



Co-funded by the
Asylum, Migration and Integration Fund
of the European Union

FACT SHEET **ADDIZIONALITÀ**



ccme

churches' commission for migrants in europe

SINTESI DEI PUNTI CHIAVE

- L'addizionalità nelle vie complementari è definita in molti modi, tra cui luoghi o risorse aggiuntive per la protezione dei rifugiati, coinvolgimento di ulteriori attori, fornitura di ulteriori elementi di sostegno o gruppi aggiuntivi di rifugiati che ne traggono vantaggio.
- L'importanza dell'addizionalità è legata al timore che le vie complementari possano essere usate politicamente e concretamente per minare il diritto d'asilo o il sistema di welfare statale esistente
- Esempi di pratiche promettenti sull'addizionalità includono: quote e programmi aggiuntivi (come nell'esempio dei corridoi umanitari), offerte di sostegno aggiuntive (attraverso il mentoring come ad esempio nel progetto NeST) o gruppi target aggiuntivi tra i rifugiati (ad esempio nel caso dei corridoi "accademici/universitari").

COSA È L'ADDIZIONALITÀ?

Benché ampiamente discussa tra gli attori della società civile, l'addizionalità nel contesto delle vie complementari non è stata definita *a priori* chiaramente. Secondo l'UNHCR, la nozione di percorso complementare indica già che esso è in aggiunta ad altri modi per ottenere protezione, come l'asilo o i programmi di reinsediamento basati sulle segnalazioni UNHCR¹. Su questa linea, il progetto SAFE del capofila francese Forum Réfugiés ha sottolineato che "Non dovrebbero eliminare la possibilità di richiedere asilo sul territorio o alle frontiere. Inoltre, dovrebbero essere aggiuntivi rispetto al reinsediamento e non dovrebbero compromettere gli impegni degli Stati."²

Analogamente, la International Catholic Migration Commission (ICMC) scrive: "Raccomandiamo che le nuove e diverse opportunità di protezione e integrazione offerte dalle vie complementari si aggiungano a tutti gli impegni di reinsediamento attuali e futuri (principio di 'addizionalità'). Ciò non deve pregiudicare il mantenimento di adeguati standard di accoglienza e garanzie per i richiedenti asilo".³

Mentre questi due contributi sottolineano chiaramente di intendere l'addizionalità come meccanismo e processo aggiuntivo, sia in termini pratici che giuridici, il dottor Nikolas Feith Tan, in occasione della conferenza CCME sulla community sponsorship del dicembre 2021, ha aggiunto un altro elemento. Per lui, l'addizionalità includeva il concetto che la sponsorizzazione, almeno in linea di principio, sarebbe stata aggiuntiva alle quote di reinsediamento statali, o sarebbe iniziata all'interno delle quote statali, ma col tempo sarebbe diventata aggiuntiva.⁴ Se fosse così, l'addizionalità includerebbe un aumento di posti disponibili per le vie sicure.

Mentre la maggior parte del dibattito si concentra sui due aspetti sopra citati, un terzo tipo di addizionalità potrebbe essere quella di fornire una serie di attività aggiuntive di supporto o accompagnamento alle persone con bisogni di protezione internazionale – di solito nella fase di insediamento e integrazione, ad esempio attraverso programmi di mentoring/"buddy".

Un ultimo aspetto, comune a tutti gli aspetti citati, è la speranza o l'ambizione di mobilitare risorse aggiuntive. Ciò può riferirsi innanzitutto alla risorsa tempo, in quanto individui o gruppi non coinvolti in precedenza nel sostegno ai rifugiati si trovano a farlo. In alcuni casi, potrebbe estendersi alle risorse finanziarie – i corridoi umanitari in Italia, ad esempio, hanno attratto finanziamenti molto consistenti grazie al programma di ripartizione fiscale "Otto per Mille" della Chiesa Valdese e Metodista in Italia.

Infine, l'addizionalità potrebbe riferirsi al raggiungimento/inclusione di ulteriori gruppi di persone con bisogni di protezione internazionale, finora non coinvolti. Ciò potrebbe includere persone con diversi bisogni di protezione, gruppi con un profilo specifico, o persone bisognose di protezione internazionale con status diversi. Infatti, mentre il reinsediamento è una soluzione duratura offerta solo ai rifugiati⁵, i percorsi complementari possono includere anche i richiedenti asilo.

1 Cfr; ex multis: UNHCR – Third Country solutions for refugees: 2030 Roadmap, pag. 9; or <https://www.unhcr.org/what-we-do/build-better-futures/long-term-solutions/complementary-pathways>

2 SAFE – foSter cooperAtion For improving access to protection: Ensuring complementary pathways and private sponsorship as a solution for beneficiaries of the international protection and persons in need of Protection. Position paper, p. 2

3 <https://www.share-network.eu/advocacy-briefing-series>

4 CCME/Oisin Desmond/Deborah Romano: Community sponsorship and churches: between opportunities and challenges, p.2

5 UNHCR – Resettlement Handbook (<https://www.unhcr.org/resettlement-handbook/1-refugee-status-and-resettlement/1-1-refugee-status-as-a-requirement-for-resettlement/>)

PERCHÈ L'ADDIZIONALITÀ È IMPORTANTE?

Molte delle organizzazioni che sottolineano la centralità dell'addizionalità lo fanno alla luce del clima attuale in relazione alle politiche di asilo/migrazione e alle discussioni sulla politica sociale. Claire Rimmer per ECRE definisce l'addizionalità il "gold standard"⁶ dei percorsi (complementari).

Nel contesto delle politiche di asilo, il dibattito sulle vie complementari hanno coinciso con gli sforzi dei Paesi europei di ridurre il numero di persone che arrivano per richiedere asilo, i cosiddetti arrivi "spontanei". Una tendenza che si è potuta osservare tra diversi governi e partiti politici è stata la differente narrazione tra coloro che arrivano "illegalmente" (in questa logica, i "cattivi")⁷ e coloro che aspettano nei Paesi di origine o di primo asilo (i "buoni").

In questa logica cinica, l'elogio/il sostegno a - tra gli altri - percorsi complementari è stato spesso collegato a piani per creare o espandere tali percorsi INVECE DI mantenere il diritto fondamentale di asilo.⁸

I percorsi complementari diventerebbero così una scusa per abolire l'asilo. In questo contesto, la maggior parte degli attori della società civile ha insistito con forza sul fatto che i loro sforzi non dovrebbero essere visti come una sostituzione del diritto d'asilo, ma piuttosto come un'aggiunta. Secondo molti, il modo migliore per esprimerlo sarebbe quello di dare un chiaro quadro giuridico ai percorsi complementari, in aggiunta alla legislazione esistente sull'asilo e ad altri modelli più tradizionali di protezione dei rifugiati.

Una seconda preoccupazione riguardava il contesto del ridimensionamento dello Stato sociale. È chiaro che la situazione è molto diversa all'interno dell'Europa. Alcuni Paesi hanno tradizionalmente un limitato sistema di sostegno sociale statale per i propri cittadini, con una parte importante della responsabilità per il welfare dei cittadini nelle mani delle famiglie, degli enti di beneficenza e delle chiese. Altri Paesi sono tradizionalmente organizzati come uno Stato sociale, con quasi tutti gli aspetti del sostegno sociale organizzati dallo Stato e dalle sue agenzie.

In un contesto in cui lo Stato sociale viene ridotto in molti Paesi per risparmiare/riallocare le spese statali, le organizzazioni caritatevoli e le chiese in questi Paesi sono consapevoli che i loro servizi possono servire come scusa per ridurre la responsabilità dello Stato. Nell'ambito della protezione dei rifugiati, nel peggiore dei casi, ciò potrebbe significare che lo Stato dimostra a livello internazionale di adempiere ai propri obblighi in materia di protezione dei rifugiati, mentre in realtà è la società civile a finanziarli. Nel corso di una conferenza del CCME sulla sponsorizzazione nel 2022 è stato osservato che: "c'è il rischio che, in alcune circostanze, l'attuazione di questi programmi (di sponsorshi) possa incoraggiare i governi a trascurare i loro doveri nei confronti dei richiedenti asilo e ad affidarsi esclusivamente ad attori privati per i percorsi legali e l'integrazione"⁹

In questo contesto, l'addizionalità è diventata un criterio per garantire che la società civile non si assuma compiti che lo Stato dovrebbe svolgere.

6 ECRE/Claire Rimmer: Pathways to Protection: Mapping visa schemes and other practices enabling people in need of international protection to reach Europe safely, p. 13

7 Etichettare come "illegali" gli ingressi per chiedere asilo senza previa autorizzazione viola chiaramente lo spirito della Convenzione ONU sui rifugiati che, all'Art. 31, recita: Gli Stati Contraenti non prenderanno sanzioni penali, a motivo della loro entrata o del loro soggiorno illegali, contro i rifugiati che giungono direttamente da un territorio in cui la loro vita o la loro libertà erano minacciate nel senso dell'articolo 1, per quanto si presentino senza indugio alle autorità e giustificino con motivi validi la loro entrata o il loro soggiorno irregolari.

8 Vedi il recente manifesto del Partito Popolare europeo per le elezioni per il Parlamento europeo: <https://www.epp.eu/papers/epp-manifesto-2024>

9 CCME/Deborah Romano: Community sponsorship and churches: what's new , p.17

PRATICHE PROMETTENTI ED ESEMPI DI ADDIZIONALITÀ

Chiaramente, l'identificazione di buone pratiche di addizionalità può essere in realtà piuttosto difficile. Tutti i programmi di vie complementari hanno creato spazi e/o supporto aggiuntivo. Tuttavia, dimostrare che si tratta di un'aggiunta ai programmi esistenti è spesso difficile e può invitare a speculare su cosa sarebbe successo in loro assenza: lo Stato avrebbe avviato progetti simili? Cosa succederebbe se in un Paese esistesse un percorso complementare specifico ma, ad esempio, non ci fosse un programma chiaro di reinsediamento?¹⁰

I corridoi umanitari, che hanno avuto un ruolo di primo piano in Italia e in Francia, sono probabilmente l'esempio più chiaro. Avviati una decina di anni fa, coalizioni di partner della società civile (tra cui la FCEI, il capofila di COMET) hanno portato in salvo, sulla base di diversi protocolli con le autorità statali, diverse migliaia di persone bisognose di protezione. La maggior parte di loro era bloccata dopo essere fuggita da conflitti come quelli in Afghanistan, Siria o Sudan, accolta principalmente in Italia e Francia. Sebbene alcuni osservatori notino che i corridoi hanno operato in un contesto sempre più restrittivo per l'asilo, è chiaro che hanno creato uno spazio aggiuntivo e non hanno sostituito i sistemi di protezione esistenti. Inoltre, hanno mobilitato ulteriori risorse, sia finanziarie sia in termini di persone che hanno fornito un sostegno più intensivo all'insediamento e all'integrazione dei nuovi arrivati. In alcuni casi, hanno incluso persone che avrebbero potuto "sfuggire alle maglie" dei sistemi di asilo tradizionali, grazie all'utilizzo di criteri di eleggibilità più ampi.

La vitalità del modello di corridoio è stata recentemente sottolineata da un nuovo protocollo firmato nel dicembre 2023 nel contesto di COMET tra il governo italiano e alcuni partner, tra i quali la FCEI, per un corridoio verso l'Italia per persone intrappolate in Libia o in Niger. Altri partner di COMET sono stati direttamente coinvolti nell'identificazione, nella preparazione, nel trasporto, nell'accoglienza e nel supporto post-arrivo.¹¹ Un elemento che non è ancora stato risolto in modo soddisfacente è la base giuridica specifica e permanente per i corridoi: entre diversi protocolli hanno creato una base ad hoc, una legge separata sui corridoi o la loro inclusione in una legge esistente sarebbe un chiaro segnale che i corridoi potranno essere uno strumento aggiuntivo a lungo termine di protezione dei rifugiati.

Supporto / mentoring più intensivo

L'addizionalità assume un carattere un po' diverso nel programma tedesco NeST. Questo programma di ammissione umanitaria del governo federale tedesco si concentra sui rifugiati particolarmente vulnerabili nei Paesi di primo asilo ed è aggiuntivo in un senso diverso. Mentre le parti centrali dell'accoglienza e del sostegno economico sono organizzate nel contesto del sistema statale esistente, il tutoraggio intensivo dei rifugiati particolarmente vulnerabili è l'aspetto aggiuntivo centrale del programma. I partner della società civile, tra cui la Chiesa protestante della Westfalia (EKvW), partner di COMET, sono responsabili del reclutamento e della formazione dei gruppi di tutoraggio. Questi gruppi offrono un sostegno supplementare e più intensivo su misura ai rifugiati con le loro esigenze specifiche. Spesso il sostegno è fornito da membri del gruppo con poca o nessuna esperienza precedente nell'assistenza ai rifugiati. Uno dei focus è offrire una migliore partecipazione alla vita sociale sulla base delle capacità e i desideri dei rifugiati. In questo senso, gli elementi di sostegno sono aggiuntivi, ma consentono anche di aiutare i gruppi di rifugiati, che altrimenti si troverebbero ad affrontare enormi difficoltà, ad avere un nuovo inizio. [Questo programma aspira a coinvolgere anche cittadini non precedentemente coinvolti nel sostegno ai rifugiati].

¹⁰ Cf: ECRE/Rimmer (footnote 1)

¹¹ <https://www.cometnetwork.eu/signed-protocol-to-facilitate-the-arrival-of-85-comet-beneficiaries/>

Gruppi target e supporto aggiuntivi

L'addizionalità in termini di gruppo target specifico di rifugiati è espressa molto chiaramente nei "percorsi accademici/di istruzione/universitari", in cui le prospettive dei rifugiati con un background accademico giocano un ruolo centrale. Nel corso del progetto COMET, il partner COMET Forum Réfugiés ha portato un gruppo di dieci studenti in Francia per studiare alle Università Clermont Auvergne e Jean Monnet Saint-Etienne. Questo progetto pilota si è chiaramente rivolto a un gruppo aggiuntivo con un profilo specifico, spesso trascurato nell'ambito del sostegno ai rifugiati; il progetto ha inoltre coinvolto un ulteriore attore istituzionale. Progetti simili sono stati implementati o pianificati in diversi Paesi, anche se spesso ancora in fase pilota.

RISORSE/ULTERIORI LETTURE:

- CCME/Oisin Desmond/Deborah Romano : Community sponsorship and churches: between opportunities and challenges, 2021 <https://ccme.eu/wp-content/uploads/2022/05/CCME-Com-spon-1-to-3-12-2021-berlin-final-report.pdf>
- CCME/Deborah Romano: Community sponsorship and churches: what's new, 2022 <https://ccme.eu/wp-content/uploads/2023/02/Report-Community-Sponsorship-Warsaw-Oct-2022-FINAL.pdf>
- ECRE/Claire Rimmer: Pathways to Protection: Mapping visa schemes and other practices enabling people in need of international protection to reach Europe safely , 2024 https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/03/ECRE-Study_Pathways-to-Protection.pdf
- ERN/IOM/ICMC: Expanding solutions for refugees: complementary pathways of admission to Europe Strategic Assessment, 2018 <https://www.iom.int/resources/expanding-solutions-refugees-complementary-pathways-admission-europe-strategic-assessment>

Questo fact sheet è stato preparato da Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME) come parte del progetto COMET (Complementary Pathways Network). Torsten Moritz ne è l'autore.

Il progetto COMET è stato finanziato dal fondo AMIF - Asylum, Migration, and Integration Fund dell'Unione europea. Tutti i documenti di progetto sono reperibili sul sito web: www.cometnetwork.eu

Il contenuto di questa pubblicazione rappresenta solo il punto di vista dell'autore/autrice ed è sua esclusiva responsabilità. La Commissione europea non si assume alcuna responsabilità per l'uso che può essere fatto delle informazioni in essa contenute.

Per maggior informazioni sul lavoro di monitoraggio e valutazione, si prega di voler contattare CCME utilizzando l'email: info@ccme.be.

© 2025 CCME. Diritti riservati.