

Migrazioni  
nel  
Mediterraneo

MIGRA MED  
MIGRA MED

# DIALOGO TRA LE SPONDE

LE ROTTE  
LE RIVOLUZIONI  
LE RELIGIONI

Meeting internazionale delle Caritas del Mediterraneo

16 maggio 2012: Seminario Caritas Internazionali

17 maggio 2012: Convegno pubblico

18 maggio 2012: Commissioni Cni

College Universitario Sant'Efisio  
Cagliari, via monsignor Cogoni, 9



# DOSSIER INFORMATIVO

 Caritas Italiana e Caritas diocesana di Cagliari

Cagliari 16 -18 maggio 2012

# Indice

<b>LA PRIMAVERA ARABA</b>	<b>3</b>
Il mare nostrum e la primavera araba	4
Tunisia	5
Egitto	6
Libia	7
Yemen, Bahrein, Siria	8
Gli altri paesi	10
Alcune conclusioni	11
<b>ACCOGLIENZA. DA LAMPEDUSA A...</b>	<b>12</b>
Lampedusa porto non sicuro	13
Quale accoglienza?	15
Caritas e accoglienza	17
Quale trattamento giuridico	19
Minori Stranieri Non Accompagnati	23
<b>CAGLIARI</b>	<b>25</b>
Brevi cenni storici	25
L'immigrazione nell'isola	27
La delegazione regionale Caritas	28
Ruolo della Caritas nel territorio diocesano	29

# La primavera araba



Tunisia - Egitto - Libia - Yemen - Bahrein - Siria  
Algeria - Marocco - Iran - Giordania - Kuwait  
Oman - Israele - Palestina - Arabia Saudita

## Il Mare Nostrum e la Primavera Araba

Mohamed Bouazizi si è dato fuoco. Ha comprato una tanica di benzina, un accendino, è andato di fronte al palazzo del Governatore, nella città tunisina di Sidi Bouzid e si è dato fuoco, era il 17 dicembre 2010. Avevano appena sequestrato il suo carretto e tutta la merce con cui Mohamed, venditore ambulante, cercava di mantenere la sua famiglia.

Aveva solo 26 anni, Mohamed Bouazizi, e sicuramente non immaginava le conseguenze del suo gesto, forse era talmente disperato da essere convinto che non sarebbe cambiato nulla, eppure quel gesto è stato l'inizio di una serie di proteste che hanno cambiato una parte di mondo, facendo cadere regimi che duravano da decenni.

Ci sono due elementi che accomunano i movimenti di protesta:

la voglia di libertà, di opportunità, di diritti che i giovani e le giovani di questo nuovo mondo arabo hanno urlato con forza in tutte le piazze; l'utilizzo diffuso delle nuove tecnologie comunicative.

Sono due componenti che si sono autoalimentate: grazie ai canali satellitari, ai social network, a twitter, skype, ai blog, i giovani prima, ma poi anche gli adulti, hanno scoperto la profonda differenza tra loro ed il resto del mondo. I giovani arabi hanno scoperto che non erano liberi di comunicare, di esprimere il proprio pensiero, ma nemmeno di viaggiare, di studiare, di intraprendere un'attività economica, di scegliere chi votare non erano liberi perché chi li governava da decenni e aveva depredato il loro paese, accumulando ricchezze personali, poteva mantenere il potere solo limitando le masse all'ignoranza ed alla povertà.

Questa rabbia ha covato per anni, silenziosa, ma poi, rapidamente, è esplosa, sempre grazie all'utilizzo delle comunicazioni via internet, coinvolgendo rapidamente centinaia di migliaia di persone, organizzando in poche ore manifestazioni di massa, condividendo con tutto il mondo messaggi di protesta, video e foto di denuncia...così sono riusciti a dare voce alle loro proteste e cambiare il loro Paese.



# Tunisia



17 DICEMBRE 2010 Mohamed Bouazizi, venditore ambulante, si dà fuoco a Sidi Bouzid dopo che la polizia gli aveva sequestrato il suo carretto e tutta la merce con cui Mohamed cercava di mantenere la sua famiglia. Quel drammatico gesto segna l'inizio di durissime proteste di massa.

14 GENNAIO 2011 Dopo meno di un mese di proteste il presidente Zine El Abidine Ben Ali, al potere da 23 anni, si dimette e fugge in esilio a Jeddah in Arabia Saudita. Sarà condannato in contumacia a 66 anni di carcere.

23 OTTOBRE 2011 Dopo otto mesi di governo transitorio, si vota per l'Elezioni dei rappresentanti dell'Assemblea Costituente. Partecipano alle elezioni 111 nuovi partiti politici. An-Nahda (la Rinascita), il principale partito islamista, guadagna il più ampio numero di seggi ma non la maggioranza assoluta. Più di 100 rappresentanti sono eletti tra i partiti minori e le nuove formazioni politiche e dozzine di candidati tra le file degli indipendenti.

13 DICEMBRE 2011 Quasi un anno esatto dopo il gesto estremo di Bouazizi, Moncef Marzuoki, dissidente di lungo corso e attivista per i diritti umani, diventa Presidente della Tunisia, eletto dall'Assemblea Costituente.

OGGI

Vige ancora uno "stato di emergenza", con notevoli restrizioni ad alcuni fondamentali diritti. Le forze di polizia continuano forme di repressione violenta delle proteste di piazza, nelle quali il popolo si batte sia per ottenere sviluppo economico ed opportunità di lavoro, sia affinché vengano rimossi tutti i funzionari del depresso regime. Non è stato ancora adottato alcun provvedimento contro le violazioni dei diritti umani perpetrate nel passato, né sono state imposte riforme che limitino il potere e l'impunità della polizia o della magistratura, responsabili di ripetuti abusi. Sono stati ratificati i principali trattati internazionali per il rispetto dei diritti umani, parallelamente alla cancellazione di pesantissime leggi repressive della libertà di stampa e di espressione. Rimane altissimo il tasso di povertà e di disoccupazione, che in alcune aree del Paese supera il 50%.

VITTIME DELLE  
REPRESSIONI

La rivolta dei Gelsomini è costata al popolo tunisino almeno 300 morti ed oltre 700 feriti, vittime delle repressioni violente da parte della Polizia. Non sono mancate incarcerazioni arbitrarie di massa e torture in carcere.

# Egitto



**25 GENNAIO 2011** Venticinquemila manifestanti scendono in piazza Taharir, nella capitale, per chiedere riforme politiche e sociali, sul modello della "rivoluzione dei gelsomini" messa in atto in Tunisia. La manifestazione si trasforma in scontro aperto con le forze dell'ordine, con tumulti che hanno lasciato sul terreno quattro vittime, tra cui un poliziotto. È l'inizio di quella che passerà alla storia come "la rivoluzione del 25 Gennaio".

**11 FEBBRAIO 2011** In 18 giorni di proteste, con scontri durissimi, il presidente Hosni Mubarak, da 30 anni al potere, è costretto a dimettersi. Il controllo del Paese passa all'esercito, guidato dall'ex ministro della difesa Tantawi. Il cambiamento è accolto con entusiasmo dalla popolazione, che vede di buon grado l'esercito per non aver obbedito agli ordini impartiti da Mubarak di usare la violenza contro i manifestanti, come invece avevano fatto le forze di polizia. Mubarak si ritira nella sua residenza privata a Sharm el Sheik. Nelle settimane seguenti subirà diversi attacchi cardiaci.

**30 MARZO 2011** La giunta militare transitoria adotta una "dichiarazione costituzionale" che stabilisce il percorso per consegnare il potere ad un parlamento democraticamente eletto, che avrebbe dovuto riscrivere una nuova costituzione.

**3 AGOSTO 2011** Le immagini dell'ex presidente Hosni Mubarak, portato in tribunale nel processo a suo carico, steso su una barella con la flebo al braccio, fanno il giro del mondo. Le immagini suscitano scandalo in Occidente ma sono accolte con favore in Egitto, come un importante segnale di svolta rispetto al passato, che sancisce la voglia di punire chi si è reso responsabile di tanti crimini.

**NOVEMBRE 2011  
FEBBRAIO 2012** Si tengono le elezioni parlamentari, per la camera alta e bassa, svolte in cinque turni, dalla fine di novembre 2011 al 22 febbraio 2012. L'affluenza generale è di poco superiore al 50 per cento e la vittoria va, come previsto, al braccio politico dei Fratelli Musulmani, il partito Libertà e Giustizia.

**OGGI** Dopo più di un anno di governo, la giunta militare provvisoria ha tradito le speranze di cambiamento della piazza. Non è stato revocato lo "Stato di emergenza" nel paese, sono continuate le repressioni violente contro i manifestanti, con centinaia di feriti e decine di morti. Gli eletti al parlamento stanno scrivendo la nuova costituzione ed entro il 30 giugno si voterà per eleggere il nuovo Presidente, ma il clima politico è molto teso. Le condizioni economiche del Paese sono preoccupanti, con milioni di abitanti che vivono ancora in baraccopoli, sotto la soglia di povertà.

**VITTIME DELLE  
REPRESSIONI** 840 morti e più di 6.000 feriti, causati quasi tutti dalle forze di sicurezza, uccisi a colpi di arma da fuoco sparati ad altezza uomo su manifestanti pacifici. Molti manifestanti sono stati arrestati, torturati, molti risultano ancora scomparsi. Si trattava di semplici cittadini, giornalisti, attivisti per i diritti umani, insegnanti e addirittura di medici che prestavano soccorso in strada ai feriti. Molti di questi abusi sono stati commessi dagli apparati di polizia, di ogni ordine e grado, attualmente ancora in carica.

# Libia



- 17 FEBBRAIO 2011 Dopo diversi giorni di manifestazioni, sull'onda di quanto succedeva in Tunisia ed Egitto, il 17 febbraio viene proclamata dai manifestanti "la giornata della collera". Manifestazioni violente e scontri si registrano a Bengasi e Beida e in altre città.
- 21 FEBBRAIO 2011 La rivolta si allarga anche a Tripoli, dove più di un milione di persone si raccoglie nella piazze. La polizia fa fuoco sui rivoltosi, mentre caccia militari ricevono l'ordine di effettuare dei raid contro i manifestanti. L'utilizzo dell'aviazione segna l'inizio della fine del regime quarantennale del Colonnello Mu'ammar al-Gaddafi, che registra defezioni importanti di Ministri, ambasciatori, militari. Oltre alle città principali della Cirenaica, Bengasi e Sirte, anche larga parte del sud del paese finisce in mano agli insorti.
- 24 FEBBRAIO 2011 A Beida si riunisce per la prima volta il Consiglio Nazionale di Transizione, che raggruppa i vari esponenti dell'opposizione libica. Il CNT coordinerà le attività dei gruppi di rivoltosi e governerà le aree liberate dal regime di Gheddafi. La guerra civile prosegue con scontri violenti e bombardamenti.
- 17 MARZO 2011 Il consiglio di sicurezza dell'ONU approva la risoluzione 1973, che chiede "un immediato cessate il fuoco", autorizza la comunità internazionale ad istituire una zona d'interdizione al volo e a utilizzare tutti i mezzi necessari per proteggere i civili e imporre un cessate il fuoco forzoso, ad esclusione di qualsiasi azione che comporti la presenza di una "forza occupante". Pochi giorni dopo, una coalizione internazionale guidata dalla NATO inizia un intenso piano di bombardamento aereo e navale contro le forze governative del colonnello Gheddafi.
- 21 OTTOBRE 2011 Cade, dopo un assedio di 2 mesi, la città di Sirte, nella quale Mu'ammar Gheddafi, dopo aver lasciato Tripoli, si era asserragliato dal 21 agosto 2011. Il Rais tenta di guadagnare il deserto per continuare la lotta ma il suo convoglio viene attaccato da parte di aerei francesi NATO. Raggiunto da elementi del CNT, Gheddafi viene catturato e ucciso.
- OGGI Il 23 ottobre 2011 il CNT annuncia la liberazione della Libia ed un mese dopo viene formato il nuovo governo transitorio. Gli episodi di rappresaglie rischiano di minare la ripresa pacifica del Paese. In questo clima di profonde tensioni si dovranno svolgere entro Giugno le elezioni per la creazione di un Assemblea Costituente che avrà il compito di scrivere la nuova costituzione.
- VITTIME DELLE REPRESSIONI La più drammatica delle rivolte della Primavera araba è stata senza dubbio quella libica, sfociata in guerra civile. Rispetto al numero di morti si hanno solo stime, (quella del CNT arriva fino a 30-50.000 vittime) e questo di per sé evidenzia la drammaticità di quel che è successo in Libia.

# Yemen, Bahrein, Siria



BAHAREIN  
14 FEBBRAIO 2011

Migliaia di manifestanti scendono in piazza in Bahrein per domandare più libertà, giustizia sociale e riforme costituzionali. La maggior parte sono mussulmani Sciiti, che rappresentano il 70% della popolazione, discriminati ed esclusi dalla vita sociale, politica ed economica. La risposta del governo è particolarmente violenta: sette morti dopo una settimana di proteste e centinaia di feriti. Le proteste si fanno allora più intense, per domandare la fine della monarchia Sunnita della famiglia Al Khalifa, imparentata con la famiglia regnante dell'Arabia Saudita.

YEMEN  
16 FEBBRAIO 2011

Prendono il via le proteste anche nello Yemen, contro il presidente Saleh, in carica dal 1978. Il governo risponde con una durissima repressione, ma promette anche riforme economiche, che però non convincono i dimostranti. Con il passare dei mesi e l'aumento delle violenze sui cittadini yemeniti, Saleh è invitato alle dimissioni anche da parte della Comunità internazionale, Arabia Saudita ed USA comprese.

BAHAREIN  
15 MARZO 2011

Il principe del Bahrein, dopo aver imposto lo stato di emergenza, chiede aiuto all'Arabia Saudita, che invia 1.200 uomini, a bordo di carri armati, per domare le proteste e presidiare i luoghi strategici. Nei mesi seguenti la monarchia imporrà un regime estremamente duro, macchiandosi di numerose violazioni dei diritti umani, incarcerazioni di massa, abusi e violenze anche sessuali nei confronti degli arrestati. Le proteste sono proseguite per tutto il 2011 e continuano ancora.

SIRIA  
18 MARZO 2011

In Siria, dopo settimane di proteste pacifiche contro il governo della famiglia al-Assad, che da più di 40 anni detiene il potere, la situazione degenera per colpa della repressione violenta da parte delle forze di sicurezza governative. Il Paese si avvia drammaticamente verso la guerra civile.

YEMEN  
3 GIUGNO 2011

Il presidente Saleh rimane vittima di un grave attentato a Sana'a, capitale dello Yemen: tre razzi uccidono sette guardie e lo feriscono gravemente. Ormai è guerra civile anche in Yemen.

SIRIA  
23 AGOSTO 2011

Gli attivisti dell'opposizione danno vita al Consiglio Nazionale Siriano, un ombrello che raggruppa le varie organizzazioni dissidenti, in patria ed all'estero. Viene anche formato un esercito parallelo, il Free Syria Army, costituito da circa 10.000 soldati che hanno disertato per tutelare la popolazione.

YEMEN  
27 FEBBRAIO 2012

Il Presidente Saleh si dimette, in cambio dell'immunità, passando il potere al suo ex vice, Abed Rabbo Mansour Hadi. Saleh si trasferirà poi negli USA per cure mediche.

SIRIA  
11 APRILE 2012

Dopo un anno di guerra di civile si raggiunge un “cessate il fuoco”, grazie alla mediazione delle Nazioni Unite.

YEMEN  
OGGI

Lo Yemen vive una grave crisi umanitaria. Da sempre il paese più povero della regione, lo Yemen si è trovato nel volgere di pochi mesi sull'orlo dell'abisso: l'economia è giunta al collasso, la produzione petrolifera si è dimezzata e i prezzi dei beni di prima necessità solo saliti alle stelle. Ad un anno dalle proteste in Bahrein la situazione è ancora sotto il controllo della famiglia regnante Al Kalifa, ma i duri scontri e le durissime repressioni hanno lasciato pesanti ferite nella società del Bahrein, acuendo in particolare la rivalità tra Sunniti e Sciiti, facendo temere che la calma solo apparente. Anche la Siria è purtroppo ormai un Paese al collasso. Il cessate il fuoco proclamato in aprile non ha retto, continuano gli scontri con decine di morti, al punto che diventa sempre più forte la pressione per un intervento armato internazionale a difesa dei diritti umani dei civili, come nel caso della Libia.

VITTIME DELLE  
REPRESSIONI

Quest'area del Medio Oriente ha pagato e sta pagando un prezzo altissimo per la primavera Araba. In Yemen si contano più di 200 morti e migliaia di feriti, 465.000 sfollati interni e 216.000 rifugiati. In Bahrein alla fine delle proteste si conteranno 47 morti; centinaia di feriti e più di 2.500 persone arrestate, di cui almeno 5 moriranno in carcere a causa delle torture subite. In Siria si parla ormai di “crimini contro l'umanità”: oltre agli 8.000 morti stimati dalle Nazioni Unite, i dati dell'UNHCR parlano di 30.000 sfollati tra interni ed esterni, in particolare oltre 5.000 sono arrivati in Giordania, 7.000 in Libano e 14.000 in Turchia.

In tutti e tre i Paesi si sono registrate pesantissime violazioni dei diritti umani, con arresti arbitrari di massa (in Siria sono stati utilizzati gli stadi per contenere i detenuti), torture, sparizioni e discriminazioni di ogni sorta.

# Gli altri paesi



## ALGERIA

Le proteste esplodono nel gennaio 2011, contro l'aumento dei prezzi dei generi alimentari, presto seguite da manifestazioni politiche, inneggianti a riforme costituzionali. Il 15 aprile, il presidente Abdelaziz Bouteflika annuncia una serie importante di riforme per "rafforzare la democrazia", inclusa una revisione della legge elettorale, la creazione di una commissione di riforma costituzionale, una legge per la libertà di stampa e la libertà di espressione della società civile. Questi provvedimenti, insieme ad un incremento della spesa pubblica nel welfare a favore delle classi più povere, riportano la calma nel Paese, ma la povertà diffusa e la mancanza di vere riforme economiche e sociali destano preoccupazioni per il futuro.

## MAROCCO

A partire dal 20 febbraio, migliaia di persone partecipano alle dure proteste per chiedere riforme costituzionali, una vera democrazia e la fine della corruzione. Non mancano gesti estremi da parte dei manifestanti. La pronta risposta del Re del Marocco, che subito ha varato riforme importanti, spegne gli effetti più violenti del movimento di protesta, che tuttavia è continuato durante tutto il 2011.

## IRAN GIORDANIA KUWAIT

Il vento della primavera araba ha soffiato anche in Iran, dove la popolazione è scesa in piazza in segno di solidarietà verso i tunisini e gli egiziani, con proteste continuate per tutta la primavera, che hanno registrato feriti ed alcuni morti. In Giordania per tutto il 2011 la popolazione ha manifestato pacificamente chiedendo riforme sociali, politiche ed economiche. In Kuwait le proteste sono iniziate da parte di un gruppo di Beduini, ma sono poi proseguite attraversando tutte le classi sociali, fino a portare alle dimissioni del governo, democraticamente eletto, accusato di corruzione.

## OMAN

Anche in questo paese hanno luogo manifestazioni per l'attuazione di riforme politiche e per protestare contro la corruzione e la disoccupazione. Le repressioni violente che ne sono seguite, hanno causato diversi morti. Anche qui il sultano Qaboos bin Said ha cercato di comprendere le ragioni della piazza, emanando importanti riforme e creando 50.000 nuovi posti di lavoro.

## ISRAELE PALESTINA

In Israele la primavera araba ha dato il via ad una nuova ondata di proteste, anche se in questo caso i manifestanti non erano affatto arabi, ma ebrei. I problemi economici, legati in particolare all'aumento degli affitti e del costo della vita in genere, hanno portato in piazza, a partire dal mese di luglio, decine di migliaia di giovani, con metodi molto simili alle proteste della primavera araba.

Nei Territori Palestinesi Occupati, invece, la protesta ha preso vita da motivazioni particolari, legate alle divisioni politiche interne tra i due principali schieramenti: Fatah e Hamas.

## ARABIA SAUDITA

In Arabia Saudita, il governo ha tentato di prevenire le proteste programmando riforme importanti, per un valore di oltre 120 miliardi di dollari. Nonostante questo, sporadiche manifestazioni si sono avute per tutto il 2011.



# Alcune conclusioni

A più di un anno dall'inizio della Primavera Araba, lo scenario del Medio Oriente e Nord Africa si presenta caratterizzato da tre diversi livelli di evoluzione dei processi di democratizzazione conseguenti alle rivolte di piazza. Ci sono dunque:

- Paesi in transizione politica (Egitto, Tunisia e Libia);
- Altri Stati dell'area (Giordania, Marocco, Oman e Bahrein), con particolari vulnerabilità sociali, che stanno aumentando le spese sociali per sedare possibili tensioni e ricevendo assistenza da Arabia Saudita, Emirati Arabi e Qatar;
- Paesi in uno stato di sostanziale guerra civile latente e grave crisi economica (Siria e Yemen).

In tutti questi casi si riscontra una forte richiesta di trasparenza nei processi decisionali e di cambiamento radicale nei confronti dei vari esponenti pubblici indagati o coinvolti in episodi di corruzione e di appropriazione di fondi statali.

Nel corso del 2012 si capirà meglio quale sarà il futuro di questa serie di rivolte e quali cambiamenti reali si produrranno.

La grande incognita è quella sulle future forme che assumeranno i governi all'indomani delle elezioni e delle prime riforme che questi governi saranno in grado di attuare, in modo da fornire realmente un miglioramento delle condizioni socio economiche della popolazione.

Seppur con notevoli differenze da paese a paese, si riscontra una generale tendenza da parte delle forze progressiste all'instaurazione e al consolidamento di forme di governo parlamentari, in antitesi alla forma presidenziale, in precedenza dominante nell'area, ma che si è rivelata troppo esposta a derive autoritarie, personalistiche e nepotistiche.

I primi paesi ad aver iniziato un percorso di riforma costituzionale sono stati l'Egitto, la Tunisia ed il Marocco; pertanto su di loro è puntata l'attenzione, anche per monitorare l'effetto dell'ascesa delle forze politiche di ispirazione islamica in seguito allo svolgersi delle prime elezioni democratiche e multipartitiche. La fiducia accordata agli islamici non deriva solo da questioni culturali, o geopolitiche ma anche da ragioni di ordine economico: gli islamici in Tunisia e Egitto hanno presentato dei programmi fortemente caratterizzati da interventi sociali ed assistenziali, e ciò stato vincente in un momento di crisi e di recessione globale.

Ora si aspetta di vedere se e come questi programmi verranno realizzati e quale sarà il reale impatto.

A destare notevole preoccupazione non è quindi soltanto l'aspetto della tutela dei diritti fondamentali, che dovrà essere garantita in segno di svolta rispetto ai precedenti regimi, ma anche la ripresa dalle difficili condizioni economiche dei paesi della regione, che potranno essere causa, come fu nel 2011, di una forte instabilità.

Gli allarmanti tassi di disoccupazione della forza lavoro, in alcuni casi oscillanti ormai stabilmente intorno al 20% generano ansia e preoccupazione per il futuro soprattutto nei giovani. Questi paesi dovranno inoltre confrontarsi con la forte diminuzione degli Investimenti Diretti Esteri, procedendo a riforme politiche ed economiche che riescano tempestivamente a ridare fiducia agli investitori, per invertire la tendenza che ha caratterizzato tutto il 2011.

Sicuramente non basterà, quindi, aver deposto dei dittatori per garantire automaticamente e rapidamente una maggiore stabilità ed un miglioramento dell'economia e delle condizioni di vita.

Questa situazione probabilmente si ripercuoterà direttamente sui flussi migratori, che oltre al Nord Africa vedranno tutta l'Africa sub sahariana, percorsa da carestie ed instabilità politica, come potenziale bacino di partenza verso l'Europa.

# ACCOGLIENZA



DA LAMPEDUSA A.....

# Lampedusa porto non sicuro

## Lampedusa: da modello di prima accoglienza a porto non sicuro

Fino al 2009, anno in cui il Ministero dell'Interno ha chiuso i centri per migranti presenti sull'isola, Lampedusa era considerata un modello per la prima accoglienza. Chi sbarcava, partendo prevalentemente dal confine tunisino - libico, dopo la traversata veniva accolto nel centro di primo soccorso e assistenza sito in contrada Imbriacola, in cui riceveva vitto, alloggio, prestazioni di tipo medico - sanitario, orientamento circa la propria situazione giuridica e, successivamente, inviato presso altri centri in Italia, CARA, CIE a seconda che presentasse domanda d'asilo, oppure venisse accertata l'insussistenza dei requisiti legali per poter rimanere in Italia.



Quel sistema ha retto persino nel 2008, anno in cui sull'isola di Lampedusa si è registrato l'afflusso più cospicuo di migranti, con circa 38.000 arrivi: l'accoglienza in centri appositi e attrezzati e il successivo trasferimento delle persone dall'isola rendeva, anche per la popolazione locale, non invasivo il fenomeno. L'estrema funzionalità del sistema di pronta accoglienza collegato alla relativa celerità dei trasferimenti, all'inizio del 2009, ha cominciato a cambiare. Volendo dare un segnale di rigore nei confronti del fenomeno migratorio, il governo ha deciso di mutare la destinazione giuridica del

CPSA di Contrada Imbriacola, trasformandolo in CIE, centro di identificazione ed espulsione e portando da 60 a 180 giorni la durata massima della permanenza coatta nel CIE stesso. In seguito a ciò, i migranti già presenti sull'isola e quelli successivamente giunti venivano considerati irregolari, a meno che non presentassero domanda d'asilo. Ciò ha dato vita a rimostranze, sfociate poi in una dura protesta e nel conseguente incendio di una parte della struttura del Centro di contrada Imbriacola, dichiarato inagibile e successivamente chiuso.

Durante il 2009, poi, è noto che in seguito alla sottoscrizione del partenariato italo - libico, si sono verificati diversi episodi di respingimento in mare dei migranti intercettati a largo dell'isola siciliana; episodi sfociati anche in pronunce contro l'Italia da parte della Corte Europea dei Diritti Umani (CEDU). Di fatto, comunque, gli arrivi sull'isola sono avvenuti in misura ridottissima.

Questa situazione non era destinata comunque a durare per molto tempo, la pressione migratoria dai paesi africani non era infatti esaurita e la deflagrazione politica dei paesi nordafricani ha contribuito alla ripresa massiccia degli arrivi verso l'Italia, a partire da gennaio/febbraio 2011.

Il ruolo di Lampedusa è però molto cambiato rispetto al passato in relazione alle ondate migratorie verificatesi a ridosso della rivoluzione dei gelsomini in Tunisia e della guerra in Libia.

Sono rimaste nella memoria di tutti le immagini dei tunisini rimasti accampati per giorni sulla collina sovrastante il porto, con mezzi di fortuna, senza riparo, senza alcuna forma di assistenza.

I centri di Lampedusa in un primo momento sono rimasti chiusi, inagibili, ma in alternativa non è stata attivata sull'isola nessun'altra forma di soccorso, se si eccettuano gli aiuti prestati dalla parrocchia di Lampedusa, dalla popolazione locale, dalle organizzazioni umanitarie parte del progetto Praesidium (Unhcr, Oim, Save the Children, Croce Rossa), dalla Caritas di Agrigento e da Caritas Italiana, sottoforma di fornitura di generi di prima necessità, di vestiario, ed anche di un tetto, seppure precario e inadeguato come quello della Casa della Fraternità, in cui si è

cercato di dare riparo almeno ai minori non accompagnati.

Le risposte delle Istituzioni in quel frangente sono state inesistenti. Lampedusa assisteva impotente agli sbarchi; la popolazione era incredula, arrabbiata per la mancanza di intervento da parte dello Stato, preoccupata per il futuro, e comunque ancora una volta solidale.



Le settimane successive la situazione non è cambiata di molto: la decisione governativa è stata quella di sgonfiare l'isola dalle presenze dei migranti, aprendo i centri di contrada Imbriacola e della base Loran solo per prestare l'assistenza necessaria all'organizzazione dei trasferimenti su grandi navi di linea dirette in altri centri in Italia.

Così è stato fatto con i tunisini, così con le persone giunte poi dalla Libia, in varie riprese, ma sostanzialmente fino al mese di settembre.

Nello stesso mese è poi scoppiata una protesta, da parte di un gruppo di cittadini tunisini che dopo una permanenza di diverse settimane sull'isola, e con la sola prospettiva del rimpatrio, hanno dato alle fiamme una parte del centro di contrada Imbriacola, e ha messo in atto una schermaglia con alcuni lampedusani, di fatto conclusasi, di lì a poco, con l'intervento deciso delle forze dell'ordine e la dichiarazione, in data 27 settembre, del ministro dell'Interno Roberto Maroni, di considerare Lampedusa come "porto non sicuro" per i soccorsi in mare, almeno fino alla ricostruzione del centro di accoglienza.

A dicembre sono però ricominciati gli arrivi: sono giunti cittadini dal Corno d'Africa, eritrei e somali, che una volta sbarcati sono restati senza un minimo di assistenza da parte delle istituzioni,

attendendo all'addiaccio una possibile destinazione.

In quella situazione, le autorità hanno deciso di adibire all'accoglienza dei residence, situati a Cala Creta, per il tempo necessario ad organizzare i trasferimenti dei migranti.

Da gennaio 2012 o in poi sono ripresi arrivi più copiosi, di fronte ai quali la soluzione dei residence si è rivelata sempre più inadatta, anche perché le persone ospitate rimangono in quelle strutture per diversi giorni ricevendo solo un cambio di vestiario, vitto e alloggio, ma nessuna forma di altra assistenza o orientamento. Quando poi la permanenza si protrae oltre, si verificano proteste fra i migranti, come è successo lo scorso 19 aprile, quando un gruppo di 24 somali, da 3 settimane a Lampedusa in attesa di essere trasferiti altrove, hanno rivendicato, fra le altre cose, maggiore attenzione per i problemi medici di diversi di loro, rimasti senza assistenza.

In questa situazione, la mancanza di una visione strategica rispetto al ruolo di Lampedusa, da parte delle istituzioni, ha destato sconcerto, animando la decisione di Caritas Italiana di chiedere al ministro dell'interno la revoca della condizione di porto non sicuro.

Recentemente poi il ministro dell'interno ha disposto l'avvio dei lavori di ristrutturazione del Centro di contrada Imbriacola, prevedendo l'attivazione di almeno 300 posti, al fine di garantire una accoglienza più sistematizzata per coloro che dovessero continuare ad arrivare sull'isola.

La decisione è senz'altro condivisibile, per quanto scontata e auspicata da tempo. La sensazione è che, dopo aver a lungo cercato di evitare che Lampedusa fosse preparata, attrezzata per una prima accoglienza dei migranti che vi sbarcano, le istituzioni abbiano in qualche modo fallito qualsiasi piano alternativo sia stato mai implementato.

Non ci si può che augurare, ora, che l'isola torni a rappresentare quella sorta di modello di qualche anno fa, fungendo da punto di prima accoglienza dei migranti, attrezzato e finalmente organizzato, dopo l'incertezza e la confusione che l'hanno – suo malgrado – contraddistinta negli ultimi tempi.

# Quale accoglienza?

- A **metà febbraio**, il Ministro dell'Interno Maroni, di fronte all'arrivo, a Lampedusa, di oltre 5.000 cittadini tunisini sbarcati, decide di varare un piano di accoglienza straordinario, a capo del quale nomina commissario straordinario il prefetto di Palermo, e che prevede di utilizzare la ex base Nato di Mineo (CT), che dispone di circa 7.200 posti, ma che necessita di interventi di ristrutturazione. L'intenzione è quella di trasferire nella suddetta base tutti i richiedenti asilo provenienti dai vari CARA sul territorio nazionale, per fare posto ai nuovi arrivati sulle coste italiane. Caritas Italiana, insieme all'OIM e all'UNHCR, convocata dal Ministro, si dichiara contraria a tale decisione.
- I **primi di marzo** effettuati i primi trasferimenti dei richiedenti asilo a Mineo a dei cittadini tunisini nei CARA, si verificano diversi episodi di abbandono dell'accoglienza da parte di questi ultimi. Molti riescono a varcare i confini e comunque numerosi si disperdono per raggiungere altri paesi europei. Comincia in questa fase anche il monitoraggio, richiesto dalla presidenza di Caritas Italiana, volto a verificare, tra le Caritas diocesane, l'eventuale disponibilità di posti per accogliere i migranti che stanno arrivando, ancora soprattutto dalla Tunisia, vista anche la difficoltà del governo di reperire soluzioni adeguate.
- **23 marzo** nel giro di pochi giorni la situazione a Lampedusa precipita. Il numero dei migranti tunisini presenti sull'isola si attesta intorno alle 6.000 unità, creando una situazione insostenibile, con gravi conseguenze igienico – sanitarie, dovute al perdurare di una sostanziale mancanza di accoglienza strutturata, che ha portato migliaia di persone a bivaccare da giorni, senza rifugio per la notte e con cibo ed acqua razionati.
- **3 aprile** di fronte alla situazione assai critica creatasi a Lampedusa, il governo decide di iniziare ad effettuare trasferimenti di grossi contingenti di persone, avvalendosi di grandi navi, come la Excelsior, la Flaminia, la nave militare San Marco o il traghetto di linea Palladio, in grado di trasbordare intorno alle 1.700 persone a tratta. Peraltro, se da un lato, l'isola viene sgonfiata, dall'altro, gli sbarchi continuano, in questa fase, incessantemente, anche a distanza di qualche ora l'uno dall'altro, con oltre 100 persone per volta.
- Questa è la fase in cui in tutta Italia, con netta prevalenza al Centro – Sud, vengono allestite le cosiddette tendopoli, o i CAI, ovvero Centri di Accoglienza e Identificazione. Si tratta di strutture che non sono né CARA, né CIE, ma allestite ad hoc anche riadattando vecchie caserme, in cui vengono accolti i migranti tunisini trasferiti da Lampedusa con le grandi navi. In questi centri, le persone vengono trattene senza – teoricamente – la possibilità di uscire, per essere identificate ed eventualmente rimpatriate. Queste strutture in realtà muteranno la loro natura, col definirsi della posizione giuridica dei cittadini tunisini, come vedremo in seguito. I CAI e le tendopoli che verranno aperte sono quelle di Chinisia (TP), Manduria (TA), Palazzo San Gervasio (PZ), Santa Maria di Capua Vetere, Civitavecchia e Cagliari (in entrambi i casi adattando all'uopo ex caserme). Anche al confine francese, a Ventimiglia, viene allestito, presso una ex caserma, un centro di accoglienza per ospitare coloro che vengono rimandati indietro dal confine francese, prevedendo la fornitura di servizi primari, ovvero alloggio e vitto.
- **Verso l'accoglienza diffusa.** Essendo cominciato nel frattempo anche il conflitto in Libia, in previsione di arrivi di persone in fuga anche da quel paese, il governo intavola una concertazione con le regioni, al fine di verificare la loro disponibilità ad accogliere sui rispettivi territori i "profughi" che giungeranno. Viene così siglato, nella seduta straordinaria della Conferenza unificata del 30 marzo 2011 un accordo fra il Governo, le Regioni e Province autonome e gli Enti locali che

sancisce l'importanza di uno "sforzo comune e condiviso fra Governo, Regioni e Autonomie locali, per affrontare "l'emergenza profughi", facendo appello ad "un impegno coerente di solidarietà che riguarda tutto il Paese e l'intero Sistema istituzionale, di cui in primo luogo il Governo, nella sua collegialità, è il Garante". Sulla base del predetto accordo si condivide che "in relazione alla previsione fino a 50.000 profughi, questi siano equamente distribuiti nel territorio nazionale in ciascuna Regione, escluso l'Abruzzo".

Di lì a poco (**12-13 aprile**), con distinti provvedimenti amministrativi, il governo introduce dei sostanziali cambiamenti rispetto alla gestione della c.d. emergenza "Nord Africa": intanto ne trasferisce la gestione dal prefetto di Palermo al Capo del Dipartimento della Protezione Civile Nazionale, prefetto Gabrielli, e contestualmente vara il c.d. Piano di accoglienza. Il Piano è il documento ufficiale attraverso cui il sistema nazionale di protezione civile definisce la propria risposta operativa nell'ambito dell'emergenza, con l'obiettivo di definizione delle misure, l'individuazione delle procedure e delle responsabilità dei vari soggetti chiamati a concorrerne alla realizzazione, al fine di:

- assicurare la prima accoglienza;
- garantire l'equa distribuzione sul territorio italiano;
- provvedere all'assistenza di base.

Il Piano è rivolto ai cittadini stranieri, di qualsiasi nazionalità, provenienti dai paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale a seguito delle situazioni di instabilità politica ed economica, verificatesi o in atto, nei territori di partenza, compresi coloro che sono giunti nel nostro paese dalla Tunisia (limitatamente a quelli arrivati dal 1 gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011).



# Caritas e accoglienza

Sin dai primi giorni Caritas Italiana aveva sollecitato il governo per una soluzione di accoglienze di questo tipo, cioè diffuse su tutto il territorio nazionale, evitando grandi ammassamenti di persone in grandi strutture e poche località.

In una prima fase dell'attivazione delle accoglienze diffuse, si è avuto anche il transito di cittadini tunisini che a fine aprile 2011 sono risultati pari a 850 persone ospitate nelle strutture del circuito ecclesiale.

A partire dal maggio 2011, invece, l'accoglienza ha riguardato principalmente coloro che provenivano dalla Libia. Si trattava di cittadini sub sahariani o asiatici che si trovavano in Libia già prima del conflitto, o per lavoro o perché fuggiti

dai loro paesi di origine e in attesa di raggiungere l'Europa.

La Chiesa italiana, soprattutto attraverso la macchina operativa delle Caritas Diocesane, ha svolto una parte fondamentale nell'accoglienza di questi profughi, mettendo a disposizione strutture ecclesiali ed andando a reperire strutture ad hoc, come appartamenti in affitto o hotel. Attualmente sono ancora in accoglienza presso strutture Caritas circa 2.900 persone.

Nelle strutture messe a disposizione, oltre al vitto e all'alloggio, le persone accolte sono seguite da mediatori culturali, assistenti legali, psicologi e svolgono attività formative ed animative, che in molti casi coinvolgono tutta la comunità parrocchiale o diocesana che li accoglie.

Totale arrivi	Totale persone accolte attualmente	Persone accolte Caritas attualmente	% persone accolte Caritas/tot	Totale diocesi che accolgono	Media persone accolte per diocesi
56.000 ca	21.000 ca	2.900 ca	12%	69	43

## Microprogetti per la qualificazione delle accoglienze

Per migliorare il servizio offerto alle persone accolte, soprattutto in termini di integrazione nelle comunità di arrivo, la Conferenza Episcopale Italiana ha ritenuto opportuno stanziare dei fondi a supporto delle attività delle Caritas diocesane, erogati attraverso Caritas Italiana.

Il programma straordinario, denominato "Microprogetti per la qualificazione delle accoglienze", è stato lanciato nel dicembre 2011 e finanziato con la somma di 600.000 € destinati interamente alle Caritas diocesane che stanno accogliendo le persone arrivate in Italia via Lampedusa. I fondi sono stati destinati al finanziamento di attività non coperte dalle convenzioni stipulate dalle Caritas Diocesane con la Protezione Civile, migliorando così l'accoglienza e l'integrazione offerta ai profughi.

L'intero bando è stato concepito per dare in tempi brevi una risorsa in più alle Caritas Diocesane ed alle comunità impegnate da mesi in questa non sempre facile accoglienza. In base alla conoscenza previa della situazione e delle criticità, basata su un fitto lavoro di monitoraggio e accompagnamento, in loco e a distanza, dei progetti di accoglienza, si è costruito un semplice bando incentrato a dare risposta ai seguenti 4 ambiti: animazione, assistenza legale, formazione, assistenza a casi di vulnerabilità. Solo quest'ultimo ambito si è rivelato poco interessante per le Caritas diocesane, mentre i primi tre hanno raccolto il panorama complessivo dei bisogni espressi dai territori.

Tutti i progetti hanno visto un fitto lavoro di analisi e, in molti casi, di accompagnamento, al fine di dare il massimo livello possibile di risposta ai territori. In totale sono stati presentati 44 microprogetti, per un richiesta complessiva di più di 400mila euro di finanziamenti. Attualmente tutti i progetti sono in corso di svolgimento, con attività la cui fine è prevista entro un tempo massimo di 12 mesi.

Caritas diocesane impegnate nell'accoglienza	69
<i>TOTALE PERSONE ACCOLTE</i>	<i>2.932</i>
Progetti presentati dalle Caritas diocesane	44
Ammontare totale fondi richiesti	€ 401.280
Ammontare medio per ogni progetto	€ 9.120



## I nodi di critici del Piano di accoglienza diffusa

- Previsioni sovrastimate: il Piano nazionale di accoglienza prevedeva una capacità massima di 50.000 posti, ma poi ne sono serviti molti meno, al massimo per 30.000 persone accolte contemporaneamente.
- Tipologia di accoglienza: viste le previsioni, il piano si è basato su soluzioni efficaci per un numero elevato e per una permanenza di poche settimane (prima accoglienza). Per questo motivo nella scelta delle strutture ci si è orientati su strutture, come alberghi o ostelli, che garantissero vitto e alloggio, ma che spesso non avevano alcun tipo di competenza su altri servizi essenziali: assistenza legale, psicologica, formazione, inserimento sociale gestiti spesso da soggetti privati interessati solo alla massimizzazione del profitto.
- Tempi dell'accoglienza: dopo più di un anno gli accolti sono ancora più di 20.000, a causa della lunghezza della procedura di valutazione dell'istanza di protezione internazionale. Un'accoglienza così lunga causa criticità evidenti se non si prevedono percorsi di integrazione sociale mirata soprattutto all'inserimento socio lavorativo ed attività di formazione.
- Meccanismo di controllo poco efficace: nonostante sia stato previsto un Gruppo di Monitoraggio delle Accoglienze, i vari casi di irregolarità nella gestione delle accoglienze sono stati rilevati spesso con forte ritardo. Oltretutto manca un reale meccanismo sanzionatorio ma, soprattutto, sono mancati le necessarie verifiche preve all'affidamento del servizio e la codifica di requisiti standard, che avrebbero evitato le enormi disparità di trattamento e gli abusi in alcuni casi commessi dai soggetti gestori.
- Costi fuori controllo. Il costo economico di questa operazione è stato elevatissimo. Con la necessità di trovare una soluzione in tempi brevi, non sempre il costo è stato adeguato al servizio offerto, con una gestione più oculata si poteva forse spendere meno.
- Ritardi nei pagamenti ai soggetti gestori. Purtroppo si registrano ritardi sempre più gravi nei pagamenti ai soggetti gestori, che stanno anticipando quindi somme importanti con enormi difficoltà. Il timore è che non si tratti di semplici, seppur gravi, ritardi, ma di vere e proprie mancanze nella voce di budget da parte del Governo

# Quale trattamento giuridico?

## Le grandi incertezze iniziali

I numerosi arrivi di migranti provenienti dalla Tunisia, tra febbraio e marzo 2011, ponevano alle istituzioni non solo il problema della gestione delle accoglienze, dell'assistenza e della fornitura dei servizi primari per le persone, ma anche, e fortemente, quello dello status giuridico da attribuire loro. Accoglienza e status sono condizioni che procedono parallelamente, e dunque la qualità della prima dipende fortemente dalla saldezza/forza del secondo.

In quella fase, il Governo, invece, oscillava ancora fortemente fra la tentazione di considerare irregolari i cittadini tunisini, destinandoli ai CIE presenti in Italia, ovvero richiedenti asilo, da accogliere nei CARA presenti sul territorio nazionale, o nella struttura di Mineo.

## Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ai cittadini tunisini

Palesatasi presto l'impraticabilità di entrambe queste alternative, il Governo, parallelamente alla decisione di trasferire, a bordo delle grandi navi, i cittadini tunisini per accoglierli nei CAI e nelle Tendopoli aperti in varie località del Centro - Sud Italia, ha optato per il rilascio, nei loro confronti, di un permesso di soggiorno per motivi umanitari (art. 5 d.lgs. n. 286/98 e art. 11, comma 1, lett. c-ter), sul presupposto contenuto nell'art. 20 del Testo Unico sull'immigrazione. Questo articolo, noto proprio come "clausola umanitaria" consente al governo, di adottare  *misure di protezione temporanea, anche in deroga a disposizioni del presente testo unico, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea.*

Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri **del 5 aprile 2011**, si stabilisce quindi il rilascio del pds per motivi umanitari salvo eccezioni a quanti, cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa, siano affluiti nel territorio nazionale dal 1° gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011.

Che effetti generi questo decreto e la successiva circolare applicativa (M.I. n. 2990 dell'8 aprile 2011)?

Intanto si verifica che, con molta celerità, tutte le questure si allertano per definire nel giro di pochissimi giorni, il rilascio di tale permesso ai tunisini in accoglienza presso i CAI, le tendopoli o nelle altre strutture messe a disposizione da enti/organizzazioni del privato sociale, fra cui diverse Caritas diocesane.

Inoltre, congiuntamente al permesso di soggiorno, al titolare viene rilasciato un documento di viaggio, che, nelle previsioni del Governo, consentirà a questi cittadini di varcare il confine italiano.

Così, in effetti avviene, in moltissimi casi: sono pochi, infatti, i tunisini che rimarranno in accoglienza.

La circostanza, tuttavia, di aver rilasciato un permesso di soggiorno nazionale, attribuendogli una valenza extraterritoriale, scatena le rimostranze della Francia, che minaccia di arrivare alla sospensione del Trattato dell'Unione, lamentandosi del "colpo di mano" dell'Italia, che per rilasciare un titolo simile a cittadini extraeuropei avrebbe dovuto ottenere l'avallo dell'Unione. La Francia, paese nel quale vivono moltissimi tunisini, è infatti preoccupata dell'effetto richiamo della decisione italiana



Dietro questa scelta vi è, occorre sottolinearlo, la sottoscrizione di un accordo fra il governo italiano e le autorità tunisine, che, a fronte della concessione di un permesso ad un massiccio contingente di tunisini, prevede il rimpatrio immediato di tutti quelli giunti dopo la mezzanotte del 5 aprile 2011. Questo accordo ha di fatto interrotto il flusso di migranti dalla Tunisia, ma ha causato un'evidente disparità di trattamento fra tutti quelli arrivati entro quel termine e i contingenti sbarcati nei giorni successivi.

Tale disparità ha dunque prestato il fianco a una serie di sommosse, rivolte di coloro che, pur presenti nei CAI/Tendopoli/centri di accoglienza, si sono ritrovati senza la possibilità di legalizzare la loro presenza in Italia e in Europa. Parallelamente si è posto il problema della natura giuridica da attribuire a tali strutture di accoglienza, che si sono ritrovate ad ospitare persone irregolarmente presenti.

Sono dunque intervenuti decreti che hanno sancito la trasformazione dei CAI e delle ex caserme in CIE, nei quali le persone hanno subito la relativa contrazione dei propri diritti, in primis, quello della libertà personale.

Un'altra problematica afferente a questo permesso è stata quella relativa alle sue facoltà/durata/convertibilità/rinnovabilità.

Se nel decreto del 5 aprile si sottolineava che il permesso di soggiorno per motivi umanitari ha una durata di sei mesi, non era chiaro se il titolo consentisse l'espletamento di attività lavorativa, come fortemente auspicato dai relativi titolari, ovvero se fosse rinnovabile/convertibile, alla scadenza.

Il dubbio, risolto favorevolmente già in via interpretativa, è stato dapprima sciolto dalla **nota dell'11 luglio 2011, prot. N. 5157, con cui il Capo Dipartimento Libertà civili e immigrazione del Ministero dell'Interno**, Pref. Pria, ha riconosciuto ai titolari del permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'art. 20 T.U. immigrazione, la facoltà di svolgere attività lavorativa, nonché di convertire il titolo stesso, alla scadenza, in un permesso di lavoro, subordinato o autonomo, o di famiglia, in presenza degli specifici requisiti stabiliti dalla legge in relazione a tali permessi.

Successivamente è intervenuto il **decreto del Presidente del consiglio dei Ministri del 6 ottobre 2011**, che ha sancito la proroga dei permessi rilasciati in base al decreto del 5 aprile, sventando così il rischio di far cadere nell'irregolarità 11 mila nordafricani, soprattutto tunisini, titolari di permessi di soggiorno per motivi umanitari. Nelle settimane precedenti all'adozione del provvedimento si erano moltiplicati gli appelli in questa direzione. Anche Caritas Italiana, nel corso dell'incontro di formazione tenutosi a Roma il 26-27 settembre sull'emergenza nord Africa, aveva auspicato, raccogliendo la voce delle Caritas diocesane impegnate su questo fronte, un provvedimento in tal senso.

## Il cambio di scenario

La sottoscrizione dell'accordo italo - tunisino ha di fatto interrotto il flusso di migranti dalla Tunisia, negli stessi giorni in cui, però, iniziavano

le operazioni belliche della Nato contro il regime di Gheddafi, che hanno dato al via ad un nuovo flusso di migranti dalla Libia.

Si è dunque assistito ad un graduale, pur se prevedibile, cambio di scenario. Tuttavia, se il governo pensava che sulle coste italiane sarebbero arrivati cittadini libici in fuga dal regime di Gheddafi, ai quali, con l'accordo Stato - Conferenza regioni - province autonome del 30 marzo (confermato il 6 aprile 2011) si apprestava a garantire un'accoglienza diffusa sul territorio e un trattamento sulla scorta degli standard riservati ai richiedenti asilo, ben presto ha dovuto realizzare che la composizione dei nuovi flussi era assai diversa dalle previsioni iniziali. Già dai primi sbarchi a Lampedusa è emerso con chiarezza che chi arrivava era in prevalenza bengalese, maliano, nigeriano, ghanese, ciadiano; ovvero in misura ridotta un potenziale beneficiario di protezione internazionale, ed in misura prevalente un migrante economico che si trovava in Libia da anni per lavorare, magari con famiglia al seguito.



Di tutte queste differenze, però, giuridicamente non si è tenuto conto. Le persone accolte sono state *automaticamente e de facto* indirizzate unicamente verso la procedura di protezione internazionale davanti alle Commissioni Territoriali, senza che sia mai intervenuto un formale provvedimento di attribuzione alle stessa della competenza a decidere sullo status dei provenienti dalla Libia. In realtà il nostro ordinamento giuridico contempla strumenti più appropriati per la gestione di queste situazioni di arrivi massicci di persone che fuggono da situazioni di pericolo. Da un lato esiste, infatti, lo strumento offerto dal permesso di protezione temporanea di cui al d.lgs. n. 85/2003 (attuativo della direttiva n. CE/2001/55), che però può essere rilasciato solo in seguito alla dichiarazione da parte del Consiglio dell'Unione che riconosce come sfollate le persone massicciamente arrivate sul territorio nazionale di uno Stato membro,

consentendo, a differenza dei permessi umanitari, la libera circolazione in area Schengen. L'altra via, certamente più praticabile, era quella di riconoscere anche ai migranti giunti dalla Libia il rilascio di un permesso umanitario determinato da ragioni di protezione temporanea, come quello rilasciato ai cittadini tunisini giunti in Italia dall'1/1/2011 al 5/4/2011, sulla base del combinato disposto dell'art. 20 e dell'art. 5, comma 6, del T.U. immigrazione e dell'art. 11, comma 1 lett. C-ter del DPR 394/99.

Nessuna di queste possibilità è stata però utilizzata, e ciò è stato all'origine di numerosi problemi collegati allo status delle persone in accoglienza.



Le domande di protezione internazionale si sono concluse con un rigetto mediamente nel 60-80% dei casi, non ravvisando le Commissioni territoriali, nelle storie presentate, i requisiti di individuazione delle **qualifiche di rifugiato** e di **persona ammissibile alla protezione sussidiaria, né di altre forme di protezione.**

In considerazione dell'elevata percentuale dei rigetti, la maggior parte delle persone si è vista in qualche modo obbligata a presentare il ricorso avverso il diniego, anche per non perdere il diritto a rimanere in accoglienza nelle strutture ospitanti. Ciò però ha ingenerato diverse problematiche: intanto la non rosea prospettiva di dover attendere molti mesi, se non anni, prima di vedere definito il proprio status giuridico e dunque prima di poter intraprendere un serio percorso di integrazione nel paese; inoltre, non è affatto scontato che il ricorso ribalti l'esito negativo del giudizio della Commissione Territoriale e dunque la persona rischia di rimanere per anni in attesa di uno status e poi scivolare nell'irregolarità; infine, e non è un argomento secondario, la presentazione dei ricorsi ha dei costi non indifferenti, soprattutto da quando, a ottobre 2011, è entrato in vigore il d.lgs. n. 150/2011 che ha riformato il rito, la procedura giudiziaria

relativa a questa tipologia di ricorsi, determinando un incremento dei costi per l'iscrizione al ruolo. Inoltre, anche se il problema dei costi può essere contenuto attraverso il gratuito patrocinio, a livello nazionale, non sempre i consigli dell'ordine sono inclini a riconoscerlo.

È dunque accaduto, sul versante dello status giuridico che, da un lato, la decretazione dello stato di emergenza del 12 febbraio, reiterata con successivi provvedimenti (ordinanza del 13 aprile n. 3933 e DPCM del 3/8/2011), ha determinato e regolato le modalità dell'accoglienza delle persone provenienti dalla Libia per ragioni di carattere solidaristico e umanitario, stanziando fondi e avviando una serie di servizi dedicati alle persone, mutuati da quelli che la legge riconosce ai richiedenti asilo, tuttavia poi l'organo della PA competente a giudicare sullo status da riconoscere alle persone accolte abbia attribuito rilievo alle ragioni umanitarie poste alla base dell'accoglienza stessa, lasciando le persone prive della prospettiva di legalizzare la loro permanenza in Italia.

## I nodi irrisolti, le prospettive possibili, le richieste:

- Il governo, le istituzioni coinvolte, non hanno ancora adottato la via di definire lo status giuridico delle persone arrivate in seguito alla crisi nord africana, i cui destini rimangono ancorati al canale della protezione internazionale e degli eventuali successivi ricorsi in via giudiziaria;
- il rilascio di un permesso di soggiorno ex art. 20 dlgs 286/98 immigrazione favorirebbe il mancato intasamento del sistema giudiziario e dell'attività delle Commissioni territoriali, che potrebbero concentrarsi su questioni di maggiore urgenza, il primo, e sui veri rifugiati, le seconde, recuperando i mandati originari;
- anche dal punto di vista delle accoglienza attivate da numerose Caritas diocesane ma non solo, l'effetto che si produrrebbe con il rilascio alle persone accolte di un permesso ex art. 20, sarebbe quello, certamente migliore, di impegnarsi predisponendo servizi destinati a persone che hanno qualche prospettiva di rimanere legalmente sul territorio e non di investire risorse economiche e umane per accompagnare delle persone ad un destino di irregolarità;

- la soluzione della definitiva attribuzione di un titolo di soggiorno ai c.d. “profughi dalla Libia” dovrebbe poi avvenire in tempi celeri, non solo per cominciare a lavorare con maggiori margini sui percorsi di integrazione degli ospiti, ovvero su una loro uscita dal circuito meramente assistenziale, ma anche in considerazione del rischio che vengano definitivamente decisi anche i ricorsi giurisdizionali avverso le decisioni sfavorevoli delle Commissioni Territoriali.

Attraverso l’esperienza vissuta a partire dal 2011, si dovrebbe riflettere sulla possibile evoluzione del sistema di asilo, anche ipotizzando un futuro sistema in cui le migliori esperienze nate durante la gestione di questa emergenza possano essere salvaguardate, con un ruolo collegato alla prima

o seconda accoglienza, a seconda dei relativi standard qualitativi e della loro capienza.

Sul fronte delle prospettive legali che si possono fornire a queste persone, certamente l’assenza o la carenza di strumenti normativi adatti a gestire arrivi massicci si avverte: si è avvertita sin dal 2008, ma in particolare si è sentita in riferimento alle situazioni di persone che uscivano “forzosamente” dal territorio nel quale risiedevano pur non essendone cittadine. Lo strumento fornito dal d.lgs. n. 85/2003, concepito per gestire queste situazioni, di fatto, in questa emergenza, è rimasto inutilizzato e forse varrebbe la pena riflettere meglio sul perché del suo mancato utilizzo, anche coinvolgendo maggiormente l’Europa in questo necessario ragionamento.



# MSNA

Nel 2011 sono arrivati in Italia via mare di cui 4.209 minori non accompagnati, ovvero privi di assistenza da parte di genitori o altri adulti per loro legalmente responsabili. I loro arrivi hanno seguito le ondate degli adulti, pertanto i primi sono stati soprattutto tunisini e, successivamente sono arrivati gli altri, in fuga dalla Libia.

Come rilevato in precedenza, le istituzioni si sono rivelate, sin dall'inizio di questi arrivi, impreparate nella messa a disposizione di una accoglienza dignitosa.

A Lampedusa, per esempio, i minori tunisini arrivati via mare sono stati accolti dapprima all'interno del Centro di contrada Imbriacola (CPSA), in condizioni di promiscuità con gli adulti e privi di adeguate cure. Successivamente, per l'eccessivo sovraffollamento del CPSA, la Questura ha chiesto alla parrocchia di Lampedusa di mettere a disposizione la Casa della Fraternità, che ha accolto circa 200 minori. Anche in tal caso, la soluzione, che avrebbe dovuto essere strettamente temporanea, per le condizioni precarie della struttura stessa, nonché per lo scarso controllo esercitato dalle forze dell'ordine, si è rivelata eccessivamente lunga, sfociando in una protesta che ha portato all'incendio della Casa della Fraternità. Da allora, i minori tunisini hanno cominciato ad essere trasferiti con le grandi navi in altre strutture presenti sul territorio nazionale, in particolare in Sicilia, in case messe a disposizione dalla Prefettura di Agrigento. Con la successiva ondata di arrivi a Lampedusa di migranti in fuga dalla Libia, i minori sono stati accolti nella Base Loran, ma anche in tal caso in condizione di precarietà e per un tempo eccessivamente lungo (fino a 2 mesi), in quanto la Protezione civile, subentrata nel frattempo al prefetto di Palermo nella gestione dell'emergenza e nella messa a punto del piano d'accoglienza diffusa sul territorio, non riusciva a reperire per i minori strutture idonee con la stessa celerità di quelle destinate ad ospitare adulti o nuclei familiari. E' stato così che il 18 maggio 2011, il Capo della Protezione Civile, Commissario delegato all'Emergenza, ha delegato le funzioni relative al collocamento dei minori stranieri non accompagnati al Ministero del Lavoro, divenuto in seguito soggetto attuatore del c.d. Piano Minori (cfr. nota n.1100 del

18/05/2011). Il suddetto Piano dettava una procedura relativa alle modalità di collocamento in base alla quale se le Autorità di Pubblica Sicurezza verificano l'indisponibilità di posti in comunità di accoglienza nell'ambito del distretto di appartenenza, devono richiedere al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in qualità di Soggetto Attuatore, di provvedere a reperire tali posti a livello nazionale; nel caso in cui anche a livello nazionale non fossero stati trovati posti disponibili, il Soggetto Attuatore era incaricato di individuare strutture per l'accoglienza temporanea dei minori non accompagnati (SAT) al fine di garantire il loro collocamento in un luogo sicuro e un'adeguata prima accoglienza, in attesa del loro trasferimento in comunità per minori.



Al fine di individuare delle strutture temporanee, il Ministero del Lavoro ha dunque intavolato una costante interlocuzione con i comuni, le strutture già esistenti e gestite da varie associazioni/organizzazioni del privato sociale per avviare una collaborazione nel reperimento di strutture di accoglienza idonee ad ospitare temporaneamente ma adeguatamente i minori. Anche Caritas Italiana è intervenuta in questa consultazione, avviando un monitoraggio di posti disponibili nel circuito delle Caritas diocesane. Attraverso la procedura prevista dal Piano minori, a partire dal mese di luglio fino alla fine di settembre 2011, secondo il monitoraggio effettuato da Save The Children sono state individuate 24 SAT in Calabria, Sicilia, Basilicata, Puglia, Campania e Toscana che hanno accolto più di 1.000 dei minori non accompagnati arrivati via mare a Lampedusa, oltre che i minori non accompagnati egiziani arrivati sulle coste di

Puglia e Calabria tra la fine del 2011 e l'inizio del 2012<sup>1</sup>. La creazione delle strutture temporanee ha determinato almeno inizialmente diversi malumori, perché si temeva che si sarebbe originato un sistema parallelo di accoglienza privo degli standard normativi richiesti. In realtà la situazione è stata – anche in tal caso – a macchia di leopardo su tutto il territorio nazionale, per cui si sono avute esperienze molto positive di SAT che si sono rivelate all'altezza della gestione delle accoglienze di un gruppo vulnerabile di migranti, come i minori. Si è verificato, infatti, che alcune accoglienze temporanee abbiano adottato standard qualitativi dei servizi migliori di quelli delle definitive; in molti casi i ragazzi che sono stati pian piano trasferiti nelle definitive hanno rimpianto la precedente sistemazione, fino a dar luogo a vere e proprie rivolte e a ritorni nelle strutture temporanee. Nell'ottica di salvaguardare quanto di buono è stato fatto, come si diceva a proposito del circuito dell'asilo, una parte di quest'esperienza si convertirà o si è già convertita in strutture definitive. In altri casi, invece, il quadro non è stato così roseo e si sono registrate molte criticità: molti MSNA, pur giunti minorenni, sono stati affidati a strutture (case famiglia) non esperte nella gestione delle problematiche di questa particolare categoria di minori, in particolare sotto il profilo dell'orientamento legale e lavorativo. E' dunque accaduto che tutti coloro che sono stati accolti in tali strutture non abbiano attivato la procedura amministrativa per la richiesta del permesso per minore età/integrazione minore e siano arrivati ora, al raggiungimento della maggiore età, senza alcun titolo di soggiorno e senza poter più usufruire delle opportunità formative previste ad hoc per i minori. Durante la gestione di questo Piano minori, il Ministero del Lavoro si è attivato anche nell'ottica di rivedere in senso più favorevole la normativa per la conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età. E' infatti intervenuta, con la Legge 129/2011, la modifica dell'art. 32 del T.U. sull'immigrazione, ovvero la norma sulla conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età: pertanto, nella attuale formulazione, anche in assenza dei requisiti previsti per legge (essere arrivato in Italia da almeno tre anni e aver intrapreso un percorso di inserimento sociale di almeno due anni), un minore non accompagnato affidato o comunque sottoposto a tutela potrà continuare a restare regolarmente in Italia da

maggiormente se il Comitato Minori Stranieri (CMS) esprime un parere favorevole.

A febbraio 2012, stando ai dati del Ministero del lavoro, risultavano presenti nel circuito delle temporanee ancora 300 ragazzi, in attesa del trasferimento nelle strutture definitive. In strutture temporanee che ospitano ragazzi già 17enni, il Ministero ha invece tentato di lavorare in altro senso, mettendo loro a disposizione delle doti, consistenti in pacchetti formativi da spendere per favorire le possibilità di inserimento nel mercato del lavoro. Il Ministero dovrebbe dunque a breve lanciare un bando diretto ai comuni per progettare sulla messa a frutto del pacchetto formativo. Un ultimo (ma non in ordine di importanza) punto è quello relativo alla definizione delle modalità dell'accoglienza dei MSNA al momento del compimento della maggiore età. Non è infatti chiaro, infatti, se essi debbano abbandonare le strutture per minori per entrare nel circuito della Protezione Civile. In tal caso, occorrerebbe prevedere come poterli far transitare in percorsi di inserimento e autonomia più "morbidi", con maggiori cautele, rispetto a quelli previsti per gli adulti. Inoltre, per monitorare queste situazioni, evitando il loro replicarsi, si auspica il rafforzamento di un coordinamento/cabina regionale in grado di valutare la qualità dei servizi collegati all'accoglienza e far circolare, in una logica di scambio e messa a servizio, competenze specifiche che possano intervenire per limitare al massimo le situazioni sopra descritte e recuperare le criticità riscontrate.



<sup>1</sup> Fonte: Save the Children.

# CAGLIARI

## BREVI CENNI STORICI

Città mediterranea di fondazione fenicia – la denominazione stessa è spia di tale origine –, Cagliari è la città più popolosa della Sardegna, di cui è capoluogo regionale, collocata al centro del Mediterraneo Occidentale, quasi ideale ponte di passaggio tra la Penisola Italiana e quella Iberica e tra l’Africa mediterranea e l’Europa continentale, e crocevia di rapporti commerciali, culturali e di interessi economici, oltre che luogo ricco di tracce di sedimentazione storica millenaria.

Città assolutamente a misura d’uomo – circa 170mila abitanti nel centro urbano, circa 400mila nell’area metropolitana, circa 560mila nella provincia –, collocata al centro dell’ampio golfo chiamato oggi ‘Golfo degli Angeli’, dotata di clima tipicamente mediterraneo.



Partendo dal porto, si sviluppa intorno al colle dello storico quartiere di Castello ed è delimitata a est dalla Sella del Diavolo e dallo stagno di Molentargius (conosciuto per i caratteristici fenicotteri rosa), a ovest dal Comune di Capoterra, a sud dal mare e a nord dal colle di San Michele, dalla fascia dei Comuni dell’hinterland e dalla pianura del Campidano. Al centro della città, l’altura di Monte Urpinu ne costituisce il polmone verde.

È divisa in vari rioni e località: oltre a Castello, Stampace Alto e Stampace Basso, Marina, Villanova, S. Avendrace, S. Benedetto, CEP, S. Elia, Poetto, Giorgino. In periferia sorge la Cittadella Universitaria, che ospita alcune Facoltà scientifiche e il nuovo Policlinico universitario.

Quando, intorno al 1000 a. C., i Fenici giunsero in Sardegna, vi trovarono radicata la civiltà nuragica, una delle più antiche del mondo mediterraneo, fondata su una struttura sociale tribale e caratterizzata dal punto di vista architettonico da torri megalitiche di forma tronco-conica circondate da piccoli insediamenti della dimensione di villaggi. Non interessati a creare centri urbani radicati nel territorio né a scontrarsi con le popolazioni locali, i Fenici si limitarono a identificare nel profondo dell’insenatura dell’attuale Golfo degli Angeli un approdo sicuro dal punto di vista commerciale e ne colsero nel contempo la natura rocciosa traendone spunto per denominare il luogo (infatti alla base del nome latino *Karales* vi è la radice semitica ‘kar-’, che significa appunto ‘roccia’); ai Fenici subentrarono poi i Cartaginesi, che espansero il sito abitativo lungo il litorale, articolandolo in vari nuclei. Della presenza fenicio-punica resta traccia importante nella necropoli di Tuvixeddu, la più ampia ancora esistente in tutto il Mediterraneo.

Tuttavia i fenicio – punici elessero a loro centro privilegiato un’altra località del Golfo, l’attuale Nora. Solo con la conquista romana, nel 238, il sito già fenicio-punico assurse a ruolo di centro egemone con il nome di *Karales/Carales* e nel giro di duecento anni ottenne il rango di *municipium*, che conservò per alcuni secoli. L’aspetto dell’abitato non sembra essere cambiato molto durante la lunga dominazione romana; ne sono restate notevoli vestigia nell’*Anfiteatro*, nella *Grotta delle Vipere* e nella cosiddetta *Villa di Tigellio*.

Alla romanizzazione seguì la cristianizzazione, cui contribuirono figure della statura di Lucifero di Cagliari, Fulgenzio di Ruspe e il papa sardo Simmaco; il succedersi di Vandali ariani (giunti in Sardegna intorno al 450) e Bizantini (approdati nell’Isola nel 533) determinò forti tensioni sociali e religiose e non poche distruzioni materiali. Per alcuni secoli Cagliari ospitò le spoglie di Agostino, traslate in Sardegna dai vescovi africani esiliati; ma le continue scorrerie degli arabi sulle coste cagliaritane spinsero Liutprando a operarne una seconda – e definitiva – traslazione a Pavia.

Tra la fine del secolo VI e il secolo X probabilmente Cagliari fu sede di un *dux/iudex*,

magistrato legato a Bisanzio; ma in questo periodo, detto 'giudicale', a poco a poco la città perse di importanza, anche a causa delle incursioni della nuova grande potenza mediterranea, quella dei musulmani. La capitale fu abbandonata dalla popolazione che per ragioni di sicurezza si ritirò nella contigua neo-fondata *Hygia*, più facilmente difendibile (nome e sito corrispondono all'attuale laguna di Santa Gilla); e fu appunto Igia la città giudicale per eccellenza, nel periodo più buio della storia di Cagliari.

Nel sec. XII Cagliari, appartenente al Giudicato di Igia senza esserne più la capitale, cadde sotto l'influenza della Repubblica di Pisa. Il fatto ebbe notevoli conseguenze per l'antica *Carales*, perché ne segnò la rinascita e il ripristino nel rango di centro propulsore della Sardegna meridionale: infatti i Pisani ottennero in concessione la zona più elevata di Cagliari (l'attuale Castello) e riattarono l'antico sito di *Carales* abbandonando Igia, che alla fine fu totalmente distrutta e sparì dalla scena della Storia. Questa Cagliari 'alta' fu recinta di mura e dotata di tre grandi torri, due delle quali ottimamente conservate (la Torre dell'Elefante e la Torre di S. Pancrazio, a non grande distanza l'una dall'altra): si creò così il *castrum Caralis*, saldamente fortificato – il 'castello' per eccellenza, i cui residenti erano i 'castellani', *casteddaius* in sardo –. La fase pisana della città ha lasciato tracce profonde: nella parlata tipica del sardo ancor oggi Cagliari è designata con il nome antonomastico di *casteddu*, 'il castello' appunto. Risale a questo periodo la 'pisanizzazione' di Cagliari, con il trasferimento nella città di preziosi prodotti dell'arte pisana. La zona di Castello ha racchiuso in sé nel tempo (e tuttora racchiude) la Cattedrale, il Palazzo regio, l'Arsenale (oggi sede del polo museale), il Palazzo Rettorale, alcune chiese significative (tra cui quella di Santa Croce), palazzi importanti della nobiltà sarda e soprattutto spagnola.

Un secolo dopo, Cagliari fu occupata dagli Aragonesi, che iberizzarono tutta la Sardegna ed edificarono sul colle di *Bonaria* la loro roccaforte, contrapposta a quella pisana del Castello. La città, ribattezzata *Castel de Caller*, fu destinata a sede di un Viceré e tutte le leve del potere caddero in mano a notabili ispanici. Intorno alla metà del '500 la città alta fu dotata di una nuova cinta muraria (in parte ancora esistente) contro il pericolo ottomano.

Nella prima metà del '600 subì danni e spopolamento gravissimi a causa della peste. In compenso, però, pressappoco agli stessi anni risale la fondazione dell'Università cittadina.

Coinvolta nella guerra di successione spagnola, Cagliari passò prima sotto il dominio austriaco, poi, nel 1720, sotto quello piemontese. Investita dagli sconvolgimenti della Rivoluzione francese, fu sottoposta ad assedio da parte della flotta francese nel 1793, ma per due volte riuscì a cacciare gli invasori; successivamente, negli anni '90 del '700



visse una specie di guerra fratricida tra 'tradizionalisti' e 'innovatori'. Ciò non facilitò la 'modernizzazione' della città, che ancora nel primo trentennio del secolo XIX era legata al sistema feudale. Tra il 1799 e il 1815 Cagliari fu sede dei Savoia, temporaneamente esiliati dal Piemonte a causa dell'invasione francese. Tuttavia, l'inserimento a pieno titolo nel Regno di Piemonte segnò, sia pur in ritardo, un primo inizio di svecchiamento: spia tangibile, quasi 'fisica', di ciò fu la progressiva espansione del tessuto urbano ben oltre i limiti circoscritti dalla cinta muraria, quasi che la città volesse aprirsi non solo a spazi nuovi, ma anche a esperienze nuove; un'espansione che da allora non si è più arrestata e che, oggi, ha portato il territorio propriamente cagliaritano a saldarsi a quello della cintura esterna dei Comuni limitrofi, limite evidentemente invalicabile a espansione ulteriore.

Quando la Sardegna fu inserita nel Regno d'Italia post-risorgimentale, Cagliari continuò a esserne il centro più importante e la sua classe politica ebbe ruolo attivo nelle vicende nazionali del periodo tra fine '800 e inizio '900. Uno dei momenti più calamitosi della storia cagliaritano fu la fase finale della II Guerra Mondiale, quando, all'inizio del '43, la città dovette subire pesantissimi bombardamenti da parte degli anglo-americani.

Dopo la fine della Guerra, nel 1948 la Sardegna ottenne di essere definita Regione a statuto speciale grazie alle sue peculiarità linguistiche e geografiche e Cagliari ne divenne il capoluogo,

acquistando notevole importanza politico-amministrativa e costituendo una specie di 'laboratorio' politico nei confronti delle istanze nazionali, caratteristica che l'ha contrassegnata in varie occasioni.

Cagliari è oggi centro che, nonostante evidenti difficoltà economiche, riesce a essere dinamico e dotato di attrattiva. Da questo punto di vista, il capoluogo si distingue dal resto della Sardegna, tradizionalmente legata a una cultura agro-pastorale (dominante soprattutto nel centro dell'Isola), essendo riuscito a creare una serie di attività del terziario che l'hanno modernizzato: gravitano infatti intorno alla città uno dei poli industriali sardi più importanti, il petrol-chimico, una notevole attività turistica soprattutto estiva, che abbraccia tutta la zona meridionale della Sardegna, un importante polo di comunicazioni multi-mediali, un buon numero di piccole industrie spesso di carattere artigianale in cui tradizione e innovazione convivono.

Non si può passare sotto silenzio l'importante ruolo culturale di Cagliari.

Anzitutto va ricordata l'Università, di fondazione secentesca, che conta oggi circa 35mila studenti; è affiancata dalla Biblioteca universitaria, che conserva un importante fondo di manoscritti sardi e vanta una splendida Aula Settecentesca.

Inoltre, nel '500 fu attiva a Cagliari la dinastia dei Cavaro, probabilmente la più importante dinastia di pittori sardi.



Tra le più importanti opere d'arte vanno ricordati: i numerosissimi e importanti pezzi di arte nuragica e di arte romana posseduti dal Museo Archeologico; il pulpito di Guglielmo, risalente al 1159-1162, situato nella duecentesca Chiesa di Santa Maria, la Cattedrale; il 'Trittico di Clemente VII', di Rogier van der Weyden, uno dei capolavori dell'arte fiamminga del '400, conservato nel Museo Diocesano; le ricche collezioni di pittura sarda dal XIV al XX secolo, concentrate nella Pinacoteca e nella collezione L. Piloni; le 650

opere dei più importanti esponenti dell'arte italiana ed europea attivi tra Ottocento e Novecento (Balla, De Pisis, Carrà, Boccioni e altri), appartenenti alla Collezione Inghrao di arte moderna; il ciclo di mosaici allestiti da Aligi Sassu per la Chiesa del Carmine; la significativa collezione di opere d'arte e di armi conservate nel Museo d'Arte Siamese; le cere anatomiche di Clemente Susini, risalenti al 1803-1805, che costituiscono una delle collezioni più complete nel settore specifico.

Tra le chiese più antiche e importanti, la Basilica di San Saturno, il cui nucleo risale al periodo tra fine del V secolo d. C. e il secolo successivo (con la collegata area cimiteriale, di grande valore archeologico); la duecentesca Cattedrale e la coeva Chiesa di San Lorenzo; la cinquecentesca Basilica di Santa Croce; le secentesche Chiese di San Michele e di Sant'Antonio, quest'ultima centro cappuccino venerato dai cagliaritari e dai sardi in generale, perché legato alle figure di Sant'Ignazio da Laconi e del Beato Nicola da Gesturi; la Chiesa di Sant'Eulalia (con annesso il Museo), uno dei monumenti più antichi del caratteristico quartiere della Marina e, nella stessa zona, la Chiesa del Santo Sepolcro; il complesso di Bonaria, il centro di culto mariano più importante e venerato della Sardegna, comprendente il Santuario trecentesco con la coeva statua miracolosa della Madonna e la annessa Basilica settecentesca (sul retro, il Cimitero Monumentale, che conserva le spoglie di molti illustri cagliaritari del passato).

## L'IMMIGRAZIONE NELL'ISOLA

Secondo i dati Istat, sono circa 38mila gli immigrati residenti nell'Isola, un numero che cresce con una maggiore intensità rispetto alla popolazione sarda (255% rispetto all'1,1%, nel 2010). Un apporto fondamentale dal punto di vista demografico: se la Sardegna si trova all'ultimo posto in Italia per tasso di fecondità, la popolazione è cresciuta nell'ultimo anno di qualche migliaio di unità proprio grazie agli stranieri (con un tasso di incidenza del 2,3%).

Gli immigrati si concentrano nelle città di Cagliari (oltre 5500) e Olbia (4600); l'età media è intorno ai 34 anni, leggermente più alta rispetto alla media nazionale (circa 32 anni). Negli ultimi anni, è stato registrato un consistente aumento del numero degli immigrati nell'Isola e, in particolare, nel capoluogo sardo, che fa registrare un +3,2%: qui, gli immigrati costituiscono il 2,2% della popolazione della provincia, con 12.500 unità (cioè un terzo dei circa 38mila immigrati presenti

in Sardegna). Queste cifre ufficiali vanno poi, necessariamente, elevate alla luce della considerazione che esse non comprendono gli immigrati per varie ragioni non ancora iscritti all'anagrafe.

Secondo i dati dell'ultimo dossier Caritas – Migrantes, per la maggior parte i residenti stranieri in Sardegna provengono dalla Romania (10mila circa, a maggioranza femminile), dal Marocco (4.400, a maggioranza maschile), dalla Cina (circa tremila, a maggioranza maschile), dal Senegal (2.900, a maggioranza maschile), dall'Ucraina (duemila, a maggioranza femminile), dalle Filippine (1.400, a maggioranza femminile, di cui il 90% si concentra a Cagliari) e, in misura minore, da altri paesi europei ed extra-europei. Per quanto riguarda i permessi di



soggiorno rilasciati agli immigrati, essi riguardano per il 22,2% i marocchini, per il 12,4% i senegalesi, per il 13,6% i cinesi, per 9,7% gli ucraini, in misura minore altre etnie. Degli immigrati residenti, un certo numero (tremila soggetti) ha sviluppato forme di imprenditoria, soprattutto nella provincia di Cagliari, dove il numero degli occupati stranieri ammonta complessivamente a 8.753 unità. Essi costituiscono un'importante risorsa per l'economia sarda, con un crescente livello di inserimento: circa 23mila gli occupati nei vari settori (soprattutto servizi, edilizia); nel 2010 quasi tremila imprese con titolari stranieri, concentrate nel capoluogo sardo. Ci sono poi i dati sulle rimesse, in controtendenza rispetto all'andamento nazionale, seppur con una crescita lenta (4,5% tra il 2009–2010). Nonostante ciò, la crisi economica degli ultimi anni si è fatta sentire, portando a una diminuzione delle assunzioni anche nei settori in cui la mano d'opera degli immigrati agisce in prevalenza, cioè edilizia e settore alberghiero.

Le aule scolastiche si segnalano come luoghi privilegiati di integrazione: sono stati 4.244 gli alunni stranieri iscritti nelle scuole sarde nell'anno

scolastico 2010 – 2011 (rispetto ai 3.837 dell'anno scolastico precedente), rappresentando l'1,8% di tutta la popolazione studentesca isolana, fatta eccezione per quella universitaria. La quota più consistente degli studenti stranieri è iscritta nelle scuole primarie (35,1%).

## LA DELEGAZIONE REGIONALE CARITAS



La Delegazione Regionale della Caritas è «l'organismo specifico della Chiesa sarda» costituito «per meglio aiutare la comunità cristiana dell'Isola a vivere la testimonianza della carità nel servizio dei poveri», in base alle indicazioni date dalla Conferenza Episcopale Italiana (CES, *La Chiesa di Dio in Sardegna all'inizio del terzo millennio. Atti del Concilio Plenario Sardo*, n. 131).

Tra le attività principali, il “Servizio promozione Caritas”, finalizzato a sostenere le Caritas diocesane dell'Isola nel loro compito di promozione e rafforzamento della testimonianza della carità. Per tale ragione i destinatari privilegiati sono i *Coordinamenti unitari promozione Caritas*, che operano in ciascuna realtà diocesana, e che, a livello regionale, costituiscono il *Coordinamento unitario regionale promozione Caritas*. Due le principali aree di interesse: la *formazione* dei formatori, degli operatori e dei volontari e l'*animazione*, attraverso la promozione di iniziative di sensibilizzazione e il coinvolgimento della comunità ecclesiale e civile sulla testimonianza della carità. Il “Servizio promozione mondialità” si occupa di promuovere una progettualità unitaria delle Caritas diocesane nell'ambito dell'educazione alla mondialità, sostenendo la crescita e la formazione degli operatori circa le dinamiche internazionali, le povertà presenti in varie parti del mondo e i temi ad esse connessi, come la globalizzazione, i conflitti dimenticati, la giustizia, la pace, il debito estero dei paesi più poveri, la cooperazione internazionale, i forum sociali mondiali, le migrazioni internazionali, l'interculturalità. I destinatari privilegiati sono i *Gruppi diocesani di educazione alla mondialità (GDEM)*, che operano in ciascuna Caritas diocesana. A livello regionale i referenti di tali gruppi costituiscono il *Gruppo regionale di educazione alla mondialità (GREM)*. Il “Servizio promozione umana” mira a una

progettualità unitaria delle Caritas diocesane ai fini della promozione integrale della persona, attraverso l'avvio e la cura delle "opere segno", l'attenzione per i servizi socio-pastorali e le politiche sociali, quella per le vecchie e nuove povertà, la cura e l'accompagnamento formativo e spirituale delle risorse umane impegnate nei progetti di prossimità (tra cui i giovani volontari che svolgono il servizio civile), l'attenzione alle emergenze a livello nazionale. Tra le principali aree, la *solidarietà sociale ed emergenze*, con una particolare attenzione alle "opere segno"; il *sostegno economico, microcredito e antiusura*, finalizzati a promuovere una progettualità unitaria delle Caritas diocesane nel rispondere a particolari bisogni personali e/o familiari associati all'uso del denaro; il *carcere*, per proporre un lavoro unitario delle Caritas diocesane riguardo al servizio in favore dei detenuti; *immigrati, rifugiati e richiedenti asilo*, con un'attenzione specifica al servizio offerto in favore dei migranti; il *Servizio civile*, che si avvale del lavoro svolto dal Nucleo Regionale Servizio Civile (NRSC); le *Politiche Sociali* per promuovere un coordinamento unitario tra le Caritas diocesane, a tutela dei poveri, nel confronto con le istituzioni a livello regionale.

Infine, il "Servizio Studi e Ricerche" è finalizzato alla produzione di specifiche indagini mirate allo studio delle povertà: si segnala in particolare il "Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Sardegna" (giunto alla quarta edizione e contenente i dati annuali di tutti i Centri di ascolto delle Caritas sarde), altri sussidi di carattere formativo e strumenti di informazione sociologica e statistica. Un altro ambito di attività riguarda il coordinamento regionale del lavoro svolto dagli Osservatori delle Povertà e delle Risorse, attraverso i quali viene sviluppato il cosiddetto *Progetto rete Caritas*, con l'obiettivo di garantire il coordinamento della "rete Caritas" dei Centri di ascolto e di ogni altro strumento pastorale in grado di rilevare sistematicamente i fenomeni di disagio.

## IL RUOLO DELLA CARITAS DI CAGLIARI NEL TERRITORIO DIOCESANO

Secondo l'Annuario Pontificio (edizione 2011) e l'Archivio dell'Istituto Centrale per il sostentamento del clero (aggiornato mensilmente), il territorio diocesano di Cagliari si estende su una superficie di 4.041 chilometri

quadrati, con una popolazione di circa 560mila abitanti. Nella diocesi, che comprende 133 parrocchie, operano 205 sacerdoti secolari, 42 sacerdoti regolari e 37 diaconi permanenti. Il territorio diocesano è composto da 14 vicariati foranei: Cattedrale, San Lucifero, SS. Pietro e Paolo, Pirri, Campidano, Quartu S. Elena, Capoterra, Decimomannu, Dolianova, Mandas, Nuraminis, S. Nicolò Gerrei, S. Vito e Senorbì.

Il 24 febbraio 2012 il Papa ha nominato Arcivescovo Metropolita di Cagliari S.E. Mons. Arrigo Miglio, finora Vescovo della diocesi di Ivrea (Piemonte) e già Vescovo di Iglesias (dal 1992 al 1999). Mons. Miglio succede a S.E. Mons. Giuseppe Mani, alla guida della diocesi cagliaritano dal 20 giugno 2003.



Nel capoluogo sardo, sede arcivescovile, si trovano la cattedrale di Santa Maria, la Basilica di San Saturno, il Santuario e la Basilica di Nostra Signora di Bonaria e la Basilica di Santa Croce, che lo scorso 31 marzo è stata affidata alla Caritas diocesana.

Con circa 250 volontari, la Caritas è una realtà fondamentale nel territorio diocesano, oltre che nella provincia di Cagliari. Qui, secondo gli ultimi dati Istat, la situazione lavorativa resta difficile: nel 2011 il tasso di attività (rapporto tra forze lavoro e popolazione) nella provincia di Cagliari è aumentato solo del 1,5% (raggiungendo il 60,4%) rispetto all'anno precedente, rimanendo lontano dalla media nazionale (62,2%). Allo stesso tempo, si è registrato un aumento del tasso di disoccupazione che è arrivato al 13,2% (da 12,4%), superando quello nazionale di quasi 5 punti.

I dati del dossier della Caritas diocesana di Cagliari parlano di oltre cinquemila persone che hanno chiesto assistenza nell'arco dell'ultimo anno: tra i bisogni espressi, non solo quelli

materiali, ma soprattutto la necessità di essere ascoltati. Di fronte a ciò, la Caritas accoglie pienamente il messaggio di Benedetto XVI, "essere sentinelle", attraverso la concretezza dell'agire, a favore degli 'ultimi'. Ecco allora le "opere - segno" che si concretizzano nei molteplici servizi offerti dalla Caritas diocesana:

**Mensa Caritas:** 148.484 pasti erogati nel 2011, rispetto agli 80mila del 2006, curati complessivamente da 33 volontari, distribuiti tra servizio cucina e servizio sala. Centro di prima accoglienza ed emergenze cittadine e progetto di housing sociale "Domu Amiga". Il primo garantisce un'apertura 24 ore su 24, grazie agli operatori che svolgono il compito di accompagnamento degli ospiti, con totale dedizione; dal 2007 a tutto il 2011 sono state accolte 142 differenti persone. La seconda struttura accoglie 14 persone, particolarmente disagiate. Accoglienza richiedenti asilo: oltre 170 i profughi affidati alla Caritas, su un totale di oltre 560 arrivati da Lampedusa, distribuiti in 24 strutture, con una media di 6/8 ospiti in ognuna di esse, in modo da garantire un'inclusione più umana nelle comunità locali. Ambulatorio medico: una vera struttura polivalente, in cui operano una quarantina di medici volontari, che coprono tutte le principali specializzazioni, affiancati da 15 infermiere professionali, tutte volontarie. Centri d'ascolto: complessivamente, 1414 gli utenti seguiti dai 12 centri d'ascolto Caritas. Tra questi, il Centro d'ascolto per stranieri Kepos: nell'arco dello scorso anno sono stati seguiti circa 400 stranieri; tra le nazionalità più presenti, soprattutto romeni, ucraini, tunisini. Inoltre, il Centro d'ascolto nella casa circondariale di Buoncammino, che offre sostegno e supporto ai detenuti. Dai 12 volontari iniziali si è arrivati a 50; durante i primi 10 mesi dell'anno scorso sono stati realizzati complessivamente oltre 4500 ascolti. Centro diocesano di assistenza: attualmente assiste circa 1000 famiglie, costituite mediamente da tre o quattro persone, e almeno 200 famiglie di nomadi ed extracomunitari. Tra i servizi offerti, anche la farmacia, che lavora in stretta collaborazione con il centro medico della Caritas. Lo sportello legale: il servizio garantito da avvocati si è rafforzato ulteriormente grazie alla collaborazione con la Facoltà di Giurisprudenza, con cui sono stati organizzati cicli di conferenze sulla condizione giuridica dello straniero, in modo da puntare sulla "formazione". Spazio igienico e guardaroba: il servizio viene svolto due volte a settimana, i beneficiari sono quasi tutti senza fissa dimora, prevalentemente stranieri. Nell'arco di un anno viene prestato servizio a circa mille

utenti. Sportello anti-usura, che affronta situazioni particolarmente delicate, legate al fenomeno dell'usura: 413 ascolti tra l'anno scorso e i primi due mesi di quest'anno. Prestito della speranza, risultato tra i più attivi a livello nazionale: 21 pratiche finanziate (il 30% dell'intero dato nazionale) a fronte di 28 pratiche istruite, con un rapporto di positività del 75%. Microcredito, finalizzato a sensibilizzare gli utenti a un più corretto impiego del denaro. Una scommessa vincente, con oltre 350 ascolti effettuati, 228 pratiche erogate.

**Progetto Policoro:** finalizzato a facilitare la creazione di imprese. Grazie alla collaborazione di Confcooperative, della Cisl e delle Acli, sono stati organizzati svariati incontri rivolti ai giovani, per promuovere il rispetto della legalità e la cultura della solidarietà.



**Caritas  
Cagliari**

**CARITAS ITALIANA – CARITAS di CAGLIARI**  
**MIGRAMED MEETING**  
**COORDINAMENTO NAZIONALE IMMIGRAZIONE (CNI)**  
**DIALOGO TRA LE SPONDE**  
*College Universitario Sant'Efisio*  
*Via Mons. Cogoni, 9 - 09121 Cagliari (CA)*  
**16-17-18 maggio 2012**

## AGENDA DEI LAVORI

### martedì 15 maggio

*Pomeriggio: Arrivo del primo gruppo di partecipanti e sistemazione*

### mercoledì 16 maggio

**8.00-10.00** *Arrivo del secondo gruppo di partecipanti*

**9.00** Messa presso la cappella del College Universitario Sant'Efisio

**10.30** **Saluti**  
 Mons. Arrigo MIGLIO, Arcivescovo di Cagliari  
 Don Francesco SODDU, Direttore Caritas Italiana  
 Don Marco LAI, Direttore Caritas diocesana di Cagliari

**11.00-13.00** **Seminario – I parte**  
**Voci dal Mediterraneo: aggiornamento delle Caritas sugli effetti della crisi in Medio Oriente e Nord Africa**  
 Tavola rotonda con Caritas Libia, Caritas Libano, Caritas Turchia, Caritas Tunisia, Caritas Marocco, Caritas Algeria, Caritas M.O.N.A.  
*modera Oliviero FORTI, Caritas Italiana*

**13.00-13.30** **Dibattito**

**13.30-15.00** **Pranzo**

**15.00-17.00** **Seminario – II parte**  
**Europa e Immigrazione tra crisi economica e umanitaria**  
 Tavola rotonda con Caritas Francia, Caritas Germania, Caritas Malta, Caritas Grecia, Caritas Spagna, Caritas Albania, Caritas Europa, Caritas Italiana/Cagliari  
*modera Paolo BRIVIO, Caritas Italiana*

**17.00-17.30** **Dibattito**

**19.30** Messa in cattedrale officiata dall'arcivescovo di Cagliari, Mons. Arrigo MIGLIO

**21.00** Cena in località Cala Mosca (Cagliari)

### giovedì 17 maggio

**9.00** Messa presso la cappella del College Universitario Sant'Efisio

### CONVEGNO PUBBLICO

**10.00-13.30** **I parte del convegno**

**Saluti**  
 Massimo ZEDDA, Sindaco di Cagliari  
 Giovanni BALSAMO, Prefetto di Cagliari

**Il presente e il futuro delle migrazioni nell'area del Mediterraneo**  
*Modera Paolo LAMBRUSCHI, giornalista Avvenire*