
L'implementazione dell'accordo UE-Turchia. Gli effetti sull'accoglienza

di Fazila Mat

Occasional Paper
Marzo 2017
(aggiornato al maggio 2017)

Indice generale

Abstract.....	3
1. Introduzione: L'accordo UE-Turchia. Tra critiche e implementazione.....	3
2. Lo status dei richiedenti asilo in Turchia. Conseguenze della riserva geografica alla Convenzione di Ginevra.....	9
3. Lo Strumento per i rifugiati in Turchia (Facility for Refugees in Turkey).....	12
4 Il ruolo delle organizzazioni non governative internazionali e locali.....	15
5. Il contesto locale.....	19
5.1 Caratteristiche demografiche e località di maggiore concentrazione dei profughi.....	19
5.2 Accesso al lavoro.....	24
5.3 Accesso all'istruzione.....	26
5.4 Accesso alla sanità.....	30
5.5 L'approccio della popolazione locale e della politica. Verso l'integrazione?.	32
6. Conclusioni.....	35

Abstract

Il contestato accordo UE-Turchia non ha comportato solo la limitazione della migrazione sulla rotta balcanica, ha avuto conseguenze anche sull'accoglienza dei richiedenti asilo nel paese. In un contesto di autoritarismo crescente, i siriani "sotto protezione temporanea" in Turchia oggi hanno maggiori opportunità di ottenere permessi di lavoro, accesso alla sanità e scolarizzazione. In Turchia oggi risiede la maggiore popolazione di richiedenti asilo al mondo e oltre ai nodi problematici dell'accordo, vanno considerate le difficoltà oggettive nell'integrazione di questa popolazione nel tessuto sociale locale.

1. Introduzione: L'accordo UE-Turchia. Tra critiche e implementazione

Il Piano di azione congiunta UE-Turchia (*EU-Turkey Joint Action Plan*) attivato il 29 novembre 2015 ha aperto un nuovo capitolo nella cooperazione tra la Turchia e l'Unione europea con il quale i *policymaker* dell'UE hanno riconosciuto ad Ankara un ruolo chiave nella soluzione della cosiddetta crisi dei rifugiati¹. La successiva dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016² rappresenta l'ultima tappa di questo piano ed è considerata un modello di riferimento dell'esternalizzazione del fenomeno migratorio da parte europea.

Con la dichiarazione UE-Turchia - nota come "accordo" - le autorità turche si sono impegnate ad accettare il rapido rimpatrio di tutti i migranti che hanno compiuto irregolarmente la traversata dalla Turchia alla Grecia dopo il 20 marzo 2016 e la cui domanda di asilo sia ritenuta inammissibile. E' stato inoltre stabilito un sistema 1:1 secondo il quale per ogni siriano riammesso dalla Grecia in Turchia è previsto il reinsediamento di un altro siriano dalla Turchia in uno stato membro UE. Questi due elementi, assieme all'impegno dell'UE di accelerare l'erogazione dei 3 miliardi di Euro previsti nel quadro dello Strumento per i rifugiati per il

1 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm

2 <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

2016-2017 e la prospettiva di mobilitare altri 3 miliardi entro la fine del 2018, rappresentano i cardini dell'accordo. L'impegno assunto dall'UE nei confronti della Turchia per la liberalizzazione del regime di visti di breve durata per i cittadini turchi in area Schengen e il rilancio del processo di adesione della Turchia all'UE, sono tra le contropartite per Ankara nell'ambito dell'accordo siglato il 18 marzo 2016.

A un anno dalla dichiarazione la valutazione della Commissione europea riguardo all'implementazione dell'accordo UE-Turchia è essenzialmente positiva, soprattutto per quanto riguarda la capacità di arginare le partenze. "Si stanno producendo risultati tangibili nonostante le ardue circostanze"³, si legge nel Quinto rapporto sullo stato di implementazione della dichiarazione, facendo riferimento al notevole calo del numero degli attraversamenti irregolari del Mar Egeo dalla Turchia nelle isole greche, che attualmente si attesta intorno ad una media di 43 al giorno contro gli oltre 1.700 di un anno prima⁴.

Tuttavia l'accordo viene duramente criticato sotto diversi aspetti. Organizzazioni internazionali tra cui Médecins Sans Frontières (MSF) e Amnesty International, hanno messo in evidenza conseguenze umane devastanti dell'accordo sulla vita e la salute di migliaia di rifugiati, migranti e richiedenti asilo bloccati sulle isole greche e in Serbia, che vivono da mesi in pessime condizioni. MSF ha riferito che nell'arco di un anno, a partire dal marzo 2016, sono morte 140 persone: alcune affogate nel mar Egeo durante la traversata dalla Turchia in Grecia; altre congelate ai confini tra Serbia e Bulgaria e altre ancora di malattia nei campi sulle isole greche dove attendono che vengano valutate le loro domande d'asilo⁵.

3 Commissione europea, Fifth Report on the Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement, 2 marzo 2017 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_fifth_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf

4 Nel periodo compreso tra il dicembre 2016 e il febbraio 2017. Anche il numero dei morti e dispersi in mare si è drasticamente ridotto, da 1.100 - registrati tra aprile 2015 e febbraio 2016 - a 70 (Dati dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni riferiti al periodo tra il 1 aprile 2016 e il 23 febbraio 2017). https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_fifth_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf

5 Médecins Sans Frontières, One Year on from the EU-Turkey Deal, 14 marzo 2017, p. 7. https://issuu.com/msf-org/docs/one_year_on_from_the_eu-turkey_deal/22 ; Amnesty International, A Blueprint for Despair. Human rights Impact of the EU-

Secondo un recente rapporto della Commissione europea⁶, sulle isole greche si trovano circa 13.500 richiedenti asilo, ammassati in centri che l'UNHCR non esita a definire strutture di detenzione temporanea.⁷ In attesa dell'esame della domanda, e di un eventuale rimpatrio in Turchia, migliaia di persone vivono da oltre un anno in condizioni spaventose. Come indicato anche nell'accordo UE-Turchia, le domande di asilo devono essere esaminate singolarmente. Se in questo modo si evita di ricorrere ad espulsioni di massa verso la Turchia, la situazione in questi campi è inaccettabile.

Al fine di trattare in maniera più rapida le domande di asilo, nell'aprile 2016 le autorità greche hanno introdotto una nuova legge (Legge 4375) in base alla quale la valutazione dei meriti di una domanda deve essere preceduta dalla decisione di ammissibilità della stessa. Secondo Amnesty International questa procedura ha portato al respingimento illegittimo di numerose richieste⁸. Il numero dei migranti (siriani e non) rimandati in Turchia dall'entrata in vigore dell'accordo si attesta, infatti, a 1.192⁹ (di questi 161 siriani secondo lo schema 1:1)¹⁰. Per quanto riguarda, invece, la parte dell'accordo relativo ai siriani da ricollocare dalla Turchia negli Stati membri secondo lo schema 1:1 si è raggiunta la cifra di 6.056 persone (sugli oltre 72.000 programmati)¹¹.

I rimpatri di numerosi richiedenti asilo siriani però sono stati bloccati dal Comitato di Appello greco. L'autorità giudiziaria ha stabilito che per la maggior parte degli appelli presentati la Turchia non può essere considerata un paese

Turkey Deal http://www.amnesty.eu/content/assets/Reports/EU-Turkey_Deal_Briefing_Formatted_Final_P4840-3.pdf

6 Commissione europea, Twelfth report on relocation and resettlement, 16 maggio 2017 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170516_twelfth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf

7 <http://www.unhcr.org/news/briefing/2016/3/56f10d049/unhcr-redefines-role-greece-eu-turkey-deal-comes-effect.html>

8 Amnesty International, op. cit. p. 13.

9 Dato costantemente aggiornato sulla pagina: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_eu-turkey_en.pdf

10 A Partire dal 4 aprile 2016.

11 Dati al 20 marzo 2016. Cfr. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_eu-turkey_en.pdf, http://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_fifth_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf e precedenti rapporti della Commissione europea sull'implementazione dell'accordo.

terzo sicuro¹². Un altro elemento centrale delle critiche all'accordo deriva infatti dalla considerazione che la Turchia, mantenendo una riserva geografica alla Convenzione di Ginevra del 1951¹³, non può essere considerata un paese terzo sicuro. Quest'ultimo punto rappresenta uno dei presupposti impliciti e fondamentali dell'accordo UE-Turchia, poiché solo considerando la Turchia quale paese terzo sicuro l'UE può rimpatriare migranti e richiedenti asilo senza violare il principio di *non-refoulement*¹⁴. Tale presupposto viene avallato dal fatto che Ankara ha inserito il principio di *non-refoulement* nella legislazione nazionale con la Legge 6458 sugli stranieri e la protezione internazionale (entrato in vigore nel 2014)¹⁵.

Tuttavia, nel maggio 2016 una delegazione di parlamentari europei del gruppo GUE/NGL ha visitato i centri di espulsione di Edirne e Kirklareli (quest'ultimo adibito appositamente alla ricezione dei richiedenti asilo di nazionalità non siriana rimpatriati dalle isole greche sulla base dell'accordo UE-Turchia) denunciando serie violazioni dei diritti dei migranti e rifugiati ivi trattenuti. I deputati hanno segnalato anche alcuni episodi di deportazione, respingimenti, detenzione arbitraria e violenza fisica nei confronti di profughi intenti a entrare dal confine turco-siriano, riferendo inoltre che a centinaia di richiedenti asilo non-siriani sarebbe stato impedito di presentare domanda di asilo sia in Grecia che in Turchia¹⁶.

Tra gli aspetti controversi dell'accordo c'è anche la natura della "dichiarazione" e l'incertezza sui soggetti contraenti. La questione è riemersa con chiarezza dopo che il Tribunale dell'UE, esaminando un ricorso presentato da tre

12 <https://www.theguardian.com/world/2016/may/20/syrian-refugee-wins-appeal-against-forced-return-to-turkey>

13 Cfr. paragrafo seguente.

14 Come espresso nell'articolo 33 della Convenzione di Ginevra https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf

15 Cfr. İçduygu A., Millet E., Syrian Refugees in Turkey: Insecure Lives in an Environment of Pseudo-Integration, http://www.iai.it/sites/default/files/gte_wp_13.pdf e European Stability Initiative (ESI), Turkey as a Safe County for Greece, 17 October 2015.

16 Refugees deported to Turkey given no opportunity to apply for asylum, <http://www.guengl.eu/news/article/refugees-deported-to-turkey-given-no-opportunity-to-apply-for-asylum>

richiedenti asilo contro la stessa dichiarazione, ha dichiarato di non avere giurisdizione sul caso, poiché l'accordo non sarebbe stato concluso tra nessuna delle istituzioni dell'UE e la Turchia, bensì tra i singoli capi di governo e stato europei e il primo ministro turco¹⁷.

Un'altra questione da tenere in conto all'interno di questo quadro è senza dubbio la deriva autoritaria della Turchia. Una situazione diventata sempre più grave negli anni ed approfondita in seguito al tentato golpe del 15 luglio 2016, con conseguente aumento di richieste di asilo politico presentate in Europa da cittadini turchi¹⁸. Negli ultimi mesi decine di migliaia di persone – dipendenti pubblici, giornalisti, politici di origine curda – accusate di avere legami con organizzazioni terroristiche¹⁹ sono state licenziate e arrestate, sollevando numerose critiche circa l'arbitrarietà delle misure intraprese. L'intervento dell'esercito turco in Siria; il conflitto armato con i militanti del Partito dei lavoratori del Kurdistan (PKK) con cui dal luglio 2015 sono ripresi gli scontri, i gravi disagi e i conseguenti esodi per la popolazione nelle regioni sudorientali del paese; la censura ai media e la forte limitazione della libertà di espressione sono portati a sostegno delle posizioni critiche sulla Turchia. Infine, la Turchia, che si trovava in stato di emergenza da mesi, nell'aprile 2017 ha tenuto un referendum popolare il cui esito, estremamente contestato, ha portato all'introduzione nel paese di un regime presidenziale *sui generis*, che prevede l'accentramento di tutti i poteri nella figura del Presidente della repubblica.

Sugli accordi ha pesato un clima politico difficile tra i contraenti dati i crescenti attriti registrati tra la Turchia e l'Unione europea, nonché tra Ankara e i singoli Stati membri come l'Olanda e la Germania, che il presidente turco Recep

¹⁷ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170019it.pdf>

Per ulteriori approfondimenti sulla natura giuridica dell'accordo UE-Turchia Cfr. <http://rivista.eurojus.it/la-dichiarazione-ue-turchia-sulla-migrazione-un-trattato-concluso-in-violazione-delle-prerogative-del-parlamento/> e http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/03/2016-Comunicato_accordi-turchia-17-18-marzo-2016.pdf

¹⁸ Secondo la risposta fornita ad un'interrogazione parlamentare presentata al Bundestag tedesco, tra agosto 2016 e gennaio 2017 sono state presentate 3.100 domande di asilo da parte di cittadini turchi in Germania. La Svezia ha ricevuto 650 richieste di asilo nel 2016, triplicate dopo il tentato golpe.

¹⁹ I "gruppi terroristici" alla base delle accuse del governo turco sono essenzialmente due: "FETO" ("Organizzazione terroristica ispirata a Fethullah Gulen") e il PKK (Partito dei lavoratori del Kurdistan). Cfr. <http://time.com/4581070/turkey-erdogan-fired-dismissed-suspended-sacked-officials-total/>

Tayyip Erdogan è arrivato ad accusare di azioni "fasciste" e "naziste"²⁰. La risoluzione non vincolante del Parlamento europeo a favore del congelamento temporaneo dei negoziati di adesione della Turchia all'UE del 24 novembre scorso²¹ e le costanti minacce di Ankara riguardo alla revoca dell'accordo Turchia-UE²², anche per la mancata liberalizzazione del regime dei visti per i cittadini turchi²³, considerata dalle autorità turche come una promessa mancata da parte dell'Unione, rappresentano elementi di incertezza all'implementazione dell'accordo.

Tuttavia, secondo alcuni analisti²⁴ non ci sono più le circostanze che hanno portato ai massicci flussi migratori del 2015. Uno dei deterrenti per i migranti sembra essere la condizione dei richiedenti asilo, intrappolati nei centri di detenzione delle isole greche. Inoltre si sono interrotti i nuovi arrivi di rifugiati dalla Siria, dal Libano e dalla Giordania per l'introduzione del regime di visti rivolto ai cittadini siriani. Sono stati rinforzati i controlli alla frontiera siriana dove è in corso la costruzione di un muro di 511 chilometri, mirato principalmente a contrastare la connessione tra i guerriglieri in Turchia del Partito dei lavoratori del Kurdistan (PKK) e quelli del PYD (Partito dell'unione democratica) in Siria e per contrastare gli attacchi terroristici attribuiti e rivendicati dallo Stato islamico. Sullo sfondo di questo scenario e del fatto che l'UE (un'entità politico-economica di 508 milioni di abitanti, un territorio di 4 milioni di km² e un PIL 2015 di 16.311 miliardi di dollari) abbia deciso di affidare la gestione di oltre 3 milioni di richiedenti asilo alla Turchia (di popolazione, superficie e PIL pari a meno di un quinto dell'UE) resta la questione delle ripercussioni dell'accordo sulle condizioni

20 <https://www.nytimes.com/2017/03/12/world/europe/netherlands-recep-tayyip-erdogan-turkey.html>

21 [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2016/2993\(RSP\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2016/2993(RSP))

22 <http://t24.com.tr/haber/erdogan-hele-cumhurbaskanligi-sistemine-bir-gecelim-ab-uyelik-sureciymis-geri-kabulmus,394881>

23 Secondo la Roadmap Towards a Visa Free Regime with Turkey del 16 dicembre 2013, la Turchia deve rispettare 72 criteri per poter ottenere l'esenzione del visto per i propri cittadini. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/docs/20131216-roadmap_towards_the_visa-free_regime_with_turkey_en.pdf Allo stato attuale sono 7 quelli non ancora implementati. La revisione della legge anti-terrorismo resta una delle condizioni più problematiche, data anche la situazione attuale in cui si trova il paese. Da parte dell'UE ci sono anche timori su un eventuale aumento del numero dei richiedenti asilo turchi, nell'eventualità dell'abolizione del regime visti. <http://www.bbc.com/news/world-europe-38026648>

24 Cfr. ad esempio Aaron Stein in https://www.nytimes.com/2017/03/14/world/europe/turkey-migrant-deal-european-union.html?_r=2.

di vita dei richiedenti asilo e su quelle dei siriani in particolare. Il presente studio intende pertanto fornire una disamina di come e in che misura i 3 miliardi di Euro destinati dall'UE nell'ambito dell'accordo risultano incrociare le necessità dei richiedenti asilo siriani residenti in Turchia.

2. Lo status dei richiedenti asilo in Turchia. Conseguenze della riserva geografica alla Convenzione di Ginevra

La principale lacuna legale riguardante i rifugiati in Turchia deriva dalla riserva geografica posta dalla Turchia alla Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati del 1951, sottoscritta da Ankara il 1954 e ratificata nel 1962. Secondo tale riserva la Turchia riconosce ufficialmente come rifugiati solo le persone provenienti da uno dei paesi del Consiglio d'Europa. La riserva è stata mantenuta dalla Turchia anche dopo l'adesione al Protocollo relativo allo status di rifugiato del 1967²⁵. Tuttavia, se si escludono i rifugiati siriani, la maggioranza dei circa 300.000 richiedenti asilo in Turchia, provengono per lo più da Iran (10%), Iraq (43%) e Afghanistan (40%)²⁶.

Da quando ha sottoscritto la Convenzione, la Turchia ha nominalmente mantenuto il principio di *non-refoulement*, senza tuttavia inserirlo nella legislazione nazionale fino all'adozione della Legge 6458 sugli stranieri e la protezione internazionale, adottato nell'aprile 2013 ed entrato in vigore l'11 aprile 2014²⁷. Una legge che ha cambiato il sistema di gestione dei rifugiati in modo sostanziale.

Il sistema di asilo in Turchia segue attualmente un percorso differenziato, a seconda del fatto che gli arrivi siano "individuali" o "di massa". Quelli individuali si distinguono tra "europei" e "non-europei", in base alla riserva geografica posta dalla Turchia alla Convenzione di Ginevra. Mentre i primi, a seguito della relativa procedura, ricevono lo status di "rifugiato", i secondi vengono distinti tra "rifugiati

²⁵ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=V-5&chapter=5&clang=en#EndDec

²⁶ Dati UNHCR Turchia al Febbraio 2017 [http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/tr\(65\).pdf](http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/tr(65).pdf)

²⁷ http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_kanun.pdf

condizionali” (che verranno reinsediati in un paese terzo sotto il coordinamento dell’UNHCR) e i richiedenti asilo sotto “protezione sussidiaria”, ossia coloro che non rientrano nella definizione di “rifugiato” secondo la Convenzione del 1951, ma non possono fare ritorno nel proprio paese perché rischiano la vita o l’incolumità. Il respingimento della domanda di asilo comporta la deportazione dei richiedenti nel proprio paese di origine, sebbene molti risulterebbero restare irregolarmente in Turchia o cercherebbero comunque di arrivare in Europa per vie irregolari.

Per i gruppi numerosi di profughi arrivati in Turchia, e specificamente per quelli siriani, è stato invece previsto un sistema di asilo alternativo, “la protezione temporanea”²⁸, fondato sull’assunto che queste persone faranno ritorno nel loro paese di origine e che, di conseguenza, fatta eccezione per alcuni casi considerati estremamente vulnerabili secondo i criteri dell’ONU, sono escluse dal programma di reinsediamento dell’UNHCR. Il regolamento sulla protezione temporanea riafferma il principio di *non-refoulement*, ma non presenta una delimitazione temporale della protezione temporanea, lasciando quindi il futuro di queste persone nell’incertezza²⁹.

La registrazione per la protezione temporanea dei siriani è svolta dalla GIGM (Göç İdaresi Genel Merkezi - Direzione generale per la gestione delle migrazioni), creata appositamente con la Legge 6458. La registrazione dei richiedenti asilo di altre nazionalità viene invece effettuata congiuntamente dall’UNHCR e dallo stato turco.

Si noti che le autorità turche, pur continuando a mantenere la riserva geografica alla Convenzione di Ginevra, da un anno a questa parte sono maggiormente orientate a considerare la “permanenza temporanea” dei rifugiati siriani nei termini di una loro integrazione³⁰ nella società turca.

28 Il criterio non è applicato a tutti. Ad esempio ne sono stati esclusi i 30.000 profughi yazidi fuggiti in Turchia nel 2015 dall’Iraq. Cfr. IGAMDER, Ezidi Mülteciler Raporu Ve Bulgaristan Sınırına Yiğilma Nedenleri, p. 30.

29 Metin Çorabatır, The Evolving Response to Refugee Protection in Turkey: Assessing the Practical and Political Needs, Migration Policy Institute, settembre 2016.

30 Il termine utilizzato dalle autorità governative è “armonizzazione”.

Box 1: Il ruolo dei rapporti pregressi tra UE e Turchia

L'accordo UE-Turchia è strettamente legato ai rapporti socio-economici e culturali pregressi della Turchia con l'UE. Fin dal principio dell'integrazione europea la Turchia è stata un importante partner economico e politico per l'UE e un alleato strategico militare della NATO dal 1952, rappresentando un ponte tra il Medio Oriente e il Caucaso. La prospettiva di adesione della Turchia all'UE è stata lanciata nel 1963 con l'Accordo di Associazione tra la Comunità economica europea (CEE) e Ankara. La Turchia ha presentato domanda formale di adesione nel 1987 e nel 1996 ha aderito all'Unione doganale. Nel 1999 è stata riconosciuta ufficialmente come paese candidato e nel 2005 sono iniziati i negoziati di adesione, formalmente ancora in corso, nonostante la situazione di stallo. Almeno fino al 2007 - quando il processo si arena - il governo turco ha realizzato diverse riforme politiche e giuridiche per adeguare l'ordinamento del paese agli standard europei e democratici, in un costante dialogo con le istituzioni europee. Il fatto che la liberalizzazione del regime di visti per i cittadini turchi in area Schengen e l'accelerazione del processo negoziale di adesione della Turchia all'UE siano stati inseriti nell'accordo tra le principali contropartite per Ankara ha messo in evidenza l'importanza di tali concessioni per la parte turca. Di contro è sulla mancata abolizione dei visti che si basano le minacce del governo turco di sospendere l'accordo.

La democratizzazione del Paese a livello politico e giuridico ha comportato un notevole sviluppo della società civile, allargandone i campi di espressione e di azione. Negli ultimi 7 anni, grazie al programma di dialogo con la società civile, l'UE ha co-finanziato oltre 350 progetti, contribuendo allo sviluppo delle ONG locali. In Turchia figurano circa 40 ONG che lavorano in progetti legati ai rifugiati. Queste ultime non sono beneficiarie dirette dei finanziamenti previsti nell'ambito dell'accordo UE-Turchia, ma la loro conoscenza del contesto e delle problematiche locali rappresenta un punto di riferimento nella gestione dei richiedenti asilo, sia per le ONG internazionali - titolari di progetti finanziati dall'UE - che per lo stesso governo turco³¹.

I rapporti tra Bruxelles e Ankara sono profondi anche dal punto di vista economico e commerciale. La Turchia ha aderito all'Unione doganale nel 1996. Oltre il 70% degli investimenti diretti stranieri in Turchia provengono dall'UE, che è anche il primo partner della Turchia per le esportazioni e le importazioni. Allo stesso modo la Turchia è al settimo posto tra i mercati di importazione dell'Unione e la quinta tra quelli di esportazione³². L'Europa si trova al primo posto anche per quanto riguarda gli investimenti diretti esteri in Turchia, con quasi 7.9 miliardi di Dollari (circa 7.5 miliardi di Euro) investiti in Turchia nel 2015³³. Tra le 49.000 società straniere presenti in Turchia, 20.918 provengono da paesi UE. Al primo posto si colloca la Germania con 6.602 società, seguita dal Regno Unito con 2.933, l'Olanda con 2.610 e l'Italia con 1.321 compagnie³⁴.

Un altro dei punti dell'accordo tra la Turchia e l'UE del 18 marzo riguarda l'*upgrade* dell'Unione doganale tra le due parti, che di fronte allo stallo del processo di adesione della Turchia e degli ostacoli alla liberalizzazione dei visti ha assunto una funzione di compensazione. Considerando i lavori preliminari finalizzati alla realizzazione dell'aggiornamento dell'Unione doganale, la Commissione europea ne ha sottolineato "i benefici economici sostanziali"³⁵, mentre il parere presentato a riguardo dalla Commissione per gli Affari esteri del Parlamento europeo, ha invece affermato che "la modernizzazione dell'Unione doganale consoliderà ulteriormente i forti legami commerciali già esistenti tra la Turchia e l'Unione europea (UE)", mantenendo "la Turchia economicamente ancorata all'UE", con il proposito di aiutare entrambe le parti a sviluppare "un'agenda di riforme positive, attenuando nel contempo le tensioni politiche con Ankara in merito alla situazione sempre più grave dello Stato di diritto e delle libertà fondamentali nel paese"³⁶.

31Crf. a riguardo il paragrafo 4.

32 <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/turkey/> (consultato l'8/3/2017)

33 <http://www.invest.gov.tr/en-US/investmentguide/investorsguide/Pages/FDIinTurkey.aspx> (consultato l'8/3/2017)

34 <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/06/turkey-foreign-companies-increase-shrink-in-size.html>

35 La Commissione ha adottato nel dicembre 2016 una proposta al Consiglio per avviare i negoziati relativi ad un quadro commerciale bilaterale aggiornato. Dopo l'adozione delle direttive negoziali si prevede l'apertura dei negoziati con la Turchia. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_fifth_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf

36<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&reference=PE-597.544&format=PDF&language=IT&secondRef=0>

3. Lo Strumento per i rifugiati in Turchia (*Facility for Refugees in Turkey*)

Lo Strumento per i rifugiati in Turchia è definita dalla Commissione europea come "la risposta dell'UE alla richiesta degli Stati Membri di fornire un importante fondo aggiuntivo per supportare i rifugiati che si trovano in Turchia" in maniera da "assicurare una risposta comprensiva e coordinata ai bisogni dei rifugiati e delle comunità ospitanti"³⁷.

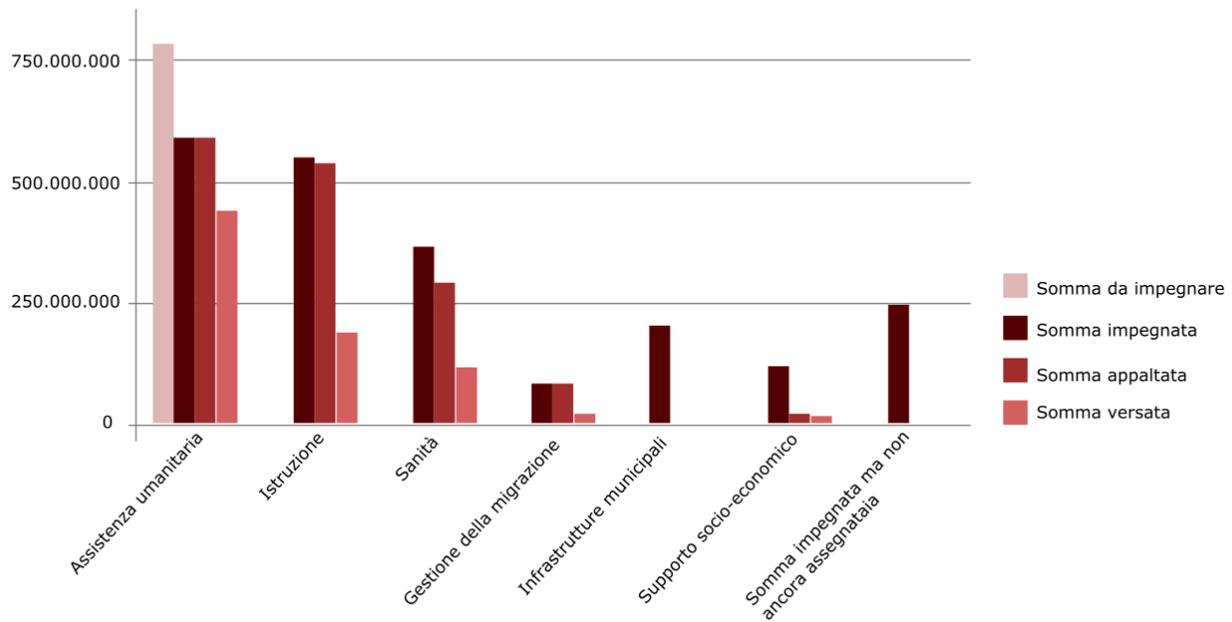
Avviato nel novembre 2015, lo Strumento per i rifugiati in Turchia è finanziato per il 2016-2017 con un fondo di 3 miliardi di Euro (di cui uno è finanziato dal budget dell'UE e i rimanenti due dagli Stati membri) suddivisi tra "aiuti umanitari" e "aiuti non umanitari". La somma totale attualmente impegnata (al 10/4/2017) e' di circa 2.2 miliardi di Euro, di questi circa 1.5 miliardi appaltati a 39 progetti per i quali risultano versati 790 milioni. Di questa cifra, oltre 750 milioni di Euro sono riservati agli aiuti umanitari per i quali sono impegnati 592 milioni di Euro, interamente appaltati finora a 19 partner internazionali su 28 progetti³⁸. Per quanto riguarda i progetti non umanitari (per i quali al 10/4/2017 sono stati mobilitati quasi 1.6 miliardi di Euro) sono appaltati 979 milioni e versati 348 milioni³⁹.

³⁷ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf

³⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_fifth_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf aggiornato con dati al 10/4/2017 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/170426_facility_table_website.pdf

³⁹ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/170426_facility_table_website.pdf

Tabella 1: Strumento per i rifugiati in Turchia: progetti impegnati/decisi, appaltati, versati in base alla priorità - al 10/4/2017



Fonte: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/170426_facility_table_website.pdf

Lo Strumento coordina diversi strumenti di finanziamento, inclusi quelli preesistenti: ECHO (Humanitarian Implementation Plan - HIP - Turkey 2016 e HIP Regional Syria Crisis); EU Regional Trust Fund in Response to Syria Crisis (EUTF); Instrument for Pre-accession (IPA); Instrument Contributing Stability and Peace (IcSP).

Al sesto anno della crisi siriana i rifugiati in Turchia hanno "necessità stratificate e gli aiuti umanitari sono ancora necessari. Questo perché anche se pochi, si devono affrontare ancora nuovi arrivi"⁴⁰. Gli aiuti umanitari comprendono generi di prima necessità (alimenti, vestiario, *winterization*)

⁴⁰ Intervista Skype di OBC Transeuropa a Metin Çorabatır, direttore dell'IGAM ed ex portavoce dell'UNHCR in Turchia (14 marzo 2017).

assistenza sanitaria, riabilitazione, assistenza psicologica, protezione dei bambini, *cash assistance*, servizi legati al supporto contro la violenza sessuale e di genere, consulenze di orientamento, scolarizzazione e accesso all'istruzione, accesso ai servizi sanitari.

All'interno degli aiuti non umanitari vi sono invece - tra gli altri - 3 accordi diretti con la Direzione generale per la gestione della migrazione (GIGM), il Ministero dell'Istruzione e il Ministero della Sanità turchi, con un finanziamento di 12 milioni⁴¹ previsto per il primo e 300 milioni di Euro ciascuno per gli altri due. Ci sono inoltre fondi destinati alla costruzione di infrastrutture scolastiche e sanitarie (tramite enti finanziari internazionali come la World Bank - WB - e l'Istituto di credito per la ricostruzione tedesco - KfW) e altri finanziamenti concessi alla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo - EBRD - per progetti destinati a rafforzare le infrastrutture municipali. Infine un fondo di 20 milioni (sui 3 miliardi di Euro complessivi) di cui a oggi versati 7.2 milioni all' IOM per il potenziamento delle operazioni della Guardia costiera turca⁴².

Per quanto generalmente ritenuto utile a integrare le numerose necessità degli oltre 3 milioni di richiedenti asilo, il finanziamento di 3 miliardi di Euro previsto nell'ambito dello Strumento è considerato da più parti insufficiente⁴³. La critica emerge soprattutto a confronto con i fondi destinati da alcuni stati membri UE per la gestione del fenomeno migratorio. La Svezia, ad esempio, ha destinato 6 miliardi di Euro per la gestione dei 165.000 rifugiati accolti nel 2015. La Germania, invece, ha speso 16 miliardi di Euro nello stesso anno per 900.000 richiedenti asilo⁴⁴. Nell'eventualità dell'assegnazione di maggiori fondi alla Turchia

41 Per la gestione dei migranti rimpatriati dalla Grecia in Turchia a partire dal 4 aprile 2016, riferite alle spese di vitto, alloggio, trasferimento e assistenza sanitaria.

42 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_table.pdf

43 İktisadi Kalkınma yayınları, Mülteci Krizi Ekseninde Türkiye-AB İşbirliği, ottobre 2016, p. 24.

44 OECD, Migration Policy Debates, 13 gennaio 2017 <https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-13.pdf> La Germania intenderebbe investire 94 miliardi di Euro per l'integrazione di circa 3 milioni di rifugiati entro il 2020

per la gestione dei richiedenti asilo, un problema - come si vedrà meglio nel prossimo paragrafo - è rappresentato dal braccio di ferro tra le autorità turche - che vorrebbero gestire autonomamente i contributi - e le ONG internazionali cui la Commissione appalta i fondi su presentazione di specifici progetti.

Box 2: Emergency Social Safety Net (ESSN) - Kızılay Kart

Tra degli aiuti umanitari previsti dallo Strumento per i rifugiati, la carta prepagata *Emergency Social Safety Net* (ESSN) appare come una novità all'interno degli schemi di assistenza sociale dell'UE, combinando un *know how* umanitario internazionale e servizi governativi. Si tratta di una carta annuale che viene caricata mensilmente di 100 lire (circa 28 Euro) e viene data ai rifugiati che sono ritenuti maggiormente bisognosi e vulnerabili. La categoria comprende: donne sole, famiglie con un solo genitore, famiglie che abbiano due membri con oltre il 40% di disabilità, famiglie con più di 4 bambini, con componenti anziani e un indice di dipendenza superiore all'1,5%. I soggetti che ricevono la carta possono utilizzare la somma mensile in base alle proprie necessità, incluse le spese per l'affitto.

Il progetto, che ha ricevuto un finanziamento di 348 milioni di Euro, viene implementato dal World Food Program (WFP) in collaborazione con il Ministero per le Politiche sociali e la Famiglia (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı) e la Mezzaluna turca (Kızılay). Dopo l'assegnazione dell'appalto nel settembre 2016, le prime carte ESSN sono iniziate a essere distribuite nel gennaio 2017. Secondo i dati del WFP al 17 maggio 2017 avevano ricevuto la carta 500.000 rifugiati⁴⁵.

La difficoltà maggiore nell'implementazione del progetto è legata a stabilire i soggetti che avrebbero diritto a ricevere la carta ESSN e il coordinamento tra i partner coinvolti. L'iniziale obiettivo di distribuire la carta a 1 milione di persone entro l'aprile 2017 non è stato raggiunto. La procedura prevede che i moduli per richiedere la carta ESSN siano compilati e consegnati presso appositi uffici della Mezzaluna turca o presso le Fondazioni di supporto e aiuto sociale (Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları) afferenti al Ministero per le Politiche sociali e la Famiglia. Una volta stabilita l'eleggibilità dei soggetti vengono svolti controlli incrociati per verificare la correttezza dei dati forniti.

Gli operatori del settore riferiscono che il programma verrà prolungato fino al termine del 2018, mentre il WFP e la Mezzaluna turca hanno sottoposto alla Direzione generale per gli Aiuti umanitari e la protezione civile della Commissione europea (ECHO) la richiesta di incrementare la somma mensile a 120 lire turche, di rendere meno severi i criteri di elezione e di effettuare ogni tre mesi un pagamento aggiuntivo per dare maggiore sostegno alle famiglie meno numerose⁴⁶.

4 Il ruolo delle organizzazioni non governative internazionali e locali

Circa 441 milioni dei 3 miliardi di Euro previsti nell'ambito dello Strumento per i rifugiati in Turchia sono ad oggi stati appaltati alle agenzie dell'ONU e ad

<http://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2016-05-17/la-germania-stanzia-94-miliardi-i-rifugiati-064057.shtml?uuid=ADFUGJ>

45 <https://www.wfp.org/news/news-release/eu-funded-cash-assistance-programme-reaches-half-million-refugees-turkey>

46 Intervista telefonica con un rappresentante dell'Associazione per la solidarietà con i richiedenti asilo e migranti (SGDD-ASAM), 10 maggio 2017.

organizzazioni internazionali (diverse già attive da alcuni anni in Turchia nell'assistenza ai rifugiati e in altri progetti) tra cui UNICEF, WFP, UNHCR, UNFPA, Danish Refugee Council, Concern Worldwide, IOM, Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD), Search for Common Ground, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Diakonie, International Medical Corps, Federation Handicap.

Quello delle ONG rappresenta un settore essenziale per l'accoglienza dei rifugiati in Turchia. Una rete di organizzazioni non governative locali si è sviluppata notevolmente negli ultimi dieci anni, soprattutto grazie ai fondi UE. L'Unione ha avviato un programma di dialogo con la società civile in Turchia, quale paese candidato, co-finanziato dall'UE e dalla Turchia attraverso lo Strumento di preadesione (IPA). Negli ultimi 9 anni oltre 600 partnership tramite 350 progetti in diverse aree per l'avvicinamento delle comunità turche ed europee sono state finanziate con 42,5 milioni di Euro.⁴⁷ In questo contesto la IGAM (İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi - Centro di ricerca su migrazioni e asilo) di Ankara, tra le ONG più attive nel tema delle migrazioni, sta attualmente conducendo 2 progetti (il primo dei quali legato al contrasto all' *hate speech*, il secondo alla creazione di un indice di integrazione dei rifugiati in Turchia, in collaborazione con un partner straniero)⁴⁸.

Solo una minima parte delle oltre 40 organizzazioni non governative (ONG)⁴⁹ che lavorano con i rifugiati nel territorio nazionale sono coinvolti nell'implementazione dello Strumento, e sono essenzialmente subappaltatori o fornitori di consulenze. I rapporti tra le autorità politiche turche e le ONG (locali e internazionali) che lavorano con i rifugiati sono imprescindibili per la valutazione dell'implementazione dello Strumento e dell'attuazione delle politiche per l'eventuale integrazione dei siriani nella società turca. Le ONG locali che si

47 <http://civilsocietydialogue.org/us/>

48 Intervista Skype di OBC Transeuropa a Metin Corabatir, direttore dell' IGAM ed ex portavoce dell'UNHCR in Turchia (14 marzo 2017).

49 <https://graphcommons.com/graphs/a5f158c2-9d58-4745-9fe5-97bc9d86dac4?show=datatable>

occupano dei rifugiati siriani vengono distinti dagli addetti ai lavori per l'approccio, in "confessionali" e che lavorano sulla base dei "diritti"⁵⁰. Mentre le più consolidate tra queste ultime (ad esempio IKGV/HRDF; IGAMDER; UMHD/IRRA; ASAM/SGDD)⁵¹ sono finanziate essenzialmente con i fondi delle istituzioni e delle organizzazioni internazionali (ONU; UE; ambasciate straniere) e sono attive nei grandi centri urbani, le ONG di carattere religioso (IHH; Deniz Feneri; Mazlum Der; Kimse Yok Mu)⁵² sono più attive sul campo e da più tempo - soprattutto nelle regioni sudorientali ad alta concentrazione di rifugiati siriani - assicurando una cospicua assistenza umanitaria e mantenendo rapporti privilegiati con le istituzioni governative turche. Le organizzazioni della società civile locale sono state essenziali negli ultimi anni nel fornire assistenza ai siriani sotto protezione temporanea che vivono fuori dai campi profughi.

Tuttavia, la mancanza di coordinamento tra i vari attori a causa del diverso orientamento politico ed ideologico, aggravata nel tempo, complica notevolmente il processo di assistenza ai rifugiati: concentrando gli aiuti su alcuni gruppi di beneficiari e lasciando altri completamente scoperti⁵³.

Un altro elemento problematico è rappresentato dall'atteggiamento circospetto delle autorità governative nei confronti delle ONG internazionali, accentuato dopo il tentato golpe del 15 luglio scorso e dopo l'avvio delle operazioni militari turche in Siria. Diverse ONG (Mercy Corps, International Rescue Committee, Save the Children, Norwegian Refugee Council) lavorano nelle città al confine siriano Hatay, Kilis, Şanlıurfa ve Gaziantep. Tra queste, Mercy Corps, titolare nell'ambito dello Strumento di un progetto di assistenza umanitaria

50 IGAMDER, Suriye STK Raporu, 2014.

51 Rispettivamente: İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı; İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi; Uluslararası Mülteci Hakları Derneği; Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği).

52 Tra queste, l'ONG Kimse Yok Mu, collegata al movimento di Fethullah Gülen, è stata chiusa. Negli ultimi mesi nell'ambito delle misure di lotta al terrorismo intraprese dal governo turco sono state chiuse 370 associazioni.

53 Metin Çorabatır, Op. cit., p. 14.

da 5 milioni di Euro (di cui 4 milioni già versati) all'inizio del marzo 2017 si è vista ritirare la licenza da parte di Ankara⁵⁴. A partire dalla stessa data sono aumentate anche le ispezioni rivolte ad altre realtà⁵⁵. A maggio International Medical Corps (IMC), una ONG statunitense che presta assistenza sanitaria ai rifugiati e titolare di due progetti (rispettivamente di 3.5 milioni e 8 milioni di euro) nell'ambito dello Strumento "è stata costretta a interrompere le attività in Turchia". Secondo quanto riportato dal quotidiano britannico *The Times*, 4 membri dello staff di IMC (di cui un cittadino britannico e uno irlandese) sono stati espulsi dopo una retata delle forze dell'ordine all'ufficio di Gaziantep dell'organizzazione. Altri 11 operatori di nazionalità siriana sono stati posti in un centro di osservazione ed è stato loro comunicato che sarebbero stati espulsi. La motivazione presentata dalle autorità - ma smentita dalla ONG - è che il personale della IMC non avesse i permessi di lavoro necessari⁵⁶.

Le organizzazioni internazionali che operano in Turchia sono tenute a rinnovare annualmente il permesso del Ministero dell'Interno per svolgere le proprie attività, mentre devono chiedere una seconda autorizzazione per ciascun progetto presentato dal ministero interessato. Le ONG riportano che negli ultimi 6 mesi ottenere tale permesso è diventato sempre più difficile. I progetti non vengono annullati, ma i tempi per l'approvazione vengono dilatati, creando una situazione di estremo disagio per gli operatori. Secondo alcune testimonianze apparse sulla stampa locale⁵⁷ altre ONG più piccole si sarebbero viste ritirare il permesso, ma non accettano di rilasciare dichiarazioni per poter completare i progetti già in corso. Questo atteggiamento del governo turco nei confronti delle ONG internazionali trova spiegazione nella richiesta di Ankara di convogliare i fondi internazionali nelle agenzie governative, in modo da essere interamente

54 Non si conosce la giustificazione ufficiale della decisione, tuttavia alcuni media locali pro-governativi avevano recentemente preso di mira le ONG internazionali accusandoli di attività terroristiche rivolte a indebolire l'esecutivo turco.

55 Turchia mette al bando 4 ong straniera, anche l'italiana Cosv, http://www.askanews.it/esteri/2017/04/13/turchia-mette-al-bando-4-ong-straniere-anche-litaliana-cosv-pn_20170413_00066/

56 Turkey expels refugee aid charities in growing purge, <https://www.thetimes.co.uk/article/turkey-expels-refugee-aid-charities-in-growing-purge-m7cw97v9t>. Un ex personale della IMC intervistato dal quotidiano ha spiegato che i permessi sono stati considerati inammissibili perché presi ad Antakya, dove a differenza di Gaziantep vengono distribuiti permessi di lavoro per gli stranieri.

57 <http://medyascope.tv/2017/03/09/icisleri-bakanligi-suriyelilere-yardim-goturen-amerikali-stknin-iznini-iptal-etti/>

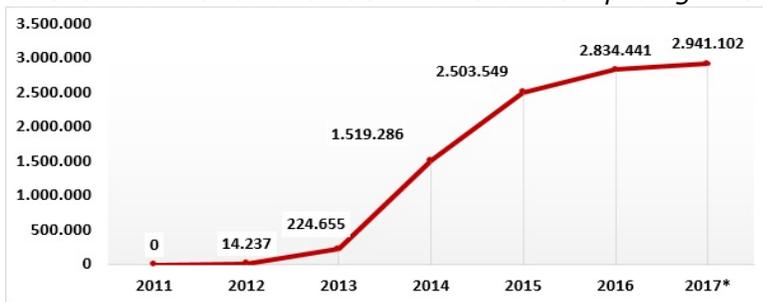
responsabile anche della loro implementazione⁵⁸.

5. Il contesto locale

5.1 Caratteristiche demografiche e località di maggiore concentrazione dei profughi

Secondo i dati forniti dal GIGM in Turchia vivono circa 3 milioni di profughi siriani regolarmente registrati e inseriti nel sistema di protezione temporanea (dati al 17 maggio 2017). All'interno di questo numero non sono inclusi circa 300.000 siriani che sarebbero in fase di pre-registrazione.

Tabella 2: *Variazione del numero dei profughi siriani in Turchia negli ultimi 6 anni*

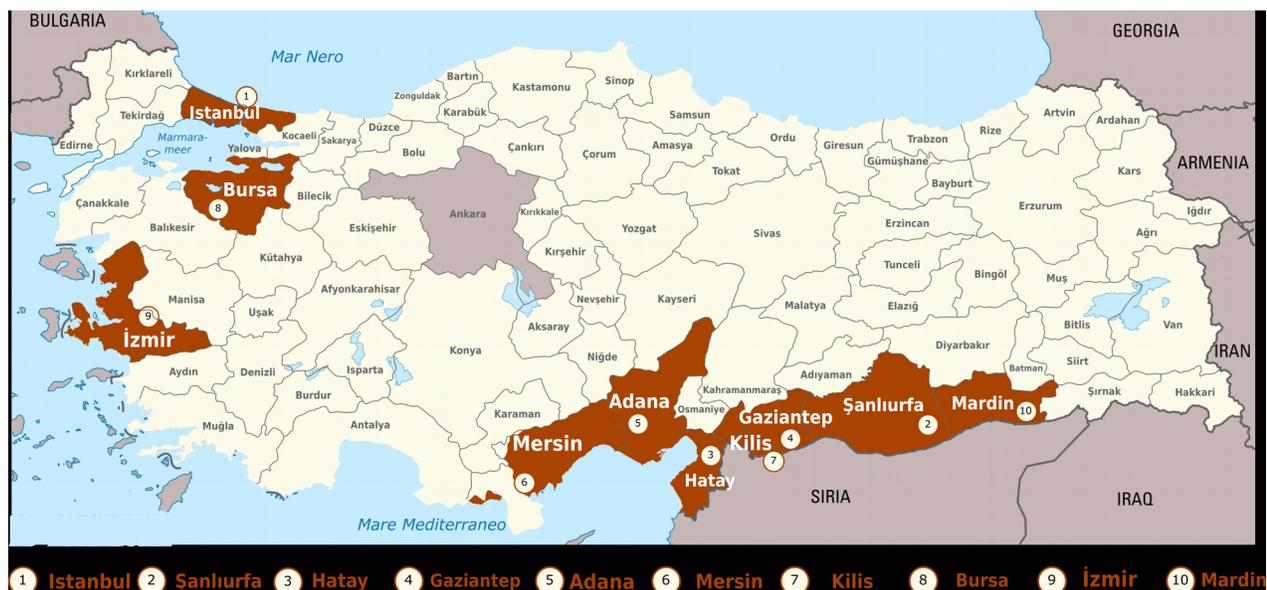


Fonte: Direzione generale per la gestione delle migrazioni (GIGM)

La maggior parte dei siriani sotto protezione temporanea si trova distribuita tra 10 province di cui 7 nelle regioni meridionali (Adana, Mersin) e sudorientali (Şanlıurfa, Gaziantep, Hatay, Kilis, Mardin) del paese e in prossimità del confine con la Siria. Gli altri poli di attrazione sono 3 città tra quelle economicamente più sviluppate della Turchia (Istanbul, Izmir, Bursa) e dove i rifugiati trovano maggiore accesso al mercato di lavoro informale.

⁵⁸ Metin Çorabatır, Op. cit., p. 13.

Tabella 3: Le dieci province con il numero più elevato di siriani



Dati GIGM al 17/5/2017 http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma_363_378_4713

Tra tutte Istanbul ha il primato, con una presenza di oltre 400.000 siriani registrati. Recenti studi fanno notare che questa cifra non include almeno 150.000 richiedenti asilo⁵⁹. Ciò è dovuto al fatto che il sistema di registrazione del GIGM (Direzione generale per la gestione delle migrazioni) comporta che i profughi siriani debbano risiedere nella provincia in cui hanno effettuato la registrazione. Lo spostamento in un'altra provincia prevede il rilascio di uno specifico permesso da parte delle autorità solo se viene presentata una valida giustificazione. Questa misura, introdotta come deterrente contro eventuali partenze "irregolari" dalla Turchia verso l'Europa non impedisce a numerosi siriani di spostarsi nelle città più grandi per cercare possibilità di sostentamento, anche a rischio di perdere i diritti di accesso ai servizi (scuola, sanità ecc.)⁶⁰ garantiti nella provincia di registrazione. Lo spostamento ufficialmente vietato - anche con controlli sui pullman e divieti di imbarco sugli aerei se privi di permesso - ha generato un mercato nero del trasporto di rifugiati che vengono portati da un punto all'altro

⁵⁹ Murat Erdoğan, Kopuştan Uyuma Kent Mültecileri, Marmara Belediyeler Birliği, gennaio 2017, p. 29.

⁶⁰ Secondo la testimonianza di un operatore sociale afferente a una ONG turca che lavora con i rifugiati siriani le autorità dimostrano maggiore flessibilità in materia di scolarizzazione dei bambini, ma non per l'accesso alla sanità.

della Turchia per circa 250-300 lire turche (circa 70 euro)⁶¹.

I 26 "centri di alloggio temporaneo" distribuiti in 10 province hanno una capacità di accoglienza di non oltre 260mila persone. Attualmente ospitano 257.111 profughi siriani, circa l'8,6% della popolazione siriana totale. L'istituzione designata per la gestione delle migrazioni e dei rifugiati è la GIGM, tuttavia la dimensione della crisi ha portato la protezione civile turca AFAD, (Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı - Directorate for the management of disasters and emergencies) dipendente dalla presidenza del consiglio, ad assumere un ruolo sempre più centrale nella gestione della questione migratoria. Questa centralità è stata resa possibile anche grazie al fatto che l'AFAD, direttamente dipendente dalla presidenza del consiglio, è stato autorizzato a utilizzare i fondi a propria disposizione in maniera flessibile. Tutti i 26 campi profughi situati in Turchia sono gestiti dall' AFAD che assieme al GIGM lavora in stretta collaborazione con le agenzie delle Nazioni Unite (ONU). Le autorità turche hanno accettato l'offerta di assistenza della UNHCR solo verso la metà del 2012, concedendo all'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati - e successivamente ad altre agenzie dell'ONU - accesso nei campi e un mandato limitato ad offrire assistenza tecnica⁶².

Oltre 2.75 milioni di siriani sotto protezione temporanea, invece, vivono fuori dai campi, la maggior parte in estrema difficoltà economica.

61 Al Jazeera, Şanlıurfa-Mersin Hattı Göçmen Kaçakçılığı, 16 marzo 2016 <http://www.aljazeera.com.tr/al-jazeera-ozel/sanliurfa-mersin-hattinda-gocmen-kacakligi>

62 Metin Çorabatır, The Evolving Response to Refugee Protection in Turkey: Assessing the Practical and Political Needs, Migration Policy Institute, settembre 2016.

Tabella 4: Distribuzione alloggiativa dei siriani



Elaborazione dati OBC Transeuropa dati GMGM/AFAD (2/3/2017).

Le statistiche demografiche (Tabella 5) indicano che oltre il 45% dei siriani in Turchia è composto da bambini e giovani al di sotto dei 18 anni, mentre il 70% è rappresentato da minori e donne, che assieme alle persone LGBTI sono considerati i settori più vulnerabili tra i rifugiati⁶³. In particolare, si verificano diversi casi di violenza sessuale, sia nel corso del viaggio per arrivare in Turchia che dopo. Oltre a casi di matrimonio forzato di bambine e donne siriane⁶⁴ con uomini turchi che le prendono come seconde o terze mogli⁶⁵ (benché sia vietato dalla legge turca) si è sviluppata anche una tratta di esseri umani finalizzato allo sfruttamento sessuale⁶⁶.

63 E' una considerazione che emerge in diversi studi (vedere: http://www.hayatadestek.org/media/files/Turkiyede_Cocuk_Isciligi_Sorunu_Suriyed.pdf; [http://istanbul.mazlumder.org/webimage/files/The%20Report%20on%20Syrian%20Women%20Refugees\(1\).pdf](http://istanbul.mazlumder.org/webimage/files/The%20Report%20on%20Syrian%20Women%20Refugees(1).pdf)) http://www.madde14.org/index.php?title=Kaos_GL_-_S%C4%B1%C4%9F%C4%B1nmac%C4%B1_ve_M%C3%BClteciler_LGBT_Bireyler mentre alcuni fatti di cronaca esemplificano i crimini d'odio commessi contro rifugiati LGBTI <https://www.evrensel.net/haber/254136/otekinin-otekisi-trans-multeciler>; <http://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-36972793>

64 [http://istanbul.mazlumder.org/webimage/files/The_Report_on_Syrian_Women_Refugees\(1\).pdf](http://istanbul.mazlumder.org/webimage/files/The_Report_on_Syrian_Women_Refugees(1).pdf)

65 http://www.savethechildren.org/atf/cf/%7B9def2ebe-10ae-432c-9bd0-df91d2eba74a%7D/TOO_YOUNG_TO_WED_REPORT_0714.PDF

66 Ahmet İçduygu, Turkey Labour Market Integration and Social inclusion of Refugees, study for EP EMPL Committee, 2016, p. 17-18.

Tabella 5: *Suddivisione siriani registrati con dati biometrici in base a età e genere*

ETA'	UOMINI	DONNE	TOTALE
TOTALE	1.571.765	1.369.377	2.941.102
0-4	182.113	169.169	351.282
5-9	217.592	205.062	422.654
10-14	165.093	152.348	317.441
15-18	135.574	114.771	250.345
19-24	244.875	188.107	432.982
25-29	159.346	124.818	284.164
30-34	134.562	105.849	240.411
35-39	95.675	79.153	174.828
40-44	67.301	62.986	130.287
45-49	51.882	47.722	99.604
50-54	41.834	40.093	81.927
55-59	28.077	28.013	56.090
60-64	19.533	19.949	39.482
65-69	12.987	13.360	26.347
70-74	6.941	7.702	14.643
75-79	4.304	5.131	9.435
80-84	2.271	2.869	5.140
85-89	1.228	1.518	2.746
90+	577	717	1.294

Fonte: http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik (al 2/3/2017)

La maggior parte dei siriani che si trovano in Turchia sono musulmano-sunniti. Molti sono originari di Aleppo (l'85% dei rifugiati che vivono a Istanbul⁶⁷); della zona settentrionale della Siria e di Raqqa e dintorni. Secondo la sociologa Şenay Özden, della Casa di cultura siriana Hamish di Istanbul, i siriani in Turchia non appartengono ad una classe sociale omogenea ma: "la popolazione giunta nelle ondate più recenti è più povera, mentre quelli che hanno lasciato il paese per primi avevano un capitale"⁶⁸. I rifugiati siriani che vivono nelle città presentano uno spaccato più trasversale, che include diversi strati sociali. Mentre la maggioranza dei siriani sotto protezione temporanea dispone di mezzi

67 Secondo una ricerca condotta nel 2016 dal prof. Ayhan Kaya in collaborazione con l'ONG Support to Life. Lo studio sottolinea che la destinazione di Istanbul è stata scelta in base alle reti sociali (di parentela e amicizia) preesistenti. Molti intervistati hanno affermato di essere contenti di vivere in un contesto culturale e religioso familiare, lamentandosi della discriminazione a livello sociale e lavorativo. Ayhan Kaya, Aysu Kırac, Istanbul'daki Suriyeli Mültecilere İlişkin Zarar Görebilirlik Değerlendirme Raporu, aprile 2016.

68 Intervista rilasciata alla rivista Saha http://www.hyd.org.tr/attachments/article/184/HYD_saha2.pdf p. 14.

economici molto ristretti⁶⁹, coloro che avevano dei capitali hanno avviato piccole e medie imprese⁷⁰.

Per quanto riguarda il livello di istruzione, un recente studio ha stimato che la media degli anni di studio dei siriani sotto protezione temporanea è di 8,7 anni, un dato che sale a 9,2 nella fascia d'età compresa tra i 18 e i 29 anni. A livello complessivo il 76,8% ha un titolo inferiore al diploma di liceo, mentre il 14,9% non avrebbe ricevuto alcuna formazione⁷¹.

5.2 Accesso al lavoro

I passi compiuti nell'ultimo anno per permettere ai siriani sotto protezione temporanea di ottenere un permesso di lavoro sono direttamente collegati alle dichiarazioni di intenti espresse nella prima parte dell' EU-Turkey Joint Action Plan⁷² e segnalano un ulteriore segnale dell'orientamento del governo turco verso l'integrazione dei siriani nella società turca. Fino al 2016 numerosi siriani altamente qualificati dal punto di vista professionale hanno cercato di raggiungere l'Europa anche a causa dell'impossibilità di esercitare il loro mestiere in Turchia⁷³.

Il "Regolamento sul permesso di lavoro per gli stranieri sotto protezione temporanea" è stato approvato nel gennaio 2016⁷⁴ e prevede che i rifugiati siriani possano presentare una richiesta per il permesso di lavoro sei mesi dopo essere stati regolarmente registrati. Tuttavia, il processo è particolarmente cavilloso e alla fine del 2016 avevano ricevuto il permesso di lavoro poco più di 10.000 persone⁷⁵.

69 Secondo una ricerca effettuata a Istanbul il reddito mensile dell'87% dei nuclei familiari siriani va dai 500 TL (circa 130 Euro) alle 2000 TL (circa 520 Euro). Il 4% delle famiglie avrebbe un reddito inferiore alle 500 TL, mentre il 9% disporrebbe di un reddito superiore alle 2000 TL mensili. I dati al febbraio 2017 indicano che in Turchia per una famiglia composta da 4 membri la soglia di povertà è di 4.894 TL. Cfr. <http://www.turkis.org.tr/SUBAT-2017-ACLİK-VE-YOKSULLUK-SINIRI-d1416>

70 Cfr. paragrafo sull'accesso al lavoro.

71 Mehmet Balçılar, Türkiye' deki Mültecilerin Sağlık Durumu Araştırması, ottobre 2016, p. 35.

72 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm

73 International Crisis Group, Turkey's Refugee Crisis: The Politics of Permanence, p. 8-9.

74 https://www.ttb.org.tr/mevzuat/index.php?option=com_content&view=article&id=1042:2016-01-16-11-13-27&catid=2:ymelik&Itemid=33

75 Ibidem, p. 8.

La procedura prevede infatti la disponibilità del datore di lavoro di avviare la pratica di assunzione (secondo la Legge 4817 sul permesso di lavoro degli stranieri) che richiede tempo e dei costi di consulenza legale che possono raggiungere i 1.000 Dollari. Il datore di lavoro deve anche essere disposto a pagare lo stipendio minimo legale (1.404 Lire turche nette, circa 400 Euro) e i contributi assicurativi. Il regolamento stabilisce inoltre una quota massima del 10% per i siriani da assumere in una società, prevedendo che i rifugiati siano in possesso della carta d'identità valida per almeno per sei mesi. Per ottenere la carta è invece necessario avere un contratto di affitto e restare nella provincia di registrazione, attendendo di trovare un datore di lavoro disponibile ad avviare l'assunzione⁷⁶.

In mancanza di incentivi specifici da parte dello stato, non sembra che il numero dei permessi di lavoro possano aumentare facilmente. Va poi tenuto conto del tasso di disoccupazione in Turchia (del 12,7% a dicembre 2016, il dato più alto registrato negli ultimi 7 anni⁷⁷) che influenza anche le possibilità di trovare un impiego regolare dei richiedenti asilo siriani. L'UNHCR sta conducendo attraverso ONG locali incontri formativi con le imprese locali in 15 città, per informarli sulle procedure di assunzione dei siriani.

Accanto alla difficoltà economica in cui si trovano numerosi siriani sotto protezione temporanea ci sono anche casi di integrazione nel sistema economico turco attraverso la costituzione di piccole e medie imprese. Alla fine del 2015 si contavano a livello nazionale 3.680 società costituite da siriani di cui circa 600 nella sola Gaziantep.⁷⁸

Un discorso a parte va fatto invece per il lavoro sommerso. Il settore informale è particolarmente ampio in Turchia⁷⁹, e si stima che numerosi siriani

76 Ibidem.

77 Dati al 31/2016 dell'Istituto nazionale di statistiche turco (TUIK) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24625>

78 Si tratta perlopiù di esercizi commerciali (tavole calde, negozi di abbigliamento, panifici) che hanno come target i propri connazionali. Damla Taşkın, responsabile per la Turchia e la regione MENA, riferisce che alcuni imprenditori siriani sono arrivati con macchinari dalla Siria: "conosciamo un produttore di mobili che li esporta in Spagna", afferma. Cfr. Damla Taşkın, Mülteci Krizi Ekseninde Türkiye-AB İşbirliği, ottobre 2016, p. 24.

79 Secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistiche turco (TUIK) riferite al 12/2016 si attestava al 32,7%.

(dalle 300.000 alle 500.000 persone) lavorino in nero, accettando condizioni di lavoro pesanti, precarie e paghe di molto inferiori rispetto ai lavoratori turchi⁸⁰, anche per il fatto che molti non hanno particolari qualifiche professionali. La concorrenza nella ricerca di lavoro non qualificato alimenta l'ostilità dei settori meno abbienti della società turca nei confronti dei richiedenti asilo siriani, soprattutto nei centri più piccoli dove le possibilità di impiego sono più ridotte e i rifugiati vengono accusati di "rubare" il lavoro perchè si adattano a lavorare a paghe ridotte e in completa precarietà.

Il lavoro minorile rappresenta uno degli aspetti più allarmanti del lavoro sommerso. Non esiste un dato certo sul numero dei minori mandati a lavorare, ma alcune ricerche sul campo dimostrano che si tratta di un fenomeno estremamente diffuso⁸¹. In uno studio condotto a Istanbul, il 26,6% delle famiglie intervistate ha affermato di mandare i figli in età scolastica a lavorare. I settori che vedono un maggiore impiego del lavoro minorile sono quello tessile, seguito da quello dei servizi, delle costruzioni e dell'industria⁸². I salari sono spesso molto bassi (in alcuni casi si parla di 0,90 € al giorno) mentre si lavora per 6 o anche 7 giorni alla settimana e per più di 8 ore al giorno⁸³. Una situazione che comporta il serio "rischio di perdere un'intera generazione"⁸⁴ tra i giovani rifugiati.

5.3 Accesso all'istruzione

La Turchia è il primo paese al mondo per il numero di bambini rifugiati ospitati (circa 1,2 milioni). Dato l'elevato numero dei minori siriani in età scolastica (5-17 anni), che rappresentano circa il 30% dei profughi siriani (circa 900.000), la loro scolarizzazione è una delle questioni di maggiore rilevanza.

80 Le paghe possono essere anche inferiori di un terzo rispetto al compenso di un cittadino turco. Cfr. <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Turchia/Reyhanli-la-retrovia-della-guerra-144712>

81 Hayata Destek, Türkiye'de Çocuk İşçiliği Sorunu, Suriye'den gelen Mülteciler Sonrası Mevcut Durum ve Çözüm Önerileri, 11 marzo 2016. http://www.hayatadestek.org/media/files/Turkiyede_Cocuk_Isçiligi_Sorunu_Suriyed.pdf. Cfr. <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Turchia/Turchia-l-infanzia-perduta-dei-bambini-siriani-176963> inoltre:

82 Ayhan Kaya, Syrian Refugees and Cultural Intimacy in Istanbul. I Feel Safe Here!, EUI Working Papers RSCAS 2016/59.

83 https://resourcecentre.savethechildren.net/sites/default/files/documents/sciunicefchildlabourreport_july2015.pdf, p. 4 e seguenti.

84 <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=56002#.WTkoD9wIGUk>

Attualmente circa 500.000 studenti siriani frequentano le scuole in Turchia. Secondo i dati dell'UNICEF è stato registrato un aumento del 50% nel numero delle iscrizioni dallo scorso giugno, mentre circa 380mila bambini rifugiati non hanno ancora accesso alle strutture scolastiche⁸⁵.

I servizi per l'istruzione da fornire ai bambini siriani sono stati standardizzati e garantiti solo dopo l'approvazione della prima legge comprensiva sugli stranieri, rifugiati e profughi nell'aprile 2014 (Legge 6458 sugli Stranieri e la protezione internazionale). Grazie alla Direttiva sulla protezione temporanea entrata in vigore nell'ottobre 2014⁸⁶ i siriani hanno ottenuto il diritto di accedere ai servizi sanitari, agli aiuti sociali e all'istruzione. Lo stesso anno una circolare⁸⁷ del Ministero dell'Istruzione (Milli Egitim Bakanligi-MEB), ha offerto ai siriani la possibilità di iscriversi alle scuole pubbliche turche o ai Centri di istruzione temporanea (Geçici Egitim Merkezi- GEM) istituiti ad hoc per i siriani, solo con il documento di riconoscimento senza avere più l'obbligo di esibire un permesso di soggiorno.

Attualmente la maggioranza dei bambini siriani (oltre 340.000)⁸⁸ frequenta i circa 400 GEM attivi sia nei campi profughi che nelle città, che offrono un programma prevalentemente in lingua araba, modellato sul curriculum delle scuole siriane, partendo dal presupposto di un loro prossimo ritorno in Siria. Una scelta dettata anche dalla volontà di impedire ai giovani siriani di dimenticare la propria lingua madre⁸⁹.

Un segnale che lo stato turco sia più orientato a considerare i siriani nell'ottica dell'integrazione è rappresentato proprio dalla decisione di abolire,

85 https://www.unicef.org/media/media_94417.html

86 <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/10/20141022-15-1.pdf>

87 Circolare 2014/21 su "I servizi di istruzione rivolti agli stranieri" del 23 settembre 2014. http://mevzuat.meb.gov.tr/html/yabyonegiogr_1/yabyonegiogr_1.html

88 <https://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=12957>

89 Nonostante la presenza di numerose minoranze etniche e linguistiche in Turchia, l'unica lingua di insegnamento delle scuole pubbliche è il turco. Nel 2013 la minoranza curda ha ottenuto l'inserimento della propria lingua tra le materie di insegnamento facoltative, ma solo a partire dal quinto anno di scuola. Nell'anno scolastico 2016-2017 il ministero dell'Istruzione ha inserito l'insegnamento dell'arabo come lingua facoltativa già a partire dal secondo anno, suscitando le proteste di alcuni sindacati che ne hanno sottolineato l'anomalia.

entro i prossimi 3 anni, le GEM, che impediscono l'integrazione dei ragazzi nella società, non dando loro la possibilità di imparare la lingua del luogo. Resta tuttavia il fatto che la capacità delle scuole e del personale docente turco, già ampiamente insufficienti e che dopo il tentato golpe del luglio 2016 ha subito un'ulteriore riduzione, sarebbe duramente messo alla prova con l'arrivo di quasi un milione di nuovi iscritti⁹⁰. Non vanno inoltre dimenticati gli annosi problemi strutturali e pedagogici della scuola in Turchia che promette di risentire sempre più della difficile situazione politica.

La barriera della lingua, le differenze del curriculum turco da quello siriano rappresentano altri elementi problematici. La questione della scolarizzazione dei minori siriani è un ambito in cui si richiede un importante apporto in termini di risorse umane ed economiche. Un recente studio ha stimato che per integrare l'80% dei bambini siriani nel sistema scolastico turco sarebbero necessari 40.000 nuovi insegnanti, 30.000 aule, mentre la spesa annuale per pagare gli stipendi dei docenti ammonterebbe a oltre 700 milioni di euro⁹¹.

Nel piano strategico 2015-2019, il MEB ha presentato per la prima volta un progetto formativo rivolto agli stranieri, specificando che si sarebbero realizzati lavori mirati alla loro integrazione nel sistema scolastico turco, in collaborazione con organizzazioni internazionali⁹². L'istruzione rappresenta la seconda voce di finanziamento dopo gli aiuti umanitari nell'ambito dello Strumento per i rifugiati in Turchia. I fondi impegnati per i progetti legati all'istruzione e alla scolarizzazione superano i 500 milioni di Euro e sono già quasi interamente appaltati, mentre il relativo versamento ammonta (al 10 aprile 2017) a circa 200 milioni di Euro⁹³.

Un recente contratto da 34 milioni di Euro (di cui oltre 27 milioni risultano versati) è stato firmato con l'UNICEF per un programma di Trasferimento condizionale di contanti per l'istruzione (*Conditional Cash Transfer for Education*),

90 30.000 docenti afferenti al Ministero dell'Istruzione sono stati sospesi in seguito al tentato golpe.

91 Murat Erdoğan, Op. cit, gennaio 2017, p. 29.

92 http://sgb.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2015_09/10052958_10.09.2015sp17.15imzasz.pdf

93 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_table.pdf p. 5.

in connessione al programma ESN e mirato ad aumentare il numero delle iscrizioni scolastiche di 230.000 bambini⁹⁴. L'obiettivo è quello di fornire un aiuto economico che possa sostituire (o supplire in parte) il denaro mensile guadagnato dai bambini e ragazzi che vengono mandati a lavorare. Allo stesso tempo, si mira ad incentivare la scolarizzazione delle bambine, che spesso non vengono mandate a scuola - e impiegate piuttosto in lavori domestici - perché si pensa che siano destinate a sposarsi⁹⁵. Lo stesso programma ESN rappresenta nell'opinione di diversi operatori un importante incentivo affinché le famiglie mandino i figli a scuola⁹⁶.

Nell'ambito degli aiuti non-umanitari il 20 dicembre 2016 sono stati firmati due contratti con l'Istituto di credito per la ricostruzione tedesca (KfW) e la Banca mondiale (WB) per un valore di 200 milioni (rispettivamente 50 e 150 milioni) di euro per la costruzione di edifici di istruzione e il loro allestimento.

KfW	WB (gestione di fondo fiduciario) implementazione: MEB attraverso il Dipartimento di beni immobili coordinamento: AFAD
<ul style="list-style-type: none"> - costruzione di 26 scuole per bambini turchi e siriani in alcune province sudorientali: Adana, Mersin, Hatay, Kilis, Kahramanmaraş, e Osmaniye (EUFT) - costruzione di altre 15 scuole e supporto a programmi di formazione professionale (IPA) 	<ul style="list-style-type: none"> - costruzione di 56 strutture di istruzioni formali e informali rivolto ai rifugiati siriani e agli studenti locali (obiettivo 40.000 persone) in alcune province sudorientali: Adana, Mersin, Hatay, Kilis, Kahramanmaraş, and Osmaniye. (EUFT)

All'inizio dell'ottobre 2016 la delegazione UE e il Ministero per l'istruzione

94 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/170302_facility_for_refugees_in_turkey_first_annual_report.pdf p.9.

95 Ayhan Kaya, Aysu Kırac, Istanbul'daki Suriyeli Mültecilere İlişkin Zarar Görebilirlik Değerlendirme Raporu, aprile 2016.

96 Intervista telefonica a operatore sociale di SGDD/ASAM (del 17 maggio 2017).

(MEB) hanno firmato un contratto del valore di 300 milioni di Euro di cui allo stato attuale sono stati versati 90 milioni. Il progetto denominato "Supporto per l'integrazione dei bambini siriani sotto protezione temporanea al sistema di istruzione turco" sarà condotto dal MEB per due anni e prevede diversi ambiti di implementazione. Dall'insegnamento della lingua turca (a 300.000 studenti siriani) e araba (40.000) a corsi integrativi e di sostegno (30.000), ad aiuti per l'acquisto di cancelleria e materiali per l'uso scolastico e di abbigliamento per circa 500.000 bambini.

All'interno dello stesso progetto è previsto un servizio di trasporto scolastico per 50.000 bambini, dato che un altro dei motivi per cui le famiglie decidono di non mandare i figli a scuola è il costo elevato dei mezzi di trasporto. Sono previsti inoltre borse di studio e acquisto di libri scolastici per 340 studenti siriani. Circa 500 esperti verrebbero inoltre assunti per fornire un supporto psico-sociale. E' previsto anche lo sviluppo di un sistema di misurazione del progresso registrato dagli studenti siriani e l'impiego di circa 500 guardie per la sicurezza e di altri 500 addetti alle pulizie. Infine sono prospettati dei corsi di formazione rivolti a 15.000 docenti e 2.000 dirigenti scolastici sull'istruzione da dare agli studenti siriani. Il tutto - secondo le comunicazioni del MEB - andrà monitorato con un database online⁹⁷.

5.4 Accesso alla sanità

La direttiva del 2014 ha permesso ai siriani che si trovano sotto protezione temporanea di accedere gratuitamente ai servizi sanitari forniti sotto la responsabilità e il controllo del Ministero per la Sanità, mentre l'AFAD è incaricata di coordinare il processo. Due circolari dell'AFAD (la circolare 2014/4 e la circolare 2015/8) regolano il processo di accesso ai servizi, stabilendo che solo i rifugiati siriani registrati dal GIGM possono usufruire dei servizi e limitatamente alla provincia di registrazione. I rifugiati senza registrazione possono accedere solo ai

97 <http://www.meb.gov.tr/meb-ile-ab-turkiye-delegasyonu-arasinda-proje-sozlesmesi-imzalandi/haber/11980/tr>

servizi d'emergenza o ai servizi sanitari di primo livello⁹⁸.

Nell'ambito dello Strumento per i rifugiati, nell'ottobre 2016 è stato concluso un accordo diretto con il Ministero della Sanità turco per un fondo finanziato con 300 milioni di Euro di cui al 10/4/2017 sono stati versati 120 milioni. Tra i progetti da implementare vi sono l'istituzione di 500 centri sanitari per i migranti; l'estensione delle strutture sanitarie di primo livello; la costruzione di 17 strutture ospedaliere nelle regioni a maggiore concentrazione dei siriani; il potenziamento dei reparti di cura intensiva; l'assunzione di mediatori culturali; l'istruzione dei rifugiati siriani sulle terminologie mediche e la formazione del personale sanitario sull'approccio da adottare con i rifugiati.

Un problema importante nel campo della sanità è la difficoltà di comunicazione tra i rifugiati e il personale sanitario, dovuta alla lingua. Per ovviare in parte a questa difficoltà, all'inizio del 2016 è stato permesso di lavorare anche al personale sanitario professionale straniero. I medici siriani, dopo l'approvazione del ministero della Salute, possono iniziare a lavorare senza provare l'idoneità del diploma, soprattutto nei Centri che danno assistenza ai migranti (istituiti dal ministero per pazienti ambulatoriali, per dare assistenza alle mamme e ai bambini, educare alla salute sessuale ed effettuare vaccinazioni) nelle strutture sanitarie o nei campi profughi⁹⁹.

Le ONG internazionali e le agenzie dell'ONU collaborano attivamente con questi centri. Ad esempio, la World Health Organization (destinataria di un appalto di 2 milioni di euro nell'ambito dello Strumento) in collaborazione con il ministero della Salute fornisce dei corsi di formazione a rifugiati medici e infermieri affinché si possano inserire rapidamente nel sistema sanitario turco. Anche l'Organizzazione internazionale per i migranti (IOM, titolare di un finanziamento di 1.9 milioni di Euro nell'ambito dello Strumento) oltre ad aver fondato 2 centri comunitari con diverse funzioni ha aperto una clinica di salute primaria a Istanbul, gestito da altre ONG partner IBC (International Blue

⁹⁸ Ahmet İçduygu, Op. cit, p. 20.

⁹⁹ Ibidem, p. 21.

Crescent) and SSG (Syria Social Gathering), Doctors Worldwide Turkey (DWWT)¹⁰⁰.

5.5 L'approccio della popolazione locale e della politica. Verso l'integrazione?

Il governo del Partito della giustizia e dello sviluppo (AKP) ha sostenuto fin dagli inizi della propria politica di accoglienza che l'adattamento dei rifugiati siriani in Turchia sarebbe avvenuto facilmente per l'affinità religiosa musulmano-sunnita. Nonostante ci siano poche ricerche sistematiche sull'attitudine della popolazione locale nei confronti dei siriani sotto protezione temporanea, la composizione demografica - e dunque etnica e religiosa - delle province turche sembra avere un ruolo molto importante nel determinare l'atteggiamento prevalente della società in Turchia. Quest'ultima è segnata da una profonda polarizzazione, in buona parte indotta dalla situazione politica, a indicare a livello locale lo stretto intreccio tra la questione dei rifugiati e l'ostilità di alcuni settori nei confronti del governo.

Sono soprattutto le minoranze del paese - dagli aleviti ai curdi - assieme ai secolaristi e ai nazionalisti a opporsi ad un piano di insediamento di lunga durata dei siriani. Per le minoranze la paura - supportata da esempi tratti dalla storia recente del paese - è che il governo del Partito della giustizia e dello sviluppo (AKP) voglia utilizzare i siriani per stravolgere la composizione demografica delle regioni dove si sono insediati e fare in modo di ridimensionare le rivendicazioni politiche delle stesse minoranze.

Ad esempio, l'anno scorso le popolazioni alevite¹⁰¹ di Sivricehöyük (Kahramanmaraş) e Divriği (Sivas) hanno organizzato delle proteste per opporsi al piano del governo di stabilire nelle vicinanze dei loro villaggi dei campi che avrebbe dovuto ospitare i siriani¹⁰². Qualcuno teme che lo scontro settario tra aleviti e sunniti che si è manifestato in Siria possa estendersi anche in Turchia,

¹⁰⁰ Ibidem, p. 23.

¹⁰¹ Si tratta di una minoranza che ha una concezione eterodossa e più aperta dell'Islam e che rappresenta il 15-20% della popolazione turca complessiva. Nella storia recente turca hanno subito diversi attacchi, anche letali, da parte di alcuni gruppi islamici.

¹⁰² <http://www.diken.com.tr/marastan-sonra-sivas-divrigi-alevi-nufusu-yogun-ilceye-multeci-kampi-hazirligi/>

come nella provincia di Hatay, al confine con la Siria, dove circa metà della popolazione è composta da aleviti di origine araba.

La preoccupazione legata agli equilibri demografici - unita, come nel caso degli aleviti, ad una profonda sfiducia nei confronti dell'AKP - si trova anche nelle considerazioni degli abitanti curdi delle province sud-orientali della Turchia. Anche in questo caso ci sono considerazioni legate a dinamiche elettorali e al timore che con l'innesto di nuovi potenziali elettori AKP - per come vengono visti i richiedenti asilo siriani da buona parte della popolazione in Turchia - le amministrazioni locali possano essere sottratte all'opposizione politica.

L'atteggiamento di tutti i partiti politici dell'opposizione, dal filo-curdo HDP al repubblicano kemalista CHP e al nazionalista MHP, per motivi diversi e in diverse gradazioni, è ostile nei confronti dei rifugiati. Il CHP e il MHP utilizzano spesso l'argomento dei rifugiati siriani per far leva sul sentimento nazionale dei cittadini, puntando il dito verso "l'arabizzazione della Turchia"¹⁰³. Alcuni episodi di attacco fisico contro cittadini siriani sono recentemente apparsi sulla stampa turca¹⁰⁴. A Izmir, Torbali (roccaforte del CHP) gli abitanti locali hanno cacciato 500 richiedenti asilo siriani dal quartiere di Pamukyazı in cui risiedevano¹⁰⁵.

Se a livello delle classi meno abbienti l'ostilità si manifesta a causa della scarsità delle risorse sociali ed economiche, soprattutto nelle province più piccole, dove si assiste anche alla ghettizzazione di alcuni quartieri abitati esclusivamente dai siriani, alcuni studi di campo hanno notato che nei quartieri poveri delle grandi città - in particolare di Istanbul - si nota una maggiore solidarietà tra gli abitanti locali e i rifugiati¹⁰⁶.

In base a quanto emerge dai sondaggi, la maggior parte dei siriani sotto

103 Durante la campagna elettorale referendaria, il leader del CHP Kemal Kilicdaroglu ha sostenuto che "se passa il sì daranno la cittadinanza a 4 milioni di siriani". T24, 25 marzo 2017. <http://t24.com.tr/haber/kilicdaroglu-evet-cikarsa-4-milyon-suriyeliye-vatandaslik-verecekler,395597>

104 <http://gazetemanifesto.com/2017/02/28/adanada-suriyelilere-saldiri-ates-edildi-cadirlari-yakildi/> e <https://haber.com/mersinde-suriyelilere-saldiri-polis-mudahale-etti/>

105 <http://www.diken.com.tr/izmirde-suriyelilere-saldiri-500-multeci-mahalleyi-terk-etmek-zorunda-kaldi/>

106 Murat Erdoğan, Kopuştan Uyuma Kent Mültecileri, Marmara Belediyeler Birliği, gennaio 2017.

protezione temporanea ha sentimenti di riconoscenza verso l'attuale governo turco e, in particolare, verso il presidente Erdogan, che recentemente ha prospettato per alcuni richiedenti asilo siriani anche la possibilità della cittadinanza¹⁰⁷ o della *Turquoise Card*, un permesso di residenza di lunga durata per i rifugiati in grado di contribuire positivamente all'economia turca¹⁰⁸. La prospettiva di rilasciare la cittadinanza ai rifugiati siriani però è avversata dalla base elettorale di tutti i partiti politici, inclusa quella dell'AKP. Secondo un sondaggio realizzato nell'estate del 2016, l'83% della popolazione turca è contraria ad un simile progetto¹⁰⁹.

Nonostante l'approccio tendenzialmente negativo della popolazione riguardo alla prospettiva di una permanenza duratura dei rifugiati siriani in Turchia, ci sono anche alcuni elementi che indicano l'accettazione della situazione di fatto della loro permanenza, unita alla volontà di incidere positivamente sulla loro condizione esistenziale.

Istanbul, che ha il maggior numero di abitanti siriani in Turchia, è all'avanguardia per diversi movimenti cittadini volontari che da un anno e mezzo hanno iniziato a organizzare dei progetti spontanei a livello di quartiere. Tra i più attivi i gruppi Mülteciyim Hemşerim, Okmeydanı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği, Yarımburgaz Mahallesi Koruma ve Dayanışma Derneği, che si occupano della distribuzione di viveri e di generi di prima necessità, dell'iscrizione dei bambini a scuola, fino ad organizzare la vendita di generi alimentari prodotti dalle donne siriane¹¹⁰.

107 Non però rivolta a tutti, ma "ha delle qualifiche superiori": <http://www.aljazeera.com/news/2017/01/erdogan-offers-citizenship-syrian-iraqi-refugees-170106195134961.html> e http://www.bbc.com/turkce/turkiye/2016/07/160705_erdogan_suriyeliler

108 New turquoise card of Turkey, HDN, 27 marzo 2017 <http://www.hurriyetdailynews.com/new-turquoise-card-of-turkey.aspx?PageID=238&NID=111259&NewsCatID=345>

109 Secondo lo stesso sondaggio l'elettorato dell'AKP risulta contraria alla naturalizzazione dei siriani al 77,6% <https://twitter.com/metropoll/status/753927204527022080/photo/1>

110 Zeynep Kurmuş Hürbaş, fondatrice del movimento Mülteciyim Hemşerim, intervista su Açık Radyo del 27 febbraio 2017.

6. Conclusioni

Mentre è evidente la crisi dell'UE per la mancata condivisione delle responsabilità nella gestione dei richiedenti asilo tra Stati membri e resta drammatica la situazione di coloro che sono rimasti sulle isole della Grecia, la Turchia resta il paese al mondo con il maggior numero in assoluto di persone accolte.

E' ancora presto per valutare in maniera esaustiva gli effetti dell'accordo UE-Turchia sull'accoglienza dei tre milioni di richiedenti asilo ospitati in Turchia, ma si può notare che:

→ a partire dal 2014, ma soprattutto nel corso dell'ultimo anno si è notato un cambiamento di approccio del governo turco nei confronti dei siriani sotto protezione temporanea. In particolare si è evidenziato da parte delle autorità turche un graduale orientamento di politiche volte alla loro integrazione nella società. Ciò è in parte conseguenza dell'accordo UE-Turchia.

→ Nonostante il cambiamento di rotta, alcune limitazioni previste dalla normativa ostacolano gli spazi di integrazione dei migranti: in particolare le restrizioni alla mobilità e la legge sui permessi di lavoro, che richiede cavillosi passaggi burocratici e oneri economici per i datori di lavoro. Non si contrasta in modo adeguato il mercato del lavoro in nero dove oltre agli adulti sono impiegati - e spesso preferiti - in maniera massiccia anche i minorenni.

→ La questione della scolarizzazione dei minorenni siriani, che rappresentano il 45% della popolazione siriana complessiva, ha compiuto passi in avanti e la decisione del governo di Ankara di inserirli nel sistema scolastico turco può facilitare la loro integrazione nella società. Ma restano ancora diversi ostacoli di natura economica, che vanno considerati e affrontati, per non ridurre all'analfabetismo una o più generazioni.

→ Le risorse finanziarie messe a disposizione dall'UE sono senz'altro necessarie, anche se non sufficienti, per creare dei percorsi di integrazione dei siriani nella società ospitante così come per la costruzione di infrastrutture per l'accoglienza (es. scuole e ospedali). Tuttavia, si dovrebbe porre attenzione anche sulle condizioni della popolazione ospitante per evitare tensioni e manipolazioni politiche della stessa.

→ L'affinità culturale tra siriani e turchi non va data per scontata vista la struttura composita della società turca e le reazioni negative registrate da parte della popolazione locale su diversi piani, in parte dovuta alla polarizzazione sociale, religiosa, etnica in una situazione di instabilità politica.

→ La considerazione dei siriani come "ospiti" sotto "protezione temporanea", che l'UE non contesta, dà luogo ad un trattamento "privilegiato", basato sulla nazionalità, che tende ad escludere i richiedenti asilo di altre nazionalità. Per questo motivo, anche la possibilità di concedere ai siriani la cittadinanza turca, pur semplificando la loro vita a livello pratico, non porterebbe ad un effettivo riconoscimento dei diritti dei rifugiati in termini generali.

→ La riserva geografica, che la Turchia continua a mantenere sulla Convenzione di Ginevra, per molto tempo ha impedito ad Ankara di elaborare una strategia di integrazione dei migranti e rifugiati di ampio respiro. L'abolizione della riserva le permetterebbe di riconoscere i diritti ai rifugiati secondo la Convenzione senza distinzioni riguardo alla loro nazione di origine, con benefici sia per la Turchia che per l'Unione europea, senza che ciò si trasformi in un'ulteriore giustificazione per l'UE per non farsi carico di una parte degli oneri.

→ Per rendere plausibile la condivisione della gestione della migrazione tra l'UE e la Turchia, la condivisione delle responsabilità non dovrebbe limitarsi solo ad una dimensione finanziaria facendosi carico delle

proprie responsabilità anche dal punto di vista dell'accoglienza.

→ All'integrazione dei rifugiati siriani in Turchia giova in particolare il rafforzamento delle ONG locali grazie alla collaborazione con ONG internazionali e le agenzie dell'ONU, con le risorse messe a disposizione dall'UE. Ciò andrebbe ulteriormente sostenuto per un più proficuo inserimento dei siriani nel paese.

→ Di contro, il peggioramento delle relazioni politiche tra UE e Turchia si riflette negativamente sulle ONG locali e di conseguenza sul processo di integrazione dei rifugiati. In modo particolare, sarebbero a rischio le ONG locali indipendenti dal governo che si finanziano con il sostegno internazionale.

→ In questo contesto, l'ostracismo dimostrato recentemente dal governo turco nei confronti delle ONG internazionali e la richiesta di gestire i finanziamenti dell'UE autonomamente rappresenta un aspetto da monitorare con attenzione.

→ Infine, non si può trascurare il monitoraggio della situazione politica della Turchia: la deriva autoritaria e in particolare gli sviluppi che si potrebbero registrare con il nuovo regime presidenziale, avranno evidentemente delle conseguenze sull'implementazione dell'accordo.

Il Working Paper è stato realizzato grazie al sostegno dell'Unità Analisi, Programmazione e Documentazione storico-diplomatica del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (contributo straordinario ex articolo 2 della legge 948/82), nel quadro del progetto di ricerca "La governance internazionale dei flussi misti tra Europa e Africa. Tendenze recenti, ostacoli e opportunità di sviluppo" condotto da OBC Transeuropa, FIERI e CeSPI.

Fazila Mat *Laurea magistrale in Lettere Moderne presso l'Università degli Studi di Milano. Corrispondente e collaboratrice di OBCT dal 2008, studia e scrive di politica e società legati alla Turchia*

www.balcanicaucaso.org

redazione@balcanicaucaso.org

Promotori: Fondazione Opera Campana dei Caduti
Forum Trentino per la Pace e i Diritti Umani

Enti finanziatori: Provincia autonoma di Trento
Comune di Rovereto

