiedeva presso strutture di accoglienza temporanee.

Il coordinamento del sistema è affidato al tavolo di coordinamento nazionale ed ai tavoli di coordinamento regionali previsti dalle DM Interno n. 9225 del 17.10.2014.

Affinché il sistema possa risultare efficace e sostenibile, dovrà essere articolato sulla base di una stima degli arrivi sul territorio che consenta di determinare una previsione del fabbisogno di posti nelle diverse fasi dell'accoglienza.

L'esigenza di gestire i flussi che si muovono attraverso il mediterraneo ha portato alla programmazione della distribuzione dei migranti sul territorio per contingenti progressivi di 10 mila unità, secondo un sistema di quote regionali.

Nel corso del 2014 si è effettivamente alleggerita la pressione sui territori di sbarco: se nel 2013 il 55% dei migranti accolti era collocato in Sicilia e un ulteriore 20% in Puglia, nel 2014 in Sicilia ne risultano accolti il 22% ed in Puglia il 9%.

**Tabella 6.2:** Migranti nei centri di accoglienza per regione e tipologia e strutture ospitanti, valori assoluti e percentuali (18 giugno 2015) <sup>64</sup>

REGIONE	CAS	CARA, CDA ,		Totale	Distribuzione
		CPSA	SPRAR		%
<b>Sicilia</b>	5.457	5.135	4.457	15.049	19,2
<b>Lazio</b>	2.961	900	4.569	8.430	10,7
<b>Lombardia</b>	7.013	--	806	7.819	10,0
<b>Puglia</b>	1.669	2.315	1.739	5.723	7,3
<b>Campania</b>	4.405	--	1.050	5.455	7,0
<b>Emilia Romagna</b>	4.029	--	782	4.811	6,1
<b>Calabria</b>	1.577	1.336	1.795	4.708	6,0
<b>Piemonte</b>	3.597	--	889	4.486	5,7
<b>Toscana</b>	3.399	--	589	3.948	5,0
<b>Veneto</b>	3.576	--	303	3.879	4,9
<b>Marche</b>	1.687	106	538	2.331	3,0
<b>Friuli VG</b>	1.732	256	323	2.331	2,9
<b>Sardegna</b>	1.622	253	88	1.963	2,5
<b>Liguria</b>	1.227	--	311	1.538	2,0
<b>Molise</b>	975	--	405	1.380	1,8
<b>Umbria</b>	918	--	364	1.282	1,6
<b>Abruzzo</b>	1.026	--	217	1.243	1,6
<b>Basilicata</b>	667	--	382	1.049	1,3
<b>Trentino AA</b>	827	--	149	1.946	1,2
<b>Valle d'A</b>	103	--	--	103	0,1
<b>Totale</b>	48.467	10.301	19.716	78.484	100
<b>Distribuzione %</b>	61.8	13.1	25.1	100	--

**Fonte:** elaborazioni. sui dati Anci del Ministero dell'Interno

<sup>64</sup>Fonte dossier statistico emigrazione 2015 e elaborazione. sui dati Anci del Ministero dell'Interno



## I COSTI DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA

I costi per il finanziamento del sistema di accoglienza italiano risultano, secondo un'analisi comparata realizzata nel 2012 dal European Migration Network, abbastanza in linea con quelli dei principali paesi europei. Sebbene i dati analizzati si riferiscano al 2011, quando in Italia era in corso la cosiddetta “emergenza Nord Africa” (una situazione di fatto paragonabile per numero di arrivi a quella del 2014 e del 2015), il volume di spesa per il richiedente asilo è sostanzialmente in linea con quelli di altri paesi in situazione ordinaria<sup>65</sup>.

Anche il dato pro capite conferma che in Italia non sia una spesa particolarmente elevata, anzi inferiore a Svezia e Germania.

La fondazione Leone Moressa ha elaborato i dati forniti dal ministero dell'interno e dall'Anci: il costo medio pro capite, a febbraio 2015, era di 32,25 Euro, risultato della media tra costo dell'accoglienza in centri governativi CARA/CDA e CPSA (34,19 Euro), costo dell'accoglienza in strutture temporanee (30 Euro) e costo dell'accoglienza SPRAR (35,1 Euro), considerando anche i posti per i minori, il cui costo unitario è 45 Euro, e i posti per categorie vulnerabili e per ospiti con disagio mentale.

Per quanto riguarda l'accoglienza dello SPAR si sono analizzate le principali voci di costo per valutare l'impatto economico prodotto da questi progetti di accoglienza sui territori.

La spesa complessiva SPRAR nazionale è stata calcolata in 155 milioni di euro. Dato che la voce più consistente è quella del personale (38% della spesa totale), si evidenzia che oltre un terzo della spesa viene utilizzato per le retribuzioni di operatori e professionisti. La seconda voce in ordine di volume di spesa è la spesa generale per l'assistenza, in cui rientrano il vitto, l'abbigliamento, ecc.. ma anche il cosiddetto *pocket money*, (un contributo in denaro da corrispondere ad ogni beneficiario e destinato alle piccole spese personali).

---

<sup>65</sup>Centro studi e ricerche IDOS, “Dossier statistico immigrazione 2015”, CONFRONTI, Roma 2015

## CAPITOLO 3

### IL VALORE DELL'IMMIGRAZIONE

In questo capitolo metto in evidenza l'importanza del valore produttivo prodotto dai migranti per combattere gli stereotipi impropri divulgati quotidianamente dalla stampa.

L'immigrazione fa notizia ed occupa spazi sulle prime pagine dei giornali soprattutto quando le notizie sono negative, ma raramente si parla dei vantaggi economici per il paese ospitante. L'accoglienza dei migranti nei paesi dell'Eurolandia comporta sicuramente dei costi elevati che vanno a gravare nelle tasche dei cittadini europei. Costi non sempre quantificabili. Tuttavia, vi sono anche benefici che derivano da questo fenomeno, ma essi non vengono subito percepiti e neppure compresi. Uno studio del Fondo Monetario Internazionale ha ipotizzato che l'aumento straordinario del numero dei migranti potrà avere effetti positivi per l'economia europea. FMI sostiene che in particolare i paesi che hanno ricevuto il maggior numero di rifugiati aumenteranno il loro PIL già nell'arco del 2017 e inoltre sottolinea che più rapido avviene il processo di assimilazione nell'economia nazionale dei migranti maggiormente positiva sarà la crescita economica del paese ospitante.

#### 3.1 - Gli immigrati come valore produttivo

La fondazione Leone Moressa, che fa ricerche statistiche, ha svolto un'indagine sul contributo lavorativo degli stranieri in Italia nell'anno 2015. Da tale studio è emerso che gli stranieri presenti in Italia sono oltre 5 milioni e rappresentano l'8,3% della popolazione residente; va inoltre rilevato che contribuiscono sensibilmente all'andamento demografico permettendone l'incremento: infatti, tra gli italiani gli anziani sono 23,4% e solo il 3% tra gli stranieri. Per quanto riguarda la popolazione in età lavorativa, nel 2015 il 63,2% degli italiani aveva un impiego, mentre i lavoratori stranieri rappresentavano ben il 78,1% degli immigrati residenti in Italia.

Ma è soprattutto da punto di vista economico che la presenza degli stranieri si dimostra rilevante per l'economia nazionale: la ricchezza prodotta dagli stranieri nel 2015 è pari a 127 miliardi<sup>66</sup>, ossia l'8,8% del valore aggiunto nazionale; oltre la metà deriva dal settore dei servizi, come si evince dalla tabella 3.1, ma il maggiore contributo degli stranieri al PIL è dato dalla

---

<sup>66</sup>Il calcolo è basato sull'ipotesi che la produttività degli stranieri sia uguale in ogni settore a quella degli italiani. Cfr. Fondazione Leone Moressa, "Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione", Mestre ottobre 2016

manifattura per oltre il 20%.

**Tabella 3.1:** Valore Aggiunto prodotto dagli occupati stranieri – valori per settore

settori	% per settore degli occupati nel 2015	Milioni di euro	% per settore
Agricoltura	5,6%	5.032	3,9%
Manifattura	18,5%	26.079	20,5%
Costruzioni	10,1%	11.838	9,3%
Commercio	8,5%	10.108	7,9%
Alberghiero e ristorazione	10,3%	9.774	7,7%
Altri servizi	47,0%	64.578	50,7%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>127.408</b>	<b>100,0%</b>

*Elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Istat*

Se si considerassero tutto gli occupati stranieri in Italia, dipendenti di un'unica azienda comparando il valore aggiunto al fatturato aziendale, l'azienda si collocherebbe al 25° posto della classifica mondiale Fortune Global 500<sup>67</sup>; in una classifica di aziende italiane, si piazzerebbe immediatamente dietro il Gruppo Fiat, rappresentando, quindi, il secondo gruppo industriale italiano.

A livello europeo, il valore aggiunto prodotto dagli immigrati in Italia è di poco superiore a quello prodotto dal comparto tedesco della produzione di veicoli. Se si confronta, però, la produttività per occupato per lo stesso settore, in Germania essa supera i 135 mila euro, mentre per gli immigrati è di poco superiore ai 50 mila. La produttività è quindi l'aspetto negativo del valore economico della presenza di stranieri in Italia.

Il 47% della popolazione straniera in Italia è occupata (contro il 36% della popolazione italiana), ma nella maggior parte dei casi (66%) si tratta di lavori a bassa qualifica, che trovano solo in parte giustificazione dal basso titolo di studio della popolazione straniera.

---

<sup>67</sup>Ibid.

**Tabella 3.2:** Confronto occupazionale italiani e stranieri

	<b>Italiani</b>	<b>stranieri</b>
Occupati (15 ed oltre)	20.105.688	2.359.065
Incidenza occupati su popolazione totale	36,0%	47,0%
Tasso di occupazione (15-64 anni)	56,0	58,9
Percentuale di occupati a bassa qualifica	30,8%	66,0%
Titolo di studio medio-elevato* occupati	69,3%	55,2%

\*Diploma superiore/laurea

*Elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Istat*

Questa situazione si traduce in differenziali di stipendio e reddito molto alti tra la popolazione straniera e quella italiana, e quindi anche in tasse più basse versate. Solo di Irpef la differenza pro-capite tra italiani e stranieri è di 2 mila euro. Situazione che si traduce anche in povertà: nel 2015 le famiglie con almeno un componente straniero al di sotto della soglia di povertà erano il 38%, contro il 6% delle famiglie totali.<sup>68</sup>

Tuttavia, la migrazione continua a portare benefici al “sistema Italia”.

**Tabella 3.3:** Confronto stipendi e redditi italiani e stranieri

	<b>Italiani</b>	<b>Stranieri</b>	<b>Differenziale</b> <i>(diff. salario/reddito stranieri rispetto ad un lavoratore italiano)</i>
Stipendi dipendenti*	1.300	1.000	23,1%
Redditi IRPEF**	20.993	13.288	36,7%
Irpef versata***	5.060	3.060	39,5%

<sup>68</sup>Ibid .

### 3.2 - Benefici dell'immigrazione

Le contribuzioni pensionistiche versate da parte dei cittadini stranieri che lavorano in Italia, fanno parte di uno dei benefici, perché vanno a rinforzare il benessere dello Stato.

Appunto “pensioni”, è una delle principali voci della spesa pubblica nazionale e, vista l'età media, la popolazione straniera ne beneficia in misura molto marginale. Ad oggi, si può affermare che gli immigrati contribuiscono maggiormente ai versamenti dei contributi pensionistici obbligatori considerato il numero di stranieri in età lavorativa.

Nel 2014 la quota dei contributi previdenziali versati da lavoratori stranieri era pari a 10,9 miliardi. Ripartendo il volume complessivo per i redditi da pensioni medi, si può determinare che i contributi dei lavoratori stranieri permettono di sostenere il costo di circa 640 mila pensioni italiane<sup>69</sup>.

Se si prendono in considerazione anche gli altri contributi sociali, emerge che gli immigrati in Italia versano ogni anno 8 miliardi di contributi sociali e ne ricevono 3 in termini di pensioni e altre prestazioni sociali, con un saldo netto di circa 5 miliardi<sup>70</sup>.

Ma i benefici della presenza di lavoratori stranieri si estendono anche ad altri settori della finanza pubblica e dell'economia nazionale come si può vedere nella tabella 3.4.

**Tabella 3.4:** Alcuni benefici dell'immigrazione

	VALORE	% SUL TOTALE NAZIONALE
CONTRIBUTI PREVIDENZIALI NEL 2014	10,9 miliardi di €	
IRPEF VERSATA TRA 2009 E 2014	6,8 miliardi di €	8,7
IMPRESE STRANIERE NEL 2015	550.717	9,1
VALORE AGGIUNTO DELLE IMPRESE STRANIERE	96 miliardi di €	6,7

*Elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Istat-Mef-Infocamere*

<sup>69</sup> Centro studi e ricerche IDOS, “Dossier statistico immigrazione 2016”, CONFRONTI, Roma 2016  
ISTAT- Istituto nazionale di statistica

<sup>70</sup> in base a quanto affermato dal presidente dell'INPS, Tito Boeri.

### 3.3 – L’impatto sul PIL Italiano

L’immigrazione non porta solo benefici al paese ospitante, ma rappresenta, naturalmente, anche un costo. Negli ultimi anni i dibattiti sul costo e sulla gestione dell’immigrazione si è fatto sempre più acceso ed è quindi necessario cercare di quantificare il costo attuale derivante dalla presenza di stranieri domiciliati o residenti in Italia.

**Tabella 3.5:** Ripartizione spesa pubblica sul Pil, anno 2014 (*miliardi di €*)

	<b>UE28</b>	<b>Italia</b>
Previdenza	10,3	16,8
Istruzione	4,9	4,1
Sanità	7,2	7,2
<b>Totale spesa pubblica</b>	<b>48,2</b>	<b>51,2</b>

*Elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Eurostat*

Prima di esaminare il costo della componente immigrata, è opportuno un ragionamento sulla suddivisione della spesa pubblica. L’Italia è il paese europeo che spende di più per le pensioni: quasi il 17% del Pil (270 miliardi), contro il 10% della media dell’Unione Europea. Risulta in linea con la media europea il costo italiano per la sanità, mentre si investe sempre meno per l’istruzione.

Il forte sbilanciamento verso le pensioni non è assorbito dagli stranieri: gli extra-comunitari pensionati sono circa 71 mila, i comunitari nati nell’Europa dell’Est circa 25 mila. Quindi i pensionati stranieri sono circa 100 mila (dati Inps 2014), mentre i pensionati totali oltre 16 milioni (dati Istat). I settori in cui la spesa per l’immigrazione è più rilevante sono quelli del welfare e della sicurezza. Attraverso l’analisi dei costi Standard<sup>71</sup>, si evidenzia come il costo per l’accoglienza degli stranieri sia inferiore al 2% della spesa pubblica.

### 3.4 – L’impatto fiscale dell’immigrazione

Nel 2015 l’Irpef versata dagli immigrati è pari a 2.3 milione e nel 2016 hanno versato 7,2 miliardi nelle casse dello Stato. Dal 2010 a 2016 l’Irpef degli stranieri è aumentata del 13,4%, mentre il gettito degli italiani è diminuito dell’1,6%. L’Irpef versata dagli stranieri nell’ultimo anno è cresciuto del 6,4%, mentre la media pro-capite è aumentata del 2,3%.<sup>72</sup>

<sup>71</sup>Centro studi e ricerche IDOS, “Dossier statistico immigrazione 2016”, CONFRONTI, Roma 2016

<sup>72</sup>Fonte: [www.fondazioneleonemoressa.org/newsite/tag/economia-dell'immigrazione](http://www.fondazioneleonemoressa.org/newsite/tag/economia-dell'immigrazione)

**Tabella 3.6:** Spese a Costo Standard per gli immigrati, anno 2014 (*miliardi di €*)

	<b>Stima della spesa pubblica imputabile agli immigrati</b>
Sanità	4,0
Istruzione	3,7
Servizi sociali	0,6
Casa	0,3
Giustizia	2,0
Interno	1,0
Trasferimenti economici	3,1
<b>Totale</b>	<b>14,7</b>
<b>Incidenza sulla spesa pubblica italiana</b>	<b>1,75%</b>

*Elaborazioni su dati Mef e Corte dei Conti*

I dati sopra riportati dimostrano la reale incidenza della presenza di immigrati sull'economia e la finanza pubblica, evidenziandone luci ed ombre. Una valutazione più accurata del fenomeno, quindi, sarà possibile solo nel medio e lungo tempo.

## **CAPITOLO 4**

### **IMPRESE SOCIALI COME SISTEMA DI ACCOGLIENZA**

**PREMESSA:** normativa vigente che riguarda le cooperative sociali:

- legge n. 381 del 8 novembre 1991, Disciplina delle cooperative sociali;
- Decreto legislativo n. 155 del 24 marzo 2006, Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118;
- Legge n. 106 del 6 giugno 2016, delega al governo alla riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale.

#### **4.1 - Definizione di Terzo Settore**

In questo capitolo si definisce il concetto di terzo settore, che nell'ambito dell'immigrazione diventa rilevante poiché lo stato ed il mercato sono deficitari. Di seguito viene riportato lo studio di Debora Galeone, dove dimostra l'importanza della terza via e della nascita delle imprese sociali.

Prima di parlare dell'impresa sociale, si è ritenuto fondamentale definire il più ampio campo al quale appartiene, ovvero il cosiddetto Terzo Settore; la cui esistenza deriva dalla considerazione di un sistema economico sociale costituito da due soli attori: lo Stato (il Primo Settore) e il mercato (il Secondo Settore).

L'origine di questo settore, deriva essenzialmente da cause esterne legate al fallimento dello Stato e del mercato. L'importanza del Terzo Settore infatti è aumentata in modo direttamente proporzionale alla presa di coscienza dell'incapacità dello Stato e del mercato di far fronte ai crescenti bisogni di una società che chiede risposte sempre più concrete e complete alle molteplici esigenze poste in essere soprattutto da gruppi emarginati o comunque incapaci di soddisfare i propri bisogni primari.

A testimonianza di ciò, la mancanza di fiducia verso questi due attori è cresciuta notevolmente nel tempo, soprattutto negli anni più recenti, ritenendoli non più idonei a risolvere da soli le crisi che hanno colpito e che continuano a colpire i popoli: il primo, troppo burocratico, è ritenuto distante dal popolo, mentre il secondo è considerato non attento ai diritti umani e alle disuguaglianze sociali.



Il risultato di tutto ciò si è concretizzato nella ricerca di una “terza via” costituita dalle organizzazioni della società civile, distaccandosi così dalle logiche tradizionali e integrando due concetti che tra loro sembrano scontrarsi:

- da una parte è in grado di stimolare il diritto e la libertà di iniziativa autonoma della collettività al fine di migliorare la qualità della propria vita;
- dall'altra ha la capacità di mantenere sempre chiaro il proprio ideale di solidarietà, sottolineando l'idea che le persone non hanno responsabilità solo verso se stessi, ma anche verso tutte le altre persone a loro più o meno vicine.”<sup>73</sup>

È proprio questa capacità di far convivere struttura privata e scopo pubblico, in altre parole l'abilità a unire le varie iniziative private a finalità pubbliche, che ha permesso alle organizzazioni di volontariato, ma anche a tutte quelle appartenenti al Terzo Settore, di essere considerate sempre più importanti *partner* per l'elaborazione di nuove soluzioni alla crisi del *welfare state*, dando così vita a questo nuovo settore.

“I diversi sforzi che si sono susseguiti negli anni per definire correttamente e dettagliatamente tale settore (così da poter effettuare anche eventuali confronti tra Paesi) purtroppo non hanno ancora portato a un risultato chiaro, univoco e soprattutto condiviso, comportando così una difficile comparazione con l'estero. È opinione comune infatti che non si possa ricondurre il Terzo Settore a modelli precostituiti (come invece avviene per gli altri due) trattandosi di una realtà sociale, economica e culturale nuova e in rapida evoluzione.”<sup>74</sup>

“Tale settore perciò viene molto spesso definito “per negazione”, caratterizzandosi come l'insieme di attività e istituzioni che si collocano in mezzo ai due settori sopracitati, non rientrando né nell'impresa capitalistica tradizionale (la quale produce beni privati ed effettua relazioni con oggetto lo scambio di risorse economiche con lo scopo di produrre ricchezza) né in quella delle classiche amministrazioni pubbliche”<sup>75</sup> (le quali erogano beni e servizi pubblici e sono governate dal principio della redistribuzione della ricchezza).

---

<sup>73</sup>Il termine *welfare state* o “stato del benessere” indica un insieme di norme (sociali, politiche ed economiche) con le quali lo Stato assume il compito principale di promuovere la sicurezza e il benessere sociale ed economico dei cittadini, cercando di eliminare le varie disuguaglianze (con un'attenzione particolare agli individui meno benestanti). Questa tipologia di Stato diviene universale a partire dal 1948, anno in cui la Svezia introduce la pensione popolare fondata sul diritto di nascita e giunge in occidente, quindi anche in Italia, nel secondo dopoguerra. Studio di Debora Galeone, “l'evoluzione del volontariato in Europa e in Italia tra solidarietà e imprenditorialità” anno accademico 2013/2014.

<sup>74</sup>Nel 1997 era stata istituita una Commissione parlamentare per svolgere un'indagine sul Terzo Settore, ma nemmeno questa è arrivata a elaborare un'unica e chiara definizione al riguardo. Studio di Debora Galeone, “l'evoluzione del volontariato in Europa e in Italia tra solidarietà e imprenditorialità” anno accademico 2013/2014

<sup>75</sup>“Ricerca sul valore economico del Terzo Settore in Italia”, Unicredit Foundation, aprile 2012. Studio di Debora Galeone, “l'evoluzione del volontariato in Europa e in Italia tra solidarietà e imprenditorialità” anno accademico 2013/2014

“Esso è rappresentato quindi da organizzazioni di natura privata aventi lo scopo di produrre beni e servizi di utilità sociale a destinazione pubblica, senza ricavarne un profitto e promuovendo la partecipazione attiva dei cittadini. Per comprendere a pieno l’azione di queste organizzazioni è necessario integrare il ruolo economico con quello sociale, sfere che Stato e mercato tengono nettamente separate.

Rientrano in questo settore una molteplicità di istituzioni, aventi differenti funzioni, operanti in diversi settori e con differenti modelli di *governance*, ma tutti rivolti a fornire servizi alla persona (con particolare attenzione a coloro che vivono in condizioni di disagio economico o sociale) e con l’obiettivo di perseguire fini di pubblica utilità: le associazioni di promozione sociale(APS), le cooperative sociali, le associazioni riconosciute o meno, le fondazioni, le organizzazioni non governative (ONG), i comitati, le istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza, le società di mutuo soccorso, le organizzazioni caritatevoli a carattere religioso e naturalmente le organizzazioni di volontariato. È possibile quindi costruire una classificazione delle aggregazioni che fanno parte oggi del Terzo Settore (Tabella 4.1).”<sup>76</sup>

**Tabella 4.1:** I soggetti del Terzo Settore (con riferimento normativo).

<b>SOGGETTO</b>	<b>RIFERIMENTO NORMATIVO</b>
<b>Tipologia organizzativa</b>	<b>Associazione riconosciuta</b>
Associazione non riconosciuta	Artt. 36-42 c.c.
Fondazione	Art. 12 e artt. 14-35 c.c.
Comitato	Artt. 36-42 c.c.
<b>Tipologia giuridica</b>	<b>Cooperativa sociale</b>
Associazione di promozione sociale (APS)	L. n. 383/2000
Organizzazione di volontariato (OdV)	L. n. 266/1991
Organizzazione non governativa (ONG)	L. n. 49/1987
Società di mutuo soccorso	L. n. 3818/1886
Enti ecclesiastici	L. n. 222/1985
Qualifica civilistica	<b>Impresa sociale</b>
Qualifica fiscale	<b>Onlus</b>

Fonte: Ricerca sul valore economico del Terzo Settore in Italia 2016.<sup>77</sup>

Queste istituzioni possono essere divise in tre gruppi, a seconda della funzione che svolgono:

1. funzione di *advocacy* (tutela e promozione dei diritti sociali)→tutte le associazioni, le APS, le ODV, i comitati e la maggior parte degli enti ecclesiastici;

<sup>76</sup>Le associazioni di promozione sociale(APS), svolgono la maggior parte delle loro attività a beneficio dei propri membri (comprendono molte associazioni sportive e culturali). Le associazioni riconosciute o meno, le fondazioni, hanno il compito di amministrare beni e denaro destinati a uno scopo pubblico. Le organizzazioni non governative (ONG). Nate intorno agli anni sessanta, includono qualsiasi organizzazione locale, nazionale o internazionale di cittadini non create o dipendenti da strutture governative che operano nel campo della cooperazione internazionale e degli aiuti per lo sviluppo dei Paesi del Sud del mondo. Recentemente è stata costituita l’Associazione ONG italiane in cui rientrano quasi tutte le unità attive (circa 160), le quali operano in diversi settori: sanità, agricoltura, lotta alla povertà, assistenza ai rifugiati e alle vittime di guerra, sempre comunque con l’obiettivo di aiutare i Paesi del terzo e quarto mondo.

<sup>77</sup>Fonte: Ricerca sul valore economico del Terzo Settore in Italia 2016.”

2. funzione produttiva e redistributiva → “le cooperative”<sup>78</sup>, le imprese sociali, le ONG e gli enti ecclesiastici che vendono servizi (istituti scolastici, case di accoglienza, ecc.);

3. funzione ergativa → le fondazioni.

Il Terzo Settore, molto spesso denominato semplicemente “settore *non profit*”, rappresenta quindi un insieme ricco di entità molto eterogenee tra loro; ritrovando infatti al suo interno sia strutture semplici che altre più o meno complesse dal punto di vista organizzativo, ovvero dai gruppi informali alle imprese sociali (che analizzeremo in seguito).

Come accennato sopra però, nonostante le diverse difficoltà, i tentativi di definire questo settore e le sue organizzazioni non sono mancati. Si possono ricordare almeno tre definizioni rilevanti di queste organizzazioni: una “definizione economica”, la quale fare entrare in questa categoria solo gli enti che ricevono contributi da soggetti privati e non da scambi commerciali o da aiuti statali; una “definizione legale”, inserendo in tale settore solo le organizzazioni che possiedono come forma giuridica quella dell’associazione e una “definizione di scopo” che prende in considerazione tutte le realtà che promuovono il bene comune e incoraggiano l’azione sociale dei cittadini.

A queste semplici e forse troppo rigide definizioni si sono uniti, negli anni, altri lavori svolti da diversi economisti e istituti, i quali forniscono, a differenza delle precedenti, delle definizioni in cui il Terzo Settore comprende tutte le organizzazioni che possiedono determinate caratteristiche.<sup>79</sup>

Le organizzazioni *non profit* erano considerate tempo fa poco rilevanti e marginali, ma ora sono diventate oggetto non solo interesse pubblica, ma anche di diversi esperti del mondo dell’economia. Questo coinvolgimento è dovuto sia alla notevole crescita del numero di organizzazioni e di soggetti coinvolti, sia perché molte di queste organizzazioni hanno assunto un ruolo produttivo e un aspetto imprenditoriale che non devono essere ignorato.

Questi avvenimenti si sono verificati in quasi tutti i Paesi europei, sia in quelli con radicati modelli di *welfare* e un’offerta di servizi sociali ampia ed esclusivamente pubblica (come la Svezia), sia in quelli in cui gli enti *no profit* erano già presenti nel territorio e contribuivano all’offerta dei servizi sociali (come la Francia e la Germania), sia, infine, nei Paesi con sistemi di *welfare* dove sia la produzione di servizi di utilità sociale sia la presenza del Terzo Settore erano poco sviluppate (come l’Italia e la Spagna).

Alcuni esperti hanno reagito in modo negativo davanti a questo fenomeno, sostenendo che le organizzazioni *non profit* erano solamente un modo per aggirare i vincoli di assunzione del

---

<sup>78</sup>Le cooperative possono essere finalizzate al perseguimento di uno scopo mutualistico interno (offrendo ai propri soci beni, servizi o occasioni di lavoro) o esterno (perseguendo l’interesse generale della comunità, la promozione umana e l’integrazione sociale dei cittadini). Possono essere di due tipologie in base alla loro attività: se si occupano di servizi socio-sanitari o educativi (tipologia A) o se si occupano dell’inserimento lavorativo delle persone svantaggiate che non riescono ad accedere al mercato del lavoro utilizzando i canali tradizionali (tipologia B); hanno comunque tutte personalità giuridica.

<sup>79</sup>Studio di Debora Galeone, “l’evoluzione del volontariato in Europa e in Italia tra solidarietà e imprenditorialità” anno accademico 20013/2014

personale o per eludere la normativa fiscale, continuando a ritenerle prive di interesse nelle loro analisi. Altri esperti però, anche se in minoranza, hanno cercato di studiare il fenomeno in positivo.

Inizialmente questi studi sono stati svolti negli Stati Uniti, Paese in cui le organizzazioni *non profit* hanno sempre avuto un ruolo molto più rilevante e più autonomo rispetto a quello assunto nei Paesi europei, presentando anche caratteristiche diverse sotto il profilo delle dimensioni, della regolamentazione, del trattamento fiscale e delle modalità di gestione. Queste teorie però erano di difficile applicazione in Europa, dato lo sviluppo molto diverso rispetto a quello statunitense caratterizzato da: piccole organizzazioni democratiche, elevato utilizzo del volontariato, scarsa rilevanza delle donazioni, legami (finanziari, ma non solo) molto stretti con le amministrazioni locali e prevalente orientamento alla produzione di servizi sociali.

In Europa quindi si ritrovano tipologie di organizzazioni che rappresentano già una buona base per la vocazione imprenditoriale, alcune delle quali, con il tempo, hanno assunto la forma delle cosiddette imprese sociali.

Per capire le ragioni dell'esistenza delle imprese sociali è necessario ricordare alcune tappe storiche del settore *non profit* in Italia e in Europa. Tali organizzazioni, anche se vincolate dall'obbligo di non distribuzione degli utili, hanno la possibilità di svolgere diverse attività quali: la tutela e la promozione degli interessi dei cittadini, la redistribuzione di risorse, la produzione di beni o servizi di utilità sociale e il sostegno all'inserimento lavorativo di persone disoccupate o con mancanza di qualifica, quindi a rischio di esclusione dal mondo del lavoro.

Riguardo a questi compiti potenziali, quelli che effettivamente vengono svolti dalle imprese sono condizionati dai diversi sistemi di *welfare* nazionali; inizialmente infatti era loro quasi esclusivamente il ruolo di tutela e promozione, mentre non erano considerati rilevanti gli altri due.

Dagli anni ottanta però questa percezione si modifica essenzialmente per due motivi: da un lato la crescita della domanda di servizi di utilità sociale, dall'altro la crisi fiscale dei *welfare states*. Si apre così la possibilità allo sviluppo di nuove unità orientate alla produzione di servizi di utilità sociale e dotate di una maggiore autonomia nei rapporti con il settore pubblico, con l'obiettivo di soddisfare i nuovi bisogni, trascurati dalle imprese *for profit* e a cui lo Stato non è in grado di far fronte, acquisendo il ruolo di elementi fondamentali per lo sviluppo. L'essere nate per soddisfare questi bisogni spiega perché inizialmente venisse fatto un grande ricorso al lavoro volontario, qualificando l'esperienza del "volontariato imprenditoriale" come una vera e propria innovazione istituzionale proveniente "dal basso", ovvero dai cittadini insoddisfatti.

Per sottolineare la natura imprenditoriale e la finalità produttiva di queste nuove organizzazioni, rispetto alle altre dello stesso settore, è iniziato a diffondersi l'utilizzo del concetto

di “impresa sociale”<sup>80</sup> o “impresa a finalità sociale”. Con questo termine si volevano indicare alcune iniziative private di nuova costituzione, spesso avviate e gestite da volontari, il cui elemento principale non era il vincolo della distribuzione di utili (naturalmente esistente), ma la combinazione di una natura imprenditoriale con i caratteri di volontarietà, solidarietà, autonomia, rischio e propensione all’innovazione, volta al perseguimento di obiettivi di interesse generale tramite la produzione di beni o servizi sociali a favore della collettività o lo svolgimento di attività volte a favorire l’inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

Per quanto riguarda le principali aree d’intervento delle imprese sociali, accanto a quelle principali di integrazione sociale ed economica delle categorie svantaggiate (come le attività di formazione e inserimento lavorativo), di produzione di servizi sociali di interesse generale (come l’assistenza agli anziani e ai disabili, i servizi educativi per l’infanzia e la sanità) e di promozione della democrazia e dei diritti civili, vi possono essere quelle legate alla tutela ambientale (come la riduzione dei rifiuti e la promozione delle energie rinnovabili), alle pratiche solidali nei confronti dei Paesi in via di sviluppo (come lo sviluppo del mercato equo e solidale) e ad altri servizi pubblici (come il trasporto e la manutenzione di spazi pubblici).

Dall’analisi delle diverse esperienze di imprenditorialità sociale che si sono sviluppate in Europa, anche se per ragioni storiche si potrebbero individuare alcune differenze, è possibile riportare cinque requisiti comuni che dimostrano la natura imprenditoriale di queste imprese:

1. la produzione di beni o servizi di utilità sociale in forma continuativa → le imprese sociali infatti, a differenza delle altre organizzazioni *no profit*, si caratterizzano per lo svolgimento di un’attività produttiva stabile e sostenibile, utilizzando tecniche del mondo *for profit*, ma senza snaturare il proprio servizio;

2. l’elevato grado di autonomia e la gestione democratica → le imprese sociali sono create volontariamente da gruppi di individui con diversi interessi che le governano e le gestiscono direttamente (“scelgono l’attività da svolgere, decidono se uscire o se scioglierle”<sup>81</sup>, ecc.) in piena autonomia (non controllate) rispetto alle autorità pubbliche o alle altre organizzazioni;

3. la possibilità di assumere qualsiasi forma legale → la forma prescelta però deve essere la

4. il significativo livello di rischio economico → coloro che decidono di costituire e gestire un’impresa sociale si assumono direttamente il rischio d’impresa (con opportuni limiti, come vedremo, se il patrimonio supera una certa soglia), impegnando in essa sia risorse sia il proprio

---

<sup>80</sup>Tale definizione prescinde da determinate forme giuridiche e da specifici ordinamenti nazionali, considerando le imprese sociali come l’incontro tra tre elementi o dimensioni: la dimensione imprenditoriale, la quale si riferisce all’attività economica di produzione e fornitura di beni e servizi svolta dall’impresa (distinguendola così dagli enti non profit); la dimensione sociale, intendendola come lo scopo sociale dell’impresa all’interno dell’ampio mercato *for profit* e la dimensione di governance, caratterizzata dall’inclusione degli obiettivi sociali nell’organizzazione, dai meccanismi democratici di partecipazione e dalla non distribuzione degli utili.

<sup>81</sup>Facoltà che di solito non ha chi gestisce una finanziaria.

lavoro, fattore che comunque aiuta e rafforza i rapporti con gli “*stakeholder*”<sup>82</sup> e la credibilità dell’impresa;

5. la presenza di una certa quantità di lavoro retribuito → le imprese sociali si avvalgono sia di lavoro volontario sia di forza lavoro remunerata, con una tendenza all’aumento della seconda (caratteristica che le distingue dalle altre organizzazioni *non profit*, soprattutto dalle OdV).

L’impresa sociale cerca di dare vita e sviluppare una nuova imprenditorialità a finalità sociale, per questo molto spesso, come primo elemento distintivo dell’impresa sociale, viene presa in considerazione la missione che si impone di raggiungere. La natura delle imprese sociali infatti non dipende dalla tipologia di beni o servizi prodotti, ma in funzione:

- dell’obiettivo dell’organizzazione → lo scopo principale delle imprese sociali non è quello di ricavare utili (come per le imprese *for profit*), ma quello di perseguire uno scopo sociale, svolgendo attività che portino alla realizzazione di obiettivi di interesse generale e quindi benefici alla comunità. Da questo elemento si può collegare il fatto che, mentre le organizzazioni *no profit* in generale sono definite in negativo, ovvero come organizzazioni che non distribuiscono utili, le imprese sociali sono definite in positivo in base all’obiettivo perseguito;

- delle modalità di costituzione e gestione dell’organizzazione → le imprese sociali devono rappresentare iniziative collettive, ovvero devono essere avviate non da singoli imprenditori, ma da gruppi di individui e devono essere caratterizzate da processi decisionali democratici volti a favorire una partecipazione dinamica dei portatori di interesse (con il coinvolgimento nel governo (*governance* allargata) di diversi *stakeholder*, quali i lavoratori remunerati, i volontari, gli utenti, ecc.) e dall’assenza di proporzionalità tra il diritto di voto (o il peso nelle decisioni interne) e il capitale sottoscritto (a differenza del mondo *for profit*).

“Una significativa peculiarità che caratterizza le imprese sociali è rappresentata dalla possibilità di utilizzare un *mix* di risorse di diversa provenienza e con costi molto differenti rispetto alle organizzazioni *for profit*, pubbliche o *no profit*. A differenza delle imprese *for profit*, ai profitti di mercato legati alla vendita di beni e servizi di utilità sociale o di beni e servizi diversi, si uniscono finanziamenti quali sussidi, contributi o agevolazioni fiscali provenienti dal settore pubblico (il quale riconosce così la finalità e il valore sociale di queste imprese) e donazioni private, a cui le prime di solito non accedono. Queste risorse naturalmente devono essere sempre

---

<sup>82</sup>Gli stakeholder di un’impresa sono i portatori di interesse che ruotano intorno all’organizzazione. Rappresentano l’universo delle persone e delle entità interessate ai prodotti, ai servizi, allo stato ed al benessere dell’organizzazione. Una volta venivano identificati con i clienti, gli investitori, i fornitori e i dipendenti dell’impresa (i cosiddetti stakeholder tradizionali)

commisurate, almeno in parte, ai servizi prodotti, escludendo così gli enti che si basano esclusivamente o principalmente su donazioni private o contributi pubblici.

Inoltre, a differenza delle organizzazioni pubbliche e sempre delle imprese *for profit*, i costi del lavoro sono solitamente inferiori, non solo perché le imprese sociali possono dotarsi di capitale umano volontario, ma anche perché hanno la capacità di attrarre un notevole numero di lavoratori nonostante offrano salari inferiori, soprattutto rispetto alle organizzazioni pubbliche, caratterizzandosi così come *labour intensive*. I salari inferiori però sono accompagnati da una distribuzione più equa tra i lavoratori, registrando così differenze remunerative più contenute, soprattutto quando queste non sono giustificate da effettive diversità nelle mansioni svolte. Nonostante la sua rilevanza non fondamentale comunque, anche il salario ha un ruolo abbastanza importante e quindi non deve essere trascurato.

Per quanto riguarda sempre le risorse, è da far notare che un'impresa sociale potrebbe sopravvivere anche senza ricavi di mercato, ma non potrebbe continuare la propria attività senza un supporto pubblico o privato minimo e un livello significativo di capitale sociale (costituito da elementi come la fiducia, la socialità, la disponibilità alla cooperazione, ecc.), risorsa indispensabile di cui può usufruire (e che può anche aiutare a creare, come vedremo in seguito) e che rappresenta un vantaggio economico e finanziario importante.

Data la complessa struttura di risorse di cui le imprese sociali possono beneficiare, è necessario costruire un equilibrio tra quelle commerciali, pubbliche, volontarie e rientranti nel capitale sociale.

Un ulteriore vantaggio di cui possono godere le imprese sociali, a differenza delle imprese *for profit*, è sicuramente l'inesistenza, o comunque la minore presenza, di asimmetrie informative. Nelle imprese *for profit* infatti, l'obiettivo di conseguire degli utili spesso comporta il verificarsi di queste asimmetrie, le quali possono derivare, da una parte, dai comportamenti opportunistici del *management*, disposto a rinunciare anche a una buona qualità della prestazione per raggiungere la massimizzazione del profitto, e, dall'altra, dai comportamenti dei lavoratori che potrebbero non avere interessi a impegnarsi oltre il minimo indispensabile, provocano una perdita di efficienza e di qualità dei servizi offerti. Queste problematiche non avvengono all'interno delle imprese sociali, perché indifferenti ai vantaggi procurati dalle asimmetrie informative, in quanto, il *management*, in assenza di uno scopo di lucro, e i lavoratori, grazie alla possibilità di partecipare e di essere maggiormente coinvolti nella *governance* dell'impresa, non hanno interesse a sfruttare tali elementi.

La nascita di queste imprese è stata sicuramente influenzata dal fatto che l'offerta di beni e servizi di utilità pubblica non potesse più essere garantita esclusivamente dalle imprese *for profit* (poco interessate alla produzione di beni e servizi sociali) o dalle amministrazioni pubbliche. Se infatti in questo settore operasse esclusivamente la prima tipologia di imprese la produzione risulterebbe quantitativamente insufficiente e qualitativamente inadeguata per diverse ragioni come ad esempio l'impossibilità per alcuni consumatori, se non molti, dotati di risorse insufficienti, di acquistare questi beni o servizi al prezzo di mercato. Anche unendo a queste le attività del settore pubblico, il quale, attraverso un'azione redistributiva, offre molti servizi di utilità sociale gratuitamente o a prezzi inferiori ai costi, aumentando quindi il numero di consumatori che possono godere, questo, in quanto standardizzato, sarebbe incapace di rispondere tempestivamente e con flessibilità a una domanda sempre più disomogenea e differenziata, ampliando di conseguenza l'insoddisfazione degli utenti, effettivi e potenziali.

In questo settore quindi, il problema da risolvere non è quello di come raggiungere un equilibrio tra domanda e offerta, ma quello di garantire a tutti la possibilità di beneficiare di beni e servizi per migliorare la qualità della propria vita e su questo le imprese sociali giocano un ruolo chiave, sostenuto anche dal fatto che oltre a svolgere una funzione produttiva, come le imprese *for profit*, esse, pur rimanendo private, fanno proprie una funzione tipica dell'apparato statale, ovvero la funzione redistributiva, offrendo beni e servizi prodotti a un prezzo inferiore al costo di produzione<sup>193</sup>, coprendone così solamente una parte.

In questo modo riescono a destinare parte del valore che producono a persone che si trovano in situazioni di disagio economico e sociale (incapaci di acquistare a prezzi di mercato o non riconosciute come bisognose dallo Stato) e che quindi non riuscirebbero a soddisfare i propri bisogni, mantenendo comunque il vantaggio di riuscire a cogliere più tempestivamente le diverse necessità. Mettono così in discussione la tradizionale divisione delle funzioni tra imprese e Stato.

Le motivazioni che spingono i lavoratori a entrare in questa tipologia di impresa sono molteplici e sicuramente diverse da quelle che li spingerebbero verso le imprese *for profit* o verso le istituzioni pubbliche<sup>83</sup>.

Queste motivazioni sono legate alla dimensione sociale, non monetaria, e possono grazie anche, e forse soprattutto, ai contributi di tipo volontario, sia in termini di donazioni che di lavoro.

Le motivazioni che spingono i lavoratori a entrare in questa tipologia di impresa sono molteplici e sicuramente diverse da quelle che li spingerebbero verso le imprese *for profit* o verso le istituzioni pubbliche. Queste motivazioni sono legate alla dimensione sociale, non monetaria, e

---

<sup>83</sup>“Sull'impresa sociale”, Carlo Borzaga, ISSAN -Istituto Studi Sviluppo Aziende *non profit*, Università degli Studi di Trento.



possono essere: la partecipazione a progetti di utilità sociale a favore della comunità, il coinvolgimento diretto nella gestione democraticale nella *mission* dell'impresa, la maggiore autonomia e flessibilità nello svolgimento delle attività, la possibilità di instaurare migliori rapporti interpersonali e l'attenzione alla loro formazione e crescita professionali.

Secondo alcune ricerche infatti i lavoratori delle imprese sociali, rispetto ai lavoratori delle imprese *for profit* e delle organizzazioni pubbliche, risultano essere meno cinici verso l'organizzazione e la comunità, nel senso che, producendo beni o servizi di utilità sociale e avendo un'opinione positiva del loro lavoro, si rapportano con atteggiamenti più favorevoli e socievoli sia con i colleghi, sia con l'ambiente circostante. Inoltre sembrano ricavare maggiori benefici dalla varietà e dalla creatività dell'impiego, dalla più elevata soddisfazione generale per l'attività svolta soprattutto in considerazione dell'incremento dell'utilità sociale generato da essa e della capacità delle imprese di offrire incentivi più coerenti alle proprie finalità e dalle possibilità di formazione interna e di sviluppo delle proprie competenze, risultando così anche maggiormente motivati a svolgere il proprio lavoro gratuitamente o a salari inferiori rispetto a quello che svolgerebbero in altre tipologie organizzative. A questo si aggiunge la maggiore fedeltà all'impresa sociale e una maggiore prospettiva di permanenza al suo interno (sempre rispetto alle altre due tipologie), il che comporta anche un risparmio in termini di costi per l'impresa.

L'impresa sociale quindi, controllando e tutelando costantemente le sue risorse umane, riesce a creare risvolti positivi sulla produttività e sulla qualità del servizio, rendendo maggiormente affidabile e coerente il proprio lavoro, godendo non solo di una produttività qualitativamente superiore, ma anche quantitativamente maggiore, grazie alla percezione da parte dei lavoratori di un forte senso di complicità e comunione interna.

Tutto ciò quindi sembrerebbe dimostrare la capacità delle imprese sociali di instaurare rapporti di maggiore fiducia con il proprio personale, particolarmente motivato e con maggiori possibilità di soddisfazione, nonostante i salari inferiori, di ridurre l'opportunismo e di promuovere la fedeltà all'organizzazione e la condivisione dei suoi obiettivi. Naturalmente risulta essere necessaria una combinazione equilibrata tra tutti questi incentivi (monetari e non), la quale viene raggiunta tenendo in considerazione le caratteristiche dei beni o servizi prodotti ed erogati dall'impresa e sviluppando strategie ottimali di gestione delle risorse umane e finanziarie.

Infine è importante porre l'attenzione sul fatto che per definire l'assetto organizzativo delle imprese sociali è necessario non basarsi solo sui principi del volontariato o della beneficenza o solo sugli schemi tradizionali offerti dal settore pubblico o dal mercato, solamente un *mix* di tali elementi infatti può definire al meglio il fenomeno, riuscendo a far convivere interessi diversi (anche quelli tipici delle imprese *for profit*) con la sua caratterizzazione sociale e esteriorizzando così i vantaggi.

“L’impresa sociale in prospettiva europea diffusione, evoluzione, caratteristiche e interpretazioni teoriche”, a cura di Carlo Borzaga e Jacques Defourny, Istituto Studi Sviluppo Aziende *non profit*, Università degli Studi di Trento, 2001. Che possono derivare da queste nuove forme imprenditoriali con finalità sociali, tra i quali si possono ricordare: l’aumento dell’offerta di servizi sociali, l’alleggerimento delle responsabilità dei sistemi pubblici di *welfare*, la maggior soddisfazione dei bisogni e la creazione di nuova occupazione.

“Tutte le caratteristiche sopra riportate concordano con il forte orientamento al mercato di cui le imprese sociali godono sia in contesti locali sia in ambito internazionale (in particolare europeo), conferendo loro un vantaggio competitivo non indifferente. Probabilmente, questo vantaggio competitivo, sommato all’accresciuta importanza dell’imprenditoria sociale (maggiore visibilità e interesse da parte di molti altri ambiti, quali quello istituzionale, politico, economico, finanziario, ecc.) e al contributo che può dare ai vari sistemi economici nazionali, ha comportato il suo riconoscimento giuridico già in diversi Paesi dell’UE, tra cui l’Italia.

Analizzando nel dettaglio in Italia, la diffusione dell’impresa sociale e un preesistente quadro normativo non adeguato al riguardo ha fatto sì che il legislatore si sentisse in dovere di redigere una specifica disciplina diretta a delineare tale figura e a evitarne l’uso per finalità speculative, prevedendo anche il possibile godimento di contributi e agevolazioni come sostegno finanziario.

Data quindi la mancanza di una forma giuridica coerente con gli obiettivi e le attività di queste nuove iniziative imprenditoriali, inizialmente ci si è orientati verso la forma cooperativa alla quale veniva attribuita un’esplicita funzione sociale. Vennero così create diverse tipologie di cooperative “a finalità sociale”, fino al riconoscimento della figura di cooperativa sociale (con la legge n. 381 del 1991 che individua come obiettivo di interesse generale l’integrazione sociale dei cittadini, prevede una *governance* democratica con la possibilità di coinvolgere più *stakeholder* e una limitazione alla distribuzione degli utili), limitando così il fenomeno allo schema cooperativo a causa delle difficoltà di trovare delle motivazioni a supporto dello sviluppo delle imprese sociali al di fuori dei tipici schemi delle imprese *for profit*.

Tale schema però ha rappresentato un buon punto di partenza per il nuovo fenomeno imprenditoriale, rappresentando quello più idoneo a unire l’obiettivo principale di massimizzazione dei benefici sociali con l’elemento di economicità delle imprese, grazie anche al riconoscimento di un limitato o comunque secondario scopo di lucro, ritenendo che un adeguato e controllato utile non fosse così incompatibile con uno scopo sociale.

In Italia quindi le imprese sociali hanno assunto, e continuano ad assumere, prevalentemente la forma cooperativa”.<sup>84</sup> Dagli anni novanta comunque il concetto di impresa sociale è stato utilizzato con sempre maggiore frequenza anche in altri Paesi, non solo europei, per individuare, come tali, anche imprese che assumono forme giuridiche diverse da quella cooperativa o che operano in settori diversi da quelli tradizionali (non più solo attività rientranti nei servizi sociali o nell’inserimento lavorativo di persone svantaggiate, ma anche quelle che rientrano nel campo della finanza etica, del commercio equo e solidale, della lotta alla povertà e alla denutrizione, ecc.), affermando quindi la sempre maggiore necessità di definire e sviluppare una legislazione specifica che riconoscesse e regolamentasse l’impresa sociale e che prendesse in considerazione non tanto i beni e i servizi prodotti, ma gli obiettivi e l’organizzazione assunti, indipendentemente dai contesti culturali e normativi nazionali.

“La disciplina dell’impresa sociale è stata introdotta con il Decreto Legislativo del 24 marzo 2006 n. 155, tramite il quale non si è individuata una nuova forma giuridica, ma si è elaborata una nuova qualifica che le organizzazioni *no profit* e le imprese *for profit* possono assumere, individuandone la *mission* e le caratteristiche sia sotto l’aspetto economico-imprenditoriale, sia sotto gli aspetti giuridici e sociali, garantendone la trasparenza e l’affidabilità presso la collettività. Viene così riconosciuta giuridicamente la presenza di imprese che hanno fini diversi dal conseguimento di un profitto, definendole come soggetti giuridici privati e autonomi che svolgono attività produttive secondo criteri imprenditoriali (continuità, sostenibilità e qualità), ma che perseguono chiare finalità sociali.

L’art. 1 stabilisce che “possono acquisire la qualifica di impresa sociale tutte le organizzazioni private, compresi gli enti di cui al Libro V del Codice Civile, che esercitano in via stabile e principale un’attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale e che hanno i requisiti di cui agli articoli 2, 3 e 4 del presente decreto”. Vengono quindi individuati tutti gli enti e le organizzazioni a cui viene data la possibilità di assumere la forma di imprese sociali”<sup>85</sup>: Non tutte possiedono personalità giuridica, questa dipende dalla tipologia prescelta (ad esempio le associazioni non riconosciute):

- “gli enti senza fini lucrativi e destinati al perseguimento di finalità etico e sociali (forme non imprenditoriali) → le associazioni riconosciute e non, le fondazioni e i comitati;

---

<sup>84</sup>“L’impresa sociale -Prime riflessioni sul d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155”, Consiglio Nazionale del Notariato, Studio n. 429-2006/C, discusso nella Commissione Scientifica l’8 giugno 2006; approvato dalla Commissione Studi Civilistici il 14 luglio 2006 e dalla Commissione Studi d’Impresa il 28 luglio 2006.

<sup>85</sup>Non tutte possiedono personalità giuridica, questa dipende dalla tipologia prescelta (ad esempio le associazioni non riconosciute o i comitati non la possiedono, mentre le fondazioni o le società di capitali sì). Nonostante ciò vi è una

- gli enti finalizzati alla produzione di beni e servizi con scopo di lucro o di mutualità interna (forme imprenditoriali) → le società (di persone, di capitali e cooperative)<sup>86</sup> e i consorzi;
- “gli enti ecclesiastici o di confessione con cui lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese, limitatamente ai settori ammessi dalla normativa, a condizione che per esse si rediga un regolamento che recepisca le norme del decreto.”<sup>87</sup>

“L’impresa sociale, perciò, può operare sia attraverso forme giuridiche non imprenditoriali sia attraverso forme giuridiche tipicamente imprenditoriali. Le imprese tradizionali che decidono di assumere le vesti di imprese sociali diventano un ponte di collegamento tra il mondo *for profit* e quello *no profit*, dando vita a forme imprenditoriali e organizzative volte a perseguire finalità sociali o solidaristiche che operano nel mercato concorrenziale. Le imprese sociali comunque, qualsiasi forma giuridica assumono, continuano ad applicare le singole disposizioni del Codice Civile riguardanti la forma prescelta, alle quali si aggiungono le disposizioni del Decreto 155/2006.

Sempre secondo il presente decreto (art. 2), possono acquisire il titolo di impresa sociale tutte le organizzazioni che esercitano qualsiasi attività (indipendentemente dal settore operante), purché questa sia finalizzata all’inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati (in particolare giovani con meno di 25 anni, affetti da dipendenze e detenuti), di disabili o di persone affette da un grave *handicap* fisico, mentale o psichico, i quali devono rappresentare almeno il 30% del personale.

Il legislatore non ha voluto limitare la libertà nella scelta della forma organizzativa, ma ha cercato di dettare una disciplina flessibile con l’idea che contasse più il risultato da raggiungere che il mezzo utilizzato per raggiungerlo.

Non possono assumere la qualifica di impresa sociale le imprese individuali, non dotate di uno statuto o di un atto costitutivo in cui inserire le clausole relative ai requisiti previsti dagli artt. 2, 3 e 4 del decreto, le amministrazioni pubbliche e qualsiasi altra organizzazione nella quale gli atti costitutivi limitano l’erogazione dei beni e dei servizi ai soli soci o associati”<sup>88</sup>. Per quanto riguarda

---

<sup>86</sup>Le associazioni riconosciute e non. Vi è associazione quando più persone si uniscono per il raggiungimento di uno scopo, non lucrativo e non mutualistico (ad esempio etico, culturale, assistenziale, sociale, educativo, sportivo, ecc.). Se sono riconosciute (costituite con atto pubblico) il patrimonio personale degli associati è separato da quello dell’ente, se invece non sono riconosciute, anche gli associati possono rispondere delle obbligazioni contratte. Le fondazioni Vi è fondazione quando un soggetto mette a disposizione un patrimonio per determinati scopi, diversi da quello di lucro.

<sup>87</sup>Le fondazioni e i comitati. Vi è comitato quando più persone perseguono uno scopo di pubblica utilità, e, non disponendo di mezzi patrimoniali adeguati, promuovono una pubblica sottoscrizione per raccogliere i fondi necessari. A differenza delle associazioni, in questo caso tutti i componenti rispondono in modo illimitato e solidale alle obbligazioni contratte. Gli enti finalizzati alla produzione di beni e servizi con scopo di lucro o di mutualità interna. Le attività caratterizzate da mutualità si dividono in: mutualità “interna”, rivolta esclusivamente ai soci e mutualità “esterna”, rivolta a terzi soggetti (ad esempio il territorio, le comunità locali, i cittadini, ecc.). Le società. Vi è società quando due o più persone si accordano per svolgere insieme un’attività economica allo scopo di dividerne gli utili (art. 2247 del Codice Civile). Cooperative. La maggior parte delle imprese sociali sono costituite con la forma giuridica delle cooperative sociali. Gli enti ecclesiastici. Art. 1 del Decreto Legislativo 155/2006.

<sup>88</sup>È quindi esclusa la possibilità di assumere la qualifica d’impresa sociale sia per una cooperativa a mutualità esclusivamente interna sia per un’associazione che rivolge la propria attività solo ai propri associati.

le istituzioni pubbliche la scelta è giustificata da una delle motivazioni principali dell'esistenza delle imprese sociali, ovvero la sostituzione dell'amministrazione pubblica nella realizzazione di alcune finalità di carattere generale appositamente individuate nella normativa. Per quanto concerne invece le organizzazioni i cui atti costitutivi limitino l'erogazione di beni o servizi ai soli soci o associati, la ragione si ritrova nella finalità che è chiamata a realizzare l'impresa sociale, ovvero l'interesse generale e non solo di alcuni soggetti.

“L'art. 2 definisce come attività principale di utilità sociale quella che genera almeno il 70% dei ricavi totali dell'impresa e che viene svolta in forma continuativa e professionale.

Tale decreto inoltre stabilisce che un'impresa sociale per essere tale:

□ deve avere carattere privato e un elevato grado di autonomia, quindi non può essere costituita o controllata né da imprese private con finalità lucrative né da istituzioni pubbliche (art. 4) e la maggioranza delle cariche sociali deve essere riservata ai componenti dell'impresa sociale (art. 8). Questo però non vieta la partecipazione al suo interno di rappresentanti *for profit* o pubblici, i quali però non possono essere gli unici membri o possedere un ruolo dominante, dato il possibile rischio che questi possano cercare di acquisirne il controllo”<sup>89</sup>;

- “deve avere come oggetto sociale l'erogazione, continuativa e professionale, di beni o servizi di utilità sociale, ovvero quelli prodotti o scambiati in determinati ambiti di attività di particolare rilievo etico e sociale per la collettività (ad esempio rientranti nell'assistenza sociale, nell'assistenza sanitaria, nell'educazione, nella tutela dell'ambiente, nella valorizzazione del patrimonio culturale, ecc.);

- ha il divieto di distribuire utili, fondi o riserve agli amministratori, ai soci (siano essi persone fisiche o giuridiche), ai partecipanti, ai collaboratori e ai dipendenti, al fine di garantire il carattere non speculativo della loro partecipazione all'attività dell'impresa (art. 3). Tale divieto viene comunque considerato come una condizione necessaria, ma non sufficiente a garantire la presenza di una finalità sociale, volta a soddisfare gli interessi della collettività;

- ha l'obbligo di redigere non solo il bilancio economico ma anche quello sociale”<sup>90</sup>;

- non deve avere uno scopo di lucro.

Un'attenzione particolare è da dedicare alla clausola della produzione di beni e servizi di utilità sociale, in quanto, per acquisire la qualifica d'impresa sociale non è sufficiente l'impegno a

---

<sup>89</sup>Se questo avvenisse probabilmente il potenziale innovativo dell'impresa verrebbe ostacolato e si troverebbe relegata all'interno di nicchie secondarie di mercato.

<sup>90</sup>Permette di integrare alle informazioni economiche e finanziarie, le politiche e le strategie adottate in relazione ai temi e ai risultati sociali ottenuti.

operare in uno dei settori previsti e l'adozione di tutti i requisiti presenti nel decreto stesso, ma è necessario che l'ente realizzi anche finalità di interesse generale, la quale è riscontrabile solo *ex post*.

“Un'ulteriore attimo di attenzione deve essere speso per la clausola che prevede la non distribuzione degli utili, secondo la quale l'impresa sociale è obbligata a destinare gli avanzi di gestione a sostegno dell'attività svolta (rappresentando un fenomenale meccanismo di sviluppo, in quanto garantisce un flusso di risorse costante e sostenibile per la propria crescita) o all'incremento del patrimonio (prassi diffusa anche in molte aziende *for profit*) oppure ancora ha la possibilità di reinvestirli verso attività sociali esterne, con la finalità di impedire l'arricchimento personale ed egoistico da parte di chi partecipa in vario modo alla sua attività. Questa caratteristica, però, non deve essere confusa con l'assenza di guadagni per coloro che la creano e vi lavorano, anche perché altrimenti non si riuscirebbe a spiegare come il *non profit* riesca ad attirare sempre più sostenitori di iniziative di utilità sociale: esiste un chiaro guadagno di immagine per chi avvia un'impresa sociale (immagine che può influenzare positivamente altre attività dell'imprenditore sociale), senza contare che il lavoro effettuato dall'imprenditore stesso o dai lavoratori viene naturalmente retribuito prima di reinvestire gli utili, a meno che non si decida di farlo in maniera gratuita e volontaria.

Elemento caratteristico, e sicuramente uno dei più rappresentativi, dell'impresa sociale è rappresentato dalla sua gestione democratica che prevede il coinvolgimento di una pluralità di soggetti, i quali possono essere ricondotti essenzialmente a due tipologie di stakeholder (la già citata *multistakeholdership*). Possono infatti partecipare alla *governance* dell'impresa sia soggetti interni, ovvero i lavoratori (soci, collaboratori, dipendenti e volontari) sia soggetti esterni all'organizzazione<sup>91</sup>, ovvero i beneficiari (utenti finali, finanziatori e donatori); quest'ultimi, pur non essendo titolari di quote o azioni societarie, hanno comunque un interesse legittimo nell'attività dell'impresa, nella gestione e nell'organizzazione dell'attività con il potere di partecipare e influenzare i processi decisionali (art. 12). “Questi soggetti possono detenere i diritti di proprietà, ma, come già accennato, il loro peso non è proporzionato alla quota di capitale sociale apportata, al fine di salvaguardare la compresenza di scopi di natura diversa (economici, sociali e civili) e affidare la finalità sociale a processi democratici trasparenti tra i diversi interessati. Questa clausola è particolarmente rilevante per i volontari, i quali, più di tutti, decidono di entrare in un'impresa sociale non con lo scopo di ottenere un guadagno economico, ma per realizzare benefici a favore della collettività e contribuiscono, inoltre, a creare al suo interno una partecipazione basata su un'autonoma assunzione di responsabilità.”<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Ad esempio tramite la presenza di rappresentanti, di diritti di accesso alle informazioni rilevanti, ecc.

<sup>92</sup> Studio di Debora Galeone, “l'evoluzione del volontariato in Europa e in Italia tra solidarietà e imprenditorialità” anno accademico 20013/2014.

“Un modello di *governance* così allargato permette di cogliere aspetti più rilevanti e vasti di quelli legati al mero lucro economico, come la particolarità e la complessità delle prestazioni fornite dalle imprese sociali o il tentativo di privilegiare la migliore qualità delle prestazioni per soddisfare al meglio le esigenze delle varie parti. Inoltre, il fatto che il controllo sia nelle mani di una pluralità di portatori di interesse rappresenta un forte deterrente a scostamenti dalla *mission* e al verificarsi di asimmetrie informative, permettendo così anche una maggiore efficienza e un più attento controllo della qualità. Questa partecipazione permette anche di mantenere forti legami con la comunità in cui si opera e dalla quale si ricavano le risorse necessarie (godendo così di una più vasta gamma), nonché di aumentare l’efficienza e l’efficacia dell’attività e di sostenere maggiormente il progetto imprenditoriale. Tale scelta, quindi, ha l’obiettivo di eliminare gli ostacoli che vi possono essere al raggiungimento di una prestazione ottimale sia in termini qualitativi sia in termini di costi per gli utenti (data la presenza dei consumatori stessi).

Il legislatore ha lasciato piena autonomia nella decisione della forma di *governance*, come nella scelta della forma giuridica vista in precedenza, dando la possibilità, anche in questo caso, di scegliere quella ritenuta più idonea al perseguimento delle finalità, indicando solamente l’obbligo di coinvolgere diversi soggetti; questo perché in una logica sganciata dalla massimizzazione del profitto, l’imprenditore non dovrebbe avere alcun interesse a non rendere partecipi tali soggetti, così come non dovrebbe avere alcun interesse a non venire incontro alle reali esigenze e aspettative dei destinatari dell’attività”<sup>93</sup>.

L’assenza dello scopo di lucro e il coinvolgimento nella gestione dell’impresa di soggetti normalmente esclusi dalla *governance* di un’impresa dovrebbe, non solo far venir meno i comportamenti opportunistici, ma anche dare i giusti stimoli e incentivi ai lavoratori, migliorando le condizioni lavorative, e ai beneficiari, garantendo una più efficace e facile vigilanza dei servizi. L’impresa sociale, così come le altre imprese, indipendentemente dalla forma che assume, deve essere iscritta al Registro delle Imprese della Camere di Commercio, acquistando così personalità giuridica e autonomia patrimoniale. L’atto costitutivo deve indicare obbligatoriamente l’oggetto sociale, dato che l’impresa sociale si caratterizza per la finalità che intende perseguire e non per la struttura organizzativa che assume, e la clausola che prevede l’assenza di scopo di lucro (art. 5). Particolare attenzione deve essere posta sulla denominazione, la quale deve contenere necessariamente la dicitura “impresa sociale” (art. 7), oltre alle altre diciture obbligatorie previste

---

<sup>93</sup>“L’impresa sociale -Prime riflessioni sul d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155”, Consiglio Nazionale del Notariato, Studio n. 429-2006/C, discusso nella Commissione Scientifica l’8 giugno 2006; approvato dalla Commissione Studi Civilistici il 14 luglio 2006 e dalla Commissione Studi d’Impresa il 28 luglio 2006.

dalla legge (ad esempio S.r.l., S.n.c., cooperativa sociale, ONLUS, ecc.) o eventualmente a quelle facoltative (ad esempio organizzazione di volontariato, associazione di promozione sociale, ecc.).

L'art. 2 identifica in modo molto preciso i settori in cui un'impresa sociale può operare:

- l'assistenza sociale, sanitaria e socio sanitaria;
- l'educazione, l'istruzione e la formazione, compresa quella universitaria, post universitaria e quella extrascolastica;
- il turismo sociale;
- la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (esclusa la raccolta e la gestione dei rifiuti);
- la valorizzazione del patrimonio culturale;
- la ricerca e l'erogazione di servizi culturali;
- i servizi strumentali alle imprese sociali, resi da enti (consorzi o cooperative) composti, come numero di aderenti, in misura superiore al 70% da organizzazioni che esercitano un'impresa sociale.

Sotto il profilo fiscale, le imprese sociali sono sottoposte alla disciplina prevista per le società se hanno questa forma giuridica, mentre sono sottoposte al regime fiscale degli "enti non commerciali" se sono associazioni, riconosciute o non, fondazioni o comitati, in aggiunta a quello delle ONLUS, se hanno anche questa qualifica tributaria. Queste imprese inoltre possono accedere in linea generale a tutte le opportunità di agevolazioni fiscali esistenti, se in possesso degli appositi requisiti (valutati caso per caso):

- agevolazioni di fonte nazionale;
- agevolazioni di fonte regionale (risorse proprie dell'ente Regione);
- agevolazioni di fonte comunitaria;
- agevolazioni erogate direttamente dalla Camera di Commercio o comunque tramite essa (ad esempio agevolando le piccole e medie imprese all'accesso al credito bancario, attraverso accordi con istituti di credito od organismi di garanzia privati e pubblici oppure concedendo contributi a fondo perduto a sostegno dei programmi di investimento e dei processi di innovazione tecnologica).

Dalla legge 155/2006 è possibile infine individuare le differenze dell'impresa sociale rispetto alle altre istituzioni: è diversa dalle imprese tradizionali perché caratterizzata da obiettivi e *governance* che escludono la ricerca di un profitto, dal settore pubblico perché è fondata e gestita da soggetti privati e dalla forma cooperativa "pura" in quanto non è diretta a portare benefici ai soli membri, ma a tutta la collettività (anche se sicuramente è più vicina a una cooperativa che a un'impresa tradizionale).

"Inoltre è da non dimenticare che non vi è un legame diretto tra impresa sociale e organizzazioni *non profit*, infatti, da una parte, questi ultimi non possono assumere la forma di



impresa sociale se la loro attività non ha carattere produttivo (se ad esempio si occupano di *advocacy* o promozione della partecipazione civile), dall'altra, non è detto che tutte le imprese sociali facciano parte del Terzo Settore o per la forma giuridica utilizzata o perché è loro consentita una limitata distribuzione di utili (come nel caso delle cooperative sociali italiane). È inoltre da chiarire il legame tra impresa sociale e imprenditore sociale: è sicuramente imprenditore sociale il soggetto che avvia e gestisce un'impresa sociale, ma non tutti gli imprenditori sociali operano necessariamente in questo tipo di imprese.

Nonostante i chiarimenti che permette di fare, tale disciplina non è totalmente esaustiva, in quanto incapace di stabilire i confini del fenomeno, lasciando delle "aree grigie" sia nei confronti del *non profit*, sia nei confronti delle imprese *for profit*.

Per capire le dimensioni del fenomeno delle imprese sociali è possibile prendere in considerazione il nuovo Rapporto di Iris Network (la rete nazionale degli istituti di ricerca sull'impresa sociale), il quale prende in considerazione non solo le imprese sociali formalmente costituite secondo il Decreto 155/2006, ma anche le altre organizzazioni *non profit* che, pur non avendo la qualifica ufficiale di impresa sociale, producono beni o servizi di utilità sociale"<sup>94</sup>. "Secondo i dati di tale rapporto, nel 2011 le imprese sociali in Italia erano pari a 12.577 (un ammontare addirittura inferiore rispetto ad altre rilevazioni compiute in precedenza, la cui differenza può essere imputata alla lentezza delle procedure di iscrizione di queste imprese): solo 365 sono le imprese sociali con qualifica ufficiale, 404 sono le organizzazioni che nella propria ragione sociale riportano la locuzione "impresa sociale" ma non ancora iscritte nella sezione dedicata e 11.808 sono le cooperative sociali (il modello giuridico-organizzativo di impresa sociale più diffuso e consolidato in Italia e in Europa).

A queste si aggiungono le 110.913 organizzazioni che possiedono il "potenziale di imprenditorialità sociale": 22.468 enti *no profit* di natura produttiva (diversi dalle cooperative sociali e dalle imprese sociali che hanno assunto la qualifica per legge, il cui 70% è rappresentato per lo più da associazioni) e 88.445 imprese *for profit* che operano nei settori individuati dal decreto (una percentuale alquanto limitata, pari al 5,5%, rispetto alla totalità di imprese *for profit* operative in Italia)."<sup>95</sup>

"In accordo con quanto disciplinato dal decreto, la prevalenza delle imprese sociali è di carattere collettivo (68%), ovvero costituite da gruppi di persone che condividono ideali comuni,

---

<sup>94</sup>È possibile infatti dividere le imprese sociali in due categorie: le imprese sociali formalmente riconosciute e le imprese con un potenziale di imprenditorialità sociale.

<sup>95</sup>Nel 2010 infatti Union Camere le aveva stimate in 14.190 unità, di cui 13.200 (pari al 93% del totale) operavano nel settore dei servizi, con particolare attenzione alla sanità e all'assistenza sociale (7.120 imprese, pari al 50,2% del totale) e all'istruzione e alla formazione (2.490 imprese, corrispondenti al 17,6% del totale).

Fonte: L'impresa sociale in Italia. Pluralità dei modelli e contributo alla ripresa. Rapporto Iris Network, executive summary della ricerca.

anche se, a titolo di eccezione, vi è una piccola percentuale di imprese (18%) fondate da singoli imprenditori.

Per quanto riguarda gli ambiti di azione, questi risiedono principalmente nel settore socio-sanitario ed educativo. I dati inoltre evidenziano che circa la metà delle imprese (45%) individua come cliente pagante un ente pubblico, ma che una quota altrettanto consistente (38%) individua come destinatario principale singole persone e famiglie. Tra le scelte di finanziamento quasi il 70% delle imprese rivela che preferisce l'autofinanziamento e, anche se in posizione più distaccata, i prestiti da istituti di credito tradizionali.

Analizzando ora il fabbisogno occupazionale espresso dalle imprese sociali, una delle prime analisi che si è occupata della questione è stata quella condotta attraverso il Sistema Informativo Excelsior di UnionCamere, che ha calcolato, a fine 2010, il numero di dipendenti delle imprese sociali in circa 383 mila, con un incremento medio annuo del 5% rispetto al 2008 e un incremento del 70% dal 2003 (molto superiore a quello di tutte le imprese italiane, pari al 10% circa).

La quota maggiore (il 96%) opera nel campo dei servizi (dove i dipendenti delle imprese sociali rappresentano il 5,5% del totale del settore), primi fra tutti i servizi sanitari e di assistenza sociale, che da soli concentrano il 69% dell'occupazione (quasi 266 mila dipendenti), seguono i servizi socio sanitari e dell'istruzione con una quota rispettivamente pari al 58% e al 33%.

Dal punto di vista dimensionale, la maggior parte delle imprese sociali possiede meno di 10 dipendenti (6.200, ovvero il 43,7%), mentre quelle che ne possiedono da 10 a 49 (4.910, ovvero il 43,6%) o più (3.080, ovvero il 21,7%) sono in numero inferiore, anche se i maggiori incrementi occupazionali hanno interessato proprio queste realtà più grandi (+96% rispetto al 2003). A livello territoriale invece l'aumento di posti di lavoro è avvenuto soprattutto nel Nord-est (+82%), nonostante la minore crescita numerica delle imprese. In riferimento ai giovani, le assunzioni giovanili (fino ai 29 anni di età) per l'anno considerato ammontavano al 19,2%. Tale dato è inferiore alla media nazionale (pari al 35%), ma se si esclude il settore della sanità, nel quale per poter lavorare sono richieste competenze ed esperienza, la percentuale sale a circa il 25% del totale.

I lavoratori volontari sono presenti nel 54,8% delle imprese sociali, a dimostrare l'esistenza di una certa persistenza del volontariato nell'ambito dell'imprenditoria sociale italiana o comunque di una parte significativa di essa. La loro distribuzione territoriale mostra il maggior numero di volontari nelle imprese sociali delle regioni settentrionali (circa 39.500 volontari, 55,9% del totale) rispetto a quelle meridionali e insulari (circa 9.100, 12,9%).<sup>96</sup>

“Tra i circa 5 milioni di utenti che hanno usufruito nel 2010 dei servizi offerti dalle imprese sociali, il 60,6% ha usufruito di servizi socio-assistenziali e sanitari, il 19,1% ha usufruito di servizi

---

<sup>96</sup>Il quale ha l'obiettivo di misurare le tendenze dell'occupazione in alcuni settori chiave dell'economia italiana, tra cui quello dell'imprenditoria sociale.

destinati all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati e il 15,5% di servizi del settore educativo. Oltre 2 milioni di utenti, pari al 48% del totale, hanno usufruito dei servizi di imprese sociali operanti nelle regioni settentrionali, contro il 32,5% di quelle centrali e il 19,5% delle regioni meridionali e insulari. Tra le diverse tipologie di beneficiari spiccano i minori e gli adolescenti (beneficiari principali delle attività del 31,6% delle imprese), le famiglie (22,8%), i disabili fisici e psichici (19,2%) e gli anziani (13,2%).

Per quanto riguarda i risultati economici, il 53,4% ha registrato un valore della produzione inferiore ai 250 mila euro, se si sposta la soglia a 500 mila euro la percentuale sale al 71,8%, mentre solo il 12,5% presenta un valore superiore al milione di euro. In base alla distribuzione territoriale il 66,3% delle imprese presenti nelle regioni meridionali e insulari ha prodotto un valore inferiore ai 250 mila euro (contro il 55,1% del Centro e il 44,2% del Nord d'Italia) e solo il 7,9% supera il milione di euro (contro il 17,8% delle organizzazioni localizzate nelle regioni settentrionali).

Prendendo in considerazione sempre il 2010, nel complesso la maggior parte delle imprese sociali ha chiuso l'esercizio con un risultato non negativo: un'impresa su tre (34,2%) ha chiuso in pareggio, mentre il 40,3% ha registrato un utile. Sono soprattutto le imprese che operano nel settore dell'educazione a manifestare i principali problemi nel conseguire un risultato positivo: solo il 28,6% ha maturato un utile, mentre il 37,7% ha registrato un pareggio e il 33,8% ha chiuso in perdita. Nel settore della sanità e dell'assistenza sociale, invece, solo il 22,9% ha chiuso negativamente l'anno, mentre il 43,5% ha registrato un risultato d'esercizio positivo. Si rileva infine che sono le imprese che si occupano dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati a registrare le migliori performance: ben il 59,8% presenta alla fine dell'anno un utile di esercizio, cui si aggiunge un ulteriore 12,1% in situazione di pareggio.

Dal punto di vista della *multistakeholdership* solo il 15% coinvolge i beneficiari dei servizi, mentre ben il 70% riesce a coinvolgere i lavoratori. Si ritrovano inoltre la vocazione comunitaria (circa il 50% di esse svolge attività a favore delle proprie comunità locali) e il rispetto degli obblighi contabili (il 70% redige il bilancio sociale).

Infine, a coerenza con quanto stabilito dal Decreto 155/2006 in quasi la metà delle imprese sociali l'attività principale genera la totalità delle risorse economiche di cui dispongono.

Sintetizzando, i numeri dell'impresa sociale italiana a fine 2010 erano: 5 milioni di utenti, 380 mila addetti, 50 mila volontari e 10 miliardi di euro di giro d'affari, i quali sono influenzati sicuramente da variabili quali le dimensioni, il settore di attività e l'età aziendale.

Sono soprattutto le imprese che operano nel settore dell'educazione a manifestare i principali problemi nel conseguire un risultato positivo: solo il 28,6% ha maturato un utile, mentre il 37,7% ha registrato un pareggio e il 33,8% ha chiuso in perdita. Nel settore della sanità e

dell'assistenza sociale, invece, solo il 22,9% ha chiuso negativamente l'anno, mentre il 43,5% ha registrato un risultato d'esercizio positivo. Si rileva infine che sono le imprese che si occupano dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati a registrare le migliori performance: ben il 59,8% presenta alla fine dell'anno un utile di esercizio, cui si aggiunge un ulteriore 12,1% in situazione di pareggio.

Dal punto di vista della *multistakeholdership* solo il 15% coinvolge i beneficiari dei servizi, mentre ben il 70% riesce a coinvolgere i lavoratori. Si ritrovano inoltre la vocazione comunitaria (circa il 50% di esse svolge attività a favore delle proprie comunità locali) e il rispetto degli obblighi contabili (il 70% redige il bilancio sociale).

Infine, a coerenza con quanto stabilito dal Decreto 155/2006 in quasi la metà delle imprese sociali l'attività principale genera la totalità delle risorse economiche di cui dispongono.

Sintetizzando, i numeri dell'impresa sociale italiana a fine 2010 erano: 5 milioni di utenti, 380 mila addetti, 50 mila volontari e 10 miliardi di euro di giro d'affari, i quali sono influenzati sicuramente da variabili quali le dimensioni, il settore di attività e l'età aziendale.

Per quanto riguarda le imprese sociali, queste, nonostante abbiano sicuramente risentito anche loro degli effetti della crisi, hanno avuto la capacità non solo di mantenere un buon equilibrio economico e patrimoniale, ma anche di incrementare la propria propensione all'innovazione sociale e di creare e salvaguardare l'occupazione. È però difficile riuscire a elaborare strumenti finanziari omogenei per le imprese sociali, potendo queste assumere forme organizzative diverse, ciascuna con le proprie caratteristiche, la propria forma societaria, i propri obiettivi e i propri aspetti economici e organizzativi. A questa difficoltà si aggiungono la sfiducia di base e la mancata trasparenza da parte degli intermediari finanziari verso queste imprese.

Esiste però un canale di risorse finanziarie molto importante per queste imprese, rappresentato dalla Banca Etica, concepita dalle organizzazioni del Terzo Settore, del volontariato e della cooperazione internazionale nel 1999 a Padova e cresciuta costantemente grazie ai cittadini e alle organizzazioni *no profit*, divenendo il primo istituto di credito italiano dedicato alla finanza etica (si impegna nella riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, nella salvaguardia dell'ambiente e della salute, nella diffusione del biologico, nella difesa della legalità, nell'assistenza ai bisognosi, nel rilancio di progetti di cooperazione interazionale e nel commercio equo e solidale). Si tratta di una banca popolare, non particolarmente diversa dalle banche tradizionali a livello di organizzazione o Sempre in termini di occupazione, il più recente rapporto "Cooperazione, *no profit* e imprenditoria sociale: economia e lavoro", elaborato da Union Camere e citato precedentemente, ha stimato, a fine 2012, il numero di occupati all'interno delle imprese sociali in oltre 400 mila, pari al 3,8%

degli interi occupati nelle imprese industriali e dei servizi, manifestando una crescita di quasi 20 punti percentuali dal 2009 (da 356.680 a 434.480).”<sup>97</sup>

“Nel 2013 in Italia, le cooperative sociali costituite ai sensi della legge 381/81 sono 12.570, con 513.052 addetti, 42.368 volontari, 5.000.000 beneficiari e con 10,1 euro di valore produttivo. 774 imprese costituite ai sensi della legge 118/05 +574 con altre imprese con dicitura “Impresa sociale” nella ragione sociale. Riporto tutto nella tabella sotto.”<sup>98</sup>

**Tabella 4.2 : Imprese sociali**

<b>Tipologia</b>	<b>Numero</b>	<b>Addetti</b>	<b>Volontari</b>	<b>Beneficiari</b>	<b>Valore della produzione</b>
<b>Costituite ai sensi della legge n. 118/05 e iscritte alla sezione L del Registro Imprese</b>	<b>774</b>	<b>29.000</b>	<b>2.700</b>	<b>229.000</b>	<b>314 milioni</b>
<b>Altre imprese con la dicitura “impresa sociale” nella ragione sociale</b>	<b>574</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Cooperative sociali costituite ai sensi della legge n. 381/91</b>	<b>12.570</b>	<b>513.052</b>	<b>42.368</b>	<b>5.000.000</b>	<b>10,1 miliardi</b>

**Fonte:** Elaborazioni Iris Network ed Euricse su fonti Unioncamere, Inps e Istat. Anno 2013  
Rapporto iris

Potenziale imprese sociale con 82.231 organizzazione no-profit market, escluse le cooperative sociale. Con 54% cultura, sport e ricreazione, 13% assistenza sociale e 6% sanità. 61.776 delle imprese di capitali operative nei settori di attività previsti della legge 18/05 con 31% sanità, 25% sport e svago e 14% cultura.

<sup>97</sup>Studio di Debora Galeone, “l'evoluzione del volontariato in Europa e in Italia tra solidarietà e imprenditorialità” anno accademico 20013/2014

<sup>98</sup>“L'impresa sociale in Italia, identità e sviluppo in un quadro di riforma”. Rapporto Iris Network, *executive summary* della ricerca, a cura di Paolo Venturi e Flaviano Zandonai , Milano, 2014.

**Tabella 4.3:** :Potenziale di imprenditoria sociale

<b>Tipologia</b>	<b>Unità</b>	<b>Addetti</b>	<b>Volontari</b>
<b>Organizzazioni nonprofit market (escluse le cooperative sociali)</b>	<b>82.231</b>	<b>440.389</b>	<b>1.627.908</b>
<b>Imprese di capitali operative nei settori di attività previsti dalla legge n. 118/05</b>	<b>61.776</b>	<b>446.000</b>	<b>--</b>

Fonte: Elaborazioni Iris Network<sup>99</sup> e Aiccon su fonti Istat. Anno 2011

## **4.2– L’impresa sociale come sistema di accoglienza**

La crisi migratoria ha creato profonde divisioni nella popolazione italiana ed hanno spinto organizzazioni del terzo settore ad espandere i propri interessi anche nel settore dell’accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo.

Purtroppo non tutti gli enti affidatari si sono dimostrati all’altezza dei loro compiti, poiché interessati solo al “business dell’accoglienza”: lo scopo principale è quello di aumentare il fatturato senza dotarsi di lavoratori adeguatamente formati. Infatti, la consapevolezza di trarre significativi profitti, ha favorito la costituzione di cooperative sociali di dubbia competenza e spesso prive di esperienza.

Considerato che il fenomeno migratorio non può essere interrotto, la politica italiana insieme a quella europea dovrebbero riflettere sui modelli di gestione dell’accoglienza messi in atto sino ad ora.

Di fronte alla crisi migratoria le comunità locali si trovano spesso impreparate e tormentato tra chi è favorevole e chi è contrario all’accoglienza. Ne deriva che in Italia si evidenziano tracce di solidarietà spontanea e manifestazioni di profonda ostilità, complice la paura alimentata dalla disinformazione.

La paura contribuisce a coordinare delle catene di ostilità nelle comunità chiamate a fornire ospitalità ai richiedenti di protezione internazionale. Responsabile di questo atteggiamento di rifiuto di molte comunità non sono solo i media che fin qui hanno dato risalto ai centri di grandi

---

<sup>99</sup>Fonte Iris Network, Istat, Unioncamere. Irisnetwork, istituti di ricerca sull’impresa sociale. “L’impresa sociale in Italia, identità e sviluppo in un quadro di riforma”. Rapporto Iris Network, *executive summary* della ricerca, a cura di Paolo Venturi e Flaviano Zandonai, Milano, 2014. [www.euricse.eu/it/people/giulia-galera](http://www.euricse.eu/it/people/giulia-galera)

dimensioni sia pubblici sia privati (CPSA,CDA,CARA,CIE) che concentrano un numero rilevante di ospiti in un solo luogo, ma a rafforzare la convinzione secondo cui l'integrazione non sarebbe possibile, vi sono i numerosi esempi di cattiva gestione dell'accoglienza. I modelli di accoglienza "low cost" cioè a basso costo, sono incapaci di contrastare i rischi di esclusione sociale dei migranti.

Le organizzazioni che fanno dell'accoglienza solo un "business" remunerativo limitano i propri interventi all'offerta di servizi essenziali, spesso di scarsa qualità. Si tratta di cooperative sociali nate *ad hoc* per fornire esclusivamente soluzioni abitative e si disinteressano delle ricadute sociali nel territorio dell'accoglienza, e spesso ostacolano il processo di integrazione.

Gli esempi di mala accoglienza hanno finito per mettere in ombra le innumerevoli iniziative virtuose di solidarietà. Create da singoli e da gruppi attraverso l'impegno di numerosi volontari. Queste attività, purtroppo poco conosciute, hanno saputo misurare il loro intervento alla luce delle nuove criticità emerse come quella dei migranti.

Queste organizzazioni, spontanee e volontarie, sono nate all'inizio offrendo servizi di prima necessità a coloro che disperati arrivavano dal mare o da terra a Lampedusa, Lesbo, Atene, ecc.. poi si sono organizzati in associazioni, parrocchie, cooperative sociali cercando di dare non solo soluzioni abitative, ma soprattutto volte all'integrazione della persona sia in ambito educativo che lavorativo. Queste iniziative rientrano nel circuito dello SPRAR, sistema che garantisce interventi di "accoglienza integrata" che superino la distribuzione del vitto e dell'alloggio, ma che diano misure di informazione, accompagnamento, assistenza ed orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico.

Il contributo del volontariato è fondamentale nel facilitare l'integrazione e la coesione sociale. Alcuni compiti, non secondari, assunti dai volontari riguardano elementi relazionali che sono essenziali nel processo d'inserimento dei nuovi arrivati.

Questo modello di accoglienza diffusa ha grandi potenzialità, ma purtroppo, per il momento, riesce ad intercettare una minima parte dei soggetti.

L'inserimento nel mondo del lavoro diventa indispensabile per i rifugiati o richiedenti asilo per avere in futuro una dignità ed una autonomia sociale volta a migliorare le loro condizioni di vita.

#### **4.2 – Come un sistema di accoglienza può diventare un'impresa sociale**

Il percorso dei rifugiati e richiedenti protezione internazionale presuppone l'inserimento nel mondo del lavoro. Molte cooperative sociali si sono attrezzate a questo scopo attivando percorsi di formazione professionale e in alcuni casi anche iniziative imprenditoriali in cui i migranti hanno trovato occupazione e dignità.

A questo proposito espongo di seguito le caratteristiche di alcune cooperative sociali che operano

nel nostro territorio che nomino come Alfa, Beta e Gamma:

### 1) **Cooperativa sociale Alfa**

Un esempio virtuoso è offerto dalla **cooperativa sociale Alfa**, che con varie iniziative dimostra di essere una realtà propositiva per il territorio, fa parte delle Cooperative di tipo A.

La scelta del nome non è casuale, ma è stata suggerita dal versetto biblico (Matteo,13-33); ha come oggetto principale quello di promuovere la persona ed il raggiungimento dei suoi diritti, proponendo una serie di servizi rivolti ad essa e fornendo ai propri soci, di cui coordina l'attività, continuità di lavoro alle migliori condizioni. Provvede inoltre alla continua formazione specifica dei soci stessi con l'intento di offrire un servizio qualitativamente valido.

La Cooperativa promuove, inoltre, attraverso il lavoro e il servizio, la dignità della persona umana in tutte le sue forme ponendo sempre al primo posto la salvaguardia della stessa nel rispetto dei fondamentali valori umani e cristiani.

Lo scopo delle attività della Cooperativa è quello di garantire anche alle persone più svantaggiate l'adempimento dignitoso della propria crescita psico-fisica e di far sì che i loro diritti di persone vengano rispettati.

A tale proposito la Cooperativa si impegna nelle diverse attività:

- Progetti educativi e riabilitativi rivolti a bambini portatori di handicap presenti in alcune comunità alloggio o negli asili gestiti dalla stessa Cooperativa.
- Promozione alla genitoriale ed alla famiglia attraverso il sostegno pratico e psicologico alle diverse tipologie di famiglie che caratterizzano la realtà odierna, con particolare attenzione alle famiglie mononucleari ed alla formazione dei genitori in luoghi educativi per i bambini come: asili nido, ludoteche, ovvero spazi in cui genitori e figli possono riscoprire il dialogo e l'importanza del gioco, centri per giovani, in cui si mira alla responsabilizzazione dei ragazzi attraverso la *peer education*.
- Conduzione e gestione di pensionati, ostelli, case di accoglienza, strutture ricettive di qualsiasi natura, fornendo tutti i servizi inerenti e conseguenti a tale attività.
- Custodia di chiese, patronati e strutture simili adibite ad attività parrocchiale.
- Assistenza polivalente anche domiciliare per pulizia e riassetto locali, lavaggio e stiratura biancheria, servizi di cucina e simili.
- Servizio di sostegno educativo a minori stranieri, a ragazzi in messa alla prova o segnalati dai comuni, ospitati in comunità alloggio.
- Selezione e gestione di personale da adibire a servizi di preparazione e sistemazione degli ambienti comunitari e quindi familiari. Quindi di una nuova figura che non solo sia d'esempio e di



riferimento per i ragazzi ma che renda la comunità già nei suoi ambienti una vera e propria casa e che possa trasmettere anche attraverso gli stessi il senso della famiglia.

- Promozione e gestione di corsi di formazione volti alla qualificazione umana, culturale e professionale anche con il contributo di fondi stanziati dalla Comunità Europea.
- Organizzazione di incontri, dibattiti ed altri momenti di sensibilizzazione socio politica e culturale sul tema dell'emarginazione ed eventuali iniziative di solidarietà sociale in situazioni di disagio.
- Continuo lavoro di rete in collaborazione e confronto con i vari enti che caratterizzano il territorio e con i servizi che si occupano di problematiche simili.

Opera prevalentemente a Venezia, ma ha avuto esperienze anche in ambito internazionale ed possibile trovare una rete simile nel territorio. I *partner* della Cooperativa sono, la Prefettura di Venezia, Ulss 12, Ipab, Fondazioni, Comuni, Servizi Sociali, Parrocchie, Associazioni.

La Cooperativa è registrata nel registro all'albo delle imprese sociali, come organizzazione interna ad oggi ci sono 110 soci dipendenti al momento non ci sono volontari.

Per quanto riguarda le dimensioni economiche:

- finanziamenti che riceve pubblici (gare d'appalto)/ privati (convenzioni)
- fatturato c.a 2.000.000 Euro
- dimensioni occupazionali media
- fattori/barriere che limitano lo sviluppo del settore (tasse, incentivi, rapporti con le banche) gare d'appalto che non permettono una reale gestione dei servizi.

e misure legislative più importanti per lo sviluppo della sua attività, "legge regionale 22/2002"<sup>100</sup>.

Le problematiche più rilevanti che incontra la Cooperativa:

reperire le risorse umane che non solo abbiamo adeguato titolo di studio (laurea in scienze dell'educazione) ma che sia effettivamente capaci e propositive.

## **2) Cooperativa sociale Beta**

Il progetto consiste nell'acquisizione di una casa, è un progetto voluto da un gruppo di persone, laici e parrochiani della città di Mestre e Marghera. Si sono associati 30 persone mettendo ciascuno 3.000 euro per la realizzazione del progetto, con un status a tutti effetti. Questa cassa servirà alloggiare le donne vulnerabile, recuperate direttamente da Lampedusa per evitare che finiscono sulla strada della prostituzione. Queste donne saranno di nazionalità Nigeriane, è saranno seguite da una cooperativa esperta di Mestre sull'immigrazione e dai volontari soci del progetto. La casa è

---

<sup>100</sup>Legge regionale 16 agosto 2002, n. 22, autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali.

stata comperata e in fase di ospitare le donne che verranno scelte. L'obiettivo di questo progetto è quello di aiutare in primis queste donne vulnerabili a toglierle dalla strada della prostituzione dandole una abitazione, cercando con loro assieme fare un percorso di inserimento sociale individuale, integrazione, insegnarle la lingua italiana e arrivare infine cercare di accompagnarle ad un buon risultato quello di essere autonome e così via.

Questa è una bella iniziativa e merita incoraggiamento e sperando che venga rifatta da altre persone generosi per aiutare veramente chi a proprio bisogno, accogliere, aprendo le porte a qui ne ha necessità e indirizzare sua via buona impedendo il mercato di sesso per chi ci guadagna, i trafficanti di essere umani.

### **3) Cooperativa sociale Zeta:**

Cooperativa sociale di Roncade che ospita quindici ragazzi richiedenti asilo provenienti dall'Africa e dal Pakistan arrivati in Italia da circa un mese.

In questa cooperativa ho potuto fare una bella esperienza professionale di mediazione culturale e linguistica.

Ognuno di loro mi ha parlato della sua storia personale raccontando il lungo e faticoso percorso affrontato per arrivare in Italia: un viaggio di speranza per poter avere una vita dignitosa.

### **4) Fondazione Gamma:**

Fondazione di Mestre non ha scopo di lucro. Nata nel 1894 come casa per l'educazione di fanciulle orfanelle.

Persegue le finalità educative, sociali, riabilitative, didattiche e formative. senza distinzione di nazionalità, cultura, etnia, religione, sesso, condizione sociale e politica.

Da qualche mese ospitano circa dieci ragazzi richiedenti asilo, che vengono accompagnati con dei progetti individuali. I progetti vertono nell'insegnamento della lingua italiana, nell'accompagnamento verso l'integrazione sociale attraverso la ricerca di un lavoro.

**Tabella 4.3:** Sintesi delle cooperative e fondazioni intervistate

<b>COOPERATIVE</b>	<b>LUOGO</b>	<b>SCOPO</b>	<b>SOCI VOLONTARI</b>
<b>ALFA</b>	MESTRE -VE	Accoglienza richiedenti asilo, ragazze madri, istruzione	No – solo dipendenti
<b>BETA</b>	MESTRE -VE	Progetto di una casa per donne vulnerabili	Si – soci volontari
<b>ZETA</b>	RONCADE - TV	Accoglienza richiedenti asilo, e persone con deficit psichico	Si – soci volontari
<b>GAMMA</b>	MESTRE - VE	Accoglienza richiedenti asilo, formazione, riabilitazione	Si – soci volontari e dipendenti

## CONCLUSIONI

In questo elaborato si analizza come l'impresa sociale possa diventare accoglienza convertendo il fenomeno migratorio in attività economica e opportunità lavorativa. L'impresa sociale, come le altre forme di *non profit*, appartiene al Terzo settore e ha dimostrato di essere la soluzione all'insuccesso nella gestione del fenomeno migratorio sia da parte dello Stato (primo settore) sia del mercato privato (secondo settore).

Nel primo capitolo si definisce il fenomeno migratorio, analizzandone le cause, i motivi e le conseguenze e rilevando che si tratta di un movimento costante nella storia sin da tempi antichi e che, come affermato nella Dichiarazione dei Diritti dell'uomo, non si può arrestare.

Le immigrazioni possono essere di vari tipi: interne, internazionali, regolari o irregolari, ambientali, volontarie o forzate, temporanee, immigrazione di transito o i flussi misti... ed ognuna con percorsi diversi.

Il rifugiato non deve essere considerato un immigrato qualunque, che lascia il suo paese in cerca di una vita migliore, ma è una persona costretta a fuggire per paura di subire forme di persecuzioni personali legate a motivi politici, razziali, religiosi o per le sue opinioni/azioni o ancora perché nel suo paese non ci sono più le condizioni di sicurezza e protezione per conflitti o guerre. Il rifugiato nel suo paese ha una famiglia, una casa, un lavoro e una rete di relazioni. Scappando perde tutto, però può ottenere protezione internazionale in un altro paese in base a quanto stabilito dalla Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951.

Nel 2015 persone che nel mondo hanno lasciato la loro casa per trovar una vita migliore in un altro paese sono state circa 244 milioni pari al 3,3% della popolazione mondiale.

Negli ultimi anni i numeri di migranti arrivati nelle coste italiane sono aumentati considerevolmente, e continuano a crescere. Nel triennio 2014-2016 sono sbarcate più di 500 mila persone e sono state accolte in Italia circa 172 mila nei vari centri di accoglienza.

Molti di loro sono ragazzi anche minorenni non accompagnati (circa 17 mila solo nel 2016) che arrivano soprattutto da zone di guerra: Nigeria, Eritrea, Guinea...

Purtroppo molti di loro non ce l'hanno fatta e nel solo 2016 hanno perso la vita in mare 4733 persone, il dato più alto dal 2008.

Nell'ottobre 2013 vicino al porto di Lampedusa una imbarcazione di migranti proveniente dalle coste libiche è affondata provocando la morte di almeno 366 persone. Dopo questa tragedia il governo italiano ha promosso l'operazione Mare Nostrum, una missione militare umanitaria con lo

sopo di portare aiuto ai migranti in mare, insieme alla Croce Rossa Italiana e a Medici Senza Frontiere.

Un'altra tragedia si è verificata il 18 aprile 2015 a largo delle coste libiche con 58 vittime accertate. Da allora degli stati europei hanno finanziato in modo volontario delle operazioni di salvataggio come la Triton che ha lo scopo di controllare le zone marittime intervenendo in caso di bisogno, la Frontex, la Moas (primo esempio di operazione finanziata da privati).

Nel secondo capitolo si considera la regolazione internazionale rispetto al fenomeno dei migranti e alle caratteristiche che questi devono avere, alla luce della Convenzione di Ginevra, per acquisire lo status di rifugiato.

Se la domanda di asilo non è accolta la persona viene rimpatriata nei modi e nei tempi definiti dalla legge.

Il Regolamento di Dublino prevede che le richieste di asilo siano fatte solo nel primo stato di arrivo. Per questo motivo molti di loro, quando approdano nelle coste italiane non vogliono dare le impronte digitali poiché considerano il nostro paese solo di transito.

I paesi nel mondo che accolgono maggiormente migranti sono: al primo posto la Turchia con 2,2 milioni, poi al secondo il Pakistan con 1,6 milioni ed il Libano con 1,1 milioni.

In Europa i paesi che accolgono maggiormente sono: la Germania con 202 mila, la Svezia con 82 mila ed al terzo posto c'è l'Italia con 64 mila.

Il diritto di protezione internazionale è deciso da una commissione territoriale e la domanda viene fatta dal rifugiato stesso senza alcun onere. In caso di esito negativo è possibile presentare ricorso entro 30 giorni presso il tribunale ordinario.

Il richiedente asilo può lavorare dopo 60 giorni dalla domanda di protezione con contratti formulati ad hoc. Nel caso la domanda venga accettata ha l'obbligo di iscriversi al servizio sanitario nazionale che gli dà il diritto ad avere il medico di base e l'esenzione dal pagamento del ticket.

Lo status di rifugiato può terminare nei casi citati dalla legge.

Nel 2016, i governi europei, per poter arginare il fenomeno migratorio, hanno formalizzato degli accordi bilaterali con degli Stati africani, quali: Nigeria, Niger, Mali, Senegal ed Etiopia, e Stati medio orientali, quali Giordania e Libano, per coinvolgergli maggiormente sulla gestione dell'emigrazione.

I minori stranieri non accompagnati sono titolari di tutti i diritti sanciti alla convenzione di New York del 1989, ratificata in Italia dalla legge 16 del 1991.

Purtroppo la realtà delle cose non è proprio così, e la legge non è sufficiente a proteggere adeguatamente i minori stranieri.

Solo nel marzo del 2017 è stata approvata una nuova proposta di legge che permette ai minori una

maggior protezione, altrimenti, come evidenziato da *Save The children*, sono esposti a sofferenze e rischi di ogni tipo.

Il sistema di accoglienza in Italia è diviso tra strutture di prima accoglienza, strutture di seconda accoglienza e strutture straordinarie.

Le strutture di prima accoglienza sono il CARA e CDA , ora HOTSPOT E HUB, e vengono gestite dalle prefetture, la struttura di seconda accoglienza è lo SPRAR, mentre le strutture straordinarie sono i CAS.

I centri di primo soccorso sono i CPSA- centri di primo soccorso e di accoglienza, e si trovano ad Agrigento, Lampedusa, Ragusa, Lecce ed Otranto. In questi centri le persone soccorse in mare vengono accudite con beni di prima necessità e curate se necessario. Vengono identificate con foto segnaletiche e prese le impronte digitali.

Dopo vengono accompagnate ai centri di prima accoglienza dove risiedono per un breve periodo in cui viene formulata la domanda di richiedenti asilo. Queste strutture sono dislocate in tutte le regioni Italiane.

Lo SPRAR- sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, è una struttura di secondo livello dove i rifugiati soggiornano affinché la loro domanda viene accolta oppure negata. Viene gestita dalle associazioni che presentano dei progetti insieme ai comuni dove risiedono.

Negli SPRAR i migranti dovrebbero soggiornare per un breve periodo dove possono frequentare dei corsi di formazione, ma purtroppo, a causa di lungaggini burocratiche, rimangono anche per qualche anno.

A completare il quadro delle strutture di accoglienza ci sono i CAS – centri di accoglienza straordinaria. Sono delle cooperative private che concorrono tramite i bandi dedicati e si propongono come strutture per brevi soggiorni dove i migranti possono frequentare dei programmi personalizzati come: corsi d'Italiano, corsi di formazione al lavoro... con lo scopo di renderli completamente autonomi.

Infine, il CIE – centro di identificazione ed espulsione, dove vengono reclusi per un breve periodo i cittadini stranieri irregolari o che rifiutano di presentare domanda di asilo, e si trovano in tutte le regioni italiane.

Nel terzo capitolo si evidenzia l'importanza del valore produttivo prodotto dai migranti per combattere gli stereotipi impropri divulgati quotidianamente dalla stampa.

L'immigrazione fa notizia ed occupa spazi sulle prime pagine dei giornali soprattutto quando le notizie sono negative, ma raramente si parla dei vantaggi economici per il paese ospitante.

Dallo studio che ha fatto la fondazione Leone Moressa emerge che gli stranieri sono più di 5 milioni in Italia e grazie al loro contributo ne giova anche l'andamento demografico.

La ricchezza prodotta dagli stranieri nel 2015 è pari a 127 miliardi, 8,8% del valore aggiunto nazionale. Gli stranieri vengono principalmente occupati nei lavori di bassa qualità poiché non possiedono un titolo di studio adeguato. Infatti mentre la percentuale di popolazione italiana occupata in lavori umili è pari a circa il 31% del totale, nella popolazione straniera è pari al 66%. Mentre il valore aggiunto supera i 100 mila euro per occupato italiano, quello degli stranieri è pari a 54 mila. Esiste quindi un problema di “produttività”: nonostante il tasso di occupazione degli stranieri sia più elevato rispetto a quello degli italiani.

Sempre secondo lo studio della fondazione Leone Moressa uno dei principali benefici da parte del lavoro degli immigrati in Italia sono i contributi pensionistici. Anche se i lavoratori stranieri di media prendono di stipendio circa il 20% in meno, comunque i loro contributi fruttano all'anno circa 640 mila pensioni italiane.

Un altro beneficio è dato dall'incremento sensibile delle aziende private condotte da stranieri: circa 550 mila (9,1% sul totale).

L'immigrazione, soprattutto negli ultimi anni, rappresenta anche un costo sociale elevato pari al 2% della spesa pubblica italiana. Ma, come evidenzia lo studio, per vedere i veri benefici dell'imponente flusso migratorio di questi tempi, bisogna guardare a medio- lungo tempo. Nel concreto sviluppando programmi di integrazione sociale e di formazione professionale qualificando maggiormente gli stranieri e colmando il *gap* di produttività che nell'immediato esiste.

Nel quarto capitolo si entra nel merito del rapporto tra migranti e imprese sociali. Viene prima l'impresa sociale e poi si esplica come l'impresa sociale diventa sistema di accoglienza.

La disciplina dell'impresa sociale è stata introdotta dal D.L. 24 marzo 2006 n. 155.

Nel 2013 le cooperative sociali in Italia erano 12.570 con più di 500 mila addetti e 42 mila volontari.

Il grande flusso migratorio ha posto in evidenza l'incapacità dei due attori principali, lo stato ed il mercato, di farne fronte. Per questo motivo è nato il terzo settore definito anche *non profit*. Che tramite la costituzione di nuove imprese sociali CAS gestiscono una gran parte dei migranti.

Le comunità locali si sentono impreparate ad affrontare questo nuovo problema e, talvolta, si fanno influenzare dalle notizie negative che i media riferiscono quotidianamente.

Per questo motivo lo stato ha permesso anche alle cooperative sociali, spontanee e volontarie, di diventare attori attivi nelle nuove criticità emerse.

All'inizio le cooperative offrivano servizi di prima necessità, ma con il tempo si sono evolute ed ora danno il loro grande contributo nei vari progetti di formazione dei migranti.

Siccome le cooperative sociali lavorano nel territorio, riescono maggiormente ed in più breve tempo ad integrare le persone, dando loro fiducia e autonomia.

Il cosiddetto Terzo settore ha dimostrato delle potenzialità enormi nel fornire programmi

personalizzati ed aiuto psicologico, ma, purtroppo, non è ancora riuscito ad emergere completamente, e la burocrazia con cui si misura tutti i giorni crea dispersione di risorse e di tempo, che altrimenti potrebbero essere indirizzate a favorire nuovi progetti.

Se è vero che il male si cura dalla base, bisogna trovare una soluzione per limitare le partenze coinvolgendo i paesi di origine, facendo campagne di sensibilizzazione sulla reale condizione socio-economica dei paesi occidentali e sulle conseguenze che possono scaturire dall'intenso movimento migratorio, quali l'aumento della disoccupazione della delinquenza dovuto alla crisi e la difficoltà di integrazione.

Sostenere lo sviluppo dei paesi poveri è fondamentale e può realizzarsi mediante il pagamento di prezzi corretti delle materie prime (*coltane* in Congo), l'abolizione del traffico di armi (il numero di armi nel continente africano è rilevante sebbene non esista neppure una fabbrica), l'abbattimento del debito pubblico, il divieto all'esproprio dei terreni agricoli nei paesi poveri ("*land grabbing*"<sup>101</sup>).

Tuttavia, come si è illustrato nella prima parte della tesi, il fenomeno migratorio è storicamente ciclico e non si può fermare totalmente. E' quindi opportuno progettare e gestire al meglio l'accoglienza.

A conclusione del presente lavoro, si può affermare che una buona accoglienza è possibile diffusa sul territorio poiché l'integrazione è più facile a piccoli gruppi: infatti, l'accoglienza diffusa agevola la conoscenza reciproca e quindi l'abbattimento delle barriere culturali e psicologiche. Attualmente in Italia manca un reale progetto di inserimento sociale che segua la fase di accoglienza. Chi riceve un titolo di soggiorno si trova per strada senza nessun punto di riferimento. I posti negli SPRAR non sono sufficienti a coprire i bisogni del territorio andando ad incrementare la nascita di nuove imprese sociali che con il loro lavoro, anche volontario, stanno diventando molto importanti. L'Italia ha saputo dare lezione di buona accoglienza. Basti pensare al caso di Riace e Acquaformosa dove gli immigrati sono una ricchezza per l'economia del territorio. Da qualche anno sono stati ospitati curdi, afgani eritree e altri richiedenti asilo tutti accolti per ridare vita alla città di Riace. Le case abbandonate sono state occupate da famiglie di rifugiati permettendo alle scuole di riaprire i battenti. Anche le botteghe chiuse da anni sono state rilevate dai migranti attraverso la formazione, quindi l'artigianato tradizionale dalla ceramica alla tessitura trova nuova linfa. Anche la raccolta differenziata porta a porta è fatta dai rifugiati a ha contribuito allo sviluppo economico.

---

<sup>101</sup>Il land grabbing è un fenomeno economico impetuoso, esploso nel 2008, che ha dato vita a un flusso di investimenti e di capitali – soprattutto provenienti da paesi sviluppati o emergenti – finalizzato all'accaparramento di terreni agricoli nelle regioni del sud del mondo. L'obiettivo di queste acquisizioni massicce, soprattutto in Africa, Asia e America Latina, è l'acquisizione di terreni per lo sviluppo di monoculture. Gli autori, i mandanti possono essere i governi di altri stati, i consigli di amministrazione di grandi aziende o investitori privati. Per molti si tratta di una minaccia alla sovranità dei paesi in via di sviluppo e alla sopravvivenza delle comunità locali che da secoli vi abitano. Non è un caso, dunque, se il land grabbing è stato definito una nuova forma di colonialismo, secondo alcuni esperti.



Riace si stava spopolando, negozi, scuole, poste stavano chiudendo e la presenza di questi immigrati l'hanno salvata dall'isolamento. I centri sono rinati, gli esercizi commerciali e le scuole hanno riaperto; questo ha apportato un indotto economico per tutti i cittadini.

A Treviso abbiamo il caso del professore Calò, un altro tipo di accoglienza oltre a quello dei centri, delle tendopoli e degli appartamenti riattati dalle cooperative e dei privati. E un'accoglienza in casa, in famiglia dove i richiedenti asilo vivono con lui e la sua famiglia.

Un accoglienza dove i ragazzi sono integrati, formati e contribuiranno sicuramente attraverso la loro attività lavorativa allo sviluppo del paese.

Anche un progetto della Caritas Italiana denominato “ Rifugiato A Casa Mia”, sta dando degli effetti positivi, il progetto consiste nell'accogliere i richiedente asilo in famiglia o nelle parrocchie. L'accoglienza diffusa sul territorio rende l'integrazione più facile. La maggioranza di questi ragazzi accolti hanno avuto un'esperienza lavorativa o lavorano (stage, formazione, tirocinio...).

Trovano lavoro perché c'è una intera comunità come, ad esempio la parrocchia o la famiglia, che se ne fa carico.

L'Italia essendo un paese definito di “vecchi”, poiché il calo delle nascite è ormai inarrestabile da anni, la presenza dei migranti può essere determinante per la crescita futura.

## BIBLIOGRAFIA

- Centro studi e ricerche IDOS, “Dossier statistico immigrazione 2015”, Roma, CONFRONTI, 2015
- Centro studi e ricerche IDOS, “Dossier statistico immigrazione 2016”, Roma, CONFRONTI, 2016
- Caritas e Migrantes, “XXV Rapporto Immigrazione 2015”, Perugia, TAV EDITRICE, 2015
- ANCI Caritas Italiana, “Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016”, Perugia, TAV EDITRICE, 2016
- Fondazione Leone Moressa, “Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione”, Mestre ottobre 2016
- Catherine Wihtol de Wenden, “Le nuove migrazione, luoghi, uomini, politiche”, introduzione ed edizione italiana a cura di Andrea Riggio e René Georges Maury. Traduzione Pierluigi De Felice, Pàtron Edizione-Bologna 2016. Geografia e organizzazione dello sviluppo territoriale. Studi regionali e monitoraggio 78
- Eugenia Scifoni (a cura di ), “Nuove frontiere per il Management istituzionale e l'Impresa etica. L'universo dei richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria : caratteristiche, legislazione e percorsi migratori , capitolo 1” Roma, 2016
- Rapporto Fondazione Nord-Est, “ Sintesi sull'immigrazione”, Friuli Venezia Giulia, 2016
- Rivista “Mondi migranti”, edizioni FrancoAngeli, 2016
- Maurizio Ambrosini, Sociologia delle migrazioni, ed. Il Mulino, 2011
- Maurizio Ambrosini, Immigrazione irregolare e *welfare* invisibile. Il lavoro di cura attraverso i confini, Il Mulino, 2013
- Massimo Livi Bacci, “Il Pianeta stretto”, il Mulino, 2015
- Carlo Borzaga, ISSAN -Istituto Studi Sviluppo Aziende non profit, Università degli Studi di Trento, “Sull'impresa sociale”.
- Giulia Mallone, “L'impatto dell'impresa sociale in Italia e in Europa”, 23 novembre 2014
- La tutela dei richiedenti asilo: “Manuale giuridico per l'operatore”, a cura di ASGI( Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione), Torino, 2012
- Fondazione Leone Morezza, Il valore dell'immigrazione, prima edizione, 2015
- Ministero dell'Interno, Rapporto sull'Accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, Procedure, Problemi. Roma, ottobre 2015
- Legacoop-Veneto, “Guida normativa alla cooperazione sociale aggiornato al 31.10.2015”
- Legacoop-Veneto, “Fare cooperativa”. Comitato “adotta un terrazzamento nel canale di brenta”. “Da immigrati a produttori - L'inclusione produttiva dei migrati”. Incontro a Mestre, 16 maggio 2017.
- Giorgio Fiorentini, “Fare impresa sociale conviene”, Università L. Bocconi, Milano
- Gianfranco Visconti, “L'impresa sociale: le sue caratteristiche e la sua limitata adozione”, Finansol.it
- Paolo Venturi e Flaviano Zandonai (a cura di), “L'impresa sociale in Italia, pluralità dei modelli e contributo alla ripresa. Rapporto Iris Network, *executive summary* della ricerca, Milano, 2012

Paolo Venturi e Flaviano Zandonai (a cura di), “L’impresa sociale in Italia, identità e sviluppo in un quadro di riforma”. Rapporto Iris Network, *executive summary* della ricerca, Milano, 2014.

Studio di Debora Galeone, “l’evoluzione del volontariato in Europa e in Italia tra solidarietà e imprenditorialità”, Treviso, anno accademico 20013/2014.

Le imprese sociali nel contesto europeo, Carlo Borzaga e Alceste Santuari, ISSAN -Istituto Studi Sviluppo Aziende non profit, Università degli Studi di Trento, *Working Paper* n.13, settembre 2000

Elisa Bignante, Filippo Celata, Alberto Vanolo, “ Geografie dello sviluppo”, una prospettiva critica e globale, Utet università.

# NORMATIVA

Decreto legislativo 30 maggio 2005, n.140, Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

Nota del Ministero dell'Interno D.lgs. n. 140/2005.

Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

Decreto Legislativo 24 marzo 2006, n. 155, disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 27.04.2006

Legge n. 381/1991, disciplina delle cooperative sociali.

Legge 6 giugno 2016, n. 106. Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina al servizio civile universale

Legge regionale 16 agosto 2002, n. 22, autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali.

Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142, attuazione della direttiva 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti di protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (GU n. 214 del 15 settembre 2015).

Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, approvato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948.

*Convenzione di Dublino, Regulation (EU), of 26 June 2013, n. 604/2013, of the European Parliament and of the Council.*

Convenzione di Ginevra, 28 luglio 1951, convenzione sullo Statuto dei Migranti. Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati (Ginevra, 1951), ratificata e resa esecutiva con legge 24 luglio 1954,

n. 722, pubblicata in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 196, 27 agosto 1954;

Protocollo alla Convenzione sullo statuto di rifugiati (New York, 1967), ratificato e reso esecutivo con legge 14 febbraio 1970, n. 95.

Minori stranieri non accompagnati: la legge in Gazzetta. Legge, 07/04/2017 n° 47, G.U. 21/04/2017

# SITOGRAFIA

[www.altalex.com/documents/minori-stranieri-non-accompagnati](http://www.altalex.com/documents/minori-stranieri-non-accompagnati).

[www.programmaintegra.it/asilo/il-diniego-e-il-ricorso](http://www.programmaintegra.it/asilo/il-diniego-e-il-ricorso)

[www.tuttitalia.it/statistiche/indci-demograficistruttura](http://www.tuttitalia.it/statistiche/indci-demograficistruttura)

[www.lifegate.it/land-grabbing-accaparramento-delle-terre](http://www.lifegate.it/land-grabbing-accaparramento-delle-terre)

[www.interno.gov.it/statistiche/dati/i-numeri-dell'asilo](http://www.interno.gov.it/statistiche/dati/i-numeri-dell'asilo)

[www.euricse.eu/it/people/giulia-galera](http://www.euricse.eu/it/people/giulia-galera)

[www.venetoimmigrazione.it/statistiche](http://www.venetoimmigrazione.it/statistiche)

[www.integrazionemigranti.gove.it](http://www.integrazionemigranti.gove.it)

[www.fondazioneleonemoressa.org](http://www.fondazioneleonemoressa.org)

[www.fondazione Nordest.net/immigrazione](http://www.fondazione Nordest.net/immigrazione)

[www.programmaintegra.it](http://www.programmaintegra.it)

[www.africaeuropa.it](http://www.africaeuropa.it)

[www.europedirect.europa.eu](http://www.europedirect.europa.eu)

[www.euricse.eu](http://www.euricse.eu)

[www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it)

[www.ministerointerno.gov](http://www.ministerointerno.gov)

[www.fondazionegroggia.org](http://www.fondazionegroggia.org)

[www.provinciaditreviso.it](http://www.provinciaditreviso.it)

[www.rivistaimpresasociale.it](http://www.rivistaimpresasociale.it)

[www.dossierimmigrazione.it](http://www.dossierimmigrazione.it)

[www.save thechildren.it](http://www.save thechildren.it)

[www.regioneveneto.it](http://www.regioneveneto.it)

[www.utetuniversita.it](http://www.utetuniversita.it)

[www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)

[www.bilanciosociale.it](http://www.bilanciosociale.it)

[www.irisnetwork.it](http://www.irisnetwork.it)

[www.piucultur.it](http://www.piucultur.it)

[www.wikipedia.it](http://www.wikipedia.it)

[www.cestim.it](http://www.cestim.it)

[www.viminale.it](http://www.viminale.it)

[www.camera.it](http://www.camera.it)

[www.sapere.it](http://www.sapere.it)

[www.unicef.it](http://www.unicef.it)

[www.istat.it](http://www.istat.it)

[www.issan.it](http://www.issan.it)

[www.sprar.it](http://www.sprar.it)

[www.vita.it](http://www.vita.it)

**Tutti i siti indicati risultavano attivi alla data di conclusione della presente tesi (giugno 2017)**

## RINGRAZIAMENTI

Dopo la prima laurea, pensavo di non poter più continuare con gli studi per vari motivi. Però il coraggio e la voglia di imparare mi hanno spinto a riprendere e anche i consigli di una cara amica, LICIA T., che ha saputo darmi le indicazioni giuste per quanto riguarda l'iscrizione. È un traguardo importante, dopo due lunghi anni di sacrifici, difficoltà, emozioni, sono felice di essere arrivata all'obiettivo. Tanti pensieri, paure, dubbi, idee, speranze mi passano per la mente, ma prima di parlare del futuro vorrei ringraziare con tutto il cuore le persone che mi hanno accompagnato in questo percorso.

Dedico questa tesi a mio figlio CHARLES THIAM, che è stato un vero compagno, collega, sostegno morale di studi anche se ha ancora 6 anni .

Grazie a mamma CHARLOTTE NTIMIN, donna forte, coraggiosa e piena di ambizioni che mi ha insegnato che cadere serve solo a diventare più forti. Grazie a mia sorella MADELEINE MUJING. Entrambe mi guidano dal cielo.

Grazie all'altra mia sorella suor CAROLINE KATWALA, a mio nipote CEDRICK TSHALA e a tutta la mia famiglia per essermi stati vicini durante questo periodo e sempre.

Un grazie speciale a padre JOA TSHIBANGU, un caro amico e un vero padre spirituale. Hai cambiato la mia vita dandole un altro senso, la fortuna di proseguire un altro cammino, verso una vita migliore; ti ringrazio di avermi fatto conoscere la splendida famiglia di MARIO INTROVIGNE e PATRIZIA CASAGRANDE. Casa grande nel vero senso delle parole, una famiglia rara da incontrare oggi giorno. Per me è una seconda casa dove ho vissuto per qualche anno e dove torno spesso, perché lì mi sento a casa mia. Mi avete accolta aprendo le porte di casa vostra come una figlia, dandomi la possibilità di proseguire gli studi in una delle migliori università dell'Italia. Grazie perché avete trasformato la mia vita rendendola migliore, nonostante tutte le difficoltà strada facendo. Il nostro incontro a casa mia in Congo, vi ha spinto a regalarmi l'opportunità di trasformare la mia vita completamente. Non saprei come rimborsarvi in questa vita per tutto quello che avete fatto per me, perché non ha un prezzo, ringrazio Dio di avermi data la possibilità di incontrarvi sulla mia strada e di tutto ciò che mi avete dato, affetto o molto altro. Per me siete i miei genitori Italiani. La mia vera preghiera è che Dio vi assista, vi benedica tutti giorni della vostra vita perché lo meritate veramente per il vostro buon cuore e per la carità che continuate a fare a chi a bisogno, come avete dato a me, a MARIA e SITA, grazie per la vostra pazienza, l'accoglienza, di avermi portata dal Congo e grazie a tutta la famiglia di Milano e di Tarzo, TONI, ENRICA ..... Grazie a tutti coloro che hanno partecipato alla preparazione del mio viaggio dal Congo all'Italia, Monsignore GASTON RUZI, VENANCE LENGWE, da YVONE TSHILEMBE,...

Grazie ALIOUNE THIAM per il bimbo splendido, amorevole, buono,... che mi hai regalato.



Grazie alla famiglia MIRAVAL di Tarzo, DANIELA e FERDINANDO.

Grazie a suor TERESA KINDA e a tutte le suore della comunità del Buon Pastore di Quinto “Domus Nostra” per l'ospitalità.

Grazie a suor CARMELITA della casa Mater Dei di Vittorio Veneto e a tutte le suore.

Un grazie con tutto il cuore a don ROBERTO CAMILOTTI, per il tuo sostegno morale, materiale, per l'ospitalità, per tutto veramente in questi anni, grazie a te e allo staff della Caritas di Vittorio Veneto. Ci hai permesso di avere una vita dignitosa a me e a mio figlio, per me sei diventato come un padre.

Grazie ad un caro amico Avvocato GIOVANI BONOTTO, alla tua famiglia e allo studio Bonotto. Per l'esperienza lavorativa, per il sostegno e l'ospitalità che mi avete dato.

Grazie allo studio dei dottori Commercialisti BERTOLDI & PELLICOLI, CRISTINA e ELIZABETTA.

Grazie MARIAM SOUMAHORO e al tuo defunto marito HAMED MENEGA, per tutto.

Grazie Ugo Pio della società RIVER LAB di Conegliano e allo staff.

Grazie AMADOU TOUKARA, di essere sempre stato vicino a noi.

Grazie ad una cara amica MICHELA BORTOLUZZI, ci hai aperto la porta di casa tua e ci hai fatto conoscere tutto il tuo mondo di Meolo, grazie a te abbiamo un'altra amica splendida come te Antonella, una cara amica di CHARLES mio figlio.

Grazie al professore LUIGI BENVENUTI.

Grazie professore VITTORIO FILIPPI.

Grazie LUCIA SCESCHINI sei stata la mia forza e coraggio, sempre pronta a darmi carica un sincero grazie a te e grazie a tutti i miei colleghi dell'università del Campus di Treviso, DAMIANO COMIN, MARIANA BREJA, FRANCESCA PEZZE, ISABELLA RIGATO siete stati veri compagni di squadra.

Grazie KETTY BORILLE per il tuo sostegno.

Grazie RITA GRASSATO, mi sei stata sempre vicina in tutto, grazie delle tue indicazioni, correzioni, grazie alla mamma Graziella, a Sonia, Vanda e Laura. Sono affezionata a voi e mi sento una di casa, anzi di famiglia.

Grazie a te caro ELIA PIZZOLITTO, sei uno delle prime persone che ho conosciuto a San Giobbe il primo anno accademico, quando ero appena arrivata dal Congo e da allora siamo rimasti legati, amici.

Durante la mia ricerca per la redazione della tesi, ho intervistato persone di varie cooperative sociali, fondazioni che si occupano dell'accoglienza dei richiedenti asilo. Ringrazio tutti per la collaborazione, soprattutto di avermi dedicato il tempo necessario per le interviste, per i materiali dati e per la fiducia nella realizzazione della mia tesi.

Grazie alla FONDAZIONE LEONE MORESSA di Mestre, grazie al Dott. ENRICO DI PASQUALE per il materiale che mi hai dato per la redazione della tesi.

Grazie alla COOPERATIVA "LIEVITO", per il tempo che mi avete dedicato. Grazie alla Dott.ssa SILVIA, Dott. GIOVANNI, e lo staff.

Grazie alla FONDAZIONE GROGGIA, al Sig. PAOLO CAPPELLARI e il suo staff.

Grazie al "PROGETTO DI CASA", per la partecipazione ai vostri incontri a cui ho potuto assistere, grazie a tutti.

Grazie alla CARITAS TARVISINA di Treviso, a don DAVIDE SCHIAVON di avermi dato la possibilità di partecipare al corso di formazione di mediazione culturale da cui ho avuto l'idea di redigere la tesi sull'accoglienza.

Grazie GIANNI RASERA dell'associazione ICAIR, a SONIA dell'associazione SOLIDARIETÀ A COLORI. Grazie al COMUNE DI VILLORBA per il vostro sostegno, grazie Dott.ssa RITA RAGONESE, Dott.ssa ROSSELLA LORENZON e un grazie con affetto alla Sig.ra STELLA della Caritas della parrocchia di Fontane.

Grazie MODOU DIOP dell'associazione CITTADINANZA ATTIVA, grazie LICIA.

Grazie all'associazione FOOD FOR LIFE, grazie Sig.ra CARMELA, tuo marito, lo staff e grazie a tutte le donne che fanno parte del gruppo.

Grazie al DIRETTORE della LEGA COOP, Sig. FRANCO MOGNATO, al Sig. LORIS CERVATO per tutte le indicazioni che mi avete dato sulle imprese sociali e per la vostra disponibilità.

Grazie ABDALAH della Cooperativa HILAL della collaborazione lavorativa concessa. Grazie DAMIANO della Cooperativa AURYN e tutto lo staff, per la collaborazione e la possibilità di mettere in pratica la mediazione culturale.

Ringrazio la mia famiglia per l'affetto che mi date sempre, grazie ai miei zii, ANDRIEN, GORGES e KAYOMBO alle zie, IMMACULE, BIJOU e LOUISE. Grazie a THERÈSE MUJING, MICHELINE MWADI, CAROLE KALUKUTA sei una amica del cuore, a CHANTAL SALIMA, a GYSLAIN MUJING, per il vostro sostegno.

Grazie a tutti i miei amici che vivono in Congo e quelli che ho conosciuto qui, Avv.ti CATERINA MARESIO CLAUDIA AQUISTUSCI, TAMARA TINRINDELLI. Grazie padre PIERRE CILAKA, padre TRIFON, YVETTE BALLEY, JULIEN NKOLE, ELIZABETTA DAPRETTO, VALENTINA COSTANTINI, GOVANNA VALLI, MICHEL FUMBISHA, AUGUSTIN MPIANA, grazie a tutti per il vostro sostegno.

Grazie alla Comunità dei fratelli africani della parrocchia di San Zeno, Padre JEAN BAPTISTE, suor MARIE NOËL e tutti.

Infine, grazie e grazie al professore Stefano Soriani, delle indicazioni, della collaborazione e di avermi accettata per la mia tesi, senza la cui disponibilità e competenza questa tesi non avrebbe visto la luce.