

Rapporto Annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati

Anno 2007 / 2008



SPRAR

Sistema di Protezione
per Richiedenti Asilo e Rifugiati



**Rapporto Annuale
del Sistema di protezione
per richiedenti asilo e rifugiati**

Anno 2007 / 2008

A cura di Maria Silvia Olivieri.

Hanno partecipato alla scrittura dei testi:

Per il Servizio centrale

Soran Ahmad, Mary Alaimo, Lucio Bartalotta, Domenico Desideri, Sarah Farotti, Arianna Galli, Lucia Iuzzolini, Antonietta Navigato, Cristina Passacantando, Michele Patroni Griffi, Antonella Romanelli, Luca Scatena, Carolina Scoppola Iacopini, Sara Spada.

Per il Ministero dell'interno

Alessandra Camporota, Martha Matscher, Sandra Sarti.

Per i progetti territoriali

Silvia Maria Agostini, Marco Antonioli, Diamandè Badara Alliou, Anna Barone, Francesca Bellucci, Silvana Brizi, Salvatore Brullo, Alessandra Capo, Flavia Cerino, Laura Coci, Ester Comini, Cipriana Contu, Emilia Corea, Marco Ehlardo, Alessandro Fulimeni, Maria Giustiniani, Alessandro Gordano, Annarita Iacono, Daniela Lucifora, Cecilia Marazzi, Paolo Merighi, Enza Papa, Giorgio Peci, Gabriella Presta, Emilio Rossi, Michele Rossi, Franco Rotta, Isabel Sanchez, Gianfranco Schiavone, Giovanni Scriboni, Eva Sicurella, Mekuria Tesfay, Attilio Tiso, Roberto Zago.

Hanno contribuito alla realizzazione del rapporto:

Simona Albanesi, Licia Barbetta, Claudia Bracchi, Sarah Gasparri, Roberto Gualterotti, Abukar Mohamad Iman Ente, Federica Lombardo, Serena Martini, Marianna Misiti, Michele Murante, Laura Raj, Elena Rocco, Marika Visconti.

Un ringraziamento particolare alla vice Prefetto Sandra Sarti, dirigente Ufficio Asilo del Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, per il prezioso supporto prestato.

INDICE

Introduzione di Mario Morcone	5
Introduzione di Fabio Sturani e Luca Pacini	7
Prefazione	11
PARTE PRIMA - IL CONTESTO	13
La normativa in materia di asilo	15
L'Europa verso un sistema unico di asilo	15
Ordinamento italiano: procedure di allineamento alla normativa europea	19
Il contesto nazionale e internazionale	27
La popolazione rifugiata nel Mondo	27
La popolazione rifugiata in Europa	32
Richiedenti e titolari di protezione internazionale in Italia	33
Gli arrivi in Italia e le strutture di prima accoglienza	37
Servizi di accoglienza ai valichi di frontiera	41
Il "sistema Dublino"	44
Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MSNARA)	47
Strumenti di Financial solidarity - Il Fondo europeo per i rifugiati (FER)	49
PARTE SECONDA - IL SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI	55
Il modello italiano	57
Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati	57
La rete dello SPRAR nel 2007	58
I servizi dello SPRAR	61
Il ruolo e le attività del Servizio centrale	63
Le risorse economiche dello SPRAR	68
Uno sguardo sul 2008	69
Il monitoraggio delle presenze sul territorio	75
Beneficiari accolti e monitorati: uno sguardo d'insieme	75

Il profilo socio-demografico dei beneficiari SPRAR	77
Minori Stranieri non accompagnati richiedenti asilo nello SPRAR	81
I nuovi ingressi nel 2007	86
Motivi di uscita dei beneficiari	92
PARTE TERZA - IL SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI - VOCI DALLA RETE	93
Trieste	95
Lodi	105
Fidenza	111
Porto San Giorgio	119
Celleno	125
Napoli	131
Cosenza	137
Comiso	143
PARTE QUARTA - APPROFONDIMENTI	151
L'integrazione nel Sistema di protezione. Un'analisi dei percorsi d'inserimento socio-economico a partire dalle esperienze sul campo	153
Quale integrazione	153
Gli ostacoli all'integrazione e i fattori di facilitazione	158
I dati e gli strumenti dell'inserimento socio-economico nello SPRAR	166
L'esperienza del FAI, Fondo di accompagnamento all'integrazione	177
Considerazioni finali di Daniela Di Capua	187
Allegati statistici	189
Abbreviazioni	213

Introduzione

del Prefetto Mario Morcone

*Capo del Dipartimento delle Libertà Civili e l'Immigrazione,
Ministero dell'Interno*

Per meglio comprendere il messaggio che questo terzo Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati intende offrire, è forse opportuno ripercorrere brevemente la storia degli ultimi 20 anni sulla presenza degli immigrati in Italia, aumentata in modo esponenziale: basti pensare che nel 1987 gli immigrati presenti sul territorio erano 500.000; dieci anni dopo, nel 1997, sono raddoppiati, raggiungendo circa 1.000.000 unità, ed oggi, nel 2008 sono circa 3.500.000.

Con la massiccia pressione sulle frontiere marittime e terrestri orientali – si pensi agli sbarchi sulle coste pugliesi provenienti dall'Albania – il nostro territorio, infatti, fu utilizzato dalle popolazioni migranti piuttosto come varco di primo accesso e di transito per il raggiungimento degli Stati nord-europei.

La risposta del Paese fu allora costituita dalla predisposizione di risorse e strumenti per interventi di accoglienza di primo soccorso. Ma tale filosofia ben presto fu sollecitata ad evolversi in connessione con le nuove sfide di flussi migratori provenienti da più fronti, tra i quali non possiamo dimenticare quelli generati della guerra del Kosovo.

Si è cominciata ad avvertire la necessità, ed a strutturare, da allora, una organizzazione generale di un sistema di accoglienza, incentrato sul Ministero dell'Interno, sulla sua articolazione territoriale e sulle responsabilità ad esso affidate a garanzia della protezione, del riconoscimento dei diritti internazionali e dell'integrazione dei migranti. E' proprio sulla scorta di tale esperienza e del manifestarsi delle nuove tendenze del quadro di riferimento internazionale che nel 2001 la precedente struttura ministeriale della "Direzione generale dei servizi civili" si trasforma *Dipartimento per le Libertà Civili e per l'Immigrazione*: struttura che alle molteplici competenze inerenti l'esercizio di importanti diritti costituzionali, come ad esempio le libertà religiose, affianca competenze in materia di flussi migratori, di proposta ed impulso delle politiche in materia di accoglienza e di asilo, di garanzia dei diritti umani, di gestione delle situazioni di emergenza in queste materie.

Oggi, nel nostro Paese, possiamo dire che si è finalmente strutturato, un "sistema unico di accoglienza", con uno specifico percorso per i richiedenti asilo ed i destinatari di "protezione internazionale", dove il modello di cooperazione tra Amministrazione Centrale e territorio ha trovato nel Ministero dell'Interno e nella rete dei Comuni l'architrave su cui implementare le politiche e le strategie di settore.

L'esperienza maturata in questi ultimi anni nell'ambito dello SPRAR, anche alla luce delle indicazioni che sono state via via elaborate dalle competenti sedi europee, ha in-

fatti consolidato i primi risultati e dato slancio all'ulteriore sviluppo di progetti mirati, diretti a categorie di soggetti vulnerabili tra cui i minori non accompagnati richiedenti asilo, le donne in stato di gravidanza, gli anziani, i nuclei mono parentali, i disabili e coloro che hanno subito violenze fisiche psichiche o sessuali.

Nel 2008 il Sistema, con 114 progetti attivati sul territorio in 92 Comuni, sette Province e 19 Regioni, ha raggiunto una capacità ricettiva di 2.541 posti. Tuttavia l'emergenza sbarchi, che nel corso di quest'anno, alla data del 3 novembre, ha raggiunto un totale di 30.896 persone (di cui 24.999 uomini, 3.540 donne e 2.357 minori), ha comportato la necessità di reperire, in via straordinaria, ben 1.847 ulteriori posti di accoglienza per richiedenti asilo e destinatari di protezione internazionale negli enti locali. Pertanto, tenuto conto dell'effetto del *turn-over* allo scadere dei sei mesi di accoglienza, le persone accolte nel corso del 2008 dallo SPRAR ampliato saranno più di 7.000 .

La fase di emergenza, non del tutto conclusa, che ci ha visti impegnati anche con l'ANCI in molteplici iniziative a livello nazionale, sollecita comunque una riflessione sulla necessità di ottimizzare al massimo livello possibile tutte le risorse presenti sul territorio, puntando anche al miglioramento di alcuni servizi come, ad esempio, quelli destinati alle categorie vulnerabili. Per ottenere tale risultato è comunque necessaria la massima risposta collaborativa da parte di tutte le Istituzioni locali, poiché "fare rete" è sicuramente l'unico possibile e costruttivo metodo, sia per migliorare i livelli di accoglienza ordinari che per affrontare in modo solidale l'emergenza nazionale di presenze non programmate.

Resta fermo che il nostro sistema di protezione SPRAR ha anche una ulteriore valenza di particolare rilievo in quanto, ad oggi, è l'unico strumento con cui si sopperisce ad una mancata previsione sistemica di integrazione. Ed è quest'ultimo un tema che non coinvolge solo i destinatari di protezione internazionale, bensì tutti gli immigrati presenti sul territorio, ponendosi come elemento di garanzia di una maggiore coesione sociale e, quindi, di sicurezza: un tema la cui portata richiede adeguate strategie per sostenere le istituzioni, i cittadini ed il territorio.

Presentazione di

Fabio Sturani

Sindaco di Ancona, Vice Presidente di ANCI con delega per l'Immigrazione

Luca Pacini

Responsabile del Dipartimento Immigrazione e Asilo dell'ANCI

La pubblicazione dell'annuale rapporto del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) quest'anno si realizza all'insegna di alcune novità e di una scommessa.

Il rapporto non è più “sul” Sistema di protezione ma “del” Sistema. E questo non è un mero cambiamento stilistico ma di sostanza, pertinente ai contenuti e all'approccio con cui è stata impostata la pubblicazione.

Per questa edizione, infatti, non c'è più, come nelle precedenti due, un soggetto esterno che osserva e analizza lo SPRAR (e non possiamo non ricordare qui con stima il Censis, con cui abbiamo condiviso il lavoro sui rapporti del 2005 e 2006). Quest'anno è lo stesso Sistema che si racconta, quasi come in una sorta di auto-narrazione da parte di chi quotidianamente partecipa al rafforzamento della rete dell'accoglienza. Il Rapporto annuale, dunque, raccoglie i contributi di otto progetti territoriali (attraverso le voci dei Comuni, degli enti gestori impegnati quotidianamente sul campo, degli stessi beneficiari), del Ministero dell'interno, del Servizio centrale/ANCI, che si è assunto l'onere di scrittura e di ricomposizione dei testi.

L'altra novità rispecchia i continui e repentini cambiamenti che la struttura del Sistema di protezione nel suo complesso ha vissuto nel corso degli ultimi due anni, arrivando praticamente a raddoppiare le proprie dimensioni di accoglienza, anche grazie all'intervento di finanziamenti straordinari messi a disposizione dal Ministero dell'interno nel corso dell'estate 2008, a seguito di un sensibile aumento degli arrivi via mare di cittadini stranieri e (con la fisionomia dei “flussi misti” delle migrazioni) anche di richiedenti protezione internazionale.

L'accoglienza sul territorio è stata rafforzata anche in virtù di un parallelo e maggiore incremento delle strutture governative destinate alla prima accoglienza in Italia: in pochi mesi sono stati circa quaranta i nuovi centri allestiti in tutto il territorio, per una capienza complessiva di circa ottomila posti, quasi il doppio delle opportunità ricettive degli enti locali aderenti allo SPRAR. Questo ha comportato un impegnativo lavoro di coordinamento da parte del Servizio centrale (con i CDI/CARA, gli enti locali e il terzo settore) che - nel rispondere a un'emergenza quotidiana, di inserimento nel Sistema di gruppi di decine di persone in uscita dai CARA e dalle altre strutture governative - si è sforzato di non snaturare il lavoro, come originariamente previsto e impostato: rispondere alla richiesta di accoglienza partendo dalla singola persona, dalle sue peculiarità, nell'ottica di individuare il progetto territoriale SPRAR più adeguato e consono ai suoi bisogni.

Da questa situazione di gestione emergenziale delle accoglienze, è responsabilità di tutti riuscire a raccogliere tutti gli elementi positivi per poter rilanciare il lavoro e definire le prospettive.

In primo luogo va colta e ulteriormente sollecitata la volontà del Ministero dell'interno di impegnarsi nell'accoglienza, affrontandone tutti gli aspetti: quella di base, emergenziale ed essenziale, che coinvolge le strutture come i CARA; quindi, l'*accoglienza integrata*, così come proposta dallo SPRAR, finalizzata alla costruzione di percorsi di inserimento socio-economico di "nuovi cittadini". Un'accoglienza di qualità il cui impatto sul territorio è risultato essere estremamente positivo, anche perché preventivo di ogni forma di esclusione o emarginazione sociale, in favore di un'integrazione viva, reale, dinamica.

Altro elemento positivo da sostenere e incentivare è l'entusiasmo con cui tanti Comuni hanno continuato a dare la disponibilità per aumentare la propria capacità di accoglienza. In un periodo come quello che stiamo vivendo, in cui gli episodi di discriminazione, violenza o stigmatizzazione dello "straniero" sono in crescita preoccupante, lo slancio con cui le amministrazioni comunali continuano a scegliere di impegnarsi nell'accoglienza è da leggere come un segnale di grande civiltà, oltre che di intelligente lungimiranza. I Comuni continuano a guardare lontano, contrastando in tal modo, con la forza della concretezza, la miopia di uno sguardo che poggia sulla diffidenza e sulla paura nei confronti dei cittadini stranieri e della diversità in generale.

Su questi elementi, che vogliamo evidenziare come potenzialmente positivi a partire da una gestione emergenziale, e quindi di per sé critica, dell'accoglienza, si deve puntare per riportare a un unico il sistema di accoglienza in Italia. E' questa la scommessa.

Un sistema unico di asilo ha necessità di rifarsi a standard uniformi di intervento, in ogni luogo o fase in cui si contestualizzi: alle frontiere, nelle strutture governative, nei centri dello SPRAR, presso i luoghi di inserimento socio-economico delle persone. Uniformare gli standard vuole anche dire fare scelte importanti e decidere, soprattutto, se puntare in alto, verso un'accoglienza integrata e di qualità, o in basso, accontentandosi di interventi a bassa soglia. Inutile dire quale sia la scelta di ANCI e dei Comuni.

Siamo fermamente convinti che la ricomposizione di un unico sistema nazionale di asilo per un'accoglienza di qualità, che segua ogni richiedente protezione dal suo arrivo alle frontiere, fino al riconoscimento della protezione e allo sviluppo di percorsi di inserimento, sia possibile ma soprattutto necessaria, per rispondere a un dovere di accoglienza che le norme, la storia e l'attualità ci impongono, e per riaffermare la nostra identità di popolo, figlio di secoli e secoli di feconda contaminazione tra culture. Una "genetica dell'accoglienza" che l'ANCI e i Comuni riconoscono e affermano, aprendo le loro comunità cittadine a coloro che sono stati costretti a fuggire dalle loro stesse città.

Nel difendere, dunque, con passione le scelte di accoglienza fatte fino a oggi con e per lo SPRAR, e nel rilanciare l'esigenza di rafforzare un sistema asilo unico, sentiamo forte il bisogno di confrontarci e di aprire il dialogo con quanti sono impegnati nella

tutela del diritto di asilo e dei diritti di coloro che cercano protezione: istituzioni, nazionali e locali, ed enti non governativi.

Con il pragmatismo che contraddistingue chi è chiamato a governare le comunità locali, sappiamo bene che per sostenere un lavoro del genere è necessario poter contare sul supporto, non solo finanziario, del governo centrale e su politiche nazionali che sappiano affrontare la “gestione delle migrazioni forzate” attraverso interventi programmabili e non unicamente circoscritti alle misure per fronteggiare gli sbarchi. E’ necessario che le politiche di accoglienza si sviluppino in futuro, salvaguardando e rafforzando proprio quelle esperienze virtuose che, nel corso degli anni, hanno dimostrato di poter conseguire risultati importanti e duraturi e di utilizzare le risorse pubbliche per favorire lo sviluppo di nuove comunità, arricchite dall’impegno della società civile italiana e dai contributi culturali di quanti hanno fatto dell’Italia la loro seconda patria.

Sicuramente il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati è tra queste esperienze.

Infine, un ultimo elemento. Ultimo ma, come si usa dire in questi casi, non meno importante. Vogliamo ancora una volta sottolineare, e così ringraziare, la qualità del lavoro degli operatori del Sistema di protezione, impegnati nei progetti territoriali, enti locali ed enti gestori, e nel Servizio centrale. La loro professionalità è dimostrata quotidianamente, arricchita da una carica di passione, di entusiasmo per il proprio lavoro e, soprattutto, dalla coscienza di poter contribuire a un cambiamento che coinvolge, attraverso l’operatività, anche le politiche di intervento. Crediamo che anche grazie a questo lavoro si sia contribuito a scardinare l’approccio assistenzialistico all’accoglienza, puntando a standard comuni di qualità, alternativi e opposti agli interventi di bassa soglia, che cristallizzano i cittadini migranti in una massa informe e indefinita, spogliata di dignità e di diritti, oggetto di misure di carità e non soggetti attivi della loro vita.

Prefazione

Questo Rapporto è il frutto di un lavoro collettivo, realizzato con i contributi dell'intero staff del Servizio centrale, e con il prezioso apporto del Ministero dell'Interno e dei progetti territoriali del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

Le pagine che seguono sono state scritte nell'intento di raccontare lo SPRAR, rifuggendo dal rischio di un'autocelebrazione e - al tempo stesso - di una presentazione asettica, decontestualizzata dalle realtà italiana e internazionale.

Il Servizio centrale, autore della maggior parte dei testi, nell'analizzare ed elaborare i dati relativi al Sistema ha potuto nel contempo ampliare l'ambito della riflessione, sfruttando la posizione privilegiata di chi, nel coordinare il lavoro dell'intero SPRAR, viene messo in condizione di sviluppare una visione d'insieme dei tanti territori coinvolti nella tutela di richiedenti e titolari di protezione internazionale.

La visione panoramica del Sistema di protezione è, così, accompagnata da racconti, statistiche, esperienze di singoli contesti, territoriali o di intervento. La scelta di affiancare costantemente la dimensione nazionale con quelle locali persegue l'obiettivo di mettere in evidenza come le esperienze locali contribuiscano attivamente alla costruzione delle politiche di accoglienza e di integrazione. D'altra parte lo SPRAR l'ha già dimostrato: giova ricordare, infatti, che l'esperienza nasce nel vicino 2001 come programma straordinario di accoglienza condiviso da enti locali, Stato centrale e terzo settore, ed è oggi riconosciuto per legge e identificato come il sistema di accoglienza italiano.

In questo alternarsi di piani visuali, nazionale e locale, il Rapporto si sviluppa in quattro parti.

La prima parte è dedicata al contesto e contiene capitoli sulle dimensioni della popolazione rifugiata (nel Mondo, in Europa e in Italia), sugli interventi alle frontiere e nei centri di prima accoglienza; vengono dunque affrontati temi più specifici, quali l'applicazione del regolamento europeo Dublino II, la gestione delle risorse economiche comunitarie, arrivando ad affrontare anche uno degli argomenti più delicati e complessi, come la presenza dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo. La seconda parte del Rapporto entra nel cuore del Sistema. I capitoli che la compongono, infatti, ripercorrono il modello italiano di accoglienza, che tanto interesse e attenzione sta suscitando in tutta Europa, e illustrano le statistiche del lavoro di monitoraggio sulla presenza di richiedenti e titolari di protezione internazionale che il Servizio centrale conduce. Qui sono contenute preziose informazioni sul profilo

socio-demografico dei beneficiari dello SPRAR, che consentono di tracciare un ritratto corale delle persone arrivate in Italia per cercare protezione. Questa sezione è, inoltre, arricchita dalle numerose tabelle inserite negli allegati statistici.

Nella terza parte le voci di operatori e di beneficiari di otto progetti territoriali, esemplificativi dell'intero Sistema, si alternano con il racconto della storia dello SPRAR sui rispettivi territori comunali e con un bilancio delle esperienze maturate, che non risparmiano nulla: né l'entusiasmo per i risultati conseguiti, né la severità nel valutare i limiti o il rigore nel programmare il futuro.

Un'ultima sezione è dedicata all'approfondimento. Il tema scelto è stata l'integrazione, alla luce delle tante esperienze da sistematizzare, e dal cui bilancio trarre considerazioni e indicazioni, utili anche per una riflessione più ampia sui percorsi di inserimento socio-economico dei nuovi cittadini in genere.

PARTE I - IL CONTESTO

L'EUROPA VERSO UN SISTEMA UNICO DI ASILO

In Europa gli sforzi sono attualmente concentrati sulla creazione di un regime comune in materia di asilo, quale parte integrante di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Come definito dal programma di Tampere e poi confermato da quello de L'Aja, l'intento è di fare

A Tampere (15 e 16 ottobre 1999) il Consiglio europeo, tra l'altro, ha:

- ribadito l'importanza che l'Unione e gli Stati membri riconoscano il rispetto assoluto del diritto di chiedere asilo. Si è convenuto di lavorare all'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo, basato sull'applicazione della convenzione di Ginevra in ogni sua componente, garantendo in tal modo che nessuno venga esposto nuovamente alla persecuzione, riconfermando il principio di non-refoulement.
- Definito, nel lungo periodo, che le norme comunitarie avrebbero dovuto indirizzarsi verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme, valido in tutta l'Unione, per coloro che hanno ottenuto protezione.

dell'Unione europea uno spazio di protezione unico per i rifugiati, basato sull'applicazione della convenzione di Ginevra in ogni sua componente e sul rispetto dei diritti umani, come valore comune a tutti gli Stati membri.

Il programma dell'Aja¹ fa seguito al precedente programma di Tampere (1999), con il quale si è data attuazione alle disposizioni del trattato di Amsterdam. La prima fase di intervento comune in materia di asilo si proponeva di armonizzare gli ordinamenti giuridici degli Stati membri attraverso norme minime comuni che garantissero equità, efficienza e trasparenza.

Tra il 1999 e il 2006 sono stati compiuti notevoli sforzi che hanno portato all'adozione di diversi strumenti legislativi, che oggi fondano la vigente normativa comunitaria in materia e che fondano le basi per la costituzione di un regime comune di asilo.

Si tratta di quattro regolamenti del Consiglio² e di altrettante direttive della Commissione.

di Lucia Iuzzolini, Cristina Passacantando, Michele Patronigriffi, Sara Spada.

¹ Il programma dell'Aja, adottato dal Consiglio europeo il 5 novembre 2004, contiene la strategia politica per il rafforzamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea per il periodo 2005-2010.

² Regolamento del Consiglio n. 2725/2000 dell'11 Dicembre 2000, concernente l'istituzione del "Sistema EURO-DAC" per il confronto delle impronte digitali per un'efficace applicazione della convenzione di Dublino (prima atto intergovernativo, poi divenuta normativa comunitaria con il Regolamento *Dublino II*, di seguito menzionato) e relative disposizioni di attuazione, Regolamento del Consiglio n. 407/2002 del 28 febbraio 2002.

Regolamento del Consiglio n. 343/2003 del 18 febbraio 2003 (c.d. *Dublino II*) e sue norme di attuazione, contenute nel Regolamento della Commissione n. 1560/2003 del 2 settembre 2003. Stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo.

Tabella 1 – Le direttive europee in materia di asilo

Direttiva	Contenuti	Atto di recepimento in Italia
Direttiva 2001/55/CE	Stabilisce le norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di “afflusso massiccio di sfollati”.	Decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85
Direttiva 2003/9/CE	Stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.	Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n. 140
Direttiva 2004/83/CE (c.d. <i>Direttiva Qualifiche</i>)	Stabilisce norme minime sull'attribuzione della qualifica di rifugiato o titolare di protezione sussidiaria.	Decreto Legislativo 19 novembre 2007, n. 251
Direttiva 2005/85/CE (c.d. <i>Direttiva Procedure</i>)	Modifica le procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato e interviene sul quadro normativo in materia di diritto di asilo in Italia.	Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n. 25

Fonte: Elaborazione Servizio centrale

Queste ultime, in particolare, hanno inciso profondamente sul “sistema asilo” italiano, intervenendo sulle pratiche dell'accoglienza, sulla disciplina degli status e sulla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale.

Nel rinviare al paragrafo successivo per un approfondimento sul processo di recepimento delle direttive comunitarie in Italia, ci si vuole soffermare qui sulle strategie che intende attuare l'Unione europea per dare seguito al processo di armonizzazione normativa in materia di asilo, conclusosi nel 2006.

Di fatto la Commissione ha voluto aprire una nuova fase, avviando un percorso per arrivare alla definizione di un futuro regime comune, in grado di garantire una “armonizzazione operativa” delle pratiche di protezione, accoglienza e integrazione di richiedenti e titolari di protezione internazionale.

Nel giugno 2007, dunque, la Commissione ha pubblicato un “*Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*”, invitando le istituzioni nazionali, le organizzazioni non governative, le società civili nei vari Stati membri, le università, i singoli professionisti a partecipare a una consultazione pubblica e, quindi, inviare contributi e riflessioni sui temi proposti dal *Libro verde*.

Il *Libro verde* ha proposto un'analisi complessiva, sollecitando gli interlocutori della Commissione a dare risposte concrete alle puntuali domande formulate nel testo. Due i principi fondanti, cui fare riferimento: un livello comune di protezione più elevato e più uniforme all'interno dell'Unione; la presenza di garanzie per una maggiore solidarietà e collaborazione tra i vari Stati membri.

Nei differenti capitoli del *Libro verde* la Commissione sembra seguire un ideale percorso delle persone che arrivano in Europa per cercare protezione, partendo da riflessioni sul controllo delle frontiere, fino ai percorsi di inserimento, passando per l'accesso e lo svolgimento della procedura, per l'accoglienza, per la presa in carico delle persone maggiormente vulnerabili.

La Commissione si chiede, per esempio, quali misure adottare per contenere i flussi delle migrazioni irregolari e combattere la tratta di esseri umani, senza rischiare di svuotare il diritto d'asilo del suo significato concreto. Si sollecitano, dunque, gli Stati membri a predisporre sistemi efficaci di gestione dei flussi in ingresso, i quali tengano conto dell'aspetto di protezione, in particolare quando occorre far fronte a situazioni d'emergenza, a seguito di arrivi consistenti alle frontiere. E ancora, sempre a titolo di esempio, la Commissione raccoglie indicazioni per rispondere in maniera adeguata alle necessità dei richiedenti asilo maggiormente vulnerabili (tra cui, le vittime di tortura e della tratta; i minori, in famiglia e non accompagnati), sollecitando gli sforzi per garantire supporto, protezione e assistenza medica e psicologica adeguata; per sviluppare tecniche idonee di intervista e per armonizzare i criteri in base ai quali valutare i ricorsi di determinate categorie di persone. Dal *Libro verde* emerge, poi, come l'integrazione sia - anche in contesto europeo - una delle sfide del prossimo futuro più complesse e stimolanti al tempo stesso.

In qualche modo lo Stato italiano, come gli altri Stati membri, può rispecchiarsi nel testo della Commissione europea, ritrovandovi i contenuti oggetto dei singoli dibattiti nazionali in materia di asilo e avendo la conferma (o forse anche scoprendo) che la tutela di richiedenti asilo e rifugiati è un obiettivo e un impegno comune.

Le risposte alle consultazioni del *Libro verde* sono state sorprendenti. Alla Commissione sono arrivati contributi scritti³ da: venti Stati membri, due Paesi terzi (Filippine e Norvegia), cinque autorità parlamentari, sei autorità locali e regionali, oltre sessanta tra ONG, università, esperti.

Anche il Dipartimento immigrazione di ANCI ha partecipato alla consultazione sul *Libro verde*, avvalendosi di un documento predisposto per l'occasione dal Servizio centrale e suggerendo un approccio generale, orientato alla tutela dei diritti umani. Sono state pertanto avanzate in termini propositivi e operativi una serie di proposte all'Europa, tra le quali:

la previsione di linee guida comuni per la gestione dell'ingresso sul territorio europeo di richiedenti protezione internazionale, sulla base del rispetto dei diritti umani fondamentali e dell'assoluta centralità del diritto di asilo e della protezione delle persone;

una stretta collaborazione tra forze di polizia di frontiera e di pattugliamento con le organizzazioni non governative e con gli altri enti impegnati in programmi di supporto e assistenza ai migranti che arrivano in Europa per chiedere protezione internazionale;

un programma di formazione e aggiornamento, da organizzarsi a livello europeo e rivolto alla polizia di frontiera;

³ I testi dei contributi sono consultabili sul sito: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm

- una programmazione di procedure comuni per l'identificazione dei migranti;
- la previsione e il supporto dell'applicazione presso le frontiere di servizi di assistenza e orientamento in favore dei richiedenti protezione internazionale;
- l'emersione e la presa in carico delle persone in situazioni di vulnerabilità con anche la definizione di standard comuni per l'individuazione di singoli casi di vulnerabilità;
- un rafforzamento delle competenze dei servizi di welfare locali;
- la creazione di un ufficio europeo che coordini il processo per l'attuazione di un comune *Sistema di Asilo*;
- la necessità di rivedere il trattato Schengen prevedendo la possibilità di trasferimento delle responsabilità degli stati membri sulle protezioni internazionali;
- la definizione di standard comuni di "accoglienza integrata";
- l'individuazione di percorsi d'integrazione, condivisibili dai diversi Stati membri.

Dopo poco più di un anno dalla pubblicazione del *Libro verde*, il Consiglio europeo ha adottato a Bruxelles (24 settembre 2008) il *Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo*, in cui tra gli impegni assunti è inserita «la costruzione di un'Europa dell'asilo»⁴.

Il Consiglio, nello specifico, è arrivato alla individuazione di conclusioni molto puntuali, quali: la costituzione di un ufficio europeo per facilitare lo scambio di informazioni, analisi ed esperienze tra Stati membri; l'invito alla Commissione a presentare, al più tardi entro il 2012, una proposta per definire una unica e comune procedura di asilo, nonché per adottare status uniformi per i rifugiati e i titolari di protezione internazionale; la definizione di procedure da adottare in caso di arrivi consistenti di migranti in cerca di protezione, rafforzando le misure di supporto tra gli stessi Stati membri; l'invito a questi ultimi a provvedere a una maggiore formazione in favore del personale preposto al controllo delle frontiere, con un rafforzamento dei contenuti relativi alla tutela dei diritti e degli obblighi derivanti dalla protezione internazionale. Infine, il Consiglio ha suggellato questi propositi con l'ulteriore impegno di incrementare la collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

L'agenda europea appare, dunque, molto piena e un comune regime europeo in materia di asilo potrebbe essere finalmente alle porte.

⁴ I cinque impegni contenuti nel Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo sono: gestire l'immigrazione regolare - tenendo conto delle priorità, delle esigenze e delle capacità di accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro - e favorire l'integrazione; combattere l'immigrazione irregolare, in particolare assicurando il ritorno nel loro paese di origine o in un paese di transito, degli stranieri senza titolo o requisiti di soggiorno; rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere; costruire un'Europa dell'asilo; creare un partenariato globale con i paesi di origine e di transito che favorisca le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo.

ORDINAMENTO ITALIANO: PROCEDURE DI ALLINEAMENTO ALLA NORMATIVA EUROPEA

Come già anticipato nel paragrafo precedente, l'Italia ha recentemente provveduto al recepimento di due direttive europee in materia di asilo, particolarmente importanti: le cosiddette “direttiva qualifiche”⁵ e “direttiva procedure”⁶, rispettivamente contemplate dai decreti legislativi n. 251/2007 e n.25/2008. Queste norme hanno profondamente modificato l'ordinamento italiano in materia di asilo il quale, seppure ancora privo di una legge organica in materia, è stato rinforzato nella legislazione sui rifugiati, ora non più riconducibile a pochi articoli di legge⁷.

Nello stesso periodo di redazione del presente rapporto, il legislatore italiano ha apportato ulteriori cambiamenti alle seppure recenti norme e ha inviato in via preventiva e consultiva alla Commissione europea il testo da pubblicare, al fine di riceverne parere.

E' stato, quindi, emanato un ulteriore decreto legislativo (3 ottobre 2008, n. 159) che ha provveduto a modificare alcune delle disposizioni contenute dal precedente decreto di recepimento della “direttiva procedure”. Per avere, dunque, una panoramica complessiva sulle recenti evoluzioni normative si invita alla lettura dei tre paragrafi successivi.

Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 – Principali novità

La “*direttiva qualifiche*” è stata recepita con il decreto legislativo n. 251 del 19 novembre 2007 nel rispetto dell'obiettivo europeo di stabilire un'interpretazione uniforme in merito alla persona bisognosa di protezione internazionale, allo status giuridico e ai diritti connessi al riconoscimento, nonché alla definizione stessa di persecuzione e di agente persecutorio.

L'espressione “domanda di asilo” viene sostituita con “*domanda di protezione internazionale*”, vale a dire la presentazione di una istanza di protezione, diretta ad ottenere lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria. Allo stesso modo la definizione “*richiedente protezione internazionale*” sostituisce la dicitura “richiedente asilo” che, tuttavia, non scompare dalla normativa (nello stesso decreto legislativo n.25/2008 si disciplinano i “centri di accoglienza per richiedenti asilo”), né tantomeno dalla dottrina e dal lessico comune.

La *direttiva qualifiche* si occupa, inoltre, di definire criteri comuni per il riconoscimento della “*protezione sussidiaria*”, in favore di quelle persone che, pur non rien-

⁵ Direttiva 2004/83/CE - Norme minime di attribuzione dello status di rifugiato o di beneficiario di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

⁶ Direttiva 2005/85/CE - Norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

⁷ Giova ricordare che dal 1990 l'ordinamento italiano in materia di rifugiati e procedura di asilo poteva fare riferimento (oltre che al più generale articolo 10 della Costituzione) al solo articolo 1 della legge n.39/1990, a sua volta “incrementato” da ulteriori disposizioni contenute nella legge n.189/2002 che, di fatto, ha introdotto gli articoli da 1-bis a 1-septies.

trando nella definizione di rifugiato della convenzione di Ginevra, necessitano comunque di essere protette. Ecco dunque che la “persona ammissibile alla protezione sussidiaria” è definita dal decreto qualifiche come il:

«cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno».

Ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria, sono considerati danno grave: la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte; la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine; la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. Il bisogno di protezione internazionale viene riconosciuto esplicitamente anche quando è sorto dopo che il richiedente abbia lasciato il paese di origine, per avvenimenti verificatisi o per attività svolte dal richiedente stesso dopo la sua partenza. Al titolare di protezione sussidiaria, inoltre, sono sostanzialmente riconosciuti gli stessi diritti sociali garantiti al rifugiato. Tra questi interessa ricordare soprattutto quello al mantenimento del nucleo familiare, che consente allo straniero ammesso alla protezione sussidiaria il ricongiungimento familiare - seppure vincolato ai criteri di reddito e alloggio - e ai familiari, che individualmente non hanno diritto a tale status, di ottenere un permesso di soggiorno per motivi familiari.

La “protezione umanitaria”, in quanto tale, rimane come ipotesi residuale (si descrive più avanti, tra le possibili decisioni delle commissioni territoriali) e per tutti coloro che ne erano già titolari al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo, è prevista una conversione del permesso per protezione sussidiaria, al momento del rinnovo del titolo di soggiorno.

Per il riconoscimento dello status di rifugiato il riferimento rimane la convenzione di Ginevra del 1951 e i requisiti indicati al suo articolo 1. E', tuttavia, interessante riscontrare come la direttiva europea, e con essa lo stesso decreto di recepimento, proponga una declinazione di quanto disposto dalla Convenzione rispetto alle cause di persecuzione. In particolare, in merito alla definizione di “*gruppo sociale*”, la norma contempla finalmente in modo esplicito anche le differenze di genere e l'orientamento sessuale come cause di persecuzione.

Novità di rilievo è data dalla validità temporale dei documenti. Il permesso di soggiorno per asilo, rilasciato ai titolari dello status di rifugiato, ha validità non più biennale ma quinquennale ed è rinnovabile. Il permesso di soggiorno per i titolari dello status di protezione sussidiaria è rilasciato con validità triennale ed è rinnovabile, previa verifica della permanenza delle condizioni che hanno consentito il riconoscimento della protezione. Tale permesso consente comunque l'accesso al lavoro e allo studio ed è convertibile in permesso per motivi di lavoro, sussistendone i requisiti, per l'attività effettivamente svolta. E' importante notare che è espressamente previsto dal

testo della norma che allo straniero con permesso di soggiorno umanitario, rilasciato prima dell'entrata in vigore del decreto qualifiche, sono riconosciuti i medesimi diritti stabiliti dal decreto in favore dei titolari dello status di protezione sussidiaria e al momento del rinnovo è rilasciato un permesso per protezione sussidiaria.

Infine, si sottolinea l'esplicito riferimento che la norma fa alla tutela dei minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale, sancendo quanto già previsto dalla direttiva interministeriale del dicembre 2006 (entrata in vigore nel marzo 2007) in materia:

«Nelle more dell'adozione dei provvedimenti conseguenti [tutela], il minore che abbia espresso la volontà di richiedere la protezione internazionale può anche beneficiare dei servizi erogati dall'ente locale nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati».

Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 – Principali novità

La cosiddetta “*direttiva procedure*” stabilisce quali debbano essere le procedure comuni da adottare rispetto alle richieste d'asilo avanzate nei Paesi membri dell'Unione europea.

La direttiva ha avuto un tormentato cammino, per la difficoltà degli Stati membri di condividere linee comuni in materia di procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato. Questo ha comportato un taglio piuttosto generico della norma che oggettivamente può prestarsi a differenti interpretazioni e applicazioni.

La direttiva fissa, dunque, norme minime essenziali per l'efficacia delle procedure di concessione e di revoca dello status di rifugiato, con l'obiettivo di ridurre le disparità tra le procedure nazionali d'esame e assicurare la qualità delle decisioni negli Stati membri. Le norme contemplate si applicano a tutte le richieste di protezione internazionale, presentate sul territorio degli Stati membri, anche alle frontiere o nelle zone di transito.

Alcuni principi fanno da caposaldo all'intero impianto normativo: una domanda di asilo non può essere respinta per il solo fatto di non essere stata presentata tempestivamente; gli Stati membri devono garantire che le decisioni siano prese sulla base di un esame individuale, obiettivo e imparziale; i richiedenti asilo possono rimanere sul territorio fino a quando non sia adottata una decisione sulla loro domanda.

In un ordinamento come quello italiano, in cui mancava (e manca tutt'ora) una legge organica in materia di asilo, il decreto legislativo n.25/2008 che ha recepito la *direttiva procedure* ha portato a una piccola rivoluzione normativa, andando a modificare le poche norme già esistenti e costituendo, in qualche modo, una base di impianto legislativo sul diritto dei rifugiati.

I *centri di identificazione* sono stati sostituiti con i Centri di accoglienza per richiedenti asilo (c.d. CARA) che – come anche si vedrà nei capitoli successivi – non sono più luoghi di trattenimento dei richiedenti, ma si stanno gradualmente delineando

come strutture di prima accoglienza. Di trattenimento si continua, tuttavia, a parlare qualora il richiedente venga inserito in un centro di permanenza temporanea (CPT).

Per completezza d'informazione si riportano di seguito le previsioni introdotte ma ancora una volta si invita caldamente il lettore a prendere subito visione anche del paragrafo successivo, in cui si scoprirà che alcune disposizioni, qui illustrate, sono state repentinamente modificate da un ulteriore decreto legislativo.

Con il decreto procedure scompare la doppia procedura e la bipartizione tra trattenimento facoltativo e obbligatorio, pertanto le questure inviano presso i CARA i richiedenti protezione internazionale in casi specifici, quando:

- sia necessario verificare o determinare la nazionalità o l'identità del richiedente, ovvero quando lo stesso non sia in possesso dei documenti di viaggio o di identità, ovvero se al suo arrivo nel territorio dello Stato abbia presentato documenti risultati falsi o contraffatti;
- il richiedente abbia presentato la domanda dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo;
- il richiedente abbia presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare;
- il richiedente abbia presentato la domanda - anche se già in precedenza trattenuto in un CPT - essendo destinatario di un provvedimento di espulsione amministrativa⁸. In quest'ultimo caso si registra un cambiamento sostanziale, dato che nella precedente normativa, in caso di espulsione veniva effettuato un trattenimento in un CPT.

Il vero e proprio trattenimento nei CPT avviene invece nei casi in cui il richiedente:

- si trovi nelle condizioni previste dall'articolo 1, paragrafo F, della Convenzione di Ginevra⁹;
- sia condannato in Italia per uno dei delitti indicati dall'articolo 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, ovvero per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione irregolare verso l'Italia e dell'emigrazione dall'Italia verso altri Stati, o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo stesso sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite.
- Sia destinatario di un provvedimento di espulsione, salvo i casi di espulsione per cui è prevista l'accoglienza nei Centri di accoglienza richiedenti asilo (CARA).

⁸ Solo nei casi in cui il richiedente protezione internazionale abbia ricevuto l'espulsione perché entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera o perché si è trattenuto nel territorio dello Stato senza aver chiesto il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno nei termini prescritti per legge.

⁹ Le clausole ostative al riconoscimento dello status di rifugiato si concretizzano nei casi in cui i richiedenti protezione internazionale abbiano commesso: un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità; un crimine grave di diritto comune fuori del paese ospitante prima di essere ammesse come rifugiati; atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite.

Nel caso di minore non accompagnato richiedente protezione internazionale, è confermata la sospensione della richiesta di asilo fino a nomina del tutore, che deve essere nominato dal giudice tutelare nelle quarantotto ore successive alla comunicazione del questore. Come già precedentemente previsto, il tutore è tenuto a prendere immediato contatto con la questura per la conferma della domanda, ai fini di dare seguito all'ulteriore corso del procedimento e all'adozione dei provvedimenti relativi all'accoglienza del minore.

Come anticipato, scompare la “doppia procedura” (ordinaria e semplificata) e si prevedono tempi maggiormente brevi per decidere in merito ad alcune istanze specifiche, previste dalla norma nei casi di:

- domande palesemente fondate;
- domande presentate da richiedenti appartenente alle categorie vulnerabili¹⁰;
- domande presentate da richiedenti per i quali sono stati disposti l'accoglienza in un CARA o il trattenimento in un CPT, fatto salvo il caso in cui l'accoglienza sia disposta per verificare o accertare l'identità del richiedente.

Le *commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale* sono state portate da sette a dieci, e sono state individuate le sedi e le circoscrizioni territoriali in cui le stesse hanno competenza di operare. Al presidente delle commissioni e ai componenti effettivi o supplenti, per ogni partecipazione alle sedute della commissione, è corrisposto un gettone di presenza, determinato con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e finanze.

Una commissione territoriale può omettere l'audizione del richiedente qualora ritenga di avere sufficienti motivi per accogliere la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato, in relazione agli elementi forniti dal richiedente e in tutti i casi in cui risulti certificata - dalla struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il servizio sanitario nazionale - l'incapacità o l'impossibilità di sostenere un colloquio personale.

In caso di audizione davanti alla commissione territoriale di un cittadino straniero appartenente alle cosiddette *categorie vulnerabili* e portatore di particolari esigenze, può essere ammesso al colloquio anche personale di sostegno per prestare la necessaria assistenza.

Nell'assumere una decisione in merito alle singole domande di protezione internazionale, le commissioni territoriali possono:

- riconoscere lo status di rifugiato;
- riconoscere lo status di protezione sussidiaria;
- non riconoscere alcuna protezione;

¹⁰ L'articolo 8 del decreto legislativo n. 140/2005 definisce come vulnerabili «*minori, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale*».

- raccomandare, in via residuale, il rilascio del permesso per motivi umanitari qualora, pur non riconoscendo la protezione sussidiaria, la commissione rilevi la sussistenza di “*gravi motivi di carattere umanitario*”.

Novità assoluta nell’ordinamento italiano è quella relativa alla tutela giurisdizionale dei richiedenti che, a seguito di diniego, presentano ricorso. In tali casi la norma espressamente prevede che il ricorrente rimanga sul territorio nazionale in qualità di richiedente protezione internazionale fino all’esito della seconda istanza. Per la prima volta in Italia viene così introdotto e disciplinato il cosiddetto *ricorso sospensivo*, per anni richiesto al legislatore come ulteriore strumento di tutela dei richiedenti protezione.

Decreto legislativo 3 ottobre 2008, n.159 – Modifiche al decreto legislativo n. 25/2008

Il decreto legislativo n. 159/2008 - pur lasciando intatto l’assetto sancito dal precedente decreto, come appena sopra illustrato - introduce sostanziali modifiche.

Innanzitutto prevede che le *commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale* siano direttamente nominate con decreto del Ministro dell’interno, contrariamente a quanto precedentemente previsto¹¹.

Un’ulteriore modifica prevede una procedura d’urgenza per la nomina del commissario, rappresentante degli enti locali. Infatti, nel caso in cui ci siano situazioni che prevedano interventi immediati, la nomina può essere disposta su indicazione del sindaco del comune in cui ha sede la commissione territoriale, con comunicazione subito successiva alla Conferenza Stato-città e autonomie locali.

Un’altra novità è la disposizione, secondo la quale il prefetto competente stabilisce un luogo di residenza o un’area geografica ove i richiedenti asilo possano circolare, fatto salvo il rilascio del permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale (richiesta asilo) che consente di svolgere attività lavorativa fino alla conclusione della procedura di riconoscimento.

Tra gli obblighi del richiedente asilo viene inserito quello di comparire personalmente davanti alla commissione territoriale e di consegnare i documenti pertinenti ai fini della domanda, incluso il passaporto.

Una modifica di indubbio rilievo è rappresentata dal ritorno alle disposizioni normative precedenti allo stesso decreto legislativo n.25/2008. E’ una sorta di ripristino dello *status quo* e un azzeramento delle nuove norme in materia di trattenimento dei richiedenti asilo. Il decreto legislativo n. 159/2008 dispone, infatti, che per i richiedenti già destinatari di un provvedimento di espulsione amministrativa sia nuovamente previsto il trattenimento in una struttura che ora viene denominata *Centro di identificazione ed espulsione* (CIE) e non più CPT. Si esclude, dunque, per questa tipologia di richiedenti l’accoglienza nei CARA. In ogni caso, sia ben chiaro che il le-

¹¹ Nomina dei commissari con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell’interno.

gislatore prevede il trattenimento dei richiedenti protezione nel CIE anche quando questi abbiano presentato domanda di protezione dopo essere stati destinatari di un atto di respingimento.

Tra le decisioni che la commissione territoriale può adottare, è stata inserita l'ipotesi del *rigetto della domanda per manifesta infondatezza*, qualora risulti la palese insussistenza dei presupposti previsti dal decreto n.25/2008 ovvero risulti che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o di respingimento.

Relativamente all'impugnazione di un diniego di riconoscimento di protezione internazionale rimane inalterato il termine di trenta giorni per la presentazione di ricorso. Detto termine è ridotto a quindici giorni nelle ipotesi di accoglienza all'interno dei CARA e di trattenimento nei CIE.

Rimane altresì inalterato l'effetto sospensivo del provvedimento impugnato. Il ricorso non ha tuttavia un automatico effetto sospensivo nel caso di impugnazione avverso:

- il provvedimento che dichiara inammissibile la domanda di protezione internazionale;
- la decisione adottata dalla commissione territoriale in caso di allontanamento senza giustificato motivo dal centro;
- il rigetto della domanda per manifesta infondatezza.

Il ricorso non ha un automatico effetto sospensivo, altresì, nelle ipotesi di:

- accoglienza nei CARA per avere eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera;
- accoglienza nei CARA per aver presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare;
- trattenimento all'interno di un CIE.

In tutti questi casi, il ricorrente può comunque chiedere al tribunale, contestualmente al deposito del ricorso, la sospensione del provvedimento quando ricorrano gravi e fondati motivi.

Decreto legislativo 3 ottobre 2008 – Modifiche in materia di ricongiungimento familiare

Il decreto legislativo n. 160/2008 apporta modifiche e integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5 che a sua volta andava a modificare gli articoli relativi al ricongiungimento familiare del *Testo unico sull'immigrazione*¹².

Innanzitutto vengono ristrette le categorie di familiari con cui lo straniero può chiedere il ricongiungimento familiare, che sono identificati in:

- coniuge non legalmente separato e di età non inferiore ai diciotto anni (precedentemente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 160/2008 era richiesto il semplice stato di coniugio);

¹² Decreto legislativo n.286/1998.

- figli minori, anche del coniuge o nati fuori del matrimonio, non coniugati, a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso;
- figli maggiorenni a carico, qualora per ragioni oggettive non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute che comporti invalidità totale (precedentemente veniva valutato lo stato di salute senza alcun riferimento alla invalidità);
- genitori a carico, qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza, ovvero genitori ultrasessantacinquenni, qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati, gravi motivi di salute (precedentemente unico presupposto era l'inadeguato sostegno familiare nel paese di origine o di provenienza).

Per la prima volta si contempla nel dettato normativo la previsione del ricorso all'esame del DNA ai fini dell'accertamento del rapporto di parentela. Detto esame da effettuarsi nel caso in cui il rapporto di parentela non possa essere documentato in modo certo mediante certificati o attestazioni, deve essere effettuato a carico degli interessati.

Vengono altresì modificati i parametri relativi al reddito minimo annuo da dimostrare in caso di ricongiungimento. A tal proposito il decreto prevede che il calcolo dell'ammontare del reddito nel caso dei titolari di protezione sussidiaria prescindano dal numero di familiari con i quali intende ricongiungersi.

Relativamente alla procedura di ricongiungimento sono stati aumentati i tempi del silenzio assenso ai fini del rilascio del nulla osta da parte dello sportello unico per l'immigrazione: trascorsi centottanta giorni (precedentemente ne erano previsti novanta) dalla richiesta del nulla osta, l'interessato può ottenere il visto di ingresso direttamente dalle rappresentanze diplomatiche, dietro esibizione della copia degli atti contrassegnata, da cui risulti la data di presentazione della domanda.

PARTE I

IL CONTESTO INTERNAZIONALE E NAZIONALE

«Le foto degli sbarchi degli immigrati clandestini sui giornali sono diventate purtroppo solo una immagine quotidiana che ha perso il suo impatto emotivo. La foto che veramente sarebbe interessante vedere è quella del loro imbarco nel Paese di origine»

Paolo Sorrentino

LA POPOLAZIONE RIFUGIATA NEL MONDO

SOMALIA: 10.000 MORTI NEL 2007. E oltre 3 milioni di profughi

(ANSA) – NAIROBI, 20 SETT 2008 - Dai primi mesi del 2007 allo scorso settembre fonti umanitarie concordi hanno calcolato che circa 10.000 civili somali sono stati uccisi. Sono vittime dei combattimenti sempre più estesi e feroci tra insorti islamici e truppe governative, appoggiate da quelle etiopiche senza il cui supporto sarebbero subito travolte. Nello stesso periodo, e stavolta sono fonti ONU, si valuta che i profughi abbiano superato i tre milioni di persone, quasi la metà dell'intera popolazione somala.

IRAQ: CRISTIANI IN FUGA DA MOSSUL. Dopo le minacce e le violenze contro la loro comunità
(ANSA) – GINEVRA, 17 OTT 2008 - Circa la metà dei cristiani di Mossul, nel nord dell'Iraq, sono fuggiti a causa delle minacce e delle violenze contro la loro comunità. Millecinquecentosessanta famiglie, pari a circa 9.360 persone, risultano sfollate da Mossul, ha affermato l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) citando dati delle autorità irachene. C'è urgente bisogno di cibo, abiti, coperte, acqua potabile ed articoli igienici, ha detto l'UNHCR che ha cominciato a distribuire aiuti.

USATI IN GUERRE 250MILA BAMBINI. Lo rileva Save the Children

(ANSA) – ROMA, 15 OTT 2008 - Sono almeno 250.000 i minori, di cui il 40% bambine, impiegati nel mondo nei conflitti armati. Lo rileva Save the Children. Dal dossier *'Bambini e armi'* emerge che almeno 2 milioni sono stati uccisi negli anni scorsi dal fuoco delle armi leggere, 6 milioni sono rimasti feriti o hanno subito traumi psicologici e 22 milioni sono profughi o sfollati. Nel 2007 gli Stati in guerra hanno speso 17,8 miliardi di dollari in armamenti, 3 volte quanto servirebbe per dare istruzione primaria a tutti i loro bimbi.

di Antonella Romanelli; Lucia Iuzzolini e Soran Ahmad (*Gli arrivi in Italia e le strutture di prima accoglienza*); Martha Matscher (*Servizi di accoglienza ai valichi di frontiera*); Alessandra Camporota (*Il "sistema Dublino"*); Cristina Passacantando e Carolina Scoppola Iacopini (*Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo – MNARA*); Sandra Sarti (*Strumenti di Financial solidarity - Il Fondo europeo per i rifugiati - FER*).

5000 RIFUGIATI IN DUE SETTIMANE PER LE INCURSIONI DEL LRA

(PEACE REPORTER) – REPUBBLICA DEMOCRATICA DEL CONGO, 7 OTT 2008 - Secondo il personale delle Nazioni Unite, almeno cinquemila persone sarebbero arrivate nell'area di Yambo, nel Sudan meridionale, dalla Repubblica democratica del Congo. I rifugiati stanno fuggendo dai villaggi vicino a Dungu, nella provincia Orientale, per le incursioni dei membri del Lord Resistance Army di Laurent Nkunda. Intanto è giunta la notizia che i miliziani di Nkunda hanno attaccato domenica un altro villaggio, portandosi via i bambini e dando fuoco alle abitazioni.

PAKISTAN: 20.000 RIFUGIATI IN FUGA VERSO L'AFGHANISTAN

(AGI) – ROMA, 29 SET 2008 - Circa 20.000 pakistani hanno abbandonato la regione di Bajaur, nel nord del Paese, per rifugiarsi in Afghanistan dopo che l'esercito di Islamabad ha lanciato un'offensiva contro i Miliziani al confine tra i due Paesi. A lanciare l'allarme è l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) che avverte che quasi 4.000 famiglie si sono dirette verso la provincia afgana di Kuna, mentre altre 600 hanno già lasciato il Pakistan nelle ultime settimane a causa dell'intensificarsi degli scontri. *“E' molto difficile prevedere la situazione della sicurezza dall'altra parte del confine, ma speriamo che migliori e la gente possa tornare indietro”*, ha dichiarato Nadir Farhad portavoce dell'agenzia ONU, *“se la situazione non dovesse cambiare dovremo fornire loro assistenza per prepararli ad affrontare l'inverno”*. Recentemente l'UNHCR aveva chiesto circa 17 milioni di dollari per aiutare le decine di migliaia di sfollati a causa del conflitto e delle alluvioni nel Pakistan nord-occidentale. Dopo una lunga serie di attacchi suicidi, tra cui quello che ha devastato l'hotel Marriott ad Islamabad, l'esercito pakistano ha ingaggiato una guerra feroce contro i miliziani nella regione nord-occidentale del paese. Ogni tentativo da parte del governo di Islamabad di trovare un accordo con i miliziani lungo le aree di confine con l'Afghanistan è per il momento fallito.

I movimenti migratori - l'abbandono di un territorio, dove si è svolta la vita della singola persona o del gruppo fino a quel momento, per insediarsi in modo permanente o temporaneo in un altro territorio - sono antichi quanto la storia umana.

Le migrazioni internazionali hanno raggiunto, oggi, dimensioni sconosciute nei secoli precedenti, e la maggior parte di esse, compresa la fuga dei rifugiati e richiedenti asilo, avvengono in e tra paesi del Sud del mondo (come vedremo di seguito), paesi che dispongono di meno risorse per assistere o agevolare l'inserimento dignitoso di un gran numero di persone che migrano.

Perché?

La violazione dei diritti umani, l'instabilità politica, la disgregazione della struttura sociale tradizionale, i confini arbitrari, la mancanza di prospettive per il futuro, il peggioramento delle condizioni di vita, le cause economiche, l'equilibrio nel mercato del lavoro, le cause demografiche e i disastri ambientali sono tutte possibili cause che spingono ad abbandonare il proprio paese. In maniera forzata.

Alla luce di questa lunga elencazione, tentando un'immedesimazione nei panni di chi fugge, viene da commentare: *“Tu avresti fatto lo stesso”*, come citava lo slogan utilizzato per una campagna di sensibilizzazione sui richiedenti asilo e rifugiati¹³.

¹³ Campagna di sensibilizzazione del progetto Equal META, <http://www.equal-meta.it/default.htm>

I numeri dei rifugiati

Per una esaustiva panoramica della situazione della popolazione rifugiata nel mondo, è d'obbligo avere come riferimento i dati forniti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite (UNHCR), che, per suo specifico mandato, fornisce protezione internazionale e assistenza materiale in primo luogo ai rifugiati in paesi stranieri e alle persone che rientrano nella propria terra dopo un soggiorno forzato all'estero. A questi si aggiungono, da qualche anno, gli sfollati all'interno del proprio stesso Paese.

I dati pubblicati dall'UNHCR nel "2007 Global trends"¹⁴, mostrano come, alla fine dell'anno, vi erano 11,4 milioni di rifugiati al di fuori dei loro Paesi d'origine e 26 milioni di sfollati, fuggiti a guerre o persecuzioni.

In totale, le persone cui l'Agenzia per i rifugiati fornisce assistenza sono attualmente 31,7 milioni. Nello stesso rapporto, vi sono dati su altre categorie di competenza dell'UNHCR, tra cui gli apolidi, i richiedenti asilo, i rifugiati rimpatriati, gli sfollati che hanno fatto ritorno a casa ed altri gruppi¹⁵. Dai 31,7 milioni di persone che hanno diritto a ricevere assistenza dall'UNHCR sono esclusi i 4,6 milioni di rifugiati palestinesi di cui si occupa in maniera specifica l'UNRWA¹⁶ (*UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*), l'agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati palestinesi del Vicino Oriente.

¹⁴ Il rapporto "Global Trends 2007" è disponibile (in inglese) all'indirizzo web: www.unhcr.org/statistics

¹⁵ Beneficiari dell'UNHCR sono i rifugiati, i rifugiati rimpatriati, i richiedenti asilo, gli apolidi, le persone sfollate all'interno del proprio paese e altre persone di competenza.

RIFUGIATO: il diritto internazionale definisce rifugiato chiunque si trovi al di fuori del proprio paese e non possa ritornarvi a causa del fondato timore di subire violenze o persecuzioni. I rifugiati sono riconosciuti tali dai governi o dall'UNHCR stesso secondo la definizione contenuta all'articolo 1 della convenzione di Ginevra del 1951.

RIFUGIATO PRIMA FACIE: Le Nazioni Unite prevedono una "procedura collettiva di eleggibilità" che consente di considerare come rifugiato ogni singolo appartenente a un determinato gruppo, a causa di circostanze oggettive. Si tratta generalmente di gruppi di persone in fuga dal Paese di origine a causa di conflitti, scontri violenti, avvenimenti politici, disordini e altri accadimenti che si ripercuotono sulle persone in fuga, pur non essendo le stesse dirette protagoniste (così come previsto dall'articolo 1 della convenzione di Ginevra). Solitamente i *refugiati prima facie* sono presenti nei Paesi limitrofi alle zone di crisi.

RIFUGIATO RIMPATRIATO: L'UNHCR assiste i rifugiati nella fase di ritorno volontario a casa. Una volta che questo avviene, l'agenzia li aiuta a reintegrarsi nei paesi di origine e vigila sulla loro sicurezza. La durata di questa attività varia da caso a caso, ma raramente supera i due anni.

RICHIEDENTE ASILO: di questa categoria fanno parte coloro che, lasciato il proprio paese d'origine e avendo inoltrato una richiesta di asilo, sono ancora in attesa di una decisione da parte delle autorità del paese ospitante, riguardo al riconoscimento dello status di rifugiato o di altra forma di protezione internazionale.

APOLIDE: l'apolide è una persona che nessuno Stato riconosce come proprio cittadino. L'Alto Commissariato promuove l'adesione degli Stati alla Convenzione del 1954 relativa allo status degli apolidi e alla Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia.

SFOLLATO: a seguito di una richiesta del Segretario Generale delle Nazioni Unite, da qualche anno l'Alto Commissariato ha progressivamente esteso protezione e assistenza anche ad alcune categorie di persone che non sono incluse nel mandato originario dell'organismo, contemplato nella convenzione di Ginevra del 1951 e nel Protocollo di New York del 1967 sul diritto dei rifugiati. Tra questi, il gruppo principale è costituito dagli sfollati, persone costrette ad abbandonare i propri territori per gli stessi motivi dei rifugiati ma che a differenza di questi non hanno attraversato i confini nazionali. Il termine internazionale per definire gli "sfollati" è IDP, Internally Displaced Person.

¹⁶ Cfr. <http://www.un.org/unrwa/>

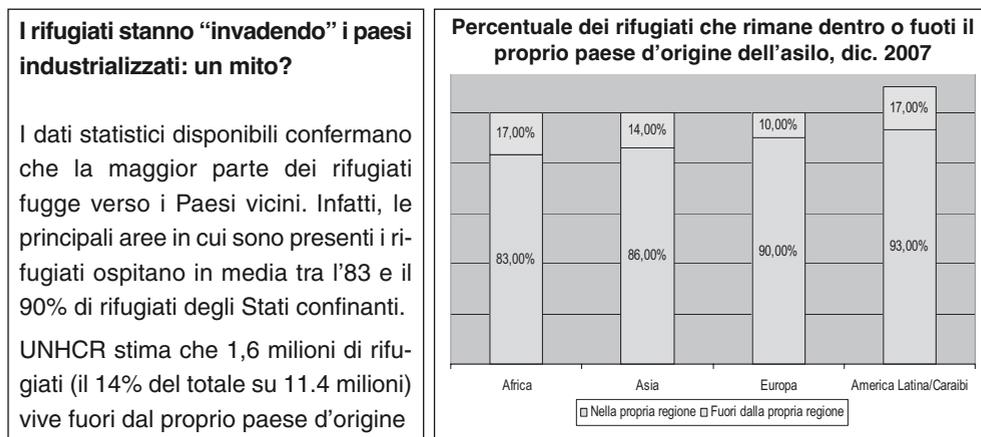
Tabella 1 – Persone di competenza dell’UNHCR per status. Dicembre 2007

Regione	Rifugiati ¹⁷	Richiedenti Asilo	Rifugiati rimpatriati	Sfollati e altre persone di competenza	Totale
Africa	2.498.300	272.300	302.600	7.658.400	10.731.600
Asia	6.300.700	69.200	421.600	6.933.900	13.725.500
Europa	1.569.200	234.200	6.400	1.224.000	3.033.800
America Latina e Caraibi	530.500	41.100	30	3.000.000	3.571.700
America del Nord	470.000	121.400	-	-	578.400
Oceania	34.900	1.700	-	-	36.600
Totale	11.390.700	740.000	730.600	18.816.300	31.677.700

Fonte: Dati UNHCR 2007

I gruppi più numerosi di rifugiati di cui si occupa l’UNHCR, dopo gli Afgani (circa 3 milioni sono ancora rifugiati, la maggior parte dei quali in Pakistan ed in Iran) e gli Iracheni (circa 2 milioni dei quali sono fuggiti fuori dal paese, perlopiù in Siria ed in Giordania), sono i Colombiani (552mila persone che si trovano in una situazione simile a quella dei rifugiati pur non essendo tutti tecnicamente tali), i Sudanesi (523mila) ed i Somali (457mila). L’aumento del numero di rifugiati nel 2007 rispetto all’anno precedente è dovuto in gran parte alle difficili condizioni di sicurezza in Iraq. I primi paesi d’asilo dei rifugiati nel 2007 sono stati il Pakistan, la Siria, l’Iran, la Germania e la Giordania. Il Pakistan continua ad essere il paese d’asilo con un maggior numero di rifugiati (2 milioni), principalmente perché include gli afgani registrati che vivono fuori dai campi profughi.

Tabella 2 – Presenza dei rifugiati nei territori di crisi. “2007 Global Trends”, UNHCR



¹⁷ Il dato comprende sia i rifugiati riconosciuti come tali (da Stati di accoglienza o da UNHCR), nonché altre persone in situazione simili ai rifugiati.

C'è da sottolineare che la maggior parte dei rifugiati, inoltre, è ospitata nelle regioni di provenienza o rimane nel proprio paese, e non nei paesi industrializzati.

Nel 2007 sono state presentate 647.200 domande individuali d'asilo ai governi o agli uffici UNHCR presenti in 154 paesi. L'aumento rispetto al 2006 – il primo da quattro anni a questa parte – è stato del 5% ed è dovuto, secondo il rapporto, al numero considerevole di iracheni che hanno cercato asilo in Europa.

I primi paesi d'origine dei richiedenti asilo nel mondo sono stati l'Iraq (52mila domande inoltrate), la Somalia (46.100), l'Eritrea (36mila), la Colombia (23.200), la Federazione Russa (21.800), l'Etiopia (21.600) e lo Zimbabwe (20.700).

Per quanto riguarda, invece, i paesi dove sono state presentate le domande d'asilo, ai primi posti si trovano gli Stati Uniti d'America (50.700), il Sudafrica (45.600), la Svezia (36.400), la Francia (29.400), il Regno Unito e il Canada (entrambi 27.900) e la Grecia (25.100).

Il rapporto sottolinea un altro dato: i tassi di riconoscimento dello status di rifugiato variano molto da paese a paese. Tra gli iracheni, per esempio, nessuno ha ottenuto lo status dalla Grecia, mentre la Germania l'ha riconosciuto a due terzi dei richiedenti. Nel Regno Unito solo il 15% delle domande è stato accolto con il riconoscimento dello status, la Svezia invece ha garantito protezione a quasi tutti coloro che l'avevano chiesta.

Un diritto umano fondamentale che, a 60 anni dalla Dichiarazione universale dei diritti umani, è tutt'altro che scontato.

A fronte della formale presentazione delle domande di asilo, là dove sia prevista una procedura di riconoscimento della protezione, con organi preposti dagli Stati ospitanti o direttamente dall'Alto Commissariato, non si può tralasciare il fatto che in molte aree di crisi, dove - come visto - si concentra la stragrande maggioranza dei migranti forzati, non si procede a un'applicazione della convenzione di Ginevra *tout court* (con l'esame del singolo caso), ma si interviene con misure di protezione e assistenza che riguardano interi gruppi, nei confronti dei quali si applica una "procedura collettiva di eleggibilità" (*prima facie*), a fronte di situazioni generalizzate di carattere oggettivo¹⁸.

Circa 731mila rifugiati sono potuti tornare a casa usufruendo di programmi di rimpatrio volontario. Le maggiori operazioni hanno visto coinvolti i rifugiati provenienti dall'Afghanistan (374mila rientri nel 2007), dal Sudan meridionale (130.700), dalla Repubblica Democratica del Congo (60mila), dall'Iraq (45.400) e dalla Liberia (44.400). Nel corso del 2007, inoltre, circa 2,1 milioni di sfollati interni hanno fatto ritorno nelle zone d'origine.

¹⁸ Infra nota 15.

Inoltre, è aumentato in maniera significativa il numero di casi sottoposti ai governi per il reinsediamento¹⁹. L'UNHCR ha presentato 99mila domande individuali di reinsediamento ai governi che aderiscono al programma, la cifra più alta da quindici anni a questa parte e con un aumento dell'83% rispetto all'anno precedente. Tuttavia, va notato come meno dell'1% dei rifugiati presenti nel mondo usufruiscono di programmi di questo genere: alla fine del 2007, sono stati 75.300 i rifugiati reinsediati in Paesi di accoglienza.

Tra il 2007 e il 2008 anche lo Stato italiano ha attuato un programma di reinsediamento, promosso da UNHCR e realizzato dal Ministero dell'interno (Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione) in collaborazione con la provincia di Rieti e con il Consiglio Italiano per i Rifugiati. Il programma ha coinvolto due gruppi di rifugiati eritrei ed etiopi, individuati da UNHCR in strutture di trattenimento in Libia.

Infine, come ultimo dato, si vuole rimarcare la diminuzione degli apolidi. Circa tre milioni di persone hanno acquisito la nazionalità nel 2007. Ciò è stato reso possibile, principalmente, grazie alle modifiche apportate alla legislazione in Nepal e in Bangladesh, regolarizzando circa 2,6 milioni di persone. Si stima che vi siano ancora circa 12 milioni di apolidi in tutto il mondo, ma i dati non sono in alcun modo esaustivi.

LA POPOLAZIONE RIFUGIATA IN EUROPA

Sempre secondo UNHCR, alla fine del 2007, i rifugiati in Europa hanno raggiunto 1.585.300 unità, il 14% della popolazione rifugiata nel mondo.

Con le sue complessive 332.400 domande d'asilo nel 2007, l'Europa rimane la principale destinazione per chi chiede asilo.

Qui 44.100 richiedenti asilo hanno ottenuto lo status di rifugiato in base alla convenzione di Ginevra del 1951 e altre 49.200 persone una protezione complementare (protezione sussidiaria o umanitaria). Entrambe le forme di protezione sono

¹⁹ Il reinsediamento è una delle tre "soluzioni durature" per intervenire, quando la situazione dei migranti forzati si protrae nel tempo (le altre due sono il rimpatrio assistito e l'integrazione nei Paesi di asilo). Essa comporta la selezione e il trasferimento di rifugiati da uno Stato nel quale hanno cercato protezione, verso un terzo paese che ha accettato di concedere loro un diritto di residenza permanente. Si può ricorrere al reinsediamento in casi nei quali i profughi non possono rientrare nel loro paese di origine né ottenere efficace protezione o essere integrati nello Stato in cui hanno presentato la loro prima richiesta di asilo. Si tratta di un regime di protezione che non può funzionare autonomamente, ma dovrebbe formare parte integrante di un complesso più ampio di misure di protezione. Tradizionalmente in materia di reinsediamento vengono perseguiti tre obiettivi, di importanza equivalente: la protezione, la messa a disposizione di soluzioni durature, nonché la divisione degli oneri con i paesi ospiti. I programmi di reinsediamento possono anche rispecchiare priorità nazionali come la politica estera o la politica nazionale nei confronti dei gruppi etnici (Infra *Verso un più ordinato e gestito ingresso nell'Unione Europea delle persone che necessitano di protezione internazionale*, atti del seminario internazionale 13-14 ottobre 2003 CIR).

significativamente aumentate rispetto al 2006, rispettivamente del 33% la prima e del 45% la seconda.

Un quarto di tutte le decisioni positive in Europa, nel 2007, sono state riconosciute ai richiedenti asilo iracheni. Gli altri richiedenti che hanno ottenuto la protezione internazionale provenivano dalla Federazione Russa, dalla Somalia, dall'Eritrea e dalla Serbia.

DIRITTI: L'AGENZIA ONU PER I RIFUGIATI PUNTA L'ATTENZIONE SUGLI IRACHENI (IPS) – WASHINGTON, 18 APR 2007 - Dall'invasione americana dell'Iraq nel 2003, circa quattro milioni di iracheni sono stati sfollati dentro e fuori il Paese: l'esodo più massiccio in Medio Oriente dopo la creazione di Israele, nel 1948.

(...) Quattro anni dopo la caduta del governo di Saddam Hussein, si registrano circa 1.9 milioni di Iracheni sfollati dentro il Paese, e più di due milioni fuggiti all'estero. Tra i vicini dell'Iraq, Siria e Giordania hanno ospitato la maggioranza dei rifugiati: rispettivamente 1,2 milioni e 750.000. L'UNHCR stima inoltre la presenza di 100.000 sfollati in Egitto, 54.000 in Iran, 40.000 in Libano e 10.000 in Turchia. La popolazione irachena è di 26 milioni di persone. Molti Iracheni erano partiti prima della caduta di Saddam nel 2003, ma di questi, 300.000 sono rientrati nei due anni seguenti. La tendenza si è poi invertita, soprattutto dopo il bombardamento, 14 mesi fa, della moschea venerata dagli Sciiti di al-Askari, a Samarra, e il conseguente intensificarsi delle violenze nel Paese: da allora, sono fuggiti 800.000 Iracheni. Gli spostamenti continuano al ritmo di 50.000 persone al mese, secondo l'UNHCR. Un altro rapporto dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), con sede a Ginevra, registra più di 1.000 iracheni sfollati ogni giorno a causa delle violenze settarie. Circa 160.000 iracheni sarebbero fuggiti verso nord in Kurdistan, dove c'è una scarsa disponibilità di aiuti, visto che il governo Usa, quello iracheno e l'ONU non hanno "riconosciuto le dimensioni della crisi", secondo l'organizzazione internazionale di aiuti *Refugees International*, come riportato dal *New York Times*. Il numero fornito dall'organizzazione, di 160.000 iracheni sfollati in Kurdistan, si basa sulle stime della irachena *Red Crescent Society* (...)

RICHIEDENTI E TITOLARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE IN ITALIA

Nel 2007, secondo i dati UNHCR, i rifugiati riconosciuti in Italia erano 38.068 (e 886 gli apolidi), appartenenti a 40 nazionalità diverse e provenienti soprattutto dal Corno d'Africa e dal Medio Oriente.

Durante l'anno 2007 sono pervenute alle Commissioni territoriali 14.053 nuove domande d'asilo. Si sottolinea, quindi, la tendenza ad un aumento delle domande di protezione internazionale, già avviata nel 2006 (+ 36%), non solo in Italia ma anche in Grecia, Spagna, Portogallo e Cipro. Circa il 50% delle domande è stato inoltrato da persone giunte in Italia via mare.

Tabella 3 – Il lavoro delle Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato, 2007

	Roma	Crotone	Trapani	Siracusa	Foggia	Milano ²⁰	Gorizia	TOTALI
Domande pervenute	2.277 16,20%	2.724 19,38%	1.575 11,21%	1.926 13,71%	2.614 18,60%	1.204 8,57%	1.733 12,33%	14.053
Domande esaminate	1.774	2.748	1.450	1.660	2.606	2.056	1.215	13.509
Di cui:	13,13%	20,34%	10,73%	12,29%	19,29%	15,22%	8,99%	
Rifugiati riconosciuti	372 26,42%	408 28,98%	93 6,61%	104 7,39%	105 7,46%	157 11,15%	169 12,00%	1.408
Dinieghi senza protezione umanitaria	819 16,69%	841 17,14%	340 6,93%	784 15,97%	477 9,72%	1269 25,86%	378 7,70%	4.908
Dinieghi con protezione umanitaria	380 6,01%	1.362 21,56%	1.017 16,10%	768 12,16%	1.828 28,93%	627 9,92%	336 5,32%	6.318
Altri esiti²¹	203 23,20%	137 15,66%	0 0,00%	4 0,46%	196 22,40%	3 0,34%	332 37,94%	875

Fonte: Commissione nazionale per il diritto di asilo. Elaborazione dati del Servizio centrale dello SPRAR

Delle 14.053 domande pervenute alle commissioni territoriali, ne sono state esaminate 13.509, con il seguente esito: 1.408 rifugiati riconosciuti (10,4%), 6.318 dinieghi con protezione umanitaria (46,7%), 4.908 dinieghi senza protezione umanitaria, 875 altri esiti (rinuncia, casi Dublino, irreperibili).

Tab. 4 - Esiti dell'esame delle domande di asilo in Italia, 2007

	Valori assoluti	%
Totale domande esaminate dalle Commissioni territoriali (96,13% delle pervenute)	13.509	100,00%
DI CUI:		
Riconosciuti	1.408	10,42%
Dinieghi senza protezione	4.908	36,33%
Dinieghi con protezione	6.318	46,77%
Altro esito ²²	875	6,48%

Fonte: Commissione nazionale per il diritto di asilo. Elaborazione dati del Servizio centrale dello SPRAR

²⁰ A partire dal 1 giugno 2007 alla Commissione territoriale di Milano non sono state inviate domande di asilo, poiché – in base a quanto disposto dal Presidente della Commissione nazionale, ai sensi dell'ordinanza di protezione civile n. 29/03/2007 – le istanze di competenza di detta commissione territoriale, fino al 30/11/2007, sono state esaminate dalle Commissioni di Roma e Gorizia.

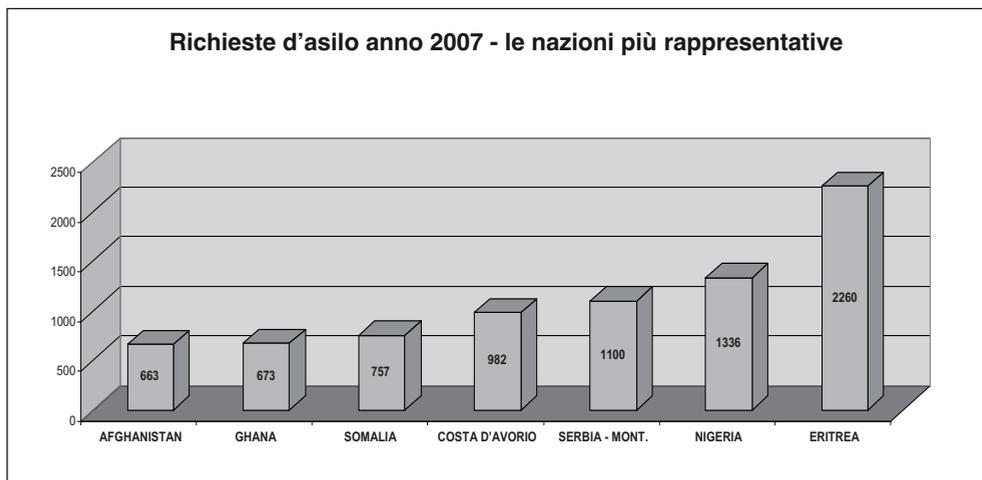
²¹ Per altro si intendono: rinunce; casi Dublino; irreperibili.

²² Vedi nota sopra.

Nel guardare agli esiti del lavoro delle commissioni territoriali, si rileva come il 57,19% delle persone che hanno presentato domanda di asilo hanno ottenuto una forma di protezione (10,42% lo status di rifugiato e 46,77% la protezione umanitaria). Come si vedrà più avanti nel Rapporto, questo dato appare coincidere nettamente con il trend dei beneficiari dei progetti territoriali dello SPRAR, che nel 2007 hanno accolto per il 46% titolari di protezione umanitaria e per il 13% rifugiati: per un totale del 59% degli accolti.

Le persone che hanno chiesto asilo in Italia provengono soprattutto dall’Africa (60%, in particolare da Eritrea, Nigeria, Costa d’Avorio, Somalia e Ghana), dall’Europa (22%, soprattutto da Serbia-Montenegro) e dall’Asia (17%, soprattutto dall’Afghanistan). Tra i rifugiati riconosciuti nel 2007, più numerosi sono gli eritrei, gli afgani, gli etiopi e i sudanesi. I titolari di protezione umanitaria provengono soprattutto da Eritrea, Costa d’Avorio, Somalia e Afghanistan.

Grafico 1 – Nazionalità più rappresentative tra le richieste d’asilo, anno 2007

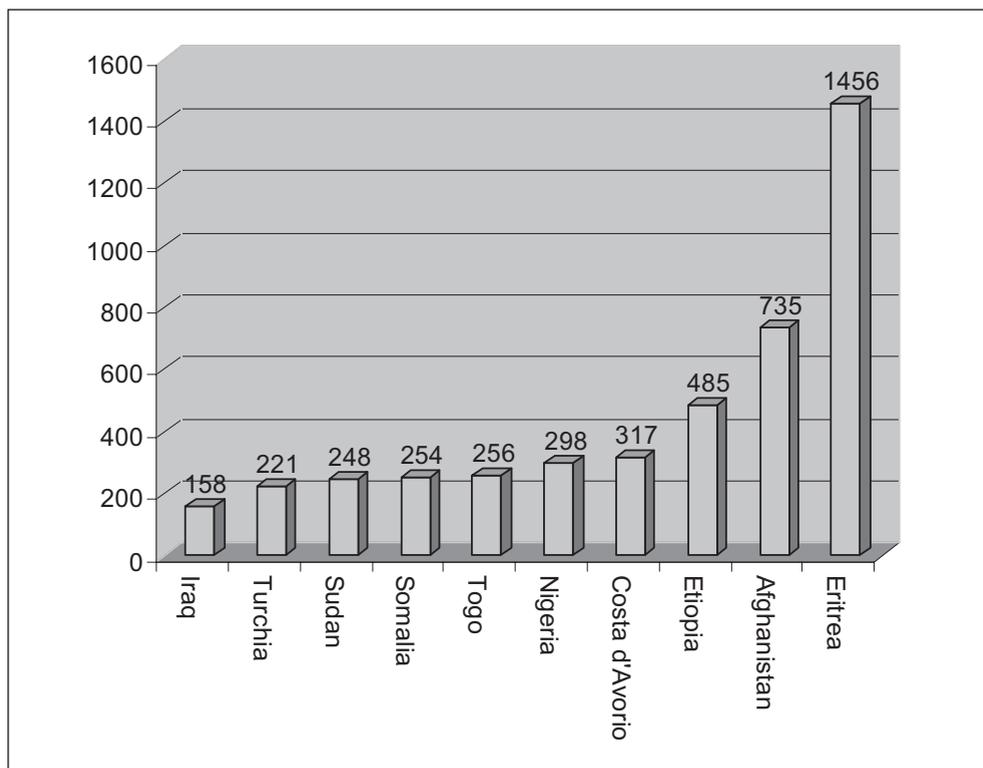


Fonte: Commissione nazionale per il diritto di asilo, 2007. Elaborazione Servizio centrale SPRAR

Come si nota nel grafico, il numero di richiedenti asilo provenienti dall’Eritrea rimane il più alto e, rispetto al 2006, è aumentato il numero delle domande d’asilo da parte dei cittadini nigeriani e degli ivoriani. In controtendenza rispetto al 2006, sono aumentate le richieste d’asilo di persone provenienti dalla Serbia e, in particolare, dal Kosovo.

Analizzando i dati della Commissione nazionale relativamente alle nazionalità più rappresentative dei richiedenti asilo in Italia (grafico 1), si rileva che la tendenza della

Grafico 2 – Nazionalità più rappresentative beneficiari SPRAR, anno 2007



Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale, 2007

presenza di persone provenienti da Paesi come l'Eritrea, l'Afghanistan, la Costa d'Avorio, la Nigeria, la Somalia viene confermata – seppur non nello stesso ordine – anche tra i beneficiari del Sistema di protezione (grafico 2).

Al contrario, invece, va notata tra le prime dieci nazionalità nello SPRAR la totale assenza della Serbia-Montenegro, che nella ideale classifica dei Paesi di provenienza di richiedenti asilo si colloca al terzo posto. Un dato interessante, considerando che a fronte della perdurante instabilità di alcune zone degli Stati balcanici, sono fortemente diminuiti i beneficiari dell'accoglienza, provenienti da quei Paesi, che pure furono al centro delle prime esperienze italiane di rete di progetti territoriali²³.

²³ Ci si riferisce al progetto Azione comune, avviato nel 1999 per garantire accoglienza alle persone in fuga dal Kosovo. Si vedano anche in questo Rapporto le prime battute dei capitoli in "Il modello italiano". Nonché *Rapporto Annuale sul Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. Anno 2006* (a cura del Censis. Edizioni Anci Servizi), pag. 4.

GLI ARRIVI IN ITALIA E LE STRUTTURE DI PRIMA ACCOGLIENZA

L'arrivo in Italia di persone in fuga dai loro Paesi (per le tante e varie cause, sopra accennate) è una realtà molto complessa, che si snoda e si compone in molteplici variabili: le stesse modalità di arrivo, l'accesso alla procedura da parte dei richiedenti protezione internazionale, le forme di accoglienza e le strutture a questa adibite, l'individuazione delle condizioni fisiche e psichiche delle persone, le forme di tutela. Le righe che seguono hanno l'obiettivo di contribuire a un inquadramento generale di questa realtà.

Gli sbarchi sulle coste siciliane

I dati del Ministero dell'interno indicano che nel 2008 – tra gennaio e agosto – sono arrivati via mare in Italia 20.967 cittadini stranieri, il 55% in più rispetto all'anno precedente (nel 2007 nello stesso periodo erano state, infatti, 13.529).

Gli arrivi con sbarco hanno interessato prevalentemente la Sicilia, quindi la Sardegna, la Calabria e, infine, la Puglia.

Tabella 1 – Arrivi di cittadini stranieri in Italia, via mare. Gennaio/agosto 2008

Regione	N. delle persone	N. degli eventi di sbarco
Sicilia	19.323	346
Sardegna	1.247	87
Calabria	379	7
Puglia	18	2
TOTALE	20.967	442

Fonte: Ministero dell'interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Nel guardare in dettaglio i dati riportati nella tabella n.1, non si può fare a meno di constatare quanto siano cambiate le rotte dei trafficanti di esseri umani nell'arco di poco tempo. Fino a meno di dieci anni fa la Puglia era la regione maggiormente coinvolta dagli sbarchi di migranti, al punto che la legge varata nel 1995, che prevede l'allestimento di strutture di prima accoglienza, era stata denominata *Legge Puglia*. Attualmente, a seguito del cambiamento delle rotte migratorie, la stessa legge viene applicata per attivare centri anche in Sardegna o per rinforzare le misure di pronta ospitalità in Sicilia, oggi vero crocevia del Mediterraneo dei migranti.

I dati del Ministero indicano, inoltre, quali sono le nazionalità delle persone arrivate via mare in Italia, sempre per il periodo gennaio/agosto 2008. Si tratta di cittadini stranieri provenienti soprattutto da Somalia (19,36%), Nigeria (17,62%), Eritrea (11,76%), Tunisia (9,05%); Ghana (7,13%), Algeria (6,73%), Egitto (5,68%), Marocco (4,46%), Costa d'Avorio (2,12%) e India (1,76%). Il che induce a considerare che, al cambiare della geografia degli approdi, è cambiata altresì quella delle partenze, caratterizzata attualmente da una forte prevalenza di Paesi africani, seguiti da Stati dell'Asia del medio e vicino oriente e del sud-est asiatico.

Si, può, infine, sottolineare che nei primi otto mesi del 2008 gli approdi a Lampedusa sono stati pari a 17.490 (con una crescita dell'87% rispetto all'anno precedente) e per questo sull'isola il Ministero dell'interno ha promosso un progetto europeo che vede la partecipazione di UNHCR, OIM, Save the Children e Croce Rossa. Si tratta del progetto *Praesidium* che nel 2008 è arrivato alla sua terza edizione e, oltre alla Sicilia, coinvolge anche le altre tre regioni interessate dagli sbarchi: Sardegna, Calabria e Puglia. A Lampedusa, inoltre, da qualche anno, è anche stabile la presenza di Medici Senza Frontiere.

I centri per migranti nelle aree di sbarco e primo arrivo

I centri che accolgono, ospitano o trattengono migranti hanno status differenti a seconda delle funzioni per le quali sono stati allestiti.

Come detto sopra, il *centro di primo soccorso* per antonomasia è quello di Lampedusa, dove vengono portati i migranti intercettati e soccorsi in mare, spesso anche vittime di naufragio²⁴.

La permanenza all'interno dei centri di primo soccorso dura il tempo necessario a un primo rilievo dei dati personali. Successivamente, nei confronti di migranti che non abbiano l'intenzione di presentare domanda di protezione internazionale, si dispone l'espulsione (o il respingimento) e un eventuale trattenimento all'interno di un *centro di permanenza temporanea e assistenza (CPT)*, che la recente normativa²⁵ ha rinominato *centro di identificazione e di espulsione (CIE)*. Se il cittadino migrante presenta domanda di protezione, il suo trasferimento avviene in centri che, fino al 2008, erano denominati *centri di identificazione (CDI)*, e che successivamente hanno preso la dicitura di *centri di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati (CARA)*²⁶.

In relazione alla crescita del numero di sbarchi nel corso del 2008 e all'inevitabile aumento delle domande di protezione internazionale²⁷, sono stati attivati ulteriori centri governativi, aggiuntivi ai CARA già esistenti (prima CDI) di Crotone, Foggia, Cassibile, Caltanissetta, Trapani, Bari, Brindisi, Gradisca d'Isonzo e Milano.

Attualmente sono circa 40 le strutture di recente allestimento con funzioni analoghe ai CARA e sono dislocate su tutto il territorio nazionale, per un totale di oltre 8.000 posti: dal Friuli Venezia Giulia, alla Lombardia, alla Sicilia, passando per la Toscana, il Lazio e le Marche. Per il tramite del Ministero dell'interno, sono state sottoscritte

²⁴ Si stima che le persone che hanno perduto la vita nel Canale di Sicilia dal 1994 a oggi sono state 3.121. Nel 2007 sono state almeno 556 (di cui 410 dispersi e 146 cadaveri recuperati). Nel 2008, fino al 30 ottobre, se ne stimano già 635. (fonte: <http://fortresseurope.blogspot.com/> il sito di *Fortress Europe*, una rassegna stampa che dal 1988 raccoglie la memoria delle persone morte nell'intento di arrivare in Paese di accoglienza).

²⁵ Il decreto legislativo n. 25/2008.

²⁶ Come previsto dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 25/2008.

²⁷ I flussi migratori verso l'Italia sono misti e, non essendoci "corridoi umanitari" per chi intenda cercare protezione, è inevitabile che coinvolgano al tempo stesso indistintamente migranti economici e migranti forzati.

convenzioni per l'accoglienza di richiedenti protezione internazionale tra le prefetture e gli enti che avevano dato la disponibilità ad assumere la gestione delle strutture. Alcuni centri sono stati allestiti *ex novo*, altri hanno avuto un'attivazione in immobili adibiti *ad hoc* per l'uso, altri ancora si sono installati presso strutture alberghiere o scolastiche. La disponibilità dei posti all'interno di questi centri è stata prevista per un periodo definito all'interno delle singole convenzioni (tendenzialmente limitate al 31 dicembre 2008).

I nuovi posti messi a disposizione sono stati riempiti in gran parte dalle persone provenienti da Lampedusa e hanno offerto un tipo di accoglienza eterogenea, per quanto riguarda i servizi di assistenza e orientamento previsti dall'art. 11 del decreto legislativo n.303/2004. L'incremento della ricezione ha creato anche differenze di gestione, che sono state marcate in merito agli standard di accoglienza applicati, in relazione alle problematiche affrontate dagli operatori per la tutela dei casi vulnerabili, nonché per la predisposizione di una seconda accoglienza all'interno del Sistema di protezione.

Come ricordato ampiamente nei primi capitoli di questo rapporto dedicati alla normativa sull'asilo, in Italia - in adeguamento al resto d'Europa - sono stati approntati una serie di strumenti legislativi al fine di gestire la realtà delle migrazioni forzate. I decreti legislativi n.251/2007 e n.25/2008 (così come subito dopo modificato dal decreto legislativo n.159/2008) costituiscono uno sforzo ulteriore per instaurare, anche in Italia, una piattaforma comunitaria sul diritto d'asilo.

I decreti, informalmente chiamati "*qualifiche*" e "*procedure*", fissano i requisiti minimi ed essenziali per l'efficacia delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale e tendono a garantire l'armonizzazione operativa delle pratiche di protezione, accoglienza e integrazione di richiedenti protezione internazionale.

I due decreti hanno introdotto novità sostanziali nel sistema di asilo italiano, ampliando il concetto di accoglienza di richiedenti protezione internazionale in luoghi che garantiscano agli stessi un'ospitalità che tuteli i diritti e la dignità della persona, nonché l'unità del nucleo familiare. Questo approccio, squisitamente ricollegabile ai progetti territoriali del Sistema di protezione, ora lo si vuole applicare anche ai CARA, istituiti proprio dalle nuove norme.

In questa ottica di recepimento dei criteri base della normativa comunitaria, l'ordinamento italiano ha effettuato un passo importante. Nell'intenzione del legislatore la disciplina normativa supera il concetto di trattenimento previsto all'interno dei *centri di identificazione* (CDI) per approdare ad una nuova accezione di ospitalità all'interno dei CARA.

Questo passaggio da trattenimento a ospitalità è essenziale, in quanto è circa il 60% dei richiedenti che transita all'interno di un CARA. Infatti, nel riprendere i dati presentati nella tabella n.3 del capitolo precedente (relativa al lavoro delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale) e isolando i dati delle commissioni di Siracusa, Trapani, Crotone e Foggia (competenti per l'esame

delle domande di asilo nei CDI/CARA del sud Italia) risulta che nel 2007 circa il 62,90% delle domande di asilo, per un valore assoluto di 8.839 richiedenti, sia stato di loro competenza. Si può stimare, dunque, che circa sei richiedenti su dieci sono transitati per i centri di identificazione.

In questo senso appare essenziale – anche alla luce dei dati che saranno presentati più avanti e che raccontano di una crescente emersione di casi vulnerabili proprio all'interno dei CARA – rafforzare gli sforzi, affinché all'interno delle strutture di prima accoglienza possano essere garantiti servizi alle persone di assistenza, orientamento e informazione, secondo standard uniformi, già ampiamente testati e sperimentati all'interno dello SPRAR.

Il Sistema di protezione per i CARA

Nel 2007 il Servizio centrale ha coordinato, con il supporto e sotto la supervisione del Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, un progetto promosso da ANCI e sostenuto con i fondi straordinari dell'otto per mille. Il progetto - finalizzato a supportare e monitorare gli enti locali che attivavano i servizi di insegnamento della lingua italiana, di informazione e assistenza legale, di sostegno socio-psicologico e di informazione sui programmi di rimpatrio volontario²⁸ - è stato realizzato in partenariato con ACNUR, ASGI e OIM.

Attraverso le attività del progetto si sono potuti fornire strumenti e anche spunti di riflessione agli enti che a vario titolo sono coinvolti nella gestione dei centri. Si è ottenuta una fotografia attendibile e concreta della situazione complessiva all'interno delle strutture, anche attraverso la rilevazione dei servizi offerti ai richiedenti protezione internazionale. Di conseguenza, questo ha consentito di formulare raccomandazioni, allo scopo di poter rafforzare gli standard di intervento all'interno degli stessi centri.

Si sono realizzati incontri di formazione, sia a livello nazionale che locale, direttamente presso le strutture, affrontando i temi dell'orientamento legale, dell'accesso alla procedura di asilo, di presa in carico delle persone sul piano psico-sociale. Si sono organizzati momenti di aggiornamento in favore dei mediatori linguistici e interculturali e si sono prodotti materiali di supporto, sia per gli operatori che per i richiedenti²⁹.

Sono stati creati collegamenti e momenti di confronto tra gli enti e gli operatori (istituzionali e non) attivi nei CARA, gli enti di tutela, le differenti amministrazioni coinvolte, il Servizio centrale e lo SPRAR nella sua interezza, il Ministero dell'interno e ANCI: si è, dunque, data vita a un circuito virtuoso, condizione fondamentale cui fare riferimento, se si vuole guardare alla costituzione in Italia di un sistema unico di accoglienza.

²⁸ Ai sensi dell'articolo 11 del DPR n. 303/2004 e come anche ripreso dal decreto legislativo n.25/2008.

²⁹ In merito si veda il capitolo "*Il ruolo e le attività del Servizio centrale*".

SERVIZI DI ACCOGLIENZA AI VALICHI DI FRONTIERA

Quadro normativo di riferimento

L'istituzione presso i valichi di frontiera ferroviari, portuali ed aeroportuali “*di strutture di accoglienza con il compito di fornire la necessaria informazione e, se necessario, la prima assistenza agli stranieri che fanno ingresso nel terreno nazionale*” era stata inizialmente prevista dall'articolo 12 della cosiddetta legge “Martelli” (legge n.39/1990). I cinque centri - Roma-Fiumicino (il solo di fatto attivato), Milano-Linate, Ancona, Trapani e Trieste - furono definiti con il successivo decreto del Ministro dell'interno 21 dicembre 1992, n. 567. A essi si affidava il compito di assicurare agli stranieri in entrata sul territorio nazionale informazioni e collaborazione, per gli adempimenti di legge e per l'utilizzazione dei servizi pubblici e, nei casi di urgente necessità, per garantire interventi di prima assistenza mediante convenzioni con enti pubblici o privati.

L'art. 9 della legge n. 40/1998, ripreso dal comma 6 dell'articolo 11 del Testo Unico n. 286/1998 concernente la nuova disciplina sull'immigrazione, ha confermato l'attivazione, presso i valichi di frontiera, di servizi di accoglienza “*al fine di fornire informazioni e assistenza agli stranieri che intendano presentare domanda di asilo o fare ingresso in Italia per un soggiorno di durata superiore a tre mesi. Tali servizi sono messi a disposizione, ove possibile all'interno della zona di transito*”.

L'incarico di attivare i suddetti servizi direttamente o attraverso la stipula di apposite convenzioni (in via prioritaria con enti, associazioni, o altri organismi del privato sociale, iscritti nel registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri) è stato affidato ai Prefetti, con il disposto dell'articolo 3 del decreto ministeriale 22 dicembre 2000.

Finalità principale dei servizi di accoglienza alle frontiere è l'assistenza allo straniero che chiede protezione e un'attenzione prioritaria viene rivolta alle persone più vulnerabili.

Per conseguire tale scopo vengono attivati servizi di informazioni e orientamento che riguardano in particolare:

- interpretariato e mediazione culturale anche a supporto delle autorità di pubblica sicurezza presenti ai valichi;
- interventi, ove necessario, di orientamento socio-legale e di prima assistenza;
- informazioni sulla disciplina in materia di asilo e immigrazione vigente in Italia, alle strutture di accoglienza esistenti sul territorio e agli uffici di tutela dei richiedenti asilo e dei rifugiati. A seconda delle necessità, può essere inoltre consegnato, un piccolo contributo economico per gli immediati bisogni (panini, scheda telefonica, biglietto ferroviario, ecc.);

Elenco dei centri per i servizi dell'accoglienza attivati in base all'articolo 11, comma 6 del TU n. 286/1998

Nord

Varese, Como, Gorizia, Trieste, Venezia, Imperia

Centro

Bologna, Ancona, Roma

Sud e Isole

Bari, Brindisi, Trapani

- informazioni su elementi utili alle autorità di pubblica sicurezza per un'adeguata conoscenza dei Paesi di provenienza dei richiedenti asilo;
- segnalazione delle modalità di arrivo utili per la formalizzazione dell'istanza di asilo;
- assistenza nella redazione della domanda di asilo nella lingua del richiedente e successiva traduzione della stessa in lingua italiana;
- consegna delle dichiarazioni rese dal richiedente asilo alle autorità di polizia di frontiera.

Trend dell'accesso ai servizi

Nell'anno in corso è stata confermata la generale tendenza, registrata nel 2007, alla riduzione del numero di cittadini stranieri che si rivolge a questi servizi.

Tuttavia questi, nell'ambito del potenziamento e coordinamento dei controlli alla frontiera, continuano a costituire un primo importante punto di riferimento presso i valichi aeroportuali, portuali e terrestri, per gli stranieri che intendano presentare domanda di asilo o fare ingresso in Italia per un soggiorno superiore a tre mesi.

Il calo dell'utenza che si è rivolta ai servizi di accoglienza in frontiera risulta fisiologico, se si tiene conto che il fenomeno dell'immigrazione è in continua evoluzione e trasformazione. Gli arrivi dei cittadini stranieri, inoltre, sono ormai organizzati in modo da convogliare le persone nei centri dove già sono attivati dei servizi di orientamento e informazione sulla legislazione italiana. E', inoltre, mutata la posizione giuridica dei migranti bulgari e romeni, ormai cittadini comunitari, che costituivano una gran parte delle persone assistite. Infine è da rilevare che è in corso una rimodulazione del servizio anche per fornire adeguato supporto alle maggiori attività connesse all'applicazione del *regolamento Dublino II* (per un approfondimento, si rimanda al capitolo successivo).

In relazione al buon funzionamento dei servizi di accoglienza in frontiera nel 2008 è stato attuato il progetto, denominato *S.A.B. (Servizi alle Frontiere: cooperazione pratica)*, per realizzare una collaborazione con cinque partner transnazionali, al fine di fornire informazioni e strumenti utili per l'adozione di una metodologia comune sulla base della normativa adottata dall'Unione Europea, più rispondente ai bisogni dei richiedenti asilo, in particolare di coloro che sono trasferiti in base al *regolamento Dublino II* e delle persone più vulnerabili (minori non accompagnati, vittime di tortura, anziani).

Le attività previste dal progetto si sono proposte di condividere concretamente le buone pratiche attuate dallo Stato italiano anche con gli altri Stati europei, anche a beneficio delle autorità di frontiera. Infatti, l'Italia, rispetto agli altri Paesi coinvolti dal progetto, è il primo che si è dotato di una specifica normativa a riguardo e ha anche il maggior numero di tali servizi alla frontiera sparsi su tutto il territorio nazionale.

Tabella 1 – Servizi di accoglienza ai valichi di frontiera: enti gestori, utenza, osservazioni

Località	Ente gestore	Utenti 2007	Utenti 2008*	Note
Ancona (porto)	Croce Rossa Italiana (CRI) fino al 31/10/08. Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR) dal 01/11/08.	256	255 (08)	Il servizio ha operato sempre in sintonia con i servizi sociali del comune e della Pprovincia.
Bari (porto)	CIR fino al 31/03/08. Sportello dei diritti onlus dal 01/04/08.	428	117 (09)	Importanti sinergie sono state realizzate con i servizi di orientamento e informazione sulla legislazione italiana attivati nel centro di Bari Palese.
Bologna (aeroporto)	CRI	2	10 (10)	-
Brindisi (porto)	CRI	314	12 (04)	Come gli altri porti adriatici è interessato dai flussi provenienti dalla Grecia.
Como (Ponte Chiasso)	ACLI	5	0	La dogana di Ponte Chiasso è sempre stata interessata marginalmente al passaggio di stranieri.
Gorizia	CIR	108	53 (07)	-
Trieste	CARITAS	22	24 (03)	Servizio sospeso dal 30/04/08. Da gennaio 2008 la Slovenia fa parte dell'area Schengen. Sono caduti i confini esterni per Gorizia e Trieste. Si è registrata un'affluenza anche di cittadini neo-comunitari con richieste di informazioni sulle nuove normative nazionali ed europee, nonché di richiedenti asilo provenienti dalla Turchia (Curdi ed Iracheni).
Imperia	CARITAS	32	25 (09)	-
Roma (aeroporto Fiumicino)	CIR fino al 31/03/08. CRI dal 01/04/08.	636	534 (08)	-
Trapani (porto)	CIR	479	155 (06)	Negli ultimi mesi il servizio si è rivolto soprattutto ai richiedenti asilo ospitati presso il CARA di Salina Grande.
Varese (aeroporto Malpensa)	CIR, CARITAS	998	456 (05)	Una diversa strategia dei voli in arrivo ha modificato l'andamento del flusso dell'utenza.
Venezia (porto)	CIR	642	127 (09)	La maggior parte degli stranieri rintracciati provenivano dalla Grecia ed erano diretti in Germania.

Fonte: Ministero dell'interno

(*) Il numero indicato tra parentesi indica il corrispettivo mese di rilevazione del dato.

IL “SISTEMA DUBLINO”

Il regolamento (CE) n. 343/03, *Dublino II* stabilisce “*i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda d’asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo*”.

Tale normativa - insieme al regolamento (CE) n 1560/2003 del 2 settembre 2003, che contiene modalità di applicazione del predetto, e al regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio dell’11 dicembre 2000 che istituisce l’*Eurodac* per il confronto delle impronte digitali per l’efficace applicazione della convenzione di Dublino - costituisce il “*Sistema Dublino*”.

Il regolamento *Dublino II* ha sostituito la precedente convenzione di Dublino, accordo tra Stati e non strumento comunitario, che ha regolamentato la materia nel periodo 1997 – 2003, nell’ottica di perseguire le stesse finalità: riduzione del fenomeno delle domande di asilo multiple, cioè presentate in più Stati, e, soprattutto, garantire l’accesso effettivo alla procedura di asilo, stabilendo un meccanismo in virtù del quale una richiesta di asilo viene aggiudicata, in linea di principio, ad un solo Stato membro, consentendo la riduzione dei cosiddetti “*casi in orbita*” (situazioni in cui nessuno Stato si ritiene responsabile della decisione riguardo a una domanda).

Anche il regolamento, come la precedente convenzione, si basa sul principio generale secondo il quale la competenza all’esame di una domanda di asilo spetta allo Stato membro che risulta maggiormente responsabile dell’ingresso e del soggiorno nel territorio europeo.

Tali criteri sono in parte oggettivamente determinati, tenuto conto della responsabilità del Paese di primo ingresso o di primo attraversamento. Il sistema penalizza, come è evidente, i Paesi frontiera esterna dell’Unione, attraverso i quali avvengono gran parte degli ingressi illegali e che sono più sottoposti a pressione migratoria. Il sistema, inoltre, è oltremodo farraginoso e oneroso da un punto di vista amministrativo senza portare eccessivi benefici, considerato che il numero di effettivi trasferimenti da uno Stato all’altro è numericamente assai inferiore al numero delle richieste di presa in carico accettate.

Nel complesso non viene presa in alcuna considerazione la volontà del richiedente asilo e anche le norme discrezionali che potrebbero consentire a uno Stato di prendersi carico di un richiedente per motivi umanitari o di coesione familiare, nella realtà sono raramente applicate dagli Stati di accoglienza.

Al riguardo, si sottolinea che, come previsto nel regolamento stesso, la Commissione europea ha avviato nel 2007 la procedura finalizzata a modificare ed integrare il regolamento, alla luce dell’esperienza dei primi anni di funzionamento. L’auspicio è che tale circostanza costituisca l’occasione per un significativo miglioramento delle procedure, che rendano l’applicazione del regolamento meno penalizzante per i Paesi frontiera come l’Italia e che tengano maggiormente in considerazione le esigenze dei richiedenti asilo.

L'esperienza italiana

Per quanto riguarda l'esperienza italiana, l'attuazione del regolamento Dublino è di competenza dell'*Unità Dublino*, che opera nell'ambito della Direzione centrale dei Servizi civili per l'immigrazione e l'asilo del Dipartimento per le Libertà civili per l'immigrazione e l'asilo del Ministero dell'interno.

Nel corso del 2008, anche in questo settore è stato registrato un forte incremento dell'attività, considerato che, a fronte di 2.033 richieste di assunzione di competenza, intervenute nel periodo gennaio – ottobre 2007 da altri Stati membri nei confronti dell'Italia, nello stesso periodo del 2008 le richieste sono state 4.605.

Con riferimento, invece, alle richieste operate nei periodi sopraindicati dall'Italia nei confronti degli altri Stati, nel 2007 erano state 885, nello stesso periodo del 2008 1.895. E' interessante analizzare, però, anche che nel 2007 l'Italia ha effettivamente trasferito ad altri Stati 93 persone e nel 2008 99. Viceversa, attraverso il "canale Dublino" sono stati trasferiti in Italia 832 stranieri nel 2007 e 1.200 nel 2008.

**Tabella 1 – Interventi di competenza Unità Dublino. Anni 2007/2008
(gennaio/ottobre)**

Anno	Richieste di assunzione competenza all'Italia	Richieste di assunzione competenza dall'Italia ad altri	Trasferimenti in Italia	Trasferimenti dall'Italia in altri Stati membri
2007	2.003	885	832	93
2008	4.605	1.895	1.200	99

Fonte: Unità Dublino, Ministero dell'interno.

Da questi dati emerge innanzitutto che, a fronte dell'assoluta disparità tra le richieste di altri Stati e quelle di iniziativa dell'Italia, quest'ultima si conferma quale Paese dell'accoglienza più che del trasferimento, anche se nel 2008 l'Unità Dublino italiana ha "proposto" agli altri Stati più del doppio delle richieste di trasferimento rispetto all'anno precedente, richieste che si trasformano, come si evince dai dati sopra illustrati, in effettivi trasferimenti in percentuali molto basse in ragione di un alto tasso di irreperibilità.

Al riguardo si può notare che, a fronte di un incremento dell'efficienza dell'Italia nell'applicare con maggiore tempestività i criteri contenuti nel regolamento, permane sempre una discrasia tra i trasferimenti effettuati e le persone accolte nell'ordine dell'80% circa, in virtù in gran parte dei meccanismi previsti dalla normativa comunitaria che penalizzano, come già rilevato, gli Stati frontiera come l'Italia.

Le criticità del "sistema Dublino", per l'esperienza italiana sono legate alla difficoltà di rispetto dei termini ristretti previsti dalla normativa per verificare la responsabilità di uno Stato, in quanto tali verifiche sono condizionate ad accertamenti, anche attraverso il si-

stema *Eurodac*, di competenza esclusiva del Dipartimento di Pubblica sicurezza; tale situazione determina, a volte, la forzata accettazione da parte dell'Italia di cittadini stranieri presenti in altri Stati, per i quali valutazioni più approfondite e tempestive consentirebbero altre soluzioni, con riferimento sia all'interesse del richiedente asilo stesso, sia al rischio di prendere in carico persone che utilizzano surrettiziamente lo strumento dell'asilo per introdursi nel nostro territorio e commettere reiteratamente reati.

Il Regolamento Dublino II e lo SPRAR

L'Unità Dublino, anche nel corso del 2008, ha operato attraverso la costante ricerca di garantire ai richiedenti - che l'Italia accetta di prendere o riprendere in carico - condizioni di arrivo e di accoglienza consoni a situazioni spesso precarie dal punto di vista psicologico o della salute. Questo è stato possibile grazie anche a un collegamento proficuo con lo SPRAR, attraverso la intermediazione delle prefetture - Uffici territoriali del Governo.

Al riguardo, in linea con quanto raccomandato anche dalla Commissione europea, è stata prestata particolare attenzione all'applicazione della *clausola di sovranità* di cui all'articolo 3.2 del regolamento (in base alla quale uno Stato ha sempre la possibilità di dichiararsi Stato competente), così come della *clausola umanitaria* di cui all'articolo 15, che consente allo Stato membro, previo consenso dell'interessato, di procedere al ricongiungimento dei membri di una stessa famiglia, nonché di altri parenti a carico per ragioni umanitarie, fondate in particolare su motivi familiari o culturali.

In particolare, nel corso di quest'anno, l'Unità Dublino, applicando l'articolo 3.2, che consente di derogare ai criteri dettati dal regolamento, ha accettato di mantenere sul territorio italiano 92 casi fragili, ed è riuscita ad ottenere che altri Stati assumessero la competenza, evitando cioè il trasferimento, di 28 casi.

Il combinato disposto dei predetti articoli ha consentito pertanto di prestare particolare attenzione a persone in condizione di particolare vulnerabilità.

Con riferimento infine ai minori, l'Unità Dublino, in armonia con le previsioni del regolamento, ha continuato a tenere in particolare considerazione sia la situazione del minore accompagnato (art. 4, punto 3 del regolamento), sia del minore non accompagnato (art. 6, che prevede il riferimento a un familiare, se ciò sia nel miglior interesse del minore, o radica la competenza nello Stato membro in cui il minore ha presentato la domanda di asilo).

Infatti, nel corso del 2008, applicando l'articolo 6 l'Italia ha accettato 15 minori da altri Stati e ha richiesto l'assunzione di responsabilità per 19 casi ad altri Stati dove il minore già era presente.

Allo stesso modo, particolare cura è stata prestata, nello spirito delle raccomandazioni sulla salvaguardia dell'unità familiare contenute nelle premesse del regolamento, all'attuazione dell'art. 14 relativa alla presentazione della domanda di asilo da parte di diversi membri di una famiglia. Richiedendo l'applicazione di tale articolo, l'Italia si è infatti opposta al trasferimento di 18 persone inserite in nuclei familiari, di cui si è evitata la dispersione, mentre ha accettato 2 casi.

MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI RICHIEDENTI ASILO (MSNARA)

Il 2007 ha rappresentato l'anno di entrata in vigore di una novità giuridica di grandissimo rilievo relativamente ai minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MSNARA): una direttiva del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro di giustizia, dedicata nello specifico alla protezione e presa in carico di detti minori.

Tale direttiva ha progressivamente consentito di raggiungere risultati più che soddisfacenti, sia in termini di forte diminuzione del rischio di dispersione dei minori sul territorio, sia a livello di informazione adeguata sui loro diritti, di inserimento in un percorso organizzato e protetto e di riduzione dei tempi di attesa per la presentazione della domanda di protezione internazionale.

L'operazione è risultata particolarmente complessa, perché rivolta a ragazzi che, per molteplici ragioni, rimangono in condizione di irregolarità e sono caratterizzati da una forte mobilità sul territorio. A causa dell'approssimazione dei sistemi di rilevazione della minore età e di registrazione delle presenze, nonché per la complessa disciplina giuridica che li riguarda, i MSNARA soffrono spesso di una incerta titolarità giuridica. In Italia, infatti, lo status giuridico dei minori non accompagnati richiedenti asilo è regolamentato in parte dalla normativa riguardante i minori *tout-court* e in parte dalla nuova normativa relativa ai flussi migratori, con specifico riferimento alle disposizioni in materia di riconoscimento dello status di rifugiato.

Le modifiche in materia d'immigrazione e asilo apportate dalla legge n.189/2002 avevano di fatto introdotto tempi più lunghi per la presentazione della domanda di riconoscimento dello status di protezione internazionale da parte di un minore non accompagnato. I tempi di attesa per la nomina di un tutore definitivo, quale *conditio sine qua non* per l'effettivo accesso alla procedura, si sono da subito rivelati fattore determinante del fenomeno di dispersione dei minori sul territorio nazionale, ed in particolare nella regione Sicilia, zona in cui la presenza di minori soli è sensibilmente rilevante (più dei due terzi delle presenze segnalate) a causa dell'importante numero di sbarchi che interessa la regione.

La fase che intercorreva tra l'arrivo del minore in Italia fino alla conferma della sua domanda d'asilo da parte del tutore era, infatti, il momento più delicato della procedura perché, in attesa che venisse nominato un tutore dal giudice tutelare e che il mi-

Tabella 1 – Arrivi di minori in Italia, via mare. Gennaio/agosto 2008

Regione	N. dei minori	N. degli eventi di sbarco
Sicilia	1.488	346
Sardegna	11	87
Calabria	52	7
Puglia	5	2
TOTALE	1.556	442

Fonte: Ministero dell'interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza

nore fosse assegnato ad una struttura dello SPRAR, potevano passare anche diversi mesi. Questa situazione, come accennato, facilitava la dispersione dei minori sul territorio e la loro entrata in condizione di irregolarità.

Difficoltà oggettive, dunque, ed ostacolo ad un effettivo accesso alla procedura e, conseguentemente, ai servizi di tutela specificamente rivolti ai minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo nell'ambito del Sistema di protezione.

Nel mese di dicembre 2006, il Ministero dell'interno e il Ministero della giustizia hanno predisposto una direttiva fortemente sostenuta da ANCI ed entrata in vigore a marzo 2007. Nello specifico la direttiva ha previsto che gli enti preposti, supportati da mediatori linguistico-culturali e nelle forme adeguate all'età dei ragazzi, diano al minore non accompagnato tutte le informazioni necessarie alla richiesta di protezione internazionale. Nel caso in cui il minore si esprima in questo senso, gli stessi enti sono tenuti a informare il questore che affida, temporaneamente, il minore richiedente protezione internazionale ai servizi sociali del comune in cui si trova, dandone contestualmente comunicazione al tribunale per i minorenni e al giudice, competente per territorio, ai fini dell'apertura della tutela e nomina del tutore, rilasciando al minore un "attestato nominativo" che ne certifica la qualità di richiedente asilo. Il comune affidatario segnala immediatamente il minore al Servizio centrale del Sistema di protezione che provvede a formalizzarne l'inserimento presso lo stesso ente locale, se titolare di un progetto territoriale *ad hoc* con disponibilità di posti in accoglienza o in altro progetto specifico.

L'entrata in vigore della direttiva ha reso possibile rafforzare la presa in carico dei MSNARA da parte delle istituzioni, facilitare il minore a presentare richiesta di protezione internazionale e contestualmente ridurre i tempi d'attesa nella fase più delicata della procedura, garantendone l'affidamento a servizi del Sistema di protezione a lui dedicati. Lo stesso decreto legislativo n.140/2005 prevede che il minore non accompagnato richiedente asilo venga inserito in centri di accoglienza propriamente destinati ai minori e con personale che abbia seguito una specifica formazione, così come previsto dai requisiti minimi di accoglienza per i minori.

I risultati delle nuove disposizioni, peraltro richiamate nei cosiddetti decreti *qualifiche e procedure*, sono già stati registrati. A partire da marzo 2007, con l'entrata in vigore della direttiva interministeriale sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo le segnalazioni di minori al Servizio centrale sono salite a 295, impegnando completamente i posti in accoglienza, messi a disposizione nel corso dell'anno dai progetti territoriali specificatamente riservati ai minori.

Il dato delle segnalazioni rileva già in sé, se non una crescita della realtà dei MSNARA, sicuramente una loro maggiore emersione rispetto all'anno precedente,

Infatti, nel *Secondo Rapporto ANCI - 2007* sui minori stranieri non accompagnati, si indica che in Italia nel 2006 i minori non accompagnati richiedenti asilo erano complessivamente 251. A fronte di questo dato, le segnalazioni pervenute in quel periodo al Servizio centrale (per procedere all'accoglienza degli stessi minori) erano state

circa una trentina: per l'esattezza 31 fino a tutto marzo 2007 (data di entrata in vigore della direttiva interministeriale).

Verosimilmente, per il 2007, più che parlare di un forte incremento della presenza dei MSNARA, sicuramente si può già registrare un aumento dei casi di individuazione dei minori stessi, traducibile in termini di misure di protezione e di presa in carico, nonché – a monte – di riduzione dei casi di dispersione e di entrata in condizioni di irregolarità. Per un dettaglio di approfondimento sui dati relativi al Sistema di protezione si rimanda al successivo capitolo dedicato ai MSNARA, nella seconda parte del presente rapporto.

STRUMENTI DI FINANCIAL SOLIDARITY - IL FONDO EUROPEO PER I RIFUGIATI (FER)

In tema di immigrazione alcuni Stati membri dell'Unione Europea sostengono un onere più gravoso di altri; per ovviare alla conseguente disuguaglianza di peso tra Stati, la Commissione Europea ha lanciato il programma generale “*Solidarietà e gestione dei flussi migratori*”, con il quale - nell'intento di omogeneizzare sia le modalità di accoglienza dalle frontiere al territorio, che le successive procedure di sostegno ed integrazione - ha istituito quattro fondi comunitari: Fondo Frontiere; Fondo Ritorno; Fondo Integrazione; Fondo per i Rifugiati.

Tali fondi sono strumenti finanziari attuativi della cosiddetta *financial solidarity*, istituiti in favore degli Stati membri per supportare le attività derivanti dal fenomeno migratorio.

Il *Fondo Frontiere* persegue diversi obiettivi: assicurare controlli alle frontiere esterne uniformi e di alta qualità; assicurare un traffico transfrontaliero flessibile; introdurre una risposta comunitaria alle carenze dei valichi di frontiera strategici, co-finanziando azioni specifiche; finanziare azioni nazionali per la cooperazione tra Stati membri nel campo della politica dei visti e di altre attività pre-frontiera.

Il *Fondo per i Rimpatri*, considerato che una politica comunitaria efficace in materia di rimpatri costituisce un necessario complemento ad una politica credibile in materia di immigrazione e di asilo, si pone i seguenti obiettivi: migliorare la gestione dei rimpatri in tutte le sue dimensioni sulla base del principio della gestione integrata dei rimpatri; sostenere le azioni degli Stati membri volte ad agevolare il rimpatrio forzato; promuovere il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi illegalmente soggiornanti.

Il *Fondo Integrazione*, considerando la stessa integrazione come un elemento chiave nella promozione della coesione economica e sociale, persegue i seguenti obiettivi: co-finanziare azioni concrete a sostegno del processo di integrazione di cittadini di Paesi terzi; sviluppare, attuare, sorvegliare e valutare tutte le strategie politiche in materia di integrazione dei cittadini di Paesi terzi; favorire lo scambio di informazioni e di migliori pratiche; favorire la cooperazione, sia fra gli Stati membri che all'interno di ciascuno Stato.

Il Fondo per i Rifugiati riguarda le politiche ed i sistemi dell'asilo degli Stati membri e promuove le migliori prassi in tale ambito. In linea con l'obiettivo del Programma dell'Aja, di costituire un sistema di asilo unico europeo, il fondo mira a finanziare progetti di *capacity building*, creando situazioni di accoglienza durevoli per i beneficiari.

Il Fondo Europeo per i Rifugiati

Il Fondo europeo per i rifugiati (FER) persegue tre obiettivi principali: accogliere i rifugiati e gli altri destinatari di protezione internazionale; rafforzare, sviluppare, monitorare e valutare le politiche di asilo dei singoli Stati membri; favorire il reinsediamento, ovvero il programma mediante il quale i cittadini di Paesi terzi o apolidi - su richiesta di ACNUR, motivata dal loro bisogno di protezione internazionale – sono trasferiti da un Paese terzo in uno Stato membro.

A differenza degli altri Fondi, il Fondo europeo per i rifugiati aveva già vissuto due precedenti fasi con il FER I dal 2001 al 2004 e con il FER II dal 2005 al 2007.

Tabella 1 – Contributi FER i e FER II assegnati all'Italia

PROGRAMMA	PERIODO	IMPORTO
FER I	2000/2004	€ 11.000.000
FER II	2005/2007	€ 6.500.000
TOTALE		€ 17.500.000

Fonte: Ministero dell'interno

Nei periodi indicati nella tabella n.1, i fondi europei sono confluiti sul capitolo di bilancio del Ministero dell'interno destinato al Fondo nazionale per i servizi e le politiche dell'asilo, fondendosi con i finanziamenti destinati ai progetti territoriali dello SPRAR.

Diversamente, nel 2006 e nel 2007, i finanziamenti del FER, pur sempre nell'ambito dello SPRAR, sono stati specificamente destinati ai progetti territoriali per le categorie vulnerabili.

Con l'ultima fase 2008-2013 il FER III, istituito con la Decisione 573/2007/CE, ha assunto una destinazione del tutto autonoma rispetto a quella propria del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. Pertanto i fondi che ne derivano – pari a un totale di 21.016.926,30 euro – non sono più destinati all'attività istituzionale per l'accoglienza (realizzata con lo SPRAR sulla base della legge n.189/2002), ma sono mirati a realizzare azioni ad essa complementari e collaterali.

La Gestione dei Fondi

Il contributo finanziario a titolo del fondo assume la forma di sovvenzione e prevede il co-finanziamento da parte dello Stato membro che ne fruisce.

Sulla scorta dei fondi strutturali, nelle cui modalità di sviluppo rientra anche il PON Sicurezza, la gestione dei fondi si impernia su tre punti fondamentali:

- *la programmazione annuale e pluriennale*, con la quale si prospettano le azioni che ci si propone di realizzare ed i relativi costi;
- *la predisposizione di un'organizzazione amministrativa ad hoc* rispondente, secondo i dettami europei, ad uno specifico “*Sistema di gestione e di controllo*”, rigidamente sorretto da puntuali principi (di definizione delle funzioni e dei compiti degli organismi, coinvolti nella gestione e nel controllo; di separazione delle funzioni; di dotazione di risorse adeguate; di sistemi di contabilità affidabili; di sistemi di informazione e monitoraggio).
- *L'istituzione* (nell'organizzazione di un *Sistema di gestione e di controllo*) *di una Autorità Responsabile* per la gestione del programma pluriennale e annuale, e dei rapporti con la Commissione europea.

L'Amministrazione dell'Interno, e in particolare la Direzione centrale per i servizi e le politiche dell'asilo del Dipartimento Libertà civili ed immigrazione, è l'Autorità Responsabile per il Fondo europeo rifugiati.

Lo stesso FER è l'unico dei fondi europei, per il quale è stata prevista anche un'*Autorità Delegata*, per la cui gestione il Ministero dell'interno, forte dell'esperienza maturata con il Servizio centrale nello SPRAR, si avvale della professionalità dell'ANCI, che ha una conoscenza capillare e sensibile delle esigenze territoriali anche in tema di immigrazione ed asilo.

Grazie alla cooperazione tra Ministero dell'interno ed ANCI, sono state già presentate in sede europea le programmazioni annuale e pluriennale e il *Sistema di Gestione e di controllo*. Tali documenti, propedeutici all'ammissione dello Stato al contributo, sono attualmente al vaglio della Commissione Europea.

La programmazione pluriennale – ambiti operativi e finalità

L'Italia ha sempre considerato prioritario l'obiettivo di aumentare la convergenza dei processi decisionali degli Stati membri, al fine di migliorare la qualità della gestione dell'asilo. In base a tale premessa lo Stato italiano, con riferimento agli interventi in favore di richiedenti asilo e destinatari di protezione internazionale, intende attuare una strategia mirata a conferire ai beneficiari il maggior livello possibile di autonomia necessaria all'inserimento nel contesto territoriale.

Tale strategia risponde, peraltro, alle esigenze di rafforzamento della coesione sociale che costituisce, nell'ambito del quadro strategico nazionale, una delle specifiche priorità cui vanno ricondotti tutti gli investimenti pubblici ordinari e straordinari.

L'obiettivo generale individuato dall'Italia consiste, dunque, nella riconduzione in un sistema unico nazionale (*reductio ad unum*) delle varie misure di accoglienza presenti sul territorio (i progetti territoriali dello SPRAR; i Centri di accoglienza per richiedenti asilo - CARA; i centri di accoglienza polifunzionali metropolitani; nonché ogni altra risorsa disponibile sul territorio).

Tale operazione di ricomposizione del sistema deve naturalmente essere condotta nel rispetto della normativa comunitaria e nella valorizzazione delle esperienze maturate sul piano nazionale in termini di accoglienza.

Sul piano specifico ciò comporta il perseguimento di specifici obiettivi quali: il miglioramento della gestione e l'armonizzazione delle differenti misure di accoglienza (prima accoglienza e accoglienza diffusa sul territorio) destinate a richiedenti e titolari di protezione internazionale; l'integrazione e lo sviluppo degli interventi e dei servizi già in atto a sostegno del sistema nazionale di accoglienza; il rafforzamento delle misure di tutela ed integrazione dei beneficiari appartenenti soprattutto alle categorie vulnerabili; il monitoraggio sull'effettiva applicazione delle norme europee in materia di asilo, recepite dall'ordinamento italiano; la programmazione di politiche e interventi tali da consentire una maggiore articolazione del Sistema di asilo nazionale (per esempio, il reinsediamento).

A questi fini, pertanto, si intende utilizzare il Fondo europeo per i rifugiati per finanziare azioni complementari idonee ad incidere nelle diverse realtà territoriali, a seconda delle differenti tipologie di accoglienza (centri di accoglienza per richiedenti asilo/CARA - prima accoglienza; accoglienza diffusa nei progetti territoriali dello SPRAR - seconda accoglienza).

A tal fine si ritiene di utilizzare, valorizzandoli al massimo, gli strumenti della concertazione e delle sinergie di rete, che consentono di affrontare i temi dell'asilo con un approccio sistemico basato sull'interazione delle istituzioni e delle associazioni di settore presenti sul territorio.

Su tali basi il *programma pluriennale* si propone azioni che spaziano da interventi mirati all'apprendimento intensivo della lingua italiana ad interventi volti allo specifico sostegno di categorie vulnerabili. In particolare, si intende adottare azioni destinate ai minori non accompagnati richiedenti asilo, per i quali è possibile prevedere percorsi di scolarizzazione, di formazione e di sostegno socio psicologico; ovvero azioni destinate ai portatori di disagio mentale, anche in conseguenza alle torture o violenze di varia natura subite. Contestualmente si prevedono interventi mirati alla formazione del personale nei CARA ed al potenziamento della mediazione culturale; questa tipologia di interventi potrà essere affiancata dall'attivazione di forme di tutoraggio, idoneo a favorire un approccio graduale del singolo straniero al territorio, nonché a garantire un suo orientamento e, quindi, la conoscenza degli uffici pubblici dell'ente locale in cui si trova ed anche la conoscenza delle regole del vivere civile che sorreggono la comunità ospitante.

A tali finalità si intende dunque destinare lo strumento finanziario offerto dal cosiddetto FER III.

La programmazione annuale

La redazione del programma annuale 2008 è stata improntata alla coerente coniugazione dei descritti obiettivi nazionali con le priorità indicate dalla Commissione, alla quale sono state pertanto proposte una serie di azioni innestate su aree specifiche.

In primo luogo il rafforzamento delle misure di accoglienza e di supporto ai richiedenti e titolari di protezione internazionale maggiormente vulnerabili. Ne costituiscono esempio il rafforzamento delle competenze relative alle procedure per l'individuazione della minore età del richiedente e l'emersione di eventuali torture o violenze subite.

Si è previsto, inoltre, il supporto, in generale, ai percorsi di inserimento socio-economico dei titolari di protezione internazionale, ed in particolare, dei minori non accompagnati. Un esempio di questo obiettivo è dato dal sostegno agli interventi di inserimento socio-economico negli ambiti di casa, lavoro, istruzione, salute, associazionismo.

Infine si è deciso di prevedere il monitoraggio e l'applicazione delle norme nazionali di recepimento della normativa europea in materia di asilo.

Non appena il programma annuale sarà approvato, queste singole azioni costituiranno oggetto di un bando di gara pubblica i cui destinatari, oltre agli enti locali potranno anche essere gli enti pubblici, gli organismi internazionali e le organizzazioni non governative operanti nel settore, gli enti privati senza fine di lucro e con comprovata esperienza nel settore di intervento, le università e gli istituti di ricerca.

PARTE II - IL SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI

SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è stato istituito dalla legge n.189/2002 ed è costituito dalla rete degli enti locali che – per la realizzazione di progetti territoriali di accoglienza e di integrazione – accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al *Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo* (FNPSA).

Gli enti locali, con il fondamentale supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di “*accoglienza integrata*” che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio (la cosiddetta accoglienza materiale), prevedendo in modo complementare anche misure di orientamento legale e sociale, nonché la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico. Un modello di accoglienza che – a distanza di qualche anno dalla sua definizione – mantiene il suo carattere innovatore e la sua originalità, in termini di superamento di un’*accoglienza assistenzialista e autarchica*. In questo senso, le caratteristiche principali del Sistema di protezione sono:

- il carattere pubblico delle risorse messe a disposizione e degli enti politicamente responsabili dell’*accoglienza*, Ministero dell’interno ed enti locali, secondo una logica di *governance multilivello*;

Cronologia del Sistema di protezione

1999 – Nasce *Azione Comune*, un progetto europeo gestito da un cartello di ONG e associazioni italiane che avvia una prima sperimentazione di rete nazionale di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. *Azione Comune* conclude i suoi interventi nel gennaio 2000.

2000 – Il Ministero dell’interno, ispirandosi ad *Azione Comune*, avvia un confronto con gli enti di tutela per verificare risorse, tempi e modalità per dare vita a un sistema pubblico di accoglienza.

2001 – Ministero dell’interno, ANCI e ACNUR siglano un accordo per dare vita al *Programma Nazionale Asilo (PNA)* che viene avviato nel luglio dello stesso anno. Si tratta della prima rete di progetti territoriali di accoglienza che fanno capo agli enti locali.

2002 – La legge n. 189/2002 recepisce l’esperienza del *PNA* e istituisce il *Sistema di protezione (SPRAR)*, nonché la sua struttura di coordinamento (il *Servizio centrale*) e il *Fondo nazionale per le politiche e i servizi per l’asilo (FNPSA)*, alle cui risorse accedono gli enti locali che realizzano progetti di accoglienza e integrazione in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale.

2003 – Il *Sistema di protezione* per richiedenti asilo e rifugiati entra a regime.

- la volontarietà degli enti locali nella partecipazione alla rete dei progetti di accoglienza;
- le sinergie avviate sul territorio con i cosiddetti “enti gestori”, soggetti del terzo settore che contribuiscono in maniera essenziale alla realizzazione delle attività previste;
- il decentramento degli interventi di “accoglienza integrata”, con un’adesione al Sistema condivisa contestualmente da aree metropolitane, così come da cittadine e piccoli comuni;
- la promozione e lo sviluppo di reti locali, con il coinvolgimento di tutti gli attori e gli interlocutori privilegiati che contribuiscono (direttamente o indirettamente) alla riuscita delle misure di accoglienza, protezione, integrazione in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale.

Il coordinamento del Sistema di protezione è garantito dal Servizio centrale, una struttura operativa attivata dal Ministero dell’interno e affidata con convenzione ad ANCI, sempre in base alla legge n.189/2002.

Il Servizio centrale ha compiti di informazione, promozione, consulenza e assistenza tecnica agli enti locali, nonché di monitoraggio sulla presenza dei richiedenti e titolari di protezione internazionale sul territorio nazionale. Il Servizio centrale - come vedremo poco più avanti - gestisce, dunque, la banca dati delle attività e dei servizi realizzati a livello locale; assiste gli enti locali nella predisposizione e nella gestione dei servizi; sostiene la diffusione delle informazioni sugli interventi realizzati; cura la formazione e l’aggiornamento degli operatori locali, anche producendo strumenti operativi di supporto; promuove progetti volti a rafforzare le azioni del Sistema.

LA RETE DELLO SPRAR NEL 2007

I progetti territoriali: decentramento e policentrismo.

La rete dello SPRAR nel 2007 è stata composta da 104 progetti territoriali, promossi da 95 enti locali che hanno operato in stretta collaborazione e cooperazione con ben oltre cento realtà di terzo settore che, a loro volta, hanno ricoperto il ruolo di “enti gestori”, impegnati, appunto, nella gestione quotidiana degli interventi di accoglienza integrata.

I posti messi a disposizione sono stati 3.041 che hanno consentito di garantire accoglienza a un complessivo di 6.284 persone tra richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria.

I progetti dello SPRAR hanno coinvolto 19 territori regionali e 65 provinciali, componendo una geografia dell’accoglienza estremamente diffusa su tutto il territorio nazionale. Andando a scorrere la cartina del Sistema di protezione contenuta in questo rapporto, quello che colpisce maggiormente è la disseminazione dei progetti lungo tutta la penisola. Una realtà che può raccontarsi attraverso due ulteriori peculiarità del modello di accoglienza proposto dallo SPRAR: il *decentramento* e il *policentrismo*.

Tabella 1 – Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2007

I PROGETTI	104	Progetti (di cui 84 ordinari e 20 per categorie vulnerabili ³⁰).
	9	Enti locali che hanno presentato due progetti (di cui uno per categorie vulnerabili)
I POSTI FINANZIATI	3.041	<i>Di cui:</i> 2.082 nei progetti ordinari e 329 per categorie vulnerabili + ulteriori 129 posti, finanziati dalle economie maturate nell'anno precedente + ulteriori 501 posti finanziati con un'ordinanza di protezione civili n. 3620 del 12 ottobre 2007.
GLI ENTI LOCALI	95	<i>Di cui:</i> 88 comuni; 5 province; 2 unioni di comuni.
LA COPERTURA TERRITORIALE	65	Province italiane (su 107)
	19	Regioni (su 20)

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Di fatto sono piccoli e grandi comuni che concorrono a intrecciare l'articolata e varia trama del Sistema di protezione. E' un protagonismo attivo, condiviso - allo stesso tempo - da grandi città e da piccoli centri, da aree metropolitane e da cittadine di provincia. Tutti questi enti locali, e con loro i soggetti del terzo settore che partecipano al Sistema, vanno a comporre una rete in grado di svilupparsi su più livelli, locali e nazionale, e di mettere in moto un flusso di scambio tra periferia e centro, tra territorio e territorio. Si può, di conseguenza, parlare di una *governance multilivello* con una compartecipazione nella responsabilità dell'accoglienza, secondo un riconoscimento reciproco di competenze e ruoli, su piano nazionale come su quello locale. Lo SPRAR si propone come un'alternativa "all'accoglienza in grande scala", spesso concentrata in poche ampie strutture, che nel resto d'Europa sono sovente dislocate nelle periferie delle grandi città. I progetti territoriali del Sistema di protezione, infatti, sono quasi sempre di dimensioni medio-piccole; ideati e attuati a livello locale, con

³⁰ Il decreto del Ministero dell'interno 28 novembre 2005 (come anche successivamente modificato dal decreto ministeriale 27 giugno 2007) recupera l'elencazione di categorie vulnerabili, indicata dal decreto legislativo n.140/2005 e la integra ulteriormente. Pertanto, in merito all'accoglienza all'interno dello SPRAR, si intendono vulnerabili: minori, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale (d.lgs. n.140/2005), nonché persone che necessitano di assistenza sanitaria e domiciliare specialistica e/o prolungata, disabili, anche con disabilità temporanea (decreto ministeriale). Interessa rilevare che il decreto del Ministero dell'interno non considera le donne in stato di gravidanza di per sé come vulnerabili, ma solo nel caso in cui siano sole.

Tabella 2 – I comuni dello SPRAR per ampiezza demografica, anno 2007

Ampiezza demografica	Enti locali	Totale progetti
Fino a 5.000 abitanti	Alice Bel Colle, Badolato, Bassano Romano, Breno, Celleno, Chiesanuova, Galliciano, Portopalo di Capo Passero, Portocannone, Riace, Roccaporga,	11
Da 5.001 a 30.000 abitanti	Borgo S. Lorenzo, Caronno Pertusella, Codroipo, Comiso, Fara Sabina, Fidenza, Grottamare, Ivrea, Mazzarino, Narni, Pontedera, Porto San Giorgio, San Pietro Vernotico, Santorso, Sessa Aurunca, Sesto Calende, Sezze, Todi, Trepuzzi, Unione Comuni Alta Sabina,	20
Da 30.001 a 100.000 abitanti	Acireale, Agrigento, Barletta, Bitonto, Caltanissetta, Cassino, Cosenza, Cremona, Fiumicino, Grottaglie, Lecco, Lodi, Lucera, Macerata, Manfredonia, Marsala, Matera, Modica, Ostuni, Pisa, Pordenone, Ragusa, Rieti, Rosignano Marittimo, Rovigo, Trapani, Udine, Unione Comuni Antica Terra di Lavoro, Varese, Viterbo	30
Da 100.001 a 250.000 abitanti	Ancona, Ascoli Piceno (provincia) Bergamo, Brescia, Ferrara, Foggia, Forlì, Modena, Padova, Parma, Perugia, Pescara, Prato, Ravenna, Salerno, Siracusa, Terni, Trieste	18
Oltre 250.000 abitanti	Bari, Bologna, Cagliari (provincia), Caserta (provincia) Crotone (provincia) Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trento (provincia), Venezia, Verona	16

Fonte: Servizio centrale dello SPRAR

la diretta partecipazione degli attori del territorio, anche in virtù della costruzione o del rafforzamento di una cultura dell'accoglienza presso le comunità cittadine, a sua volta condizione essenziale per favorire la continuità dei percorsi di inserimento socio-economico degli stessi beneficiari.

In questa lettura del Sistema, alla luce delle sue caratteristiche di decentramento e policentrismo, interessa allungare lo sguardo nei dettagli della composizione regionale. Come si legge, nel 2007 si è assistito a un primato del Lazio con il 27% degli accolti nell'anno (con un valore assoluto di 1.707 beneficiari)³², seguito subito dopo da Lombardia, Sicilia ed Emilia Romagna. Tuttavia, il distacco tra regioni deve apparire meno netto soprattutto se si fa riferimento alla percentuale delle persone accolte, in relazione anche al numero dei progetti presenti nelle regioni e la disponibilità dei posti offerta alla rete. In questo senso se la regione Lazio, come detto, risulta al primo posto contando su 12 progetti territoriali e 355 posti complessivi, è impossibile non considerare che la Sardegna, apparentemente “fanalino di coda”, dimostra comunque una forte capacità di accoglienza con i suoi 19 beneficiari, accolti in un unico progetto territoriale per categorie vulnerabili (rivolto a donne sole con bambini), di soli 15 posti.

Tabella 3 – Prospetto regionale dell'accoglienza SPRAR, 2007(*)

Regione	Posti di accoglienza³¹	N. progetti accoglienza	% accolti sul totale SPRAR
Lazio	355	12	27
Lombardia	269	11	13
Sicilia	301	17	13
Emilia Romagna	205	7	6
Puglia	217	11	6
Veneto	158	6	5
Toscana	181	7	5
Marche	108	5	4
Piemonte	101	4	4
Friuli Venezia Giulia	133	4	4
Calabria	95	5	4
Umbria	71	4	2
Liguria	60	1	2
Campania	67	4	2
Trentino Alto Adige	15	1	0,8
Basilicata	30	2	0,7
Molise	15	1	0,4
Abruzzo	15	1	0,3
Sardegna	15	1	0,3
TOTALE	2.411	101	100%

(*) Su un complessivo di 2.411 posti (esclusi i posti straordinari finanziati dalle economie dell'anno precedente e dall'ordinanza n. 3620 del 12 ottobre 2007)

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

I SERVIZI DELLO SPRAR

La tipologia dei beneficiari accolti e i tempi dell'accoglienza (sei mesi per i titolari di una protezione riconosciuta) hanno indotto i progetti territoriali dello SPRAR a mantenere alta l'attenzione sull'erogazione di quei servizi propedeutici a favorire i percorsi di inserimento, anche più di quelli maggiormente pertinenti, in maniera più specifica, all'integrazione.

³¹ Si fa riferimento al complessivo dei progetti per ordinari e vulnerabili, che accedono al Fondo nazionale per le politiche e i servizi per l'asilo. I progetti per vulnerabili sono co-finanziati dal FER – Fondo Europeo per i Rifugiati. Non rientrano in questo conteggio i posti messi a disposizione dall'ordinanza di protezione civile n. 3620/2007 e i posti integrati con il reinvestimento delle economie dalla gestione dell'anno precedente.

³² Rispetto a un totale 6.284 persone accolte complessivamente nello SPRAR nel 2007.

Tabella 4 – Tipologia dei servizi erogati. Anno 2007

Servizi	%
Assistenza sociale	25
Mediazione linguistico-culturale	20
Assistenza sanitaria-specialistica	19
Servizi per l'inserimento lavorativo	12
Assistenza legale	10
Attività multiculturali	8
Servizi per alloggio	4
Altro	2
Totale servizi	100

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Si vede sopra come nel 2007 i servizi di assistenza sociale e sanitaria, nonché di mediazione, siano stati in percentuale quelli maggiormente garantiti dai progetti territoriali dello SPRAR, anche in misura superiore agli interventi in favore dell'inserimento lavorativo e abitativo. Questo dato potrebbe apparire in contrapposizione alla tipologia dei permessi di soggiorno dei beneficiari dello SPRAR, che nel 2007 sono stati per il 13% rifugiati e per il 46% titolari di protezione umanitaria. Potrebbe, infatti, sembrare un'anomalia del Sistema il fatto che, a fronte di una percentuale di beneficiari (59%) con una forma di protezione riconosciuta - e pertanto potenzialmente pronti per un rapido salto verso l'autonomia - siano "penalizzati" i servizi più specificatamente mirati a favorire l'integrazione. Per togliere ogni sospetto di anomalia, è necessario contestualizzare. Si deve, infatti, tenere conto dei tempi della procedura di asilo, nonché del fatto che l'accoglienza di rifugiati e titolari di protezione umanitaria può essersi verificata, dopo un periodo di trattenimento all'interno di un centro di identificazione o, in ogni caso, senza che ci siano stati i tempi sufficienti e le opportunità per avviare un percorso verso l'autonomia. In molti casi, al momento dell'ingresso in un progetto di accoglienza dello SPRAR, rifugiati e titolari di protezione umanitaria sono privi anche di una conoscenza della lingua italiana. Questo comporta che quando si prende in carico un beneficiario all'interno dello SPRAR si debbano necessariamente avviare quegli interventi di base che fino a qualche anno fa erano destinati ai soli richiedenti asilo, mentre ora devono essere garantiti in favore di coloro che – almeno per tipologia dei loro permessi di soggiorno – potrebbero essere idealmente destinatari di misure maggiormente spinte sull'inserimento socio-economico.

IL RUOLO E LE ATTIVITÀ DEL SERVIZIO CENTRALE

Come anticipato, al Servizio centrale sono affidati compiti di informazione, promozione, consulenza e assistenza tecnica agli enti locali, nonché di monitoraggio sulla presenza dei richiedenti e titolari di protezione internazionale. Il Servizio centrale ha, inoltre, una funzione di “snodo” della rete del Sistema di protezione, ricoprendo un ruolo di raccordo tra i progetti territoriali e gli enti istituzionali di riferimento, e di diffusione delle esperienze realizzate a livello locale. Da un punto di osservazione decisamente privilegiato, che consente una visione d’insieme dello SPRAR, il Servizio centrale raccoglie le criticità e le istanze dei territori, e – nel contempo – ne valorizza le buone pratiche.

Nelle righe che seguono si intende ripercorrere il lavoro condotto nel 2007, attraverso le diverse attività svolte, lasciando a parte gli interventi di monitoraggio che costituiscono oggetto a sé del capitolo successivo.

Assistenza tecnica e consulenza

Nel corso del 2007 il Servizio centrale ha provveduto a dare risposta a circa trentamila quesiti pervenuti da vari enti, istituzionali e non, garantendo una costante assistenza ai progetti territoriali di accoglienza della rete dello SPRAR, a distanza e attraverso visite in loco (le cosiddette missioni, che nel 2007 sono state oltre sessanta). Inoltre, i differenti settori del Servizio centrale - ognuno secondo le proprie competenze e responsabilità - si sono resi disponibili a fornire informazioni e chiarimenti a uffici di prefettura e questura, enti locali, associazioni, organizzazioni non governative e professionisti - anche esterni alla rete, ma comunque interessati a raccogliere informazioni sul Sistema di protezione e sui temi dell’asilo. Le informazioni fornite hanno riguardato le procedure per segnalare potenziali beneficiari, la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e le pratiche amministrative a questa collegate, le modalità per realizzare iniziative di informazione e sensibilizzazione sui temi dell’asilo, gli strumenti per supportare i percorsi di accoglienza e di integrazione delle persone. Un’assistenza esclusivamente riservata ai progetti territoriali è stata, invece, quella relativa alle procedure e alle modalità di carattere amministrativo, incentrata nello specifico sulle attività di rendicontazione delle spese sostenute.

Formazione

Nel 2007 il Servizio centrale ha promosso un programma di formazione variegato, mirato a rispondere agli eterogenei fabbisogni formativi del territorio. Da un lato, infatti, è stato necessario garantire interventi di base rivolti al personale dei progetti di nuovo ingresso nel Sistema; dall’altro si sono volute realizzare occasioni di incontro tra gli operatori di maggiore esperienza, che esprimevano esigenze di aggiornamento, approfondimento e confronto. La formazione, inoltre, è stata identificata anche come

strumento funzionale alla costruzione di un collegamento tra lo SPRAR e i centri di identificazione, con l'obiettivo più generale di comporre - anche sul piano degli standard dei servizi prestati - un sistema unico di accoglienza.

Complessivamente si sono, così, realizzati sei differenti moduli formativi, per un totale di cinquantadue giornate di formazione, che hanno coinvolto trecentonovanta operatori dei progetti territoriali appartenenti agli enti locali e/o enti gestori degli stessi.

I moduli formativi sono stati programmati, puntando al perseguimento di obiettivi eterogenei:

- il supporto ai progetti di accoglienza di nuovo ingresso nello SPRAR (modulo elaborato ogni anno a beneficio degli enti locali finanziati per la prima volta dal Fondo nazionale per le politiche e servizi dell'asilo);
- il rafforzamento delle competenze degli operatori locali in materia di accoglienza e presa in carico delle persone con vulnerabilità;
- l'aggiornamento in materia di legislazione e di normativa, europea e nazionale;
- l'accrescimento delle competenze degli operatori attivi presso i centri di identificazione, in attuazione ai servizi ai sensi dell'art. 11 DPR n.303/2004³³.

Le attività di formazione sono state programmate e realizzate attraverso il contributo diretto del personale stesso del Servizio centrale, nonché in collaborazione con gli operatori coinvolti in progetti ANCI (per esempio, il progetto Integrarsi) e con esperti del settore.

Informazione e promozione

Nel corso del 2007, oltre alle attività ordinariamente previste³⁴, ANCI/Servizio centrale ha realizzato e promosso diverse pubblicazioni, con caratteristiche differenti e funzionali a raggiungere più tipologie di destinatari.

Il principale strumento di diffusione dei risultati dello SPRAR è stato il "*Rapporto Annuale sul Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. Anno 2006*" che è stato presentato anche nella sua versione inglese presso la sede del Parlamento europeo a Bruxelles³⁵.

Contestualmente si è realizzato un video istituzionale in cui si è scelto di raccontare la storia e i risultati del Sistema, attraverso le voci di tutti gli attori coinvolti: Ministero, ANCI, Servizio centrale, enti locali, enti gestori e rifugiati. Il video³⁶ è stato dif-

³³ L'articolo 11, comma 2 del DPR n. 303/2004 così recita: «*Gli enti locali ed il servizio centrale di cui all'articolo 1-sexies, comma 4, del decreto possono attivare nei centri, previa comunicazione al prefetto, che può negare l'accesso per motivate ragioni, servizi di insegnamento della lingua italiana, di informazione ed assistenza legale, di sostegno socio-psicologico nonché di informazione su programmi di rimpatrio volontario, nell'ambito delle attività svolte ai sensi dell'articolo 1-sexies del decreto*».

³⁴ Gestione del sito web del Servizio centrale; rassegna stampa degli articoli relativi allo SPRAR; diffusione dei comunicati stampa sul Sistema di protezione; rapporti diretti con i mass media, ecc.

³⁵ La pubblicazione è stata curata dal Censis. E' stata presentata al pubblico italiano il 12 giugno 2007 e, successivamente, in sede europea il 10 ottobre dello stesso anno.

fuso presso i progetti territoriali e proiettato in occasione di diverse iniziative pubbliche, anche in contesti internazionali grazie a una sua edizione in lingua inglese. Altri tre lavori realizzati nel corso dell'anno hanno posto ancora una volta l'attenzione direttamente sullo SPRAR. Si è trattato di tre ricerche, rispettivamente dedicate: a un'analisi del rapporto tra servizi socio-sanitari e progetti territoriali dello SPRAR³⁷; alla definizione di indicatori dell'integrazione, a partire da un'indagine sul campo in cinque comuni del Sistema di protezione³⁸; all'individuazione delle caratteristiche proprie di "un'accoglienza di genere"³⁹.

Nel 2007 è stato, inoltre, condotto un lavoro di aggiornamento e di revisione del manuale operativo, rivolto agli operatori dei progetti territoriali dello SPRAR, che mira a definire gli standard dell'*accoglienza integrata* e al quale si sono ispirate le stesse linee guida per l'accesso alle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo⁴⁰.

Un discorso a parte meritano, invece, le pubblicazioni elaborate nell'ambito degli interventi del Servizio centrale presso i centri di identificazione. Si tratta di pubblicazioni che hanno avuto l'obiettivo di fornire supporto diretto sia ai beneficiari che agli operatori. Si è trattato, in particolare, della "*Guida pratica per i titolari di protezione internazionale. Istruzioni per l'uso dei servizi sul territorio*", un vademecum, tradotto in dieci lingue, destinato ai rifugiati e ai titolari di protezione sussidiaria, e della "*Raccolta normativa in materia di asilo*", un codice delle norme in materia di asilo (internazionali, europee, nazionali), arricchito da una sezione di giurisprudenza italiana. Alla realizzazione di queste pubblicazioni hanno strettamente collaborato l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e l'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione.

Il lavoro presso i centri di identificazione

Nell'ambito della convenzione aggiuntiva tra il Ministero dell'interno e ANCI, relativa alle attività del Servizio centrale presso i centri di identificazione e, in particolare, in attuazione dei servizi offerti in base all'articolo 11 del DPR n. 303/2004, sono state realizzate molteplici attività, con l'obiettivo di riqualificare, armonizzare e potenziare i servizi stessi. Sono state condotte visite di monitoraggio con lo scopo di evidenziare i bisogni e

³⁶ *Il modello italiano di asilo. Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati* (di M. Calò e C. Casasola).

³⁷ Area Sanitaria, Caritas Roma e OIM, Unità Psicosociale e di Integrazione culturale - *Servizi Socio-Sanitari e Rifugiati. Mappatura dei Servizi Socio-Sanitari sui progetti territoriali dello SPRAR* (ottobre, 2007).

³⁸ OIM, Unità Psicosociale e di Integrazione Culturale - *Le filiere dell'accoglienza e dell'integrazione: esperienze, progetti, indicatori*. Ricerca nazionale nell'ambito del progetto Integraref. Roma 2008. M. Calabrese (a cura di), per il Servizio centrale del Sistema di protezione, *Moolaadé. Indagine sulla condizione delle richiedenti asilo, rifugiate e titolari di protezione umanitaria accolte nello SPRAR* (marzo, 2008).

³⁹ Servizio centrale SPRAR, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, gennaio 2008.

⁴⁰ Con il progetto "In/formazione", attraverso il contributo straordinario delle risorse assegnate ad ANCI dal fondo Otto per Mille, IRPEF 2003.

programmare gli interventi successivi. Si sono, quindi, realizzati corsi di formazione per il personale coinvolto, materiali informativi destinati a richiedenti e titolari di protezione internazionale, nonché si sono forniti strumenti e indicazioni operative per favorire il collegamento tra i centri di identificazione e la Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR. Alla realizzazione di alcune di queste attività, oltre al preposto staff del Servizio centrale, hanno concorso⁴¹ anche l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR), l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), l'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI).

Dalla co-gestione del Fondo europeo per i rifugiati a una maggiore partecipazione in Europa

In base all'atto aggiuntivo della convenzione tra Ministero dell'interno e ANCI il Servizio centrale/ANCI agisce dal 2007 anche "de iure" quale autorità delegata del Fondo Europeo per i Rifugiati (FER). Nell'ambito di tale ruolo è stato assicurato il sostegno allo stesso Ministero dell'interno nella realizzazione della gestione complessiva del FER, attraverso molteplici livelli di coinvolgimento e di supporto tecnico.

Nel corso del 2007 il Sistema di protezione ha, inoltre, voluto potenziare la propria partecipazione sullo scenario europeo. In questa direzione va interpretato l'impegno profuso per la redazione di osservazioni e commenti al *Libro verde* in materia presentato dalla Commissione Europea (*Green Paper on the future Common European Asylum System, agosto 2007*), nonché l'attenzione con la quale si è seguito il recepimento in Italia delle direttive europee ("qualifiche" e "procedure").

In linea con il lavoro sul *Libro verde*, si è allo stesso modo contribuito a redigere il progetto di parere del Comitato delle Regioni (Commissione Affari costituzionali, governance europea, spazio di libertà, sicurezza e giustizia) sul tema "*Il futuro regime comune europeo in materia di asilo*".

Infine, come già accennato sopra, la maggiore espressione della volontà di aprirsi sempre di più alla dimensione europea si è avuta nell'ottobre 2007, quando il modello di accoglienza dello SPRAR è stato presentato a Bruxelles nella sede del Parlamento europeo. Il convegno "*Gestire il fenomeno dell'asilo: l'Unione Europea e gli enti locali nella governance multilivello*" è stato l'occasione per rendere l'esperienza dello SPRAR oggetto di un confronto allargato tra istituzioni comunitarie e amministrazioni nazionali e locali, organizzazioni europee e internazionali.

Promozione e attuazione di programmi di rimpatrio volontario

Secondo quanto previsto dalla legge n.189/2002, al Servizio centrale spetta anche il compito di promuovere e realizzare gli interventi in favore del rimpatrio assistito, che nel 2007 – così come negli anni precedenti – si sono attuati grazie al supporto lo-

⁴¹ Con il progetto "In/formazione", attraverso il contributo straordinario delle risorse assegnate ad ANCI dal fondo Otto per Mille, IRPEF 2003.

gistico dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM). Le attività condotte da quest'ultima, sono state realizzate grazie alla stipula di due convenzioni con ANCI: la prima relativa al periodo luglio 2006/giugno 2007 e la seconda pertinente agli ultimi sei mesi del 2007.

In base a queste convenzioni, l'azione di OIM si è sviluppata su tre livelli: produzione di materiale informativo, destinato a operatori e a richiedenti e titolari di protezione internazionale; diffusione di informazioni; assistenza al rimpatrio e alla reintegrazione.

Pertanto, OIM ha realizzato una guida pratica per operatori (*Tornare e ricominciare*), contenente tutta una serie di informazioni puntuali sulle procedure e le condizioni di rimpatrio, nonché arricchita da un'analisi delle implicazioni psico-sociali del rientro e correlata da tredici schede paese. La pubblicazione è stata distribuita ai progetti territoriali dello SPRAR, alle prefetture e questure, alle associazioni e agli enti gestori dei centri governativi per richiedenti asilo (CDI/CARA).

OIM ha, inoltre, pubblicato *Informazioni utili per l'ingresso in Italia*, un vademecum redatto in nove lingue, e diffuso tra i cittadini stranieri attraverso la collaborazione degli operatori locali del Sistema di protezione, dei sindacati, dei patronati e degli enti di tutela.

Queste pubblicazioni, così come anche tutti i materiali stampati negli anni precedenti (manifesti e brochure multilingue) sono stati utilizzati durante tutti gli incontri, ai quali OIM ha partecipato per promuovere l'opportunità del rimpatrio assistito, che a livello internazionale viene considerato tra le tre soluzioni durature per la definizione delle prospettive future dei rifugiati, insieme all'integrazione nel Paese di asilo e al reinserimento. OIM è intervenuta sia in corsi di formazione e workshop, che in seminari organizzati *ad hoc* da comuni e associazioni.

A fronte di tutte queste iniziative che sono andate a comporre un articolato programma di informazione, OIM ha proceduto a fornire assistenza diretta per tutte le procedure di rimpatrio e di reintegrazione. Ha, dunque, provveduto a registrare, assistere e orientare tutti i beneficiari che avevano espresso l'intenzione di rientrare nel Paese di origine, garantendo un costante e puntuale servizio di consulenza e di risoluzione di eventuali criticità: prima tra tutte l'individuazione di un alloggio temporaneo in favore di coloro che dovevano essere trasferiti a Roma, in attesa del rilascio dei documenti di viaggio e dei visti di transito.

OIM si è fatta, inoltre, carico della definizione di programmi individualizzati di rimpatrio e di reintegrazione, procedendo a un'assistenza logistica delle persone e mettendo a disposizione un'indennità di viaggio e di prima sistemazione, con anche il supporto degli uffici della stessa OIM nei Paesi di rientro dei beneficiari.

Al 31 dicembre 2007 sono state ricevute da OIM le domande di rimpatrio volontario relative a 83 persone, pari a 47 casi: 32 singoli e 15 nuclei familiari.

Nel bilancio finale del lavoro condotto, OIM rileva che si è trattato prevalentemente di richiedenti asilo che avevano rinunciato alla propria domanda di protezione (87%),

seguiti da titolari di protezione umanitaria (7%), da persone con diniego di riconoscimento dello status di rifugiato (3%) e da rifugiati riconosciuti (1%).

Sulla base dei dati forniti da OIM, i Paesi interessati dai rimpatri sono stati venti, alcuni anche neocomunitari, come, per esempio, la Romania che è stata destinazione di oltre il 30% dei rientri assistiti. Sono seguiti la Macedonia (13%), il Kosovo e il Libano (9%), la Turchia (6%), la Nigeria e il Sudan (5%), Iran ed Etiopia (4%), Iraq, Serbia e Camerun (2%) e infine, con il solo 1%, Afghanistan, Uganda, Bulgaria, Liberia, Montenegro, Guinea, Burundi e Burkina Faso.

LE RISORSE ECONOMICHE DELLO SPRAR

I progetti territoriali dello SPRAR sono finanziati con le risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo (FNPSA). Il Fondo è stato istituito dalla legge n. 189/2002 e fino al 2008 è stato composto da una dotazione di base di 5,16 milioni di euro, integrata da stanziamenti variabili e previsti all’interno delle leggi finanziarie di ogni anno. Fino al 2007 nel FNPSA è confluito anche il Fondo europeo per i rifugiati (FER) che era destinato al finanziamento dei progetti riservati alle cosiddette “categorie vulnerabili”, rispetto ai quali si è proceduto alla composizione di una graduatoria a se stante.

I progetti territoriali sono stati finanziati con cadenza annuale fino al 2008, quando il bando per l’assegnazione delle risorse ha assunto carattere biennale, prevedendo il supporto all’accoglienza per il 2009 e per il 2010 (con l’obiettivo di arrivare a una programmazione triennale, a partire dal prossimo bando).

Il FNPSA non esaurisce le risorse destinate ai progetti di accoglienza. A esso vanno, infatti, aggiunti i fondi che i comuni prevedono come co-finanziamento e le eventuali risorse straordinarie che possono rendersi disponibili, in via integrativa, nel corso dell’anno.

Nel 2007 il FNPSA ha finanziato progetti territoriali di accoglienza per un totale di 21.676.980,39 euro di cui: 17.320.055,09 riservati per l’accoglienza delle “categorie ordinarie” (2.082 posti) e 4.356.925,30 per progetti in favore delle cosiddette “categorie vulnerabili” (329 posti).

Il cofinanziamento da parte degli enti locali titolari dei progetti è stato complessivamente di 11.034.546,20.

Nel corso dell’anno sono state individuate ulteriori risorse che hanno consentito – dopo l’estate – di aumentare la capienza di accoglienza dei progetti SPRAR. Si è trattato nello specifico di uno stanziamento straordinario disposto da una ordinanza di

**Tabella 5 – Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo.
Stanziamenti SPRAR, anno 2007**

TIPOLOGIA ACCOGLIENZA	QUOTA FONDO	COFINANZIAMENTO EE.LL.	NUMERO POSTI
Progetti ordinari	€ 17.320.055,09	€ 10.459.648,56	2.082
Progetti vulnerabili	€ 4.356.925,30	€ 574.897,64	329
TOTALE	€ 21.676.980,39	€ 11.034.546,20	2.411

Fonte: Servizio centrale SPRAR

protezione civile (12 ottobre 2007, n.3620) che ha consentito un ampliamento di 501 posti. A questi se ne sono aggiunti alla rete altri 129, grazie all'impiego delle economie maturate da alcuni progetti territoriali nell'anno precedente, quando l'erogazione materiale del Fondo era avvenuta con un ritardo di diversi mesi.

Il finanziamento dell'ordinanza n.3620 è stato pari a 4.568.400,00 euro. D'altro canto le economie hanno sostenuto nuovi posti per un complessivo 1.354.499,41 euro.

Rispetto a queste risorse aggiuntive si deve necessariamente precisare che lo stanziamento è avvenuto nel corso del 2007 e, di conseguenza, nell'anno si è proceduto all'erogazione di solo una parte dei finanziamenti assegnati.

Tabella 6 – Fondi aggiuntivi allo SPRAR, stanziati nell'anno 2007

TIPOLOGIA FINANZIAMENTO	RISORSE	NUMERO POSTI
Fondi straordinari, Ordinanza di protezione civile n. 3620/2007	€ 4.622.400,00	501
Redistribuzione economie maturate negli anni precedenti	€ 1.354.499,41	129

Fonte: Servizio centrale SPRAR

Questa precisazione è dovuta come premessa al riepilogo finale delle risorse, che si invita a leggere, tenendo conto della differenza tra stanziamento/assegnazione delle risorse e loro effettiva erogazione. Di conseguenza si consideri che se il FNPSA ha previsto una copertura finanziaria di dodici mesi, le altre tipologie di finanziamento sono intervenute solo su una parte dell'anno.

Tabella 7 – Riepilogo risorse in favore di progetti di accoglienza SPRAR

TIPOLOGIA FINANZIAMENTO	RISORSE	NUMERO POSTI
Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA)	€ 21.676.980,39	2.411
Cofinanziamento al da parte degli enti locali al FNPSA	€ 11.034.546,20	
Fondi straordinari, Ordinanza di protezione civile n. 3620/2007	€ 4.622.400,00	501
Redistribuzione economie maturate negli anni precedenti	€ 1.354.499,41	129
TOTALE	€ 38.688.426,00	3.041

Fonte: Servizio centrale SPRAR

UNO SGUARDO SUL 2008

Impossibile fare un bilancio sulle attività dello SPRAR nel 2007, senza tentare un fermo immagine sull'anno corrente. Infatti, il 2008 è stato caratterizzato da un evolversi continuo e rapido, soprattutto durante i mesi estivi, della composizione nazionale dell'accoglienza.

Nel 2008 i progetti territoriali di accoglienza dello SPRAR sono 114, per 2.541 posti complessivi, di cui 439 destinati ad accogliere persone portatrici di specifiche vulnerabilità.

Gli enti locali che aderiscono alla rete del Sistema di protezione sono 101, di cui: 92 comuni, 7 province e 2 unioni di comuni, dislocati in 19 regioni. Ancora una volta, la dimensione di carattere maggiormente istituzionale è rafforzata dalla partecipazione di ben oltre 100 realtà del terzo settore, coinvolte a vario titolo, direttamente come enti gestori, come partner di progetto o componenti delle reti territoriali di riferimento.

A questa composizione strutturale - sostenuta ordinariamente dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo - nell'estate 2008 si sono aggiunti ulteriori 1.847 posti, messi a disposizione dagli stessi enti locali aderenti allo SPRAR e finanziati in via straordinaria dal Ministero dell'interno, con l'intento di rispondere all'aumento degli arrivi via mare.

Un primo dato, fermato a ottobre 2008, consente di fare un primo bilancio dell'accoglienza dell'anno in corso: sono state accolte 7.002 persone, registrando già un incremento di oltre l'11% dei beneficiari.

La capacità ricettiva dello SPRAR è stata ulteriormente rafforzata, consentendo maggiori opportunità di accoglienza sul territorio, anche a fronte di un ulteriore potenziamento delle strutture governative di prima accoglienza che sempre lo stesso Viminale ha deciso di sostenere nell'estate del 2008. I 1.847 "posti straordinari" dello SPRAR, infatti, sono stati finanziati dal Ministero dell'interno, con l'obiettivo di garantire un maggiore *turn over* all'interno delle stesse strutture governative.

Si assiste, dunque, a un'accoglienza in Italia che inizia a delinearsi su due livelli: una prima accoglienza coperta dalle strutture governative e una seconda accoglienza garantita dal Sistema di protezione.

Tabella 8 – Posti di accoglienza: SPRAR e centri governativi. Autunno 2008

RETE SPRAR	N. Posti	CENTRI GOVERNATIVI	N. Posti
Rete SPRAR – FNPSA	2.541	Centri polifunzionali*	1.000
Rete SPRAR – Fondi straordinari	1.847	Centri per richiedenti protezione internazionale**	8.000
Totale	4.388	Totale	9.000

* Ministero dell'Interno – Comuni di Roma, Milano e Torino

** Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) e centri straordinari estate 2008

Si tratta di due tipologie di accoglienza che si differenziano in più aspetti:

- per capienza ricettiva, come è anche evidenziato nella tabella n.8;
- per standard di interventi. Attività funzionali all'autonomia e all'inserimento quelle dello SPRAR; di base e con spiccata specializzazione verso l'accoglienza materiale quelle dei centri governativi.

Per caratteristiche delle strutture. Medio-piccole quelle dello SPRAR; medio-grandi quelle di prima accoglienza.

La necessità di ricondurre queste differenze in un unico sistema nazionale è ben chiara a tutti gli attori che intervengono, a vario titolo, in materia di accoglienza ed è in questa direzione che si stanno muovendo soggetti istituzionali come il Ministero, ANCI/Servizio centrale e gli enti di tutela. La costruzione di un unico sistema presuppone l'avvio di un processo che porti alla definizione di una uniformità di standard di intervento e del raccordo tra i diversi livelli di accoglienza che si stanno definendo. Dovrà essere un percorso strutturato che necessariamente dovrà tenere conto anche della politica europea, impegnata in un lavoro di armonizzazione delle pratiche e di un regime unico in materia di asilo.

SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI

Distribuzione geografica degli Enti locali finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo nell'anno 2007



- Progetti territoriali ordinari finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.
- Progetti territoriali per categorie vulnerabili cofinanziati dal Fondo Europeo per i Rifugiati.
- Enti locali in cui sono attivi sia progetti ordinari, che per categorie vulnerabili.

A cura del Servizio centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati

SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI

Distribuzione geografica degli Enti locali finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo nell'anno 2008



- Progetti territoriali ordinari finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.
- Progetti territoriali per categorie vulnerabili cofinanziati dal Fondo Europeo per i Rifugiati.
- Enti locali in cui sono attivi sia progetti ordinari, che per categorie vulnerabili.
- Progetti territoriali che hanno aderito alla richiesta del Ministero dell'interno per attivare posti di accoglienza finanziati con fondi straordinari.

A cura del Servizio centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati

PARTE II

Il monitoraggio delle presenze sul territorio

BENEFICIARI ACCOLTI E MONITORATI: UNO SGUARDO D'INSIEME

Il 2007 rappresenta l'anno in cui sono stati conseguiti i risultati più rilevanti dell'accoglienza dall'ormai lontano luglio 2001, data di inizio delle attività del PNA – Programma Nazionale Asilo.

Risultati rilevanti in termini quantitativi e qualitativi, con una crescita del complessivo delle persone accolte nell'anno e con anche un rafforzamento del lavoro condotto a livello territoriale, grazie allo sforzo congiunto degli operatori locali, del Servizio centrale che - come da mandato, ha coordinato le attività - ed anche grazie agli operatori dei centri governativi di prima accoglienza⁴² che hanno maggiormente strutturato le modalità di segnalazione e di collegamento con lo stesso Servizio centrale⁴³, favorendo gli inserimenti dei beneficiari all'interno del Sistema di protezione. Dal punto di vista meramente quantitativo, non va inoltre dimenticato che nel corso dell'anno si è assistito all'ampliamento della capacità di accoglienza (incremento di 501 posti) stabilito con l'ordinanza di protezione civile n.3620/2007.

Nel 2007, potendo contare su un complessivo di 3.041 posti di accoglienza⁴⁴, il Sistema di protezione ha complessivamente accolto **6.284** persone, mantenendo un ritmo di crescita che non ha mai rallentato dal 2001, a partire dalle prime esperienze PNA, fino a oggi. Nel 2007 i beneficiari accolti sono aumentati di quasi il 15% rispetto al 2006, come risultato di un aumento dei posti disponibili nel corso dell'anno (grazie anche al reinvestimento delle economie maturate nell'anno precedente, oltre che alla ricordata ordinanza di protezione civile n. 3620), nonché del maggiore impulso dato dai singoli progetti territoriali per favorire la *turn over* delle persone, attraverso un rafforzamento degli interventi per facilitare i percorsi di inserimento socio-economico.

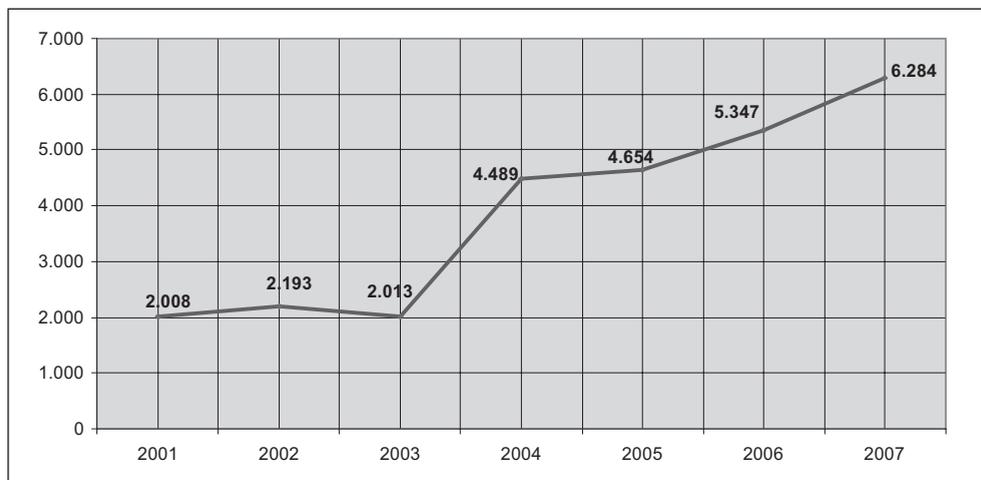
di Lucio Bartalotta, Domenico Desideri, Sarah Farotti, Arianna Galli.

⁴² Prima i CDI, Centri di identificazione, poi - ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 25/2008 - i CARA, Centri di accoglienza per richiedenti asilo.

⁴³ Nel 2007 il Servizio centrale ha intensificato gli interventi in favore dei centri di identificazione. Per un maggiore approfondimento si rimanda al capitolo precedente, relativo al bilancio del lavoro del Servizio centrale e agli interventi presso i CDI.

⁴⁴ 3.041 posti di accoglienza, di cui: 2.082 nei progetti ordinari e 329 nei progetti riservati alle cosiddette categorie vulnerabili. A questi si sono aggiunti nel corso dell'anno altri 129 posti, finanziati dalle economie maturate sulla gestione finanziaria dell'anno precedente, e altri 501 finanziati con un'ordinanza di protezione civile del 12 ottobre 2007, n. 3620.

Grafico 1 – Beneficiari complessivamente accolti nel Sistema di protezione dal 01/07/2001 al 31/12/2007



Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

In proposito rileva sottolineare come il 46,78% delle persone uscite dall'accoglienza assistita dei progetti territoriali abbia portato avanti percorsi di integrazione, tali da consentire la (ri)conquista della propria autonomia e un inserimento abitativo e lavorativo. Leggendo questo dato, in leggera ma costante crescita rispetto all'anno precedente, si avvalora ulteriormente la scelta dello SPRAR di intervenire con una "accoglienza integrata" che risulta essere una risposta puntuale e pragmatica a ogni rischio di emarginazione ed esclusione sociale.

Oltre a monitorare la presenza delle persone accolte nello SPRAR, il Servizio centrale procede anche al monitoraggio di coloro che hanno beneficiato di accoglienza a seguito di disposizioni ulteriori rispetto al Fondo⁴⁵ nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo⁴⁵.

Tabella 1 – Monitoraggio complessivo nel 2007

Monitoraggio complessivo nel 2007	Totale	Richiedenti asilo	Rifugiati	Protezione Umanitaria
Beneficiari accolti nei progetti ordinari e vulnerabili	6.284	2.571	848	2.865
Presenze sul territorio al 31/12/2007	905	301	111	493
Rinunce a un inserimento nel corso del 2007	39	6	3	30
Irreperibili al momento della proposta di inserimento	83	15	10	58
Totale	7.311	2.893	972	3.446
%	100%	40%	13%	47%

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

⁴⁵ Si fa riferimento specifico alla già citata ordinanza di protezione civile che – come anche indicato alla nota precedente – ha incrementato la capienza dei posti disponibili.

Alle persone materialmente accolte presso i progetti territoriali si aggiungono, dunque, anche quanti sono in attesa di accedere allo SPRAR e quanti, al momento di entrare in accoglienza, hanno scelto soluzioni alternative. Nel complesso, pertanto, il numero delle persone monitorate sul territorio nazionale è stato di **7.311**.

IL PROFILO SOCIO-DEMOGRAFICO DEI BENEFICIARI SPRAR

Guardando la tabella n. 2, nello scorrere le caratteristiche dei beneficiari dello SPRAR, emerge subito come alcuni elementi si siano mantenuti costanti rispetto agli anni precedenti, mentre altri risultano essere maggiormente variabili.

Le statistiche 2007 del Servizio centrale confermano, infatti, i dati degli anni precedenti in merito alla distribuzione per genere, per fasce di età e per composizione familiare che – sebbene in maniera approssimativa e generale – identificano un “beneficiario tipo” del Sistema di protezione con un uomo singolo di età compresa tra i 18 e i 40 anni.

Tabella 2 – I beneficiari dello SPRAR, visione complessiva 2007

GENERE	V.A.	%
Maschile	4.594	73%
Femminile	1.690	27%
CLASSI DI ETÀ	V.A.	%
0-17	939	15
18-25	1.834	29
26-30	1.590	25
31-40	1.494	24
41-99	427	7
PRIME 5 NAZIONALITÀ	V.A.	%
Eritrea	1.456	21
Afghanistan	735	12
Etiopia	485	8
Costa D'Avorio	317	5
Nigeria	298	5
STATUS FAMILIARE	V.A.	%
Singoli	4.327	69
Con Nucleo Familiare	1.957	31
TOTALE BENEFICIARI	6.284	100

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Un'ulteriore conferma riguarda la composizione dei nuclei familiari monoparentali, pari al 40% delle famiglie accolte (con un aumento del 6% rispetto all'anno precedente): di fatto per il 100%⁴⁶ nel 2007 si è rilevata la presenza della sola madre, come

⁴⁶ Nel 2007 in un solo nucleo monoparentale il solo genitore presente era il padre.

unico genitore responsabile della gestione della propria famiglia, composta in media da 2 figli. E' questa un'indicazione molto precisa che deve indurre il Sistema a rafforzare maggiormente il proprio intervento per favorire i percorsi di inserimento socio-economico delle donne, nonché per realizzare, più in generale, misure di accoglienza che possano essere attente alle esigenze di genere.

I cambiamenti netti si riscontrano maggiormente nella composizione geografica dei beneficiari, che si è scelto di presentare attraverso una comparazione delle prime cinque nazionalità presenti nello SPRAR negli ultimi tre anni.

Tabella 3 – Prime cinque nazionalità, 2005 - 2007

2005			2006			2007		
Nazionalità	Valore assoluto	%	Nazionalità	Valore assoluto	%	Nazionalità	Valore assoluto	%
Eritrea	956	21	Eritrea	1.189	22	Eritrea	1.456	21
Somalia	408	9	Etiopia	504	9	Afghanistan	735	12
Etiopia	387	8	Colombia	324	6	Etiopia	485	8
Turchia	274	6	Togo	287	5	Costa d'Avorio	317	5
Sudan	249	5	Somalia	269	5	Nigeria	298	5

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Nel leggere la tabella n.3, si riscontra subito come alcune nazionalità continuino a essere annualmente presenti all'interno dello SPRAR. Si fa riferimento, nello specifico, alle persone provenienti dal Corno d'Africa, regione dalla quale, ormai da qualche anno, è costante il flusso delle migrazioni forzate. Si tratta di una migrazione complessa e articolata, che comporta: il coinvolgimento di diversi Paesi africani (sia come provenienza, che in termini di attraversamento durante il viaggio verso il Mediterraneo); la composizione di un flusso migratorio misto; una presenza di donne spesso molto giovani; il forte rischio di un trattenimento in campi profughi o i centri di detenzione per migranti, nelle regioni del nord Africa; le violenze molto spesso subite dalle persone durante il viaggio migratorio.

Al contrario di Etiopi ed Eritrei (che sul territorio nazionale hanno costituito forti comunità nazionali), altre nazionalità si alternano di anno in anno, fornendo spunti per una lettura del variare dei flussi della migrazione forzata, nonché per l'accesso al Sistema di protezione.

Nel corso degli ultimi due anni è diminuita all'interno dello SPRAR la presenza di beneficiari provenienti dalla Turchia e dal Sudan, così come sono improvvisamente aumentate le persone provenienti dalla Colombia: una realtà tendenzialmente circoscritta al 2006 e caratterizzata da arrivi via aeroporti (soprattutto Malpensa, con il coinvolgimento della prefettura di Varese). Le novità più di rilievo nel 2007 dipendono dalla crescita del numero dei beneficiari provenienti da Costa d'Avorio e Nigeria, e soprattutto dal sensibile incremento di persone provenienti dall'Afghanistan che sono in modo particolare minori non accompagnati.

Quest'ultimo dato deve essere letto anche alla luce delle misure realizzate proprio in favore dell'accoglienza per minori richiedenti asilo, così come profondamente modificate nel corso del 2007 a seguito dell'applicazione della direttiva in materia, emanata dal Ministero dell'interno nel dicembre 2006 ed entrata in vigore nel marzo 2007. Tra le altre disposizioni, tale direttiva prevede che il minore – che abbia anche solo espresso il desiderio di richiedere asilo – sia tempestivamente segnalato al Servizio centrale per un suo inserimento in uno dei progetti di accoglienza del Sistema di protezione, specificamente dedicati.

Tabella 4 – Tipologia dei permessi di soggiorno dei beneficiari SPRAR. Anni 2005 - 2007

Tipologia permessi di soggiorno	2005		2006		2007	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Richiedenti Asilo	2.461	53	2.294	43	2.571	41
Rifugiati	728	16	750	14	848	13
Protezione Umanitaria	1.465	31	2.303	43	2.865	46
<i>Totale</i>	<i>4.654</i>	<i>100</i>	<i>5.347</i>	<i>100</i>	<i>6.284</i>	<i>100</i>

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Il 59% dei beneficiari dello SPRAR nel 2007 aveva una protezione riconosciuta (rifugiati o titolari di protezione umanitaria) e il dato risulta essere una conseguenza dei cambiamenti procedurali intercorsi a partire dall'aprile 2005. Da un lato, dunque, la titolarità da parte dei beneficiari di uno status in qualche modo definito è stata determinata dalla riduzione dei tempi della procedura di asilo; dall'altro sono le caratteristiche di ingresso sul territorio nazionale dei migranti forzati ad aver determinato nel corso degli ultimi tre anni una diminuzione della percentuale di presenza di richiedenti asilo accolti, a fronte di un sensibile aumento percentuale di titolari di protezione umanitaria. Infatti, l'arrivo dei migranti via mare e la conseguente permanenza in uno dei centri di primo soccorso, con il successivo trattenimento nei centri di identificazione dopo la domanda di asilo, hanno comportato un tendenziale ingresso all'interno del Sistema di protezione di beneficiari solo dopo il termine della procedura. In questo senso, uno sguardo sulle modalità di ingresso in Italia dei beneficiari dei progetti territoriali dello SPRAR consente di raccogliere informazioni preziose, anche per contribuire alle analisi sui flussi delle migrazioni forzate.

Tabella 5 – Modalità ingresso in Italia, beneficiari SPRAR. Anno 2007

Modalità ingresso	Complessivi	Ordinari	Vulnerabili
Sbarco	79%	78%	81%
Aeroporto	12%	12%	10%
Rientri Dublino	6%	7%	3%
Nascita in Italia	3%	3%	6%
	100%	100%	100%

Fonte: Banca dati del Servizio centrale SPRAR

L'**arrivo via mare** è stato nel 2007 la modalità principale di ingresso in Italia, coinvolgendo complessivamente 2.540 beneficiari dello SPRAR, il 79% degli accolti. Questo dato fornisce moltissimi elementi.

Indica innanzitutto che l'arrivo dei richiedenti protezione internazionale avviene prevalentemente in maniera irregolare, nella ragnatela del traffico degli esseri umani. Sono, infatti, rari i casi di persone che fuggono, riuscendo a ottenere un visto per il Paese di asilo. Da questo ne consegue la necessaria attenzione che deve essere prestata nelle azioni di controllo delle frontiere e nelle procedure di identificazione dei migranti, soprattutto al momento degli sbarchi, affinché venga riconosciuto e tutelato il diritto di asilo.

La stragrande maggioranza dei richiedenti o titolari di protezione internazionali presenti nel Sistema, dunque, ha dovuto affrontare la traversata del Mediterraneo nelle drammatiche condizioni che i beneficiari stessi raccontano. Molti di loro, dopo aver vissuto la fuga dal Paese e le cause che l'hanno determinata, hanno intrapreso un viaggio di mesi - talvolta di anni - in condizioni disumane, sottoposti a ulteriori violenze e sofferenze durante un tragitto, che spesso rischia di culminare con un naufragio. Sono esperienze che provano fortemente chi le ha vissute e che richiedono interventi sempre più specifici e qualificati di presa in carico nell'accoglienza.

Il dato indica, inoltre, che verosimilmente la maggioranza delle persone accolte nello SPRAR nel 2007 è transitata per una delle strutture governative del sud Italia, un centro di identificazione o una struttura di primo soccorso (come, per esempio, il centro di Lampedusa). A riconferma di questo lo stesso dato del Servizio centrale che indica una presenza all'interno del Sistema di titolari di protezione internazionale (status di rifugiato o sussidiaria) per il 59% degli accolti.

Gli **arrivi via aerea** sono stati pari al 12%, coinvolgendo prevalentemente l'aeroporto di Malpensa, mentre per il 6% sono stati relativi nello specifico a rientri di richiedenti in Italia, in applicazione del *regolamento Dublino II*. In questi casi, gli Stati europei luoghi di partenza sono principalmente la Germania (23%), la Svezia (19%), la Gran Bretagna (16%), l'Austria (13%) e la Norvegia (12%).

Piace chiudere questa presentazione sul profilo socio-demografico dei beneficiari dello SPRAR con i dati relativi al **livello di istruzione** delle persone accolte. Prima di addentrarsi è necessario puntualizzare che sono dati relativi a "sole" 1.500 persone (il 24% degli accolti) e che devono essere letti anche alla luce del fatto che in generale, nel 2007, oltre il 10% dei beneficiari non poteva avere alcun titolo di studio per motivi di età⁴⁷. Si deve, inoltre, tenere conto di due rigidità che possono falsare la composizione delle statistiche. Una rigidità del sistema informatico di registrazione che necessariamente deve comprendere dei campi puntuali e standard che possono penalizzare i percorsi di studio maggiormente differenti da quelli tipicamente europei. Una seconda rigidità, di fatto causa della prima, è quella relativa al riconoscimento degli studi effettuati e dei relativi titoli conseguiti, là dove questi non trovino un'immediata corrispondenza con il sistema scolastico e universitario italiano.

Tutto questo premesso, i dati rilevati sono comunque di grande interesse.

⁴⁷ Nel 2007: oltre il 7% dei beneficiari SPRAR con età inferiore ai 6 anni; più del 3% tra i 6 e gli 11 anni.

Tabella 6 – Titoli di studio nei Paesi d’origine, beneficiari SPRAR. Anno 2007

Titolo di studio	Complessivi	Ordinari	Vulnerabili
Nessuno	21%	20%	28%
Scuola elementare	21%	21%	25%
Scuola media	23%	24%	19%
Scuola superiore	28%	28%	20%
Laurea	7%	7%	8%
	100%	100%	100%

Fonte: Banca dati del Servizio centrale SPRAR

Il 79% dei beneficiari risulta avere un titolo di studio e tra questi il 35% ha seguito studi alti, di scuola superiore o universitari. Dati del genere impongono analisi articolate che portano a riflessioni più complesse in materia di inserimento.

In primo luogo l’esigenza di affermare un nuovo approccio nei confronti dei background di richiedenti e titolari di protezione internazionale, rispetto ai quali ancora con difficoltà si riescono a identificare i percorsi formativi, anche nella sola ricostruzione del curriculum vitae. A questo contribuisce il perdurare di una falsa visione che induce a considerare i cittadini migranti in generale come privi di formazione. Le conseguenze si riversano nell’operatività: sono, infatti, poche le esperienze di riqualificazione professionale e di certificazione delle competenze, nonché ancora perdura l’annosa questione relativa alle tante difficoltà per lo stesso riconoscimento dei titoli di studio.

MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI RICHIEDENTI ASILO NELLO SPRAR

Il 2007 può senza dubbio essere considerato l’anno di maggiore emersione sul territorio nazionale della realtà dei *minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MSNARA)*, con riferimento alle segnalazioni, e ai successivi inserimenti, nell’ambito degli specifici progetti di accoglienza per minori della rete SPRAR.

La direttiva sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, emanata dal Ministero dell’interno d’intesa con il Ministero della giustizia ed entrata in vigore a marzo 2007, rappresenta la chiave di lettura alla luce della quale leggere ed interpretare i cambiamenti estremamente positivi in materia di tutela dei minori stranieri non accompagnati, di cui in più di un’occasione si è evidenziata l’intrinseca triplice vulnerabilità: in quanto minori, stranieri e soli.

In primo luogo il grande merito di una legislazione dedicata è stato quello di rendere manifesta l’improvvisa visibilità di una realtà estremamente articolata e finora parzialmente sommersa, caratterizzata dall’intreccio inscindibile di molteplici e complessi risvolti di natura sociale, politica e legale. In secondo luogo la direttiva ha permesso di definire ed indicare un iter procedurale univoco e condiviso da tutti gli attori che ruotano intorno alla figura del minore straniero non accompagnato, con riferimento specifico al segmento particolarmente fragile e vulnerabile dei richiedenti

asilo. Prima della direttiva, e della relativa circolare applicativa, la realtà dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo è stata infatti caratterizzata da una fortissima eterogeneità dei modelli di politiche sociali a loro rivolte da parte delle amministrazioni locali, nonché da frammentarietà delle prassi di presa in carico, accompagnata da una preoccupante confusione interpretativa in merito ai riferimenti normativi ad essi applicati. L’emanazione della direttiva si è innestata in questo quadro, ponendosi come punto di riferimento univoco nella gestione delle procedure di intervento rivolte ai minori, guidando i diversi attori coinvolti - comuni e relativi servizi sociali, questure e prefetture, comunità di prima accoglienza e progetti SPRAR - e garantendo un iter procedurale condiviso, pur nelle estreme diversità territoriali. Grazie alla direttiva, quindi, gli specifici ruoli, doveri e ambiti di intervento di tutti gli attori sono ora delineati con chiarezza, tenendo sempre ben presente il fine ultimo che permea ogni azione: l’interesse superiore e la salvaguardia dei diritti del minore. Il Servizio centrale si pone come soggetto cruciale all’interno di tale percorso, ricevendo le segnalazioni provenienti dagli enti locali, inizialmente affidatari dei minori presenti sul territorio, e adoperandosi in maniera celere per il loro inserimento negli specifici progetti di accoglienza per minori della rete SPRAR, al fine di garantire un veloce accesso ai servizi di accoglienza e tutela previsti per i minori che presentano richiesta di protezione internazionale. Il primo dato che testimonia il ruolo fondamentale svolto dalla direttiva è proprio relativo all’incremento straordinario di tali segnalazioni: nell’arco di pochissimi mesi infatti si è passati da una presenza di minori già accolti nei progetti della rete SPRAR estremamente esigua e poco rilevante, 31 minori in soli sei progetti SPRAR presenti a marzo 2007, ad un totale di 295 segnalazioni pervenute dai territori, in seguito alle quali sono state occupate pressoché tutte le strutture preposte all’accoglienza dei minori soli da parte dei progetti territoriali.

Tabella 7 – MNARA presenti nello SPRAR prima del 9 marzo 2007⁴⁸

Progetto territoriale	Minori accolti
Bari	15
Udine	7
Crotone	4
Ancona	2
Torino	2
Milano	1
TOTALE	31

Fonte: Banca Dati Servizio centrale SPRAR.

La presenza di minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo prima del 2007 è stata focalizzata esclusivamente nei progetti territoriali facenti capo alle realtà urbane maggiormente interessate dagli sbarchi e dai flussi migratori più rilevanti sul territorio na-

⁴⁸ 9 marzo 2007, data dell’entrata in vigore della direttiva.

zionale, in particolare Ancona, Venezia, Bari e Brindisi, quali porti di approdo in modo particolare dei minori, cittadini afgani provenienti dalla Turchia e dalla Grecia.

Questa tendenza si è mantenuta invariata anche nel corso del 2007, con l'afgana quale nazionalità costantemente più rappresentativa nel numero complessivo dei minori accolti. E' chiaro come già sul finire del 2006 sia maturata da parte degli enti locali la consapevolezza della costante crescita dei MSNARA sui loro territori, presenza che necessariamente presuppone e richiede strumenti di natura gestionale adatti a dare risposta ad un'esigenza finora mai percepita ed estremamente delicata nella sua complessità.

E' per tale motivo che il 2007 ha visto presentati per il nuovo bando, e finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi per l'asilo (FNPSA), un consistente numero di progetti specificamente dedicati all'accoglienza di minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, con il fine di fornire un valido percorso di accoglienza, integrazione e tutela rivolto al rilevante numero di minori presenti sul territorio di competenza. Appare questa come una novità estremamente importante nella scelta della tipologia di beneficiari nella fase di elaborazione e presentazione di un progetto, simbolo della presa di coscienza da parte dei comuni di un realtà ormai prepotentemente viva sui territori. Ritroviamo così nella rosa dei progetti finanziati con il FNPSA per il 2007 alcuni nuovi progetti di accoglienza specificamente rivolti alla categoria dei *minori non accompagnati richiedenti asilo*, facenti capo a realtà territoriali particolarmente interessate da questo fenomeno in crescita, quali Comiso, Mazzarino, Portopalo di Capo Passero, Crotone, Roccaporga, San Pietro Vernotico, Torino e Venezia.

In seguito al repentino riempimento delle strutture di accoglienza di tali progetti, parallelamente accompagnato dall'aumento esponenziale delle segnalazioni pervenute al Servizio centrale, quale esito dell'entrata in vigore della direttiva, parte dei 501 posti di accoglienza aggiuntivi che il Ministero dell'Interno ha finanziato in modo straordinario con l'ordinanza di protezione civile n. 3260 (più avanti in dettaglio), sono stati proprio dedicati ai progetti per minori, al fine di assicurare il necessario incremento nella capacità di ricezione da parte della rete SPRAR. E' importante sottolineare come questo finanziamento straordinario non abbia solo aumentato il numero dei posti di accoglienza dei progetti che già ospitavano minori non accompagnati richiedenti asilo, ma abbia permesso l'ingresso nella rete SPRAR di realtà territoriali interessate da una significativa presenza di minori sul loro territorio e finora esterne al Sistema di protezione relativamente a questa tipologia di beneficiari specifica, come per esempio Padova, Pisa, Ragusa, Rieti, Sessa Aurunca e Udine. Agli iniziali 83 posti di accoglienza del Sistema si sono in tal modo aggiunti 96 posti straordinari finanziati con l'ordinanza, che sommati agli ulteriori posti messi a disposizione utilizzando le economie maturate da alcuni progetti per l'anno precedente, hanno portato la disponibilità complessiva di accoglienza per MSNARA per un totale di 192 posti.

Tabella 8 – Posti destinati ai minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo nello SPRAR. Anno 2007

Progetti territoriali SPRAR	Posti FNPSA	Posti economie	Posti ordinanza	Totale
Ancona	6	4	4	14
Aviano	0	2	0	2
Bari (FER)	15	0	5	20
Comiso (FER)	12	0	0	12
Mazzarino (FER)	15	0	5	20
Padova	0	0	4	4
Pisa	0	0	1	1
Portopalo di Capo Passero (FER)	15	0	10	25
Provincia Crotone	7	0	5	12
Ragusa (FER)	0	0	5	5
Rieti	0	0	5	5
Roccagorga (FER)	3	0	5	8
Sanpietro Vernotico (FER)	5	0	5	10
Sessa Aurunca	0	0	10	10
Siracusa	0	0	13	13
Torino	5	0	0	5
Udine	0	7	5	12
Venezia	0	0	14	14
Totale	83	13	96	192

Fonte: Banca Dati Servizio Centrale SPRAR

Alla luce dell'intreccio di tutti questi fattori cruciali che hanno composto il macro contesto intorno alla figura centrale del minore straniero non accompagnato richiedente asilo, è possibile tracciare per l'anno 2007 un'analisi non solo numerica, ma anche qualitativa dell'accoglienza dei minori nella rete SPRAR, soffermando in particolare l'attenzione su alcuni dati chiave, quali per esempio le nazionalità di provenienza maggiormente rappresentate, i territori da cui è pervenuto il maggior numero di segnalazioni, nonché alcuni elementi critici alla luce del bilancio complessivo ad un anno dall'emanazione della direttiva.

Una quota molto elevata rispetto alle complessive 295 segnalazioni pervenute al Servizio centrale nell'arco del 2007, è provenuta dalla regione Sicilia, in particolare dalle prefetture e dai comuni di Agrigento, Siracusa e Caltanissetta, in relazione alla presenza sempre più significativa di minori stranieri non accompagnati tra le persone sbarcate in Italia sulle coste siciliane. Numerose sono state conseguentemente le segnalazioni provenienti dalle comunità di pronta accoglienza per minori del territorio siciliano, che si sono trovate ad affrontare, spesso in termini emergenziali, una realtà finora poco conosciuta, avendo inoltre poca esperienza diretta riguardo alla tematica dei richiedenti asilo. Necessaria e costante è stata quindi l'azione informativa e di supporto rispetto ai contenuti della direttiva, al fine di chiarire l'iter procedurale previsto e i diversi ruoli e doveri da parte dei diversi soggetti istituzionali che gravitano

intorno alla figura del minore straniero non accompagnato che presenta richiesta di protezione internazionale. Inizialmente queste richieste di accoglienza sono state ben assorbite dagli stessi comuni di segnalazione, con l'inserimento dei minori da parte del Servizio centrale nei progetti presenti nello stesso territorio siciliano. Successivamente al progressivo esaurimento di tale disponibilità di posti, accompagnato dalla crescita rilevante e costante delle segnalazioni, - e ricordando che l'accoglienza dei minori non si esaurisce dopo sei mesi come accade per i beneficiari adulti - è stato necessario predisporre i trasferimenti dei minori verso progetti presenti in altre regioni, allungando a volte i tempi di sistemazione in mancanza di una disponibilità immediata all'accoglienza. Questo slittamento dei tempi di risposta, a fronte delle segnalazioni pervenute - imposto da fattori oggettivi e contingenti - ha in più di una occasione causato la scelta da parte dei tutori di rifiutare la successiva proposta di accoglienza una volta resasi disponibile, valutando non opportuna l'interruzione dei percorsi socio-educativi-lavorativi già intrapresi dai minori richiedenti asilo nei territori di prima accoglienza. E' stato infine di poco più di 30 unità il numero dei minori che si sono resi irreperibili durante la prima accoglienza, nella fase intercorsa tra la segnalazione al Servizio centrale e la successiva accoglienza in uno dei progetti della rete SPRAR.

I progetti facenti capo alle realtà urbane maggiori - quali Torino, Udine, Venezia, Ancona e Siracusa - hanno necessariamente attinto al bacino di utenza significativo di minori non accompagnati richiedenti asilo presenti sui rispettivi territori, rendendosi comunque sempre disponibili quando possibile ad accogliere se necessario minori provenienti da territori diversi.

Provando ad immaginare visivamente la presenza e gli spostamenti dei minori sul territorio italiano successivamente alla richiesta di accoglienza presentata al Servizio centrale, è possibile visualizzare alcuni centri di concentrazione maggiore, facenti capo ai grandi comuni titolari di progetti per minori, e ondate di spostamenti, per lo più dal sud e in particolare dalla Sicilia, in prossimità degli sbarchi e quindi nei mesi estivi, dopo l'esaurimento della capacità ricettiva dei progetti del territorio.

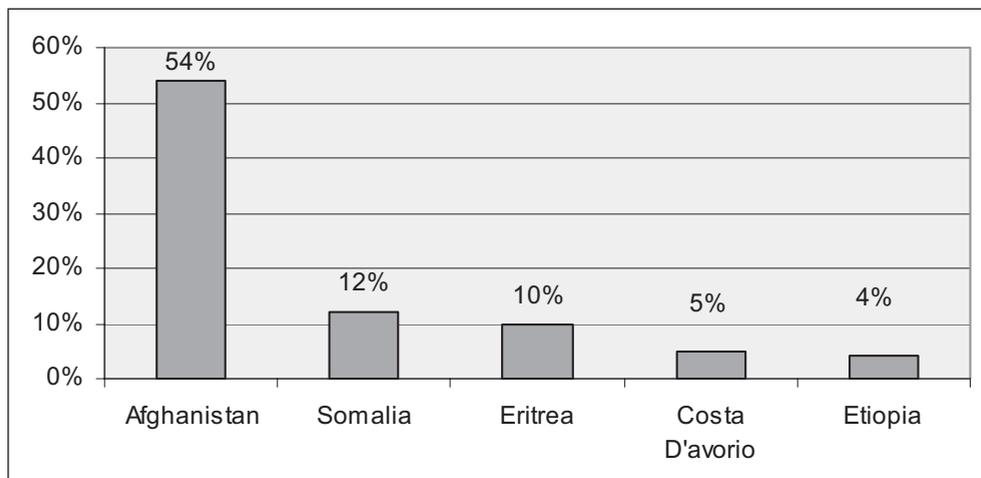
E' interessante a questo punto tracciare il profilo del minore straniero non accompagnato richiedente asilo accolto nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati nel corso del 2007.

Dei 197 minori accolti nella rete SPRAR alla data del 31/12/2007, il 54% proviene dall'Afghanistan, il 12% dalla Somalia, il 10% dall'Eritrea, il 5% dalla Costa d'Avorio, il 4% dall'Etiopia.

Relativamente al genere di appartenenza, il 96% è di sesso maschile e il 4% di sesso femminile.

E' opportuno sottolineare come la quasi totalità dei minori segnalati abbia un'età anagrafica prossima alla maggiore età, raggiunta molto spesso nel periodo di permanenza temporaneo nelle comunità di prima accoglienza dopo la presa in carico da parte dei servizi sociali del comune, così come stabilito dalla direttiva e dalla sua relativa circolare applicativa. In questi casi il Servizio centrale ha comunque provveduto all'inserimento, destinando i neo-maggioresenni verso progetti di accoglienza

Grafico 2 – Minori accolti nello SPRAR nel 2007: prime 5 nazionalità più rappresentate



Fonte: Elaborazione Banca Dati Servizio Centrale SPRAR.

rivolti alla categoria di beneficiari adulti. Nel caso più frequente in cui invece la maggiore età è stata raggiunta durante il percorso di accoglienza nei progetti SPRAR per minori, l'accoglienza è proseguita per i successivi sei mesi dopo il compimento del diciottesimo anno di età, al fine di garantire una piena integrazione socio-lavorativa ed un'autonomia abitativa.

I NUOVI INGRESSI DEL 2007

Nell'ambito delle persone accolte nel 2007 va sottolineato come **3.779** siano state inserite *ex novo* nel corso dell'anno, rappresentando oltre il 60% del totale delle persone presenti all'interno dei progetti territoriali; mentre per il restante 40% si è trattato di beneficiari entrati in precedenza che non avevano completato il processo di integrazione e non avevano superato il periodo di accoglienza stabilito e che sono gradualmente uscite nel corso dell'anno.

Le persone entrate nel Sistema nel corso del 2007 sono state segnalate direttamente dai CDI/CARA (1.325), dalle prefetture (1.000), da enti ed associazioni (circa 800), nonché inserite direttamente dal territorio.

Ne consegue che, nel rispetto delle quote riservate dai progetti territoriali alla rete dello SPRAR al momento della presentazione della domanda di finanziamento⁴⁹, il Servizio centrale ha provveduto all'inserimento dell'83% dei nuovi entrati.

⁴⁹ Al momento della presentazione della proposta di progetto per l'accesso alle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, gli enti locali proponenti sono tenuti a dichiarare il numero di posti di accoglienza destinati alla rete dello SPRAR, in percentuale che non può essere inferiore al 70%.

I 3.779 nuovi beneficiari entrati nel 2007 rappresentano 73 nazionalità diverse che - ai primi cinque posti - sono guidate da Eritrea, Afghanistan, Etiopia, Costa D'Avorio, Nigeria.

Gli uomini sono 2.878 e rappresentano il 76%; le donne sono 901, pari al 24%. All'interno del totale dei nuovi ingressi 567 sono i minorenni.

La percentuale ripartita tra sesso maschile e sesso femminile ricalca quella complessiva con una lieve flessione di quella femminile, ma conferma come le richieste di inserimento riguardino per la maggior parte uomini singoli e di età molto giovane compresa tra i 20 e i 35 anni.

A garantire queste nuove accoglienze hanno contribuito 104 progetti territoriali dei 115 finanziati nel 2007 con il 25% dei beneficiari inseriti nelle categorie vulnerabili e il restante 75% nei posti ordinari.

Gli inserimenti di questi nuovi beneficiari nel Sistema di protezione sono stati fatti in tempi rapidi, soprattutto quando è stata sancita l'emergenza sul territorio nazionale con l'ordinanza di protezione civile dell'ottobre 2007 che ha disposto l'allargamento della rete di accoglienza.

Queste modalità a volte hanno condizionato le attività del Servizio centrale che normalmente procede agli inserimenti in accoglienza *ad personam* con una gradualità, cercando di combinare le singole richieste e tenendo conto sia delle caratteristiche dei beneficiari che dei posti disponibili più idonei per loro.

L'applicazione di tempi veloci di risposta alle richieste di accoglienza ha comportato un secondo intervento (generalmente con un ulteriore trasferimento all'interno dello SPRAR) per migliorare le condizioni di alcuni beneficiari in difficoltà nelle strutture individuate: sono emerse vulnerabilità non rilevate in precedenza; si è proceduto a riunioni familiari non appena avuta notizia di parenti residenti in altre zone d'Italia; sono stati meglio adattati i bisogni espressi dai beneficiari con i territori più consoni alle loro caratteristiche.

Tuttavia questi trasferimenti rappresentano una percentuale molto bassa trattandosi solamente di 174 casi per i quali si è dovuti intervenire con uno spostamento verso un progetto più adatto alle loro esigenze.

Inserimenti in applicazione delle disposizioni del decreto legislativo n. 140/2005

Il decreto legislativo 30 maggio 2005, n.140⁵⁰ disciplina la possibilità da parte del richiedente asilo di redigere apposita richiesta al fine di poter accedere alle misure di accoglienza per sé e per i propri familiari, previa contemporanea dichiarazione di essere privo di mezzi sufficienti di sussistenza.

In applicazione a questa norma il Servizio centrale è l'interlocutore privilegiato delle prefetture per le segnalazioni di richiedenti asilo presenti sui territori di loro compe-

⁵⁰ Decreto legislativo che recepisce la direttiva europea n. 2003/9/CE in materia di accoglienza di richiedenti asilo.

tenza e bisognosi di accoglienza. Questa attività di stretto raccordo con le prefetture è iniziata per il Servizio centrale il 21 ottobre 2005, giorno di entrata in vigore del decreto legislativo. Dopo una prima fase iniziale in cui la definizione della procedura e dei suoi strumenti ha inevitabilmente penalizzato l'operatività delle segnalazioni⁵¹, a partire dal 2006 tale attività è diventata più corposa. Questo grazie anche alla predisposizione di alcuni accorgimenti tecnico-logistici che hanno consentito di individuare soluzioni opportune e quindi ottimizzare l'individuazione delle destinazioni, tenendo conto sia della tipologia della richiesta (singoli uomini o donne, nuclei familiari, donne sole con prole, minori non accompagnati, portatori di handicap o persone affette da varie patologie, ecc.), sia il rispetto di criteri quali: la data della richiesta; il territorio di competenza della prefettura; nonché la relazione sociale che in alcuni casi (soprattutto in presenza di situazioni di vulnerabilità) accompagna la segnalazione⁵².

Dal 1° gennaio al 31 dicembre del 2007 il Servizio centrale ha ricevuto un totale di 1.000 richieste di accoglienza da 44 prefetture, quasi tutte appartenenti all'area geografica del centro-nord Italia.

Le richieste più numerose sono arrivate dalla prefettura di Varese che ha segnalato 225 persone (pari al 22,5% del totale), pur registrando un fortissimo calo rispetto al 2006 quando le segnalazioni erano state 607 (pari al 57% del totale)⁵³. Si trattava, in quel caso, prevalentemente di cittadini del Togo e della Colombia arrivati in Italia attraverso la frontiera dell'aeroporto di Malpensa grazie alla disponibilità di un volo diretto dal loro Paese, è realtà di fatto circoscritta proprio al 2006, a causa di una serie di motivi, collegabili anche alle opportunità di lasciare i Paesi d'origine.

A 872 richieste (pari all'87,2%) è stato possibile dare risposta positiva, mentre per 128 casi (pari al 12,8%) non si è riusciti ad individuare nei tempi stabiliti un posto in accoglienza. Va tenuto anche conto che alcune segnalazioni hanno riguardato persone con disagi di varia gravità, per i quali è stato necessario individuare le sistemazioni più adeguate all'interno del Sistema, in particolare all'interno delle strutture predisposte dai progetti per categorie vulnerabili.

Delle 872 persone per le quali è stata individuata una destinazione, 57 persone (pari al 6,4%) hanno rinunciato all'ospitalità propostagli e solo 30 (pari al 3,4%) si sono rese irreperibili al momento del trasferimento nel progetto territoriale di accoglienza.

⁵¹ Dal 21 ottobre alla fine del 2005 sono pervenute al Servizio centrale solo 69 richieste da parte di 17 Prefetture.

⁵² Tali accorgimenti possono essere ulteriormente migliorati, predisponendo, per esempio, ulteriori scambi di informazioni tra prefetture e questure sui singoli casi, affinché le richieste risultino più dettagliate e le esigenze dei richiedenti asilo, e soprattutto la loro condizione socio-sanitaria, sia meglio identificabile al fine dell'inserimento in un progetto territoriale SPRAR.

⁵³ Si rimanda agli allegati statistici per tutti i dati relativi alle segnalazioni provenute dalla prefetture.

Dei 1.000 richiedenti asilo segnalati al Servizio centrale dalle prefetture, le segnalazioni più numerose hanno riguardato cittadini afgani (pari al 15,9% del totale e rappresentato per la quasi totalità da maschi), seguiti dalla Nigeria (14%) e dalla Turchia (6%). Sono aumentate le percentuali relative alle provenienze dall'Iraq (passati dal 2,7% al 4,8%) mentre quelle relative alla Colombia – come sopra accennato – sono fortemente diminuite passando dal 14% del 2006 al 3% del 2007. Da notare, poi, che i cittadini libanesi segnalati, che rappresentano il 4,8%, appartengono quasi esclusivamente a nuclei familiari. Interessante considerare che il dato relativo alle segnalazioni di cittadini provenienti da Paesi africani ha subito una lieve flessione, passando dal 50% del 2006 al 47,3% del 2007. Il 13% proviene dall'Europa (130 persone), il 36% dall'Asia (367 persone) e il 1,4% dall'America (14 persone contro le 150 del 2006).

Tabella 9 – Prime dieci nazionalità dei richiedenti asilo segnalati dalle prefetture. Anno 2007

Nazionalità	Segnalazioni	Sesso femminile	Sesso maschile	Minori	Singoli	Nuclei familiari
Afghanistan	159	19	140	17	122	37
Nigeria	140	55	85	5	131	9
Turchia	61	9	52	6	42	19
Costa D'Avorio	53	11	42	0	53	0
Togo	51	10	41	1	49	2
Libano	48	17	31	23	7	41
Iraq	48	6	42	7	28	20
Camerun	40	12	28	0	40	0
Iran	38	7	31	4	26	12
Serbia	34	8	26	8	13	21

Fonte: Banca dati del Servizio centrale SPRAR

Segnalazioni dai centri di identificazione (CDI) e centri ex Legge Puglia

Nell'anno 2007 le persone accolte nello SPRAR, provenienti da un centro di identificazione o dalle altre strutture governative istituite ai sensi della cosiddetta *Legge Puglia*, sono state 1.325, il doppio degli accolti nell'anno precedente. Questo incremento si può leggere sotto più aspetti. Come indicato in un capitolo precedente, nel guardare ai dati delle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, si può considerare che almeno sei richiedenti asilo su dieci siano transitati all'interno dei centri di identificazione⁵⁴. Si tratterebbe, dunque, di un numero consistente di persone (quasi 8.900) che già in sé “giustificerebbe” il numero alto di segnalazioni pervenute al Servizio centrale. A questo, però, c'è da aggiungere anche

⁵⁴ V. infra capitolo “Gli arrivi in Italia e le strutture di prima accoglienza”.

il forte impegno dello stesso Servizio centrale, su una puntuale volontà del Ministero dell'interno e di ANCI, per avvicinare i centri di identificazione al Sistema di protezione, anche attraverso l'uso della Banca dati e l'adozione delle stesse procedure di segnalazione, soprattutto per le persone maggiormente vulnerabili.

Il Servizio centrale ha, dunque, previsto un intervento più strutturato e specifico rispetto al passato, rafforzando da un lato i contatti con gli operatori sociali dei servizi attivati all'interno dei centri di identificazione, dall'altro standardizzando proprio modelli e procedure di segnalazioni dai CDI che non stravolgersero (con la strettezza dei tempi e la contestuale rilevazione di gruppi numerosi di beneficiari da trasferire) l'impostazione di fondo del Sistema di protezione, che prevede la presa in carico del singolo e il suo inserimento nella rete, coniugando i bisogni e le caratteristiche della persona con le diverse tipologie dei posti di accoglienza.

Un particolare rilievo ha assunto la presenza di casi vulnerabili, soprattutto donne in stato di gravidanza o con minori, casi di disagio psicologico, vittime di tortura, portatori di handicap, e beneficiari con bisogno di assistenza medica prolungata. A questi casi è stato dato carattere di priorità assoluta e il Servizio centrale ha dovuto affrontare due differenti criticità: da un lato la necessità di accelerare l'uscita dai CDI, soprattutto per quanto riguarda donne sole con minori e donne in stato di gravidanza; dall'altro la necessità di prolungare la permanenza nei centri anche oltre la scadenza dei termini per gli altri casi, al fine di permettere la ricerca di un progetto che tenesse conto delle specifiche esigenze. Soluzioni a entrambe le criticità sono state individuate grazie al coinvolgimento di tutte le istituzioni competenti a livello territoriale.

Tabella 10 – Beneficiari accolti nello SPRAR, segnalati da CDI /CARA. Anno 2007

Centri segnalanti	Uomini	Donne	Donne sole	Nuclei	Totale
Borgo Mezzanone - Foggia	173	43	27	76	319
Pian Del Lago - Caltanissetta	112	25	71	53	261
Salina Grande - Trapani	70	48	52	59	229
Sant'Anna - Crotone	88	50	38	47	223
Ragusa (CDA)	103	5	6	10	124
Bari Palese	19	15	14	23	71
Jesolo (CDA)	29	12	7	4	52
Cassibile - Siracusa	5	1	10	13	29
Gradisca D'Isonzo (CDA)	14	1	2	0	17
Totale	613	200	227	285	1.325

Fonte: Banca dati Servizio centrale dello SPRAR

Delle persone accolte nello SPRAR e provenienti dai centri di identificazione o dalle altre strutture ex *Legge Puglia* è interessante guardare il profilo, anche per avere elementi in più rispetto alla popolazione presente all'interno delle stesse

strutture governative. La maggior parte è ancora una volta rappresentata da uomini singoli (613, pari al 46,3%) e da componenti di nuclei familiari (285, parti al 21,5%). Seguono i nuclei monoparentali, composti dalle sole madri con minori (227 pari al 13,1%) e quindi le donne singole (200 pari al 15,1%).

Rileva, infine, la considerazione che nel corso del 2007 sono sensibilmente aumentate le segnalazioni dai CDI di persone portatrici di vulnerabilità, in particolare con problemi di salute o in condizioni di disagio mentale. Riuscire a identificare l'accoglienza più idonea per la loro presa in carico è stato oggettivamente molto complesso e induce a programmare misure mirate all'interno dello SPRAR e, prima ancora, nelle strutture di prima accoglienza, se non altro in termini di emersione delle vulnerabilità (anche in funzione della puntuale segnalazione per l'accoglienza nel Sistema) e di primi interventi di supporto.

L'incremento della capacità dello SPRAR con l'ordinanza n. 3620

L'ordinanza di protezione civile 12 ottobre 2007, n. 3260 ha consentito di finanziare 501 posti aggiuntivi nel Sistema di protezione, per un periodo di duecentoquaranta giorni a partire dal primo inserimento dei beneficiari. I posti sono stati attivati su richiesta diretta da parte del Ministero dell'interno alla rete degli enti locali facenti parte del Sistema di protezione.

L'ordinanza ha consentito l'attivazione di 61 enti locali sui 95 presenti nel Sistema, di cui: 58 comuni, 2 province e 1 unione di comuni, per un totale di 50 progetti per categorie ordinarie e 11 per categorie più vulnerabili.

I posti sono stati suddivisi secondo la tipologia dei beneficiari da accogliere: 279 per uomini singoli; 96 per minori stranieri non accompagnati; 53 per nuclei familiari; 38 per donne con minori; 35 per donne sole.

Nei primi due mesi e mezzo degli otto previsti per l'ordinanza sono stati accolti nello SPRAR 416 beneficiari, di cui 316 uomini (75,96%) e 100 donne (24,04%), prevalentemente titolari di protezione umanitaria (68%), rifugiati (12%) e minori non accompagnati richiedenti asilo (20%).

Le modalità di presa in carico da parte del Sistema sono state fortemente condizionate dal carattere di emergenza dell'ordinanza di protezione civile, che prevedeva tempi ridottissimi per l'individuazione e l'inserimento dei beneficiari nel Sistema. Nonostante queste oggettive difficoltà, si è riusciti a mantenere la modalità dell'intervento mirato al singolo e alle sue necessità, trovando delle soluzioni appropriate ai vari casi individuali.

Da ottobre a dicembre del 2007 l'83% dei posti a disposizione per l'ordinanza 3.620 sono stati occupati. Il restante 17% è rappresentato dai posti per minori non accompagnati richiedenti asilo che sono stati occupati successivamente secondo le richieste dal territorio.

MOTIVI DI USCITA DEI BENEFICIARI

Nel 2007 sono uscite dai progetti territoriali **2.642** persone, con percorsi, tempi e motivazioni differenti.

Tabella 11 – Motivi di uscita dallo SPRAR

Motivo di uscita	Percentuale
Percorso di integrazione	46,78
Abbandono dell'accoglienza	23,81
Scadenza termini	25,43
Allontanamento	3,41
Scelta del rimpatrio volontario	0,57

Fonte: Banca dati Servizio centrale SPRAR

Confrontando i dati che riguardano le uscite con l'anno 2006 si registra un lieve aumento della percentuale dei beneficiari che nel loro percorso di integrazione si sono resi autonomi, per uscire dall'accoglienza assistita (nel 2006 era il 45,5%). Questa percentuale è una delle più alte dall'inizio delle attività e può essere imputabile a tanti fattori: il ritmo di *turn over* imposto dai tempi di accoglienza (di sei mesi per coloro che abbiano ottenuto una forma di protezione); le esperienze e le buone prassi consolidate nel corso del tempo dagli operatori dei progetti territoriali; le ulteriori risorse messe da disposizione da ANCI con i finanziamenti dell'otto per mille⁵⁵. Il fatto che quasi la metà dei beneficiari lasci l'accoglienza, avendo gli strumenti per poter proseguire il proprio cammino di autonomia, indica come sempre maggiore debbano essere rafforzati gli interventi che supportino l'inserimento economico e sociale dei beneficiari, il loro dialogo con il territorio e la loro partecipazione alle comunità locali.

Nelle considerazioni generali sulle modalità di uscita dal circuito dell'accoglienza occorre tener conto come la percentuale di richiedenti asilo - ancora prive di una stabilità di status che consenta la piena autonomia - sia ancora alta (oltre il 41%), rispetto al totale degli accolti.

Va aggiunto, inoltre, anche che i tempi di permanenza fissati in sei mesi sono un periodo oggettivamente molto contingentato rispetto allo svolgimento di un processo così complesso come quello per il raggiungimento dell'autonomia socio-economica. In ogni caso i progetti territoriali si sforzano ad allinearsi ai tempi imposti nel Sistema, con una media di permanenza dei beneficiari in accoglienza che, per le persone singole, è generalmente di otto mesi (con picchi di undici mesi nei casi più complessi), a seconda di alcuni fattori determinanti: tipologia del permesso di soggiorno; caratteristiche della persona, comprese eventuali fragilità e vulnerabilità; opportunità del territorio. Per i nuclei familiari, come anche si vedrà nel capitolo di approfondimenti, i tempi diventano inevitabilmente maggiori (dai tredici ai diciassette mesi) perché i percorsi di uscita dallo SPRAR coinvolgono contestualmente i singoli componenti della famiglia che il nucleo nel suo complesso.

⁵⁵ Si veda nello specifico la Parte IV, con gli approfondimenti dedicati proprio al tema dell'integrazione.

PARTE III

IL SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI

VOCI DALLA RETE

BREVE STORIA DEL PROGETTO TERRITORIALE DI TRIESTE

Nell'estate del 1998, di fronte all'arrivo crescente a Trieste di profughi dal Kosovo, l'allora amministrazione comunale decide di aprire una struttura di accoglienza provvisoria per rispondere all'esigenza umanitaria, presso una scuola non più utilizzata. La gestione è affidata a Ics - Ufficio Rifugiati che si è da poco costituito, raccogliendo l'esperienza di una piccola associazione locale che dal 1993 era punto di riferimento di una rete non governativa nazionale per l'accoglienza dei profughi provenienti dalla Bosnia Erzegovina e dalle altre aree di conflitto nella ex Repubblica socialista jugoslava. Quell'esperienza supera la temporaneità e l'iniziale improvvisazione, e si struttura, l'anno successivo, in progetto permanente per dotare la città di una o più strutture di accoglienze rivolte ai richiedenti asilo. Nel periodo compreso tra il 1999 e il 2001 in Italia l'attenzione ai rifugiati è ancora quasi inesistente e Trieste si fa, così, promotrice di una nuova idea di protezione basata sul coinvolgimento delle amministrazioni locali in un'ottica di accoglienza decentrata.

Si fa strada l'idea che l'accoglienza di coloro che giungono in Italia per chiedere asilo possa essere impostata secondo un modello alternativo a quello organizzato direttamente dalle autorità periferiche dello Stato (prefetture) attraverso campi di accoglienza, che sono, in genere, di grandi dimensioni e di difficile gestione e che non creano alcun legame con il territorio ma, semmai, sono visti con ostilità dalla popolazione. Questo modello alternativo si basa essenzialmente sui seguenti principi:

- l'accoglienza va realizzata dalle amministrazioni locali, in maniera il più possibile diffusa sul territorio, in modo da evitare grandi concentrazioni;
- i programmi di accoglienza vanno gestiti attraverso un forte coinvolgimento delle associazioni di tutela dei rifugiati;
- i rifugiati accolti vanno inseriti subito nel tessuto sociale locale, in modo da evitare separazioni con la popolazione locale e favorire il più possibile il percorso di integrazione;
- l'accoglienza dei rifugiati costituisce un percorso di presa in carico delle persone che ha inizio subito con la prima accoglienza, al momento della presentazione della domanda di asilo e termina con l'acquisizione dell'autonomia abitativa e lavorativa.

Con l'avvio del Programma Nazionale Asilo (PNA) nel giugno 2001, sviluppatosi nello SPRAR l'anno successivo, l'esperienza triestina viene così a codificarsi e strutturarsi. Dal 2001 entra nel progetto, come secondo ente gestore, la Caritas diocesana.

GLI ENTI CHE CONTRIBUISCONO AL PROGETTO E LA RETE TERRITORIALE

L'ente locale responsabile del progetto è il comune di Trieste che amministra 70 posti di accoglienza. Sei di questi sono gestiti in convenzione con la Caritas diocesana e sessantaquattro da Ics – Ufficio Rifugiati onlus.

Il progetto di Trieste è sempre stato dedicato in prevalenza ai richiedenti asilo, presi in carico fin dal loro arrivo in Italia, sostenuti nella raccolta delle memorie, dei documenti e in vista dell'audizione in commissione, tutelati sul piano legale e accompagnati nel proprio percorso di integrazione, dando, così, concretezza al concetto di "protezione".

Associazione Accoglienza Caritas Trieste, Casa "A. Berlan"

L'accoglienza di sei persone si concentra in un unico appartamento ubicato nel centro della città; la tipologia degli accolti è esclusivamente maschile (età tra i 18 e 40 anni).

Alle persone che vengono accolte e rientranti nel progetto vengono offerti tutti i servizi di prima accoglienza nonché i servizi di accompagnamento legale e sociale. Dopo la prima accoglienza vengono seguite le persone nel percorso di integrazione sul territorio quindi sia nella ricerca casa e lavoro nonché nel sostegno sociale per un percorso riuscito.

I risultati ottenuti sono stati molto gratificanti per gli ospiti ma anche per tutto lo staff, dando riscontro positivo dell'operato, teso a raggiungere un'integrazione completa e stabile.

All'interno della struttura ci sono stati momenti di grande gioia e soddisfazione che hanno cementato una sincera amicizia con gli operatori e la responsabile della struttura, tanto che si è pensato di dare vita al gruppo multiculturale denominato "*Ulivo e Baobab. Confronto e incontro tra culture*" che si riunisce una volta alla settimana per raccontarsi e condividere le proprie esperienze e la propria diversità. Gli incontri si svolgono presso il centro diurno "*la Tenda*" della Caritas diocesana di via dell'Istria n. 73. L'intento è quello di dare la possibilità, a quanti lo richiedono, di conoscere la realtà dei richiedenti asilo, una realtà che il più delle volte è sconosciuta alla popolazione triestina.

L'idea è nata proprio dalla richiesta di molte persone, desiderose di comprendere le diverse motivazioni che spingono i richiedenti asilo/rifugiati ad abbandonare i propri Paesi, cercando così abbattere quelle barriere di pregiudizio e diffidenza.

Inoltre vengono organizzate saltuariamente partite di calcio che coinvolgono gli ospiti della struttura che desiderano parteciparvi, oltre che vari operatori della Caritas, contribuendo a creare un clima allegro all'interno della struttura.

Consorzio Italiano di Solidarietà (Ics)

Per quanto riguarda Ics -Ufficio Rifugiati si è già ricordato come la sua storia coincida e proceda con quella del progetto triestino di accoglienza e tutela dei rifugiati. Le attività specifiche dell'associazione riguardano la gestione di una rete di 8 appartamenti di civile abitazione, tutte ubicate dentro la città, e di servizi di orientamento ed assistenza legale, supporto all'orientamento socio-culturale e all'integrazione lavorativa, mediazione linguistico-culturale.

Il progetto gestito da Ics è "misto", poiché prevede anche accoglienza e interventi dedicati alle situazioni più vulnerabili: vittime di tortura, disagio psichiatrico, donne sole rifugiate.

La logica che anima il lavoro è quella della presa in carico della persona, che è accompagnata verso la piena autonomia, cercando di valorizzarne le competenze professionali e culturali. Resta obiettivo primario la costruzione di "spazi per la persona", attraverso i progetti di integrazione individualizzati, che consentano di ritrovare una dimensione di fiducia con se stessi e con gli altri e di riacquisire un'identità degna di rispetto e diritto.

E' sempre stata favorita la costruzione di reti di collaborazione, scambio e confronto tra i vari soggetti esistenti nel territorio: autorità locali, aziende sanitarie, cooperative sociali e associazioni di promozione sociale, sindacati, associazioni culturali, sportive e di volontariato, scuole, enti di formazione, associazioni di categoria. Con alcuni esistono accordi formali e convenzioni, con altri una consolidata collaborazione; Ics accompagna l'accesso ai servizi esistenti e sostiene il progetto individuale delle persone in collaborazione con essi.

Nel coinvolgere la rete Ics ha reso pubblico e visibile, attraverso iniziative, il problema dei richiedenti asilo e dei rifugiati e continua ad attivare nuovi contatti e nuove collaborazioni operative, per far sì che il sistema territoriale dei servizi accresca le proprie competenze sul tema e rafforzi una propria capacità autonoma di risposta alle esigenze dei rifugiati. I servizi territoriali, pubblici e del privato sociale, sono chiamati ad essere corresponsabili del progetto di vita della persona e ad attivare le risorse necessarie, per esempio borse di lavoro, accompagnamento, sussidi, ricerca di soluzioni abitative e lavorative, coinvolgimento nella vita culturale e sportiva della città. Anche per questo sono promossi ogni anno corsi di formazione, di taglio sia giuridico che sociale ed antropologico, rivolti a tutti coloro che per ragioni personali o professionali vogliono approfondire le tematiche connesse al diritto d'asilo.

IL PROGETTO DI ACCOGLIENZA E IL TERRITORIO

Nella logica di rendere la città nel suo complesso più "sensibile" e competente rispetto alla tematica del diritto d'asilo, sono state progressivamente progettate linee di intervento più specifiche e adatte alla particolarità dell'essere rifugiato, anche nell'ambito di programmi rivolti a tutta la popolazione straniera presente.

Negli ultimi due anni sono aumentate le proposte e le richieste che il territorio rivolge a Ics al fine di coinvolgerlo nella programmazione e attuazione delle politiche dei servizi. Si è diffusa la consapevolezza che esiste sul territorio triestino e regionale una domanda inevasa di aiuto da parte dei rifugiati, in particolare di quelli che arrivano dal CARA⁵⁶ di Gradisca o dai più recenti centri “emergenziali” individuati dal Governo e che esistono bisogni che emergono a fatica; molte di queste persone, infatti, non sono in grado di far arrivare la loro domanda d’aiuto ai servizi che meglio potrebbero sostenerli, perché non sanno che esistono, perché faticano ad orientarsi, perché provano paura o diffidenza nei confronti di istituzioni che non conoscono. Rispetto a tutto questo l’approccio di rete si è dimostrato fondamentale e l’accessibilità dei servizi di aiuto e di cura è migliorata. In questo senso una delle acquisizioni più importanti del progetto è proprio di essere riuscito a produrre autentici momenti di collaborazione e di scambio fra i soggetti che, a diverso titolo, ne sono stati coinvolti; si può dire, oggi, che l’intera rete abbia fatto propria l’idea che non si devono costruire servizi separati *ad hoc* per richiedenti asilo e rifugiati, perché ciò comporterebbe il rischio di una “ghettizzazione” e che è necessario accompagnare le persone all’utilizzo delle strutture pubbliche esistenti.

In particolare si sono sviluppate due esperienze importanti con i servizi di competenza dell’Azienda per i servizi sanitari n. 1 Triestina (Ass), la prima per i rifugiati con disagio psicosociale e per le vittime di tortura, ai quali si garantiscono un sostegno adeguato e l’attivazione di programmi dedicati, e la seconda coordinata dal comune di Trieste e con la partecipazione di associazioni locali per la creazione di un’équipe per l’intervento di “emergenza freddo” a beneficio dei senza fissa dimora.

Un altro servizio degno di nota è quello con le ACLI provinciali e con la cooperativa *Lybra* per la ricerca di sistemazioni abitative nelle situazioni più vulnerabili e per gli ospiti in fase di uscita dalle residenze. Le persone sono alloggiate in appartamenti presi in locazione dalle ACLI e il sostegno offerto varia da una persona all’altra sulla base del programma individuale.

Da ricordare anche il programma gestito con l’Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione (ASGI) e la Comunità di San Martino al Campo, finalizzato a favorire ed ampliare il ricorso a percorsi alternativi alla detenzione: affidamento a comunità, semilibertà, arresti domiciliari etc.

L’11 giugno 2007 il progetto territoriale di Trieste ha, inoltre, sottoscritto il *Protocollo regionale asilo*, con la Regione Friuli Venezia Giulia e gli enti locali e le associazioni che gestiscono i progetti SPRAR. L’obiettivo prioritario è favorire la realizzazione di azioni concertate, per rafforzare gli interventi di accoglienza/integrazione sociale, monitorare le presenze e le condizioni di protezione sul territorio regionale e promuovere in maniera coordinata iniziative di formazione, orientamento e sensibilizzazione.

La crescita culturale del territorio, infine, è testimoniata dalla crescente partecipazione e dall’ampliamento delle collaborazioni per l’organizzazione di eventi finaliz-

⁵⁶ CARA, Centri di accoglienza per richiedenti asilo. Previsti dall’articolo 20 del decreto legislativo n. 25/2008.

zati alla diffusione e al consolidamento di una cultura dell'accoglienza e del rispetto dei diritti umani, con particolare attenzione al diritto d'asilo. Ne sono un esempio le iniziative organizzate in occasione del 20 giugno, giornata mondiale dei rifugiati, della rassegna *Spaesati* – eventi sul tema delle migrazioni, del *Festival provinciale delle Diversità*, della *Fiera Bioest* e di altri eventi regionali.

Il diritto d'asilo e le migrazioni sono al centro di attività destinate alle scuole, anche queste aumentate negli ultimi due anni in collaborazione con gruppi di lavoro provinciali o regionali; si tratta, in particolare, della partecipazione al *Tavolo regionale di educazione alla mondialità* e alla rete provinciale *Cittadini del Mondo*, che offrono alle scuole primarie e secondarie dei percorsi didattici ragionati. Il materiale informativo sul diritto d'asilo è realizzato insieme agli ospiti che portano la propria testimonianza nelle classi.

LA PAROLA AI RIFUGIATI

I rifugiati non preparano la propria partenza, non scelgono più di tanto il paese d'accoglimento, arrivano in Italia completamente disorientati e senza sapere cosa attendersi dal paese che li accoglie.

Sono arrivato in maggio, senza sapere né dove, né cosa aspettarmi dall'Italia. Non sapevo niente di dove mi trovavo, né tanto meno dell'esistenza dell'Ics [Martin].

L'ospitalità immediata che ho ricevuto ha fatto bene al mio cuore perché ero molto impaurito e non sapevo cosa dovevo aspettarmi. Un operatore dell'associazione mi ha pagato un pasto e il secondo giorno ho incontrato le operatrici che parlavano il francese (la mia lingua) e tutti erano molto interessati e partecipi dei miei problemi, cosicché ho capito che potevo fidarmi di queste persone [Martin].

L'Ics mi ha aiutato nell'iter burocratico per la richiesta di asilo politico e mi ha anche dato un posto dove dormire molto dignitoso e confortevole [Francisca].

Pensando al passato mi chiedo dubbioso come stanno i miei familiari: vivi o morti? Onestamente quando penso che sono lontano da casa mi sento male. A volte, ricordando la mia infanzia, mi viene meno il respiro. Sono forti la nostalgia o il dolore per le cose e le persone perdute [Keneth].

Ho fatto la domanda di asilo politico... Ho detto: "non ho nessuno". E la Polizia ha detto: "possiamo mandarti in un posto dove c'è gente come te, stranieri. E c'è un posto per dormire, per mangiare, finché non arriva una risposta alla domanda di asilo" [Ahmed].

Qui in comunità condividiamo tutti in qualche modo il mio passato di sofferenza e il mio presente pieno di ostacoli, incertezze ma anche di speranza per un futuro migliore per me e la mia famiglia [Martin].

Sono un richiedente asilo e aspetto la risposta della commissione da tre mesi. Questo a volte mi fa entrare in ansia perché penso che ci sarà qualche problema [Aso].

I rifugiati non costituiscono un pericolo, noi stessi siamo in pericolo e chiediamo a questo paese la protezione che non abbiamo dal nostro [Edgar].

In Africa è credenza diffusa che in Europa le persone non vogliono aiutare gli africani a causa di pregiudizi razziali [Martin].

Se si ha la famiglia va bene, ma io non ho niente, sono da solo. Così è difficile... [Ahmed].

Oggi, in attesa della risposta della commissione giudicante il mio pensiero più importante è sempre rivolto alla mia famiglia e al desiderio che ho di poterla riabbracciare [Martin].

In un futuro, quando avrò un lavoro e una casa, porterò qui la mia famiglia [Aso].

Appena giunto a Trieste non sapevo una parola di italiano ma ora sono molto contento perché lo capisco e parlo bene. Con l'aiuto dell' Ics mi sono iscritto ad un corso di falegnameria per dotarmi di una qualifica valida in Italia che mi permetta di esprimere tutte le mie potenzialità [Martin].

Non è facile lavorare, trovare una casa. E' impossibile soddisfare i propri bisogni materiali e si rischia di rimanere a lungo interamente dipendenti dalla comunità di accoglienza. Bisogna darsi da fare tantissimo ed è molto difficile farsi riconoscere gli studi e il lavoro che hai fatto prima [Edgar].

Ho fatto un corso d'italiano interno e questo mi ha aiutato tanto per conoscere nuove persone. Poi ho partecipato allo spettacolo "Città in Guerra" del Gruppo Teatro di Nascosto al Teatro Miela, in cui mi è stato offerto di cantare nella mia lingua e suonare. Sono stato invitato a rifare lo spettacolo a Bergamo, quindi sono stato due giorni a condividere con il gruppo. Questa per me è stata una esperienza che mi ha fatto sentire a mio agio [Aso].

Il trauma del' esilio spesso ci lascia segni indelebili. Inevitabilmente, un richiedente asilo o rifugiato ha bisogno di calore umano. Grazie all'assistenza di organizzazioni umanitarie con lo scopo di tutelare i rifugiati mi si è ri-accesso il mio motore di speranza di ricostruire una vita familiare liberandomi dallo stress subito e che ancora si vive [Keneth].

LA PAROLA AGLI OPERATORI

Il periodo che segue l'arrivo di un rifugiato è il momento in cui la persona è più fragile e in ansia per il proprio futuro. E' una fase critica, in cui le piccole e grandi difficoltà rischiano di amplificarsi e avere conseguenze durature.

Curare l'accoglienza è, quindi, la miglior protezione per i rifugiati. A questo proposito va considerato che il termine medio dei sei mesi è nella maggior parte dei casi troppo breve per progettare e accompagnare un percorso individuale di integrazione, che è abitativa, professionale e lavorativa ma implica anche un'inclusione a tutti gli effetti nella comunità locale, nei suoi scambi quotidiani e nella città.

Non appena si esce da percorsi "protetti", come possono essere i progetti di rete cui Ics partecipa, la formazione, la riqualificazione professionale, l'inserimento lavorativo e abitativo possono essere molto difficili. Per esempio, la politica regionale sui corsi d'italiano e sui corsi professionali è caratterizzata da una rigidità di programmazione per la quale tutti i corsi sono attivati nello stesso periodo e restano, invece, "scoperti" diversi mesi dell'anno.

Un'altra considerazione va fatta, invece, sul mercato del lavoro e su quello immobiliare. Nel primo, a fronte di un'ingente offerta di lavoro, è ancora carente l'interesse dei datori a essere informati della normativa e dei diritti dei rifugiati; succede, così, che prima di stipulare il contratto siano richiesti il permesso di soggiorno originale oppure il contratto di soggiorno, segno evidente di gran confusione tra procedure riguardanti i rifugiati e procedure riguardanti, genericamente, i cittadini immigrati in Italia. Nel settore immobiliare, invece, prevale la diffidenza, a causa della quale senza l'intermediazione di un'associazione o di un garante, trovare una casa richiede un intenso lavoro di ricerca, accompagnamento, informazione.

La funzione dell'operatore, inoltre, è duplice: da un lato quella di accompagnare e sostenere la persona, dall'altro quella di orientare sul territorio, che quindi bisogna conoscere bene, e di costituire un punto di raccordo e snodo tra i diversi passaggi, i vari attori e i vari contesti.

Come operatori si sente il bisogno di un percorso di riflessione sulle risposte attualmente disponibili da parte dell'intero sistema, per poter intervenire sulle politiche pubbliche in maniera più efficace. Il Servizio centrale, per esempio, potrebbe promuovere percorsi di formazione e sensibilizzazione delle imprese, delle associazioni di categoria o dei locatari, svolgendo un ruolo di effettivo riferimento dei territori e proponendo momenti comuni di riflessione, scambio di buone prassi, confronto e progettazione comune.

Il lavoro richiesto in questo contesto è, per gli operatori, complesso e difficile: bisogna essere presenti, testimoniare, prendere in cura la singola persona, costruire una narrazione con la persona. Questo è tanto più delicato nelle situazioni vulnerabili e in quelle psichiatriche.

Per lavorare in questo modo è necessario essere animati da uno spirito di curiosità, dal desiderio di conoscere e dalla capacità di porsi di fronte "l'altro" senza preconcetti, sospendendo il giudizio e ascoltando. Alcune volte è molto difficile, perché pre-

suppone la disponibilità a mettere in discussione i propri sistemi di pensiero e di senso, riconoscendoli prima di tutto in quanto tali, cioè come schemi di senso possibili e non come verità provate, e di scommettere sull'esistenza di qualcosa di altrettanto interessante, valido, prezioso e, perché no, vero altrove.

Lavorare per la tutela dei rifugiati significa impegnarsi per la tutela dei diritti umani, avere l'occasione di portare una testimonianza, toccare argomenti politici, antropologici, di scienze sociali, storia, comunicazione.

E' dunque una presa in carico "impegnata" quella che vorremo trovare nel nostro lavoro e che ancora è poco riconosciuta.

LE SFIDE PER IL FUTURO

Le difficoltà che il progetto ha incontrato nel corso degli anni si ravvisano soprattutto sul piano strutturale/organizzativo, da un lato, e su quello della progettazione comune e integrata sul territorio, dall'altro.

L'aumento delle richieste d'asilo, quasi sempre affrontato con risposte emergenziali e senza una programmazione a lungo termine, e il moltiplicarsi dei centri di accoglienza di diversa tipologia, con conseguente difformità e frammentazione dei servizi offerti alle persone ospitate, ha posto continue nuove sfide ai progetti territoriali che, al di là della pura accoglienza, hanno l'obiettivo di favorire una positiva integrazione dei rifugiati nella società italiana.

A Trieste molte difficoltà sono state affrontate grazie ad un serio e costante lavoro di rete che ha permesso di superare una concezione separata dei servizi alla persona e di incoraggiare e agevolare l'utilizzo dei servizi socio-assistenziali propri del territorio da parte dei rifugiati presenti.

E' un lavoro che ha bisogno di continuità e di continua verifica e che, quindi, impegnerà il progetto territoriale anche negli anni a venire, tanto più che è ormai evidente il limite rappresentato dall'estemporaneità ed emergenzialità degli interventi decisi a livello nazionale.

La regione Friuli Venezia Giulia, infatti, è anche sede di un CARA, che serve l'intero Triveneto. Le persone che si vedono riconoscere lo status di rifugiato o una forma di protezione umanitaria/sussidiaria al momento dell'uscita dal CARA e che non trovano posto nello SPRAR sono sostanzialmente lasciate a loro stesse e non sanno assolutamente a chi rivolgersi, a meno che non dispongano già di una propria rete amicale o parentale di riferimento in Italia; tanto più che gli interventi nel centro non sono gestiti attraverso l'utilizzo dei servizi del territorio ma attraverso un sistema parallelo rispetto a quello pubblico e, di conseguenza, il tempo trascorso nel CARA non è di alcuna utilità alla successiva fase d'integrazione.

Nel 2007-2008, inoltre, anche in Friuli Venezia Giulia si sono affiancate al CARA e ai progetti SPRAR le strutture aperte con procedure d'urgenza, per le quali valgono in maniera ancor più pronunciata le considerazioni fatte per i CARA. Queste strutture hanno già mostrato il loro impatto destabilizzante sul territorio regionale, contribuendo, tra

l'altro, ad accrescere nell'opinione pubblica la percezione di confusione e d'insicurezza collegata all'arrivo dei rifugiati.

Se l'obiettivo comune è un'effettiva presa in carico dei richiedenti asilo, dal primo ingresso fino all'integrazione nella società italiana, si pone, quindi, con urgenza la questione di collegare in maniera funzionale ed efficace i diversi sistemi di accoglienza nazionali, in primo luogo quelli permanenti (CARA e SPRAR), che attualmente rimangono fortemente distinti per tipologia, funzioni, durata dell'accoglienza e soprattutto per una netta differenziazione dei servizi alla persona. Succede, infatti, troppo spesso, ormai, che i progetti SPRAR siano utilizzati per "recuperare" il tempo "perso" dalle persone accolte nei CARA e debbano farsi carico di situazioni non seguite e tutelate fin dall'inizio.

Anche in questa prospettiva è bene sottolineare che il numero dei posti di accoglienza nella rete dello SPRAR, per quanto cresciuta in questi anni, è ancora gravemente insufficiente. A Trieste, come altrove, questa è avvenuta – e tuttora avviene - con il ricorso a posti "straordinari", precari e di durata variabile, che non facilitano una progettazione sull'autonomia della persona, creano incertezza e rischiano di vanificare gli sforzi della rete.

Occorrerebbe anche strutturare un rapporto più preciso con i servizi territoriali in relazione all'accoglienza e alla sua durata, con particolare attenzione alle situazioni più vulnerabili per le quali si dovrà arrivare ad una presa in carico a tutti gli effetti equiparata a quella dei cittadini italiani.

Il Sistema di protezione va, dunque, complessivamente ripensato, dal punto di vista dei "contenuti" (obiettivi della rete, strutturazione dei servizi nei territori, durata e modalità dell'accoglienza, strutturazione di progetti che siano realmente in grado di accogliere le situazioni vulnerabili), sul piano "strutturale" (modalità di allargamento della rete, criterio della volontarietà dell'adesione da parte degli enti locali, messa a regime dei programmi nell'ambito della programmazione dei servizi del territorio) e, infine, sotto il profilo "organizzativo" (ruoli e competenze del Servizio centrale, ruolo di ANCI e delle regioni).

La richiesta di una programmazione definita e coerente a livello nazionale, con adeguata allocazione di risorse, e il contributo da offrire ad essa rappresentano, senza dubbio, la sfida più importante che il futuro pone ai singoli progetti territoriali e all'intera rete dello SPRAR.

PARTE III

Lodi, partecipare alla costruzione di una società più giusta

LA STORIA

Al tempo del suo inizio, nel giugno 2001, il progetto *Per il diritto di asilo in Lodi* parve a tutte e tutti noi un azzardo, generoso, ma un azzardo comunque.

Per quanto sia capoluogo di provincia ormai da alcuni anni, Lodi è una piccola città di 43.000 abitanti; e per quanto si avvalesse del supporto del Consorzio Italiano di Solidarietà, *Lodi per Mostar* è una piccolissima organizzazione. Ce l'avremmo fatta a presentare il progetto, essere ammessi al finanziamento, gestire le attività? Anche la denominazione scelta, letta a posteriori, segnalava prudenza: *per* il diritto di asilo, con la preposizione finale a dire che noi avremmo tentato e impegnato tutte le nostre forze, ma non eravamo sicuri di riuscire.

Ce l'abbiamo fatta, invece; ora, a distanza di oltre sette anni, possiamo dirlo. E ce l'abbiamo fatta non solo perché abbiamo avuto la piena fiducia dell'amministrazione comunale, allora guidata da Aurelio Ferrari, che ha fatto proprio il progetto con consapevole senso etico, ma anche perché le altre organizzazioni del territorio impegnate a vario titolo con i migranti ci hanno assicurato la propria collaborazione. In fondo, è il vantaggio della piccola dimensione: ci si conosce, ci si unisce, si lavora insieme. Dunque, quando abbiamo elaborato il progetto per partecipare al primo bando del Programma Nazionale Asilo (da qualche tempo, come Lodi per Mostar, pensavamo a un impegno attivo sui temi dell'asilo e dell'immigrazione) non abbiamo inventato nulla: abbiamo osservato l'esistente, preso contatti, unito in rete, una rete che si è costituita, appunto, grazie all'occasione rappresentata dal progetto pilota PNA, ora SPRAR, Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

Il primo punto di forza del nostro progetto è proprio questo: aver valorizzato le realtà esistenti, dando loro la forza di un coordinamento, nel quale il valore dell'insieme è superiore a quello dei singoli componenti, considerati uno per uno. Il secondo è quello di aver pensato e strutturato il progetto come un progetto piccolo, ma per quanto possibile completo e articolato, mediante l'accoglienza offerta a famiglie, uomini e donne singole (sedici persone in tutto). Il terzo punto di forza (non ultimo in ordine di importanza) è quello di "averci creduto", trasformando l'azzardo in prospettiva legittima e fondata, non per vocazione o missione, ma per consapevolezza attiva.

I SOGGETTI

«Interessarsi, anche con la prospettiva di una sconfitta, è da persone di buona volontà, è di chi fa spazio nel proprio essere a un minimo di comprensione, di umanità, di solidarietà. È il cercare, pur con molte incertezze di riuscita, di partecipare a costruire una società più giusta. Nel maturare in me questo interesse agli altri, ha contribuito non poco l'incontro con la realtà dei rifugiati; il solo tentativo, per quanto imperfetto e lontano dalla realtà, di mettermi nei loro panni mi ha fatto provare disagio e smarrimento. In modo assolutamente superficiale, perché alcune cose o le si prova nella cruda realtà o sono solo raffigurazioni, ho capito cosa vuol dire abbandonare contro volontà, e improvvisamente, la propria terra, andare verso un destino ignoto, cercare rifugio in un paese che, lo sai, non ti accoglierà a braccia aperte».

Le parole di Aurelio Ferrari⁵⁷, sindaco di Lodi dal 1996 al 2005, rappresentano in modo esemplare l'impegno del comune di Lodi, titolare del progetto. Questo impegno è ora coerentemente mantenuto dalla giunta guidata da Lorenzo Guerini, e in particolare da Silvana Cesani, assessora alle Politiche sociali subentrata a Giuseppe Carrera.

Lodi per Mostar, la nostra organizzazione, è ente gestore del progetto. È una piccola organizzazione umanitaria, fondata nel 1995 da insegnanti del territorio lodigiano. Abbiamo operato inizialmente con la società civile di Mostar, per il dialogo e la riconciliazione in Bosnia Erzegovina, estendendo poi le azioni di solidarietà ai popoli del Mediterraneo in situazione di emergenza e di violazione dei diritti umani. Quindi, a partire dalla fine degli anni Novanta, quando i flussi migratori in Italia sono diventati un fenomeno strutturale, abbiamo dedicato impegno sempre crescente al settore asilo e immigrazione, con attenzione alle problematiche dei minori stranieri e del loro inserimento scolastico.

Fondamentale, nei primi anni di vita del progetto, l'apporto del Consorzio Italiano di Solidarietà, allora rete di piccole e grandi realtà italiane come noi impegnate nella cooperazione internazionale e nell'accoglienza e tutela di profughi e rifugiati, in termini di scambio generoso di informazioni e consigli.

Quattro i soggetti che costituiscono stabilmente la rete territoriale: la casa dell'accoglienza maschile *Don Luigi Savaré*, la casa dell'accoglienza femminile *Rosa Gattorno*, l'associazione Progetto Insieme, la cooperativa sociale San Nabore.

Le case dell'accoglienza rappresentano una realtà consolidata in città: gestite da religiosi e volontari, accolgono gli uomini singoli (tre) e le donne singole (cinque).

Progetto Insieme offre case in affitto a canone agevolato alle cosiddette "fasce deboli", per il tempo necessario a saper affrontare il mercato immobiliare; una delle

⁵⁷ *Una vita di scorta. Per il diritto di asilo in Lodi*, a cura di Lodi per Mostar ONLUS e Centro Risorse Intercultura Tangram, «Quaderni interculturali», n. 4 (dicembre 2006), p. 37.

due case a disposizione delle famiglie beneficiarie del progetto appartiene proprio a questa associazione (la seconda è di proprietà comunale).

La San Nabore è una cooperativa sociale realmente impegnata nell'inserimento lavorativo delle persone straniere, con attenzione alla tutela dei diritti, dal minimo salariale stabilito al rispetto della normativa sulla sicurezza: ed è l'azione forse più difficile, anche in Lombardia, di questi tempi.

IL PROGETTO E LA CITTÀ

Per quanto offrire "asilo e protezione" sia la priorità, tuttavia accogliere, assicurare, orientare le persone che fuggono dalle persecuzioni non basta, è la finalità di una metà soltanto del progetto. L'altra metà si propone, ambiziosamente, di costruire un nuovo patto sociale, una nuova convivenza civile nel territorio, grazie alla quale richiedenti asilo e rifugiati possano essere "persone": parola, questa, che ormai troppo spesso si stenta ad attribuire, o non si attribuisce affatto, agli stranieri. L'impegno (e la fatica), perciò, è duplice.

Da subito, dunque, eventi, campagne, pubblicazioni, per e con i rifugiati, in città e nel territorio, per far conoscere il progetto e soprattutto per far conoscere chi sono le persone rifugiate, per operare in nome della sicurezza reale (altra rispetto alla sicurezza percepita), che risiede, appunto, nella convivenza.

Non è possibile, in questa sede, ricordare tutte le iniziative promosse dal 2001 a oggi, al fianco del comune di Lodi, che nel corso degli anni ha ampliato e rafforzato l'offerta di servizi non soltanto ai rifugiati, ma ai migranti nel loro insieme. Unitamente alla pratica quotidiana, queste iniziative hanno contribuito a rendere noto e familiare il progetto: alle istituzioni (con prefettura e questura il rapporto è di costante collaborazione), alle associazioni del terzo settore del territorio (nel quadro della promozione di azioni culturali e sociali congiunte), a una parte della cittadinanza. Quanta parte è cosa difficile a dirsi: certamente la parte interessata a conoscere e a approfondire, capace di guardare oltre pregiudizi e stereotipi, disponibile all'ascolto.

Per quanto una città come Lodi, di 43.000 abitanti, possa ben integrare 125 rifugiati in sette anni e quattro mesi (in media 17 all'anno), nel clima attuale non tutti sono disponibili a riconoscere che, nelle vesti di una persona rifugiata, "avrebbero fatto lo stesso", ovvero avrebbero chiesto asilo e protezione in un altro paese, perché in quelle vesti rifiutano assolutamente di pensarsi, rifiutano di riconoscere l'altro come portatore di una comune umanità.

Per questo, il progetto ha dedicato impegno crescente alla formazione di una coscienza civile nelle persone rifugiate beneficiarie del progetto e alla sensibilizzazione in ambito scolastico.

Nel 2007, è stato potenziato lo *Sportello Rifugiati*, di informazione e consulenza ai fini dell'inserimento nella rete di accoglienza del Sistema, dell'orientamento legale e amministrativo, della guida ai servizi del territorio. All'interno del tradizionale corso di italiano estivo (da maggio a settembre), le persone rifugiate hanno partecipato a un piccolo ciclo di lezioni di educazione civica, che ha toccato temi fondanti: l'ordina-

mento della repubblica italiana, il principio di uguaglianza, il diritto degli stranieri, il razzismo e la discriminazione: per essere consapevoli dei doveri, certo, ma anche dei diritti, avvertiti delle difficoltà, ma anche delle opportunità.

Nell'ambito della scuola, le ragazze e i ragazzi di una classe di liceo delle scienze sociali hanno effettuato un'esperienza di stage presso il progetto, entrando in contatto con nomi, volti, storie, che hanno positivamente mutato il loro approccio con le persone straniere, rifugiate in particolare, persone con le quali sono entrati in relazione da pari, riconoscendo uomini, donne, bambini "proprio come noi".

Con il conforto di questa esperienza positiva, due famiglie beneficiarie (unitamente a quattro volontarie) hanno partecipato a un laboratorio teatrale loro dedicato; gli *Asylum Seekers* (così si è denominato il gruppo) si sono poi uniti a una classe dello stesso liceo delle scienze sociali (la 2^a A dell'Istituto Maffeo Vegio) nella realizzazione di un'azione scenica, *L'ultimo viaggio*, presentata all'annuale Festival di Teatro delle Scuole del Lodigiano.

VOCI DI RIFUGIATI

Tre voci tra tante, che hanno elaborato esperienza e dolore e acquisito consapevolezza della propria forza.

Nel giugno 2002 sono fuggito a Khartoum (in Sudan), dove ho vissuto in condizioni tremende, che preferisco non ricordare. Non avevo con me nessun documento di identità e nessuno poteva assistermi o aiutarmi.

Dopo oltre otto mesi di quella vita, ho lasciato il Sudan e mi sono trasferito a Tripoli, in Libia: le condizioni in cui vivevo, però, erano uguali identiche a quelle di Khartoum: senza abitazione e senza lavoro, ero praticamente per strada.

Mia sorella, al telefono, mi diceva di aspettare, di stare calmo, perché stava cercando di portarmi in Italia con lei. Intanto, però, i mesi passavano: sono rimasto in Libia poco meno di un anno e mezzo.

Poi, dopo aver fatto il test del DNA che ha provato la parentela tra me e mia sorella, è cambiato tutto: in pochi giorni ho avuto il visto, il biglietto dell'aereo, la possibilità di venire in Italia per incontrarla e vivere meglio. Il 5 ottobre 2004 sono arrivato a Lodi.

La prima cosa che ho pensato quando sono arrivato in Italia è stata che finalmente potevo riunirmi con mia sorella, la sola parte della mia famiglia che potevo incontrare.

Qui ho cominciato la mia nuova vita.

Sono fuggita dal mio paese, il Togo, perché appartenevo a un partito politico di opposizione, come mio padre, come mia madre, come mio fratello maggiore.

Mio padre è morto, è stato rapito e ucciso dai militari del governo; mia madre è in ospedale, è malata; di mio fratello, scappato anche lui, non ho notizie, ma forse è meglio così, per la sua sicurezza.

Dopo la morte di mio padre non dormivo più, avevo paura di essere uccisa, sono fuggita, a piedi, sono andata in Ghana; qui sono stata nascosta per qualche giorno, da alcune persone che aiutano uomini e donne che escono del mio paese; finalmente ho preso l'aereo per l'Italia, sono arrivata a Varese, ho chiesto l'asilo politico. Qual è mio ricordo dell'arrivo? Che ho visto montagne, montagne... e che ho avuto freddo, freddo... L'Italia è un paese bello, ma fa tanto freddo... ma è anche molto – come si dice? – molto tranquillo.

Partecipavo alle campagne politiche per eleggere il presidente, il senato, la camera dei deputati... Facevamo riunioni nei quartieri, raccoglievamo firme... Intanto il mio paese diventava cattivo ed era la gente comune che soffriva gli abusi e le violenze. Io non potevo rimanere in silenzio; ero come un difensore dei diritti umani e un leader della comunità; lavoravo per lo sviluppo delle idee e per una società indipendente, perché sono i bambini il futuro della Colombia, non le droghe, non le armi, non l'alcool, non i paramilitari, non il terrorismo.

A me piace leggere e dipingere, mi piacciono la musica, lo sport e la giustizia. Non mi piacciono la disuguaglianza e l'ingiustizia. Ma dove non esiste la giustizia è pericoloso avere ragione.

PAROLE DI GIOVANI

Una scelta di tre testimonianze dallo stage *Per il diritto di asilo in Lodi*, effettuato nella primavera 2006 dalla classe 4^a A dell'Istituto "Maffeo Vegio" di Lodi.

Era in imbarazzo, impressionata nel vedere tutte quelle persone che la guardavano. Fece un passo indietro come se volesse andarsene, poi, un po' più convinta, si mise a sedere. Era molto bella, nonostante la tristezza che le oscurava il volto, aveva lo sguardo perso nel vuoto. A un tratto si mosse, aveva emesso un gemito, come se si stesse riprendendo. Parlava un buon francese, anche se non si capiva molto, a causa della sua voce comprensibilmente tremante e stentata. Era arrivata in Italia da pochissimi giorni, era fuggita dal suo paese portandosi dietro anche il suo doloroso passato. Di colpo, poi, era scoppiata a piangere con il viso tra le mani, distrutta, come disarmata, mantenendo nonostante tutto una grande compostezza. Era dovuta fuggire da quel paese che amava, in cui aveva tutti i suoi affetti, il marito e i suoi due bimbi, ma che aveva deciso di perseguirla.

Sono davanti alla questura con tutte le altre, cerco di orientarmi, non sono mai stata in quella zona di Lodi, quanta gente che entra ed esce di corsa dalla questura. Mi giro perché noto qualcosa di particolare, e vedo una ragazza... che bella, forse è nigeriana, non lo so, la prima cosa che noto di lei sono gli occhi, grandi, spaventati, sembrano chiedere aiuto, e dentro i suoi occhi si riesce a leggere la sua storia, deve aver sofferto molto, sembra che si scorga qualcosa... Si gira e quegli occhi si staccano dai miei.

Un battito leggero contro la porta e poi eccola entrare, spaesata, smarrita, seguendo le orme del marito. Con passo leggero raggiunge la sedia. È di corporatura esile, anche il giubbotto le sta largo; seduta su quella sedia sembra essere su un enorme giaciglio. Per tutto il tempo rimane là seduta, senza dire una parola, ma i suoi occhi sono come un libro aperto. Si può percepire chiaramente il turbinio delle sue sensazioni: dubbio, paura, incertezza. Poi una voce la chiama: Andiamo... Con la stessa leggerezza con cui era entrata, eccola sparire dietro la porta.

QUALE FUTURO

La sfida del progetto, la sfida per eccellenza, a Lodi e in Italia, è quella di affermarsi positivamente nel clima di allarme sociale e di crescente intolleranza che nel nostro paese colpisce ormai le persone straniere, considerate e giudicate in base all'appar-

tenenza (non scelta, ma data) e non secondo il principio della responsabilità individuale.

Alle narrazioni negative, di arretramento e chiusura, alle narrazioni della politica e dei media, che generano incertezza e ostilità, *Per il diritto di asilo in Lodi* oppone la tessitura lenta e paziente di altre narrazioni: storie di convivenza quotidiana, di pasti condivisi, di aiuto condominiale, storie di bambine e bambini che vanno a scuola e imparano l'italiano dai compagni, di giovani rifugiati e studenti italiani che si scambiano i numeri di cellulare, di donne e uomini che piano piano abitano la città e lavorano nella città, e che dopo lo strappo e lo spaesamento iniziano ad accettarla e a esserne accettati.

Perché, come ha scritto l'antropologo Marco Aime, «*a incontrarsi o scontrarsi non sono culture, ma persone*»⁵⁸.

E le persone rifugiate di scontrarsi non hanno proprio alcuna voglia.

⁵⁸ Marco Aime, *Eccessi di culture*, Einaudi, Torino 2004.

**PARTE
III**

**Fidenza, una trama di accoglienza che
nasce da lontano**

IL PROGETTO NASCE DA UNO *STORICO* IMPEGNO NEL TERRITORIO

Il comune di Fidenza è capofila di *Terra d'asilo*, un progetto SPRAR, sovradistrettuale e largamente esteso al territorio provinciale: comprende i 13 comuni costituenti il distretto di Fidenza, più i 13 comuni del distretto di Langhirano e un comune del distretto di Parma. E' parte integrante dei Piani di zona di due interi distretti comunali. Un libro⁵⁹ aiuta a conoscerne la genesi e la proposizione, che risiedono nell'associazionismo.

Il punto d'inizio è collocabile ai tempi della campagna *Fermiamo un fucile per volta*, che fu lanciata a Parma nel 1993 per l'accoglienza e il sostegno dei disertori della guerra nella ex Jugoslavia. Dopo la caduta del muro di Berlino, si scopriva che le guerre non stavano diminuendo, anzi sembravano aumentare e giungevano vicinissimo. Sono quelli gli anni della deflagrazione, sconvolgente, della guerra nella ex Jugoslavia.

Molti gruppi in Italia spesso, come alcune realtà sul territorio di Parma⁶⁰, aderenti al Consorzio Italiano di Solidarietà, si impegnavano contro la guerra e a fianco della popolazione civile, sperimentando una forma di "diplomazia dal basso". Tutti gli Stati europei condannarono questo conflitto, ma non fecero nulla per risolverlo diplomaticamente. L'Italia, pur non essendosi mai data una normativa sull'asilo, aveva approvato una legge insolita e molto positiva: la legge n. 390/1992 che all'articolo 2 stabiliva che i disertori e gli obiettori di coscienza della ex Jugoslavia avevano diritto di protezione in Italia.

Nel 1994, attraverso "*Le Monde Diplomatique*", si venne a conoscenza che un'altra associazione, il *Forum civico europeo*, presente in Francia, Svizzera, Austria e Germania, stava conducendo in Europa la medesima campagna. Dal collegamento che si realizzò con il Forum civico europeo, la campagna di Parma ricevette un riconoscimento a Bruxelles nel novembre 1994, e nel 1995 fu pubblicato il libro *Disertori dalla guerra nella ex Jugoslavia* (ed. Alfazeta), in cui si documentava l'esperienza di molte persone, non considerate dai *media*, che in quel

di Emilio Rossi, Cecilia Marazzi, Michele Rossi, Paolo Merighi, Marco Antonioli.

⁵⁹ C. Marchetti, *Un mondo di rifugiati*, Emi

⁶⁰ E' il caso del CIAC onlus, ente gestore del progetto territoriale di Fidenza, che nei primi anni '90 ancora non aveva la struttura associativa attuale.

Paese erano impegnate per la convivenza. Il comune di Parma mise a disposizione un appartamento per realizzare l'accoglienza, e le risorse per mantenerlo furono garantite dalle molte iniziative di autofinanziamento. In questo appartamento si accolsero obiettori (disertori) provenienti da ogni regione della ex Jugoslavia, di ogni etnia, di ogni religione e tra di loro la convivenza pacifica si realizzava sempre come a dimostrazione di un teorema.

Pur avendo una legge idonea, l'Italia non aveva predisposto l'accoglienza e la protezione era garantita a chi era sul territorio nazionale e non sempre a chi tentava di arrivarci. Effettivamente molti giovani disertori venivano respinti alla frontiera, anzi malgrado la legge venivano addirittura espulsi dall'Italia. Il caso di Dzevad segnò, per chi era impegnato a Parma, una svolta: un ragazzo bosniaco, fuggito dall'arruolamento, era arrivato a Udine e da lì espulso. Fu accolto in città e fu sostenuto per lui il ricorso tra Parma, Udine e Torino. L'avvocato che lo curava era il presidente dell'ASGI, Associazione studi giuridici sull'immigrazione. Il ricorso fu vinto.

Da allora in avanti si continuò ad accogliere persone. Dopo gli ex jugoslavi, fu la volta dei curdi. Prendevano corpo alcune evidenze: l'assenza in Italia di una legge organica sull'asilo spiegava la mancanza di strutture statali per l'accoglienza e pertanto i richiedenti asilo venivano abbandonati a se stessi. Non era sufficiente l'impegno del volontariato, occorreva far pressione affinché lo Stato assolvesse al proprio dovere di ospitalità. Le associazioni potevano riuscire a coinvolgere le istituzioni più raggiungibili: i comuni, le province. Occorreva inoltre essere in grado di tutelare, anche legalmente, il diritto degli stranieri. La materia non era parte dei corsi della facoltà di giurisprudenza e gli avvocati esperti erano pochissimi in Italia.

Questi temi furono, dunque, affrontati e condivisi tra le associazioni, di stranieri e italiani, e con i sindacati. Nel 1999, con il sostegno di Forum Solidarietà (Centro servizi per il volontariato di Parma), fu promosso il progetto *Immigrazione asilo e cittadinanza* che ebbe tra le sue azioni un corso di formazione ed approfondimento, rivolto agli operatori del diritto, nella materia inerente alla condizione giuridica dello straniero in Italia che fu condotto da ASGI e si tenne presso l'Università di Parma. Fu il primo corso, altri ne sarebbero stati organizzati negli anni successivi, con ASGI, cui CIAC onlus aderisce.

Il CIAC, Centro immigrazione asilo e cooperazione onlus, è nato nella seconda metà del 2000, proprio a conclusione del progetto *Immigrazione asilo e cittadinanza*. Come nelle premesse, il Ciac è: un archivio giuridico, quindi un centro di studio aperto; un centro di competenze di supporto agli immigrati e alle associazioni di solidarietà; un luogo di accesso per gli stranieri al diritto, ovvero un luogo di conoscenza, ove è possibile vedere stranieri e giuristi che insieme studiano la materia; ove gli stranieri possono in prima persona usare la legge a tutela della loro condizione; un luogo di auto-aiuto; un luogo d'incontro per i migranti, di riunione delle comunità, di possibilità di espressione culturale, ove (centro multimediale) è possibile leggere libri o vedere videofilmati nelle lingue originali.

IL COINVOLGIMENTO DEGLI ENTI LOCALI

Nel 2001 la legge Turco-Napolitano consentì ai comuni di ottenere finanziamenti per progetti volti all'integrazione degli stranieri. In quell'occasione CIAC condivise con alcuni comuni della provincia di Parma due progetti.

Il già citato progetto *Immigrazione asilo e cittadinanza*, realizzato in collaborazione con sette comuni del parmense. Con l'obiettivo del rispetto dei diritti dei cittadini migranti, prevedeva la diffusione delle competenze giuridiche in materia tra i dipendenti comunali e l'apertura (ex novo) di uno sportello rivolto agli stranieri in ciascuno dei sette comuni, a gestione diretta, con il supporto e la consulenza dei legali di CIAC per i casi più complessi. L'altro progetto, *Accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in stato di necessità*, fu presentato e realizzato insieme al comune di Sala Baganza.

Il coinvolgimento dei comuni, da tempo ricercato, aveva avuto successo grazie alla loro condivisione programmatica e grazie al convinto impulso dato in tal senso dalla amministrazione provinciale di Parma nell'ambito dei Piani territoriali per l'integrazione degli stranieri.

Nel 2003 la collaborazione di CIAC, sul concetto del sostegno giuridico rivolto agli stranieri, si estendeva già a 23 comuni del parmense, con altrettanti sportelli aperti. La tutela dei cittadini stranieri e, nello specifico, del diritto di asilo si stava allargando a macchia d'olio, producendo risultati molto concreti come la nascita di nuovi servizi dei comuni, praticamente su tutto il territorio provinciale.

Nella situazione italiana tutelare il diritto d'asilo significa assumersi un carico maggiore e in primissimo luogo saper produrre accoglienza e risposte ai bisogni materiali. Da anni, dunque, CIAC, la provincia di Parma, i numerosi comuni coinvolti, Amnesty International ed le associazioni di volontariato svolgono una intensa opera di sensibilizzazione sul diritto d'asilo verso l'intero territorio: i risultati si sono innanzitutto visti con il progetto di Sala Baganza, cui già partecipa anche l'AUSL, ottimamente riuscito e presto entrato a far parte della *Rete europea per il supporto e la riabilitazione delle vittime di tortura*, quindi con il coinvolgimento di un numero crescente di comuni nell'impegno per l'accoglienza, l'integrazione di richiedenti asilo/rifugiati/titolari di protezione umanitaria e la riabilitazione nel caso di vittime di tortura. Determinante l'apporto del privato sociale e la generosità di privati cittadini: una famiglia amica di Fidenza addirittura ha messo a disposizione gratuita per l'accoglienza una intera casa.

Nel 2003 ventisei comuni della provincia di Parma, con Fidenza a capofila e il CIAC come ente gestore, partecipò al bando ANCI con il progetto *Terra d'asilo*, che si aggiudicò il primo posto in ambito nazionale tra i progetti approvati. Dal 2004 *Terra d'asilo* è parte integrante della rete del Sistema nazionale di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

Se l'obiettivo raggiunto con il coinvolgimento di tanti enti locali del Parmense, la formazione di una *Rete per l'asilo* estesa alla regione Emilia Romagna, l'esistenza stessa dello SPRAR sembrano oggi un sogno rispetto all'accoglienza ini-

ziale di oltre quindici anni fa - autofinanziata e promossa da un'associazione di volontariato - si è comunque convinti che si debba ancora lavorare molto, affinché il diritto d'asilo in Italia divenga effettivo e sufficientemente attuato, affinché l'impegno di accoglienza verso gli asilanti divenga impegno istituzionale di ogni comune italiano.

IL PROGETTO DI ACCOGLIENZA E IL TERRITORIO

In questi anni, il lavoro sul territorio ha rappresentato una dimensione di grande rilevanza nella realizzazione delle attività del progetto. A muovere in questa direzione, la consapevolezza che il "Diritto di Asilo" può divenire reale "questione di civiltà", solo se presentato e difeso nella quotidianità dei rapporti con le istituzioni, le associazioni, la gente. Il pericolo che si è intravisto è che l'occuparsi di asilo potesse essere confinato nella dimensione dei buoni sentimenti o potesse rappresentare un'occasione di delega di compiti e problemi da parte di servizi ed enti preposti.

La dimensione individualizzata di accoglienza di rifugiati nell'ambito del progetto di Fidenza si è quindi coniugata con una dimensione pubblica, finalizzata a informare circa la realtà della vita dei rifugiati che vivono in Italia e nel Parmense, per affrontare e risolvere complicazioni procedurali, strettoie burocratiche, prassi inadeguate, mancato riconoscimento di diritti ed opportunità che spesso caratterizzano la vita del richiedente asilo e del rifugiato nel suo rapporto col mondo delle istituzioni: questura, comuni, servizi sociali, sanitari, scolastici, formazione, lavoro, ecc. Si tratta di processi che necessitano probabilmente di tempi lunghi per arrivare ad innescare più profonde trasformazioni della coscienza sociale. Sembra comunque importante sottolineare alcuni primi risultati che appaiono significativi in questa direzione.

A livello istituzionale, si è consolidata negli anni l'esperienza di rete territoriale che sostiene e realizza il locale progetto SPRAR: 27 comuni di cui alcuni hanno messo a disposizione abitazioni, due distretti socio-sanitari, la provincia di Parma (Assessorato alle Politiche sociali ed alla formazione), l'azienda Usl. Dal 2007 la collaborazione con la provincia ha prodotto, sempre presso il CIAC, lo *sportello provinciale asilo*, riferimento per ben 46 comuni del territorio.

A livello di servizi, si sono diffuse buone prassi tra gli operatori di uffici e servizi pubblici e si è vigilato per una corretta applicazione della normativa; si è inoltre assistito ad una partecipazione crescente di operatori sociali e sanitari a iniziative di formazione e sensibilizzazione, mirate alla specificità delle problematiche sociali e sanitarie vissute da rifugiati e vittime di tortura.

A livello di opinione pubblica, l'attività del progetto SPRAR si è intrecciata con l'attività della *Rete Dormire Fuori*, un coordinamento di associazioni del volontariato laico e cattolico, attivo sui temi della casa e dell'accoglienza, che in questi anni ha realizzato numerose iniziative per informare e denunciare la condizione di disagio sociale che molti rifugiati presenti sul territorio di Parma vivono, a causa della mancanza di opportunità di accoglienza.

Il tema dell'accoglienza negata a molti rifugiati presenti sul territorio in situazione di grave disagio ha assunto rilevanza nei mezzi di informazione locali e sui tavoli istituzionali della prefettura. E' sempre stata riscontrata ampia partecipazione di pubblico alle iniziative informative e culturali realizzate (spettacoli, conferenze, ecc.)

LA PAROLA AI RIFUGIATI

Patrice Beki Ndeck è un rifugiato. In Cameroun, dove dal 1995 al 1999 ha frequentato la scuola di calcio *Ecole de Football Brasseries*, era un calciatore, poi costretto a fuggire per sottrarsi dalla persecuzione politica in cui incorrono i giovani che si ribellano al regime corrotto e stagnante di P. Biya. Una volta ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato, si è trovato a doversi scontrare con le regole del calcio che limitano la partecipazione degli atleti di origine non europea nelle squadre professionistiche. Dopo nove mesi di confronto con la Federazione Italiana Gioco Calcio, CIAC, in collaborazione con il Servizio centrale, ha ottenuto il riconoscimento del diritto di un rifugiato a essere equiparato al cittadino italiano nell'esercizio delle attività di lavoro dipendente, sancito dall'art.17 della Convenzione di Ginevra del 1951 e dall'art. 25 del decreto legislativo n. 251/2007. Da agosto 2008 Patrice è tesserato nel Livorno Calcio (in prestito alla Pistoiese) al di fuori delle quote restrittive riservate ai calciatori cittadini di paesi che non aderiscono all'Unione Europea. Di seguito si riporta un'intervista a Patrice che consente di guardare al progetto di accoglienza di Fidenza da un altro punto di vista, dal punto di vista di chi si è trovato ad usufruire dei servizi del territorio, ad affidarsi alle competenze offerte e a programmare insieme agli operatori un nuovo progetto di vita.

Cosa significa vivere in un progetto di accoglienza per rifugiati? Ci puoi descrivere il percorso che hai svolto?

Vivere in un progetto di questo tipo significa vivere con un po' di speranza per il futuro, per chi esce da episodi molto difficili e si è trovato costretto a fuggire dal proprio Paese. Sono entrato nel progetto nel novembre 2006 come richiedente asilo. Mi ero rivolto allo Sportello Rifugiati nel maggio 2006 per avere una consulenza giuridica sulla domanda di asilo politico e una possibilità abitativa.

CIAC mi ha assistito giuridicamente lungo tutta la procedura di asilo: dal primo accompagnamento in questura fino al riesame con il quale ho finalmente ottenuto il riconoscimento della protezione. Infatti la commissione di Milano mi ha riconosciuto lo status di rifugiato solo in seguito a un riesame e ad accertamenti effettuati nel Paese di origine che non aveva svolto in prima istanza!

Nel progetto "Terra d'Asilo" ho potuto avere accesso a servizi importanti.

Innanzitutto l'alloggio. Ho potuto effettuare esami e certificazioni mediche importanti, anche utili alla mia attività agonistica, anche quando, una volta ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato, non avevo più diritto all'esenzione dalle spese sanitarie. Durante la permanenza nel progetto ho frequentato un corso di formazione professionale dopo il quale ho potuto avere un contratto di lavoro come magazziniere, anche se, nel luglio 2007, quando ho partecipato al master del Livorno Calcio, la mia assenza di una settimana dal lavoro mi è costata un licenziamento! Ma non potevo certo rinunciare a questa possibilità che mi ha riaperto la strada del calcio.

Durante l'accoglienza nel progetto ho svolto il servizio civile volontario per cittadini migranti finanziato dalla regione Emilia Romagna. Sono stato impegnato venticinque ore

settimanali nell'apertura del Centro Multimediale dei Rifugiati Nelson Mandela, uno spazio culturale aperto da CIAC con la collaborazione delle Librerie Feltrinelli e Ics. Questo impegno, anche se non mi ha reso una entrata economica significativa, mi ha comunque consentito di portare avanti gli allenamenti e mi ha permesso di poter continuare gli impegni nei Crociati Noceto, una squadra locale di serie D presso la quale ero tesserato nella scorsa stagione. Un lavoro di otto ore al giorno non mi avrebbe lasciato spazio per portare avanti la mia passione.

Ci puoi descrivere la vita in una casa di accoglienza?

Vivevo insieme a altri tre rifugiati in un piccolo appartamento nel comune di Sala Baganza. La difficoltà più grande l'ho incontrata quando vivevo con persone che non parlavano francese e italiano: la comunicazione non passava! Devo aggiungere che i beneficiari di un progetto sono persone fortunate. Molti di noi rifugiati non hanno un posto letto dove dormire. L'inserimento sociale dei rifugiati che fanno parte del progetto "Terra d'Asilo" hanno possibilità di inserimento sociale che gli altri non hanno. L'ampliamento delle possibilità di accoglienza sarebbe una buona soluzione al problema della difficile e incerta condizione in cui vivono molti titolari di protezione internazionale.

Ci puoi parlare del rapporto con gli operatori del Ciac nello svolgimento di un percorso così complesso?

Appena arrivato, per una persona che non conosce la lingua e ha una paura atroce di tornare nel suo paese, devo dire che ero molto diffidente. E' servito un po' di tempo prima che io mi potessi fidare, conoscendo gli operatori e scoprendo che ci mettono loro stessi per fare andare bene le cose.

Alla fine di un percorso così difficile, ora cosa ti trovi ad affrontare?

La cosa più difficile da risolvere per me è stato e lo è ancora vivere lontano dalla mia famiglia.

In queste ultime settimane che il progetto è finito per scadenza dei termini, dopo una proroga dell'accoglienza di ulteriori sei mesi, mi trovo a affrontare la vita con qualche difficoltà in più, di tipo economico! Vivo comunque in un appartamento messo a disposizione dalla squadra in cui ero tesserato.

Sono contento del risultato ottenuto nel confronto con la Figc. Abbiamo ottenuto il rispetto e l'applicazione della legge e dei diritti di un rifugiato. Non conoscevo l'esistenza di questo diritto. Sono gli operatori del CIAC che mi hanno informato dell'art. 17 della Convenzione di Ginevra che prevede l'equiparazione dei rifugiati ai cittadini italiani nello svolgimento delle attività di lavoro dipendente. Questo diritto, che trovo profondamente coerente con quella che è la condizione del rifugiato nel paese che lo protegge, ha riacceso la mia speranza di poter svolgere la professione di calciatore in questo paese. Sono contento perché non è stato facile: sono serviti ben nove mesi di impegno senza sosta degli operatori del CIAC, di Michele Patroni Griffi del Servizio centrale, che ha tenuto i rapporti con la Figc, e dell'Associazione Calciatori Italiani. Una battaglia vinta!

LA PAROLA AGLI OPERATORI

Il quotidiano lavoro per garantire a richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria un accesso pieno ed effettivo ai loro diritti, così come i difficili e tortuosi percorsi di co-costruzione delle autonomie, rappresenta una sfida complessa ed articolata. Nel nostro agire di operatori, assumiamo spesso il ruolo di "ponti" gettati tra le persone, le culture, le lingue, i pensieri e tra diverse (e non sempre immediatamente conciliabili) percezioni delle realtà. E' un impegno ad "essere qui ed altrove" allo stesso tempo. Essere altrove per comprendere, capire e conoscere, lasciar risuo-

nare nelle orecchie e nella mente storie e vissuti lontani e talvolta indicibili (la violenza, la tortura, la sofferenza) e nello stesso momento essere qui per facilitare impatto, contatto e ricostruire i fili recisi di un progetto di vita, che nasce in un rifugio, spesso tutt'altro che sicuro e certo. Differenti le dimensioni operative implicate in questo rapporto: il primo incontro e l'ascolto, la valutazione dei problemi, la mediazione, la progettazione dei percorsi e l'azione sociale.

Nella quotidianità del nostro lavoro, raccogliamo frammenti quasi impalpabili di conversazioni, difese individuali, paure, sforzi e speranze che cerchiamo di comprendere e saldare, talvolta suturare, per approntare insieme alle persone tutti quegli strumenti che possano servire per affrontare la realtà, esprimere la propria soggettività, difendere i propri diritti.

Nelle azioni di mediazione, viviamo la difficile operazione di guidare il beneficiario nei percorsi di conoscenza della nostra società, delle sue leggi (scritte e no), delle opportunità e dei vincoli; si misura così costantemente il contrasto tra aspettative, desideri ed effettive possibilità ed opportunità. Mediare questa conoscenza significa talvolta anche spiegare le ingiustizie, le barriere, gli ostacoli. Non è sempre facile, con evidenti implicazioni.

Nella realizzazione dei percorsi individuali, nel percorrere fianco a fianco, le dimensioni sanitarie, sociali, psicologiche, ciascun operatore è in gioco, con il proprio mondo di valori, convinzioni, credenze in una relazione che cresce in profondità e articolazione, creando aspettative, timori, incontro e incomprensioni. In questa relazione l'equilibrio tra la "giusta distanza" utile al beneficiario e all'operatore e la pressione delle motivazioni etiche, morali e politiche non è scontato, né mai definitivo.

A fronte di queste complessità il gruppo di lavoro di CIAC ha percorso la strada di tradurre in opera, attraverso specifiche metodologie di lavoro, l'intento del lavoro condiviso. La formazione di una équipe e di un metodo di operare che sappia coniugare le differenze individuali, le specifiche sensibilità degli operatori, gli stili relazionali diversi ad un lavoro comune, basato sulla condivisione delle responsabilità, l'intreccio delle valutazioni e l'approccio da differenti punti di vista. Dare una forma operativa a questo programma non è semplice e in realtà "aggiunge" alle scadenze ai ritmi ed ai tempi di un lavoro che si confronta spesso con l'emergenza e l'imprevedibile, un tempo di comunicazione confronto, dibattito ed elaborazione comune. Affrontare riunioni di coordinamento tra operatori e tra operatori e referenti della rete di enti che compongono la nostra realtà, documentare i passi effettuati, renderli comunicabili e condivisibili sta, nelle forme che abbiamo sperimentato, sempre di più divenendo irrinunciabile prassi.

Negli anni questo lavoro condiviso si è consolidato e costituisce un progresso sensibile nella progettazione dei percorsi, nella costruzione delle relazioni e della conoscenza, arrivando ad offrire ai beneficiari del progetto diversi punti di riferimento, una pluralità di figure e competenze diversificate, e, al tempo stesso, il senso di un lavoro collettivo, che muove da premesse concordate e si dirige verso obiettivi comuni. Un lavoro utile ad affrontare le complesse sfide quotidiane.

LE SFIDE DEL FUTURO

Il consolidamento delle reti territoriali è in sé e per sé la premessa per una ulteriore evoluzione dei servizi offerti, delle funzioni sociali svolte e per il crearsi di contesti di benessere ed opportunità per i rifugiati. Una premessa fondamentale per ampliare competenze, conoscenze, possibilità.

Affrontati bisogni emergenti e primari e sviluppato politiche e strategie sempre più certe ed efficaci; una grande sfida per il futuro è quella rappresentata dal protagonismo dei rifugiati, della loro partecipazione sul territorio.

Troppo spesso vicende personali che soffrono di particolare vulnerabilità si risolvono in condizioni di marginalità sociale. La visibilità, il riconoscimento della specificità, così importante per la dignità delle persone, sono il primo ma necessario passaggio. In questo senso il lavoro da tempo interroga sulle dimensioni della presa in carico, e sulla capacità di fornire nei tempi consentiti dalla durata dei progetti strumenti e condizioni utili ad affrontare questi scogli.

Rimangono infatti nodi difficili da affrontare. Un esempio per tutti sia la condizione delle vittime di tortura e violenza. La dimensione psicologica del trauma rimane spesso inaccessibile e, anche quando necessario, non trattata. Ostacoli linguistici e culturali, difficoltà nella progettazioni dei piani terapeutici, rappresentano a diverso livello tasselli da inserire in questo quadro di non facile soluzione.

Il coinvolgimento delle professionalità sanitarie e la loro integrazione in progetti dedicati alla specificità dei rifugiati ed il coordinamento con professionalità sociali è una strada che nel prossimo futuro potrà manifestare importanti risultati perché da tempo l'attività di sensibilizzazione, contatto e progettazione ha fatto maturare le opportune condizioni.

Le attività culturali, la sperimentazione di laboratori ludici-espressivi, il dibattito aperto sulla nozione di "benessere" non possono rispetto quanto appena affermato considerarsi opzionali: fanno parte del percorso, di riabilitazione, agiscono sulle diverse dimensioni segnate dal trauma e crediamo nella necessità di integrare queste dimensioni nei modi opportuni e possibili.

Perché ciò sia possibile non bastano tuttavia le intenzioni. Il problema delle risorse, anche economiche, minaccia e rende incerte le progettualità di medio lungo periodo e tutti quei percorsi che esulano dall'assistenza immediata (in realtà spesso anche quella) creando le condizioni perché il lavoro dei progetti si attesti sul minimo indispensabile e che tutto il resto sia delegato all'incertezza dell'iniziativa individuale, del volontariato e dell'estemporaneità.

Il lavoro con i rifugiati richiede progettualità ulteriori, in sviluppo. Allo stesso tempo si deve rimarcare come la congruità e la puntualità nella erogazione dei finanziamenti siano condizioni indispensabili per la sopravvivenza degli stessi progetti di accoglienza.

PARTE III

Porto San Giorgio, Human rights per i rifugiati

BREVE STORIA DEL PROGETTO TERRITORIALE

Il progetto *Human Rights* di Porto San Giorgio nasce dall'incontro negli anni scorsi di precedenti esperienze di intervento sociale sul territorio, in particolare dalla collaborazione tra la locale associazione *Punto Rosso* - già operante per diversi anni con il comune di Fermo in merito ad un progetto di "Alfabetizzazione e scolarizzazione minori rom" e relativo sostegno agli adulti - e il Gruppo umana solidarietà *Guido Puletti* onlus, in ordine alla costruzione di una rete di aiuti umanitari per le popolazioni colpite in quel periodo dalla guerra in Serbia e Kosovo. Dalla successiva collaborazione in svariate occasioni tra il GUS e l'amministrazione comunale di Porto San Giorgio e grazie ad una sinergia di interventi volti sia alla formazione che all'intervento sociale si è formata, nel tempo, una équipe arricchitasi via via del supporto di operatori con un ampio bagaglio di esperienze di volontariato nel territorio fermano e maceratese. L'esperienza nella rete SPRAR, già avviata precedentemente dal GUS Macerata ha aperto la strada all'adesione del comune di Porto San Giorgio e ha agevolato la fase di costruzione e di avvio del progetto, fornendo da subito una robusta base di riferimento in termini di "conoscenze" e di logistica. A livello territoriale il contesto socio-economico di riferimento si basa su attività commerciali e turistiche ma è fondato principalmente dalla miriade di aziende di piccole e medie dimensioni che hanno costituito per anni il cosiddetto "*modello marchigiano*", che oggi però versa in una crisi strutturale senza precedenti. Questo si sta riflettendo negativamente su quello che costituisce uno degli elementi di forza del progetto, vale a dire l'alta percentuale di inserimento lavorativo dei beneficiari determinato proprio dalla struttura reticolare del distretto calzaturiero, il principale in Italia.

GLI ENTI CHE CONTRIBUISCONO AL PROGETTO

L'Ente locale responsabile del progetto è il comune di Porto San Giorgio mentre l'ente gestore è l'associazione GUS Guido Puletti onlus. Il GUS è una organizzazione non governativa che nasce come associazione di volontariato nel 1993, nel nome di Guido Puletti, giornalista ucciso in Bosnia mentre portava aiuti alle popolazioni martoriate

dalla guerra e si occupa di cooperazione internazionale ed educazione allo sviluppo nonché di interventi di assistenza ed integrazione nei confronti di migranti, senza fissa dimora ecc. Nei casi di uscita dal progetto per integrazione in paesi limitrofi, il GUS collabora attivamente con gli uffici (servizi sociali, anagrafe) dei comuni dove l'utente si trasferisce. Il progetto ruota intorno ad una rete solida e sempre in espansione. Oltre alla fisiologica collaborazione con il comune di Porto San Giorgio e i suoi uffici e con l'ASUR 11 (Ospedale, Distretto, Dipartimento salute mentale), l'associazione collabora con numerose altre realtà del territorio (profit e nonprofit) e, trattandosi di un progetto volto alle categorie "vulnerabili", si sono gradualmente instaurati costanti e approfonditi rapporti di collaborazione con i servizi dell'ambito sociale competente sul territorio nonché con enti nazionali quali l'INMP di Roma, polo d'eccellenza nella medicina delle migrazioni.

Ogni anno vengono stipulate e rinnovate convenzioni con molteplici realtà: sindacati confederali, confederazione nazionale artigianato, studio legale, agenzie interinali, banco alimentare, CTP istituto comprensivo, centro servizi unificati, farmacia, agenzie di assicurazione, agenzie immobiliari, studio fotografico, circolo del cinema, associazioni per attività ludico-ricreative, ecc.

IL PROGETTO DI ACCOGLIENZA E IL TERRITORIO

La scelta di avviare il progetto SPRAR a Porto San Giorgio senza grandi clamori, lavorando sottotraccia, onde evitare una possibile reazione di ostilità da un territorio impreparato a cimentarsi sui temi della multiculturalità, ha inizialmente limitato gli impatti immediati a livello socio-culturale. Nella seconda fase di crescita e consolidamento del progetto, accompagnata da una maggiore pubblicizzazione, si è lavorato per socializzare il concetto basilare che l'integrazione non è assimilazione forzata e che l'intercultura non è qualcosa che riguarda solo gli stranieri, ma investe in toto la collettività intera. Il dato che va più evidenziato è il solido apporto ed aiuto fornito da singoli cittadini e famiglie, che in qualche modo si trovano ad intrecciare la loro vita quotidiana con i beneficiari del progetto: vicini di casa, impiegati degli uffici, negozianti ecc. Sono la dimostrazione pratica di come l'incontro e la conoscenza aiutino a superare pregiudizi, diffidenze e vere e proprie paure. Il trovarsi di fronte lo "straniero in carne ed ossa", e non quello dell'immaginario collettivo - che ha cioè un nome e un cognome, che ha un volto, che esprime bisogni ed aspirazioni come chiunque altro essere umano - demolisce progressivamente etnocentrismi ed intolleranze anche in realtà come quella sangiorgese che, vivendo di turismo e piccolo commercio, tende ad espungere tutto ciò che non si conforma ad una rappresentazione da cartolina. Pertanto il progetto *Human Rights* costituisce fattivamente anche la migliore riposta alle invocazioni di ordine pubblico e sicurezza.

Per gli attori formali quali il comune, gli istituti scolastici e il terzo settore la nascita e il successivo radicamento del progetto hanno chiaramente permesso di acquisire conoscenze in materia, che altrimenti sarebbero rimaste nell'ombra ma che vengono veicolate ancora con una impostazione spesso contraddittoria. Se a livello di "buoni

propositi” l’amministrazione comunale crede nella bontà del progetto, dall’altra permane un atteggiamento di tipo “contenitivo” piuttosto che “propositivo” rispetto alla sua valenza, volto alla gestione dell’esistente piuttosto che al suo dispiegamento in termini di opportunità e risorse per l’intera collettività. Una maggiore sensibilità e attenzione si registra da parte della scuola e dell’associazionismo presente. In ogni caso è da sottolineare come l’esperienza del progetto *Human Rights* abbia sicuramente, sia pur indirettamente, aiutato a contrastare l’introduzione a Porto San Giorgio di misure repressive etnocentriche ed intolleranti adottate in città limitrofe nei confronti di venditori ambulanti, senza fissa dimora, lavavetri, marginali in generale.

LA PAROLA AI RIFUGIATI

Il problema più grande in Italia è il lavoro, forse perché rispetto all’offerta ci sono tanti italiani e tanti immigrati, insomma troppe persone. A parte il lavoro si sta bene, è un Paese pacifico; nel mio la polizia non si comporta così bene, si approfitta del potere. Qui c’è una buona organizzazione e un progetto come questo ci è molto di aiuto [Nawaz, Pakistan].

La maggiore difficoltà che ho incontrato durante la mia permanenza nel progetto non riguarda quello che ho avuto ma quello che mi manca. E’ stata più di ogni altra la presenza di un grande sentimento di nostalgia, non tanto del mio Paese perché io e la mia famiglia non ci vogliamo tornare, ma dei nostri parenti. Avrei voluto che mia madre fosse partita con noi. Sono preoccupata” [Tatyana, Azerbaijan].

La ricerca del lavoro è il problema principale. Per ora mi accontento rispetto a quello che ho trovato, perché ne ho bisogno ma non lo continuerei, perché il mio obiettivo è quello di trovare un lavoro che mi possa dare più opportunità. Per questo vorrei riprendere a studiare. Mi piacerebbe iscrivermi alla facoltà di giurisprudenza. Lavoro solo per necessità e per non restare a casa, ma il mio obiettivo principale è studiare. Speravo che fosse più facile l’integrazione, invece ho conosciuto solo dei senegalesi e nigeriani. Forse il motivo è che non ho ancora trovato una vera stabilità [Ernestine, Camerun].

Sarò in grado di essere autonoma un domani? Riuscirò qui in Italia a creare un futuro a mio figlio? Queste sono le domande che mi creano ansia, soprattutto riguardo alla possibilità di avere un lavoro che mi permetta di guadagnare quanto basta per permettermi di affittare una casa e avere da mangiare. Qui in Italia non abbiamo nessuno, il Gus è l’unico interlocutore ed è fondamentale per me come per tutti noi che siamo stranieri avere qualcuno che ci consigli, che ci prenda per mano, che ci accompagni. Percepire affetto, anche semplicemente con uno sguardo, è per noi la cosa più importante, perché sentirsi soli, non avere una vera corrispondenza con nessuno ci porta quasi alla disperazione [Meseret, Eritrea].

LA PAROLA AGLI OPERATORI

Giorgio: “Lavorando da più di un anno nel progetto di Porto San Giorgio ho constatato alcune luci ed ombre: l’aspetto decisamente positivo è l’opportunità, data alle persone prese in carico, di avviare un percorso di integrazione opportunamente mediato e supportato da risorse umane e finanziarie. Le ombre attengono alle mille difficoltà di ordine burocratico e di “sistema”. In particolare la collaborazione tra i vari attori della “rete” formale (enti territoriali, UMEE, UMEA, consultori famigliari, SILD, centri per l’impiego, altri attori del terzo

Settore, ecc) è ridotta all'essenziale. L'altro aspetto negativo riguarda la scarsa conoscenza/formazione sui temi dell'asilo politico da parte di tutti gli attori".

Federica: "Sulla base della mia esperienza lavorativa nell'ambito del progetto di Porto San Giorgio ho avuto modo, ed ho tutt'ora modo di rilevare, alcune inadeguatezze esistenti a livello delle rete locale probabilmente dovute alla scarsa conoscenza in merito ai temi dell'asilo politico. Un altro aspetto che secondo me rende difficile il nostro lavoro è il rispondere alle "aspettative" dei beneficiari del progetto, aspettative alle volte molto alte, frutto di una errata visione da parte loro della realtà sociale e lavorativa italiana".

Cristina: "In questo periodo di attività condotta come operatrice, all'interno di questo progetto, ho potuto registrare le seguenti impressioni: i punti di forza sono i numerosi successi registrati, consistenti nell'integrazione sociale e lavorativa dei numerosi ospiti che si sono succeduti all'interno del progetto. Tra i punti di debolezza ravviso invece, una grande difficoltà nel rendere concreto nel loro immaginario la realtà del nostro paese in quanto spesso arrivano in Italia con un'idea falsata e con aspettative alte, determinando così un ostacolo sia per il nostro lavoro, che per la loro stessa integrazione".

Alessandro: "Credo che ogni progetto di accoglienza debba dotarsi di strumenti, materiali ed ideali, per contrastare la sospensione del diritto e i relativi dispositivi culturali e legislativi che costituiscono un quadro discriminatorio nei confronti dei migranti: lavoro nero, sfruttamento, inaccessibilità ai diritti. Inoltre il confronto su abitudini, lingue, tradizioni, affetti, ecc. deve rappresentare una straordinaria opportunità per una società come quella italiana pervasa da diffuse sindromi di comportamento anti-sociale (il mito del successo, il culto del consumismo, l'idolatria della facce famose, la necessità di oggetti firmati). L'esplorazione del mondo degli "altri" può positivamente minare le nostre certezze che troppo spesso si traducono in complicità e pigrizie".

LE SFIDE PER IL FUTURO.

Il contesto sociale culturale e politico che rappresenta "l'altro", il "diverso", "lo straniero" come un disvalore e portatore di problemi rappresenta il principale ostacolo ad un lavoro di autentica accoglienza ed integrazione. Occorre realisticamente rilevare come una parte, non piccola, della società italiana sia attraversata da sentimenti xenofobi e razzisti dettati anche dalla non conoscenza e che vi sia al momento una *escalation* preoccupante senza che si manifestino segnali di controtendenza. La sfera politica e quella mass-mediatica sono i principali responsabili di questa situazione. La sola via d'uscita è rappresentata dall'investimento massiccio in cultura, scuola, educazione, nonché in politiche volte alla comprensione dei fenomeni complessi della globalizzazione e dei conseguenti spostamenti migratori. La sensibilizzazione del territorio rispetto alle tematiche dell'asilo, la massima professionalità degli operatori, la crescita congiunta dei soggetti che costituiscono la rete di riferimento, per ciò che concerne competenza e consapevolezza, costituiscono i requisiti indispensabili per mettere in campo risposte concrete. Forse la vera sfida per il futuro è proprio quella di innescare un processo continuo di formazione a vari livelli tra i diversi soggetti che costituiscono la rete territoriale (Asl, servizi sociali, Iacp, centro per l'impiego ecc.) da attuarsi anche attraverso la concreta e quotidiana messa in pratica di tutta quella serie di procedure che sono direttamente attinenti al mondo dei rifugiati. Ob-

biiettivo finale dovrà quindi essere il rendere finalmente praticabile che tali buone prassi possano essere utilizzate dagli stessi rifugiati, una volta usciti definitivamente dai vari progetti che li vedono beneficiari, per non trovarsi in una situazione povera di punti di riferimento sia da un punto di vista prettamente tecnico (accesso ai diritti) che culturale .

Occorre promuovere una cultura della solidarietà, dell'incontro e della conoscenza dove l'essere umano e non la merce venga messo al centro di ogni "agire" individuale e collettivo. Occorre inoltre favorire, molto di più di quanto non si stia facendo, possibilità di autorganizzazione ed autonomia dei migranti in associazioni volte a ottenere quanto la nostra Costituzione e l'abbondante normativa internazionale stabiliscono nei loro dettati troppo spesso dimenticati. Il futuro dei progetti SPRAR e la loro efficacia dipenderanno direttamente dalla capacità di crescita nelle coscienze e nel senso comune di un autentico "umanesimo solidale".

UNA BREVE PRESENTAZIONE DEL PROGETTO DI ACCOGLIENZA

Il progetto territoriale del comune di Celleno prende avvio nel 2001 con l'adesione al programma nazionale asilo (PNA), fortemente voluta dall'ente locale e dall'associazione Arci di Viterbo, in collaborazione con i comuni di Bomarzo, Bassano in Teverina, Orte e Canepina. Con l'attivazione dello SPRAR nel 2006, il comune di Celleno e l'Arci hanno ritenuto coerente con l'attività fino ad allora svolta, il proseguimento del percorso avviato con il progetto, aderendo al Sistema di protezione.

L'accoglienza prevista è rivolta a nuclei familiari, ospitati in appartamenti all'interno di condomini situati nei tre centri di Celleno (1.339 abitanti), Orte (7.781 abitanti) e Bomarzo (1.615 abitanti).

Dal 2004 si è costituita Arci Solidarietà Viterbo, un'associazione affiliata al comitato provinciale dell'Arci di Viterbo, che dal 2007 è l'ente gestore del progetto SPRAR. L'associazione opera con attività nell'ambito della detenzione, dei minori e del mondo dell'immigrazione, con particolare attenzione rivolta al tema dell'asilo.

Ad oggi, dopo circa sette anni di lavoro ed una significativa esperienza maturata dall'équipe dell'ente gestore, si è acquisita una solidità di rapporti tra i diversi soggetti che collaborano alla realizzazione del progetto che ne costituisce il maggior punto di forza. Le costanti relazioni avute con l'Ufficio immigrazione della questura di Viterbo e con la prefettura hanno portato al progressivo riconoscimento dell'attività svolta sul territorio. La conduzione del lavoro in equipe, periodicamente supportata da incontri di supervisione gestiti da una psicologa, hanno senza dubbio costituito uno strumento essenziale che ha permesso agli operatori di elaborare percorsi che prendano in considerazione i diversi ambiti nei quali sono impegnati.

LA RETE TERRITORIALE

All'interno della rete di soggetti coinvolti - quali ASL, scuole, associazioni, servizi - si è sviluppata una maggiore consapevolezza riguardo alla tematica dell'asilo, nonostante le difficoltà iniziali. In particolare, con la ASL di riferimento, si è collaborato alla stesura di protocolli di intesa e all'organizzazione di incontri di aggiornamento

per il personale dell'azienda sanitaria connessi alle problematiche sanitarie dei migranti e dei rifugiati in particolare. Benché non tutti gli ostacoli siano stati superati, di particolare interesse si sono dimostrati gli incontri sul *percorso nascita* realizzati dal consultorio familiare, rivolti alle donne accolte nel progetto.

È nell'ambito scolastico che si sono trovate una maggiore collaborazione, attenzione e disponibilità all'inserimento e all'accoglienza dei nuovi arrivati, anche da parte delle direzioni didattiche e del personale amministrativo; gli insegnanti hanno contribuito a mettere in atto iniziative volte a favorire l'integrazione, riuscita soprattutto con l'aiuto degli altri bambini.

In generale il progetto ha inciso positivamente sul territorio, grazie all'interessamento delle amministrazioni comunali che hanno messo a disposizione le loro risorse, soprattutto per quanto riguarda diverse iniziative quali la giornata del rifugiato, i convegni sui diritti dei migranti, ma anche i propri spazi e servizi a favore delle persone accolte, come biblioteche, ludoteche, asili nido.

Considerato che il progetto è realizzato in piccoli centri, non c'è stato un vero e proprio cambiamento nelle politiche socio-culturali, né un impatto forte nell'accoglienza dei nuclei familiari, anche se, ovviamente, diverse sono state le risposte della comunità cittadina, a seconda soprattutto del grado di "percezione" del fenomeno migratorio, ed in particolar modo dei richiedenti asilo e rifugiati.

LA VOCE AGLI OPERATORI

Per l'operatore dei progetti SPRAR lavorare con i rifugiati e con i richiedenti asilo significa essere orientati e aperti durante tutto il percorso di accoglienza al continuo scambio culturale con persone che provengono da paesi lontani e a volte sconosciuti. Nella prima fase dell'accoglienza ha luogo lo scambio iniziale che sarà la base su cui impostare una relazione costruttiva e di fiducia con la persona accolta.

Sin dall'accoglienza e durante tutto il percorso di integrazione, bisogna essere molto realistici con i beneficiari per non dare aspettative che non possono poi essere soddisfatte. L'operatore ha quindi il difficile compito di spiegare al beneficiario che il progetto ha i suoi limiti temporali e territoriali (bassa percentuale di occupazione, servizi pubblici di collocamento poco efficienti, trasporti scarsi, discriminazione, ecc.) e che rappresenta solo una spinta, un supporto iniziale alla propria autonomia. È questo un passo fondamentale del progetto e anche il più arduo, soprattutto perché l'operatore viene visto come la persona che ha tutte le soluzioni ai problemi e che quindi affronta e risolve qualsiasi tipo di difficoltà, con le conseguenze negative che ciò comporta, cioè l'adagiarsi ai "benefici" del progetto.

A tal proposito, il gruppo di lavoro SPRAR dell'Arci Solidarietà Viterbo si interroga spesso sulla possibilità che il progetto abbia dei limiti strutturali che sfociano nell'assistenzialismo così come dei limiti temporali. Di solito, infatti, le persone accolte nel progetto, da un lato non hanno il tempo di integrarsi pienamente nella nuova realtà territoriale e dall'altro, all'entrata nel progetto, sembrano accomodarsi su uno stile di vita troppo protetto, soprattutto se paragonato alle tante peripezie passate per

arrivare in Italia e a ciò che li attende una volta fuori dall'accoglienza. Ecco, quindi, che si devono fornire due tipi di prospettive, una a breve e una a lungo termine, in cui la fine del percorso coincide con il punto di partenza per una piena integrazione. L'obiettivo del progetto è, infatti, uscirne con un lavoro e una sistemazione abitativa dignitosi, anche se non rispondenti alle proprie aspirazioni che dovranno comunque essere sempre perseguite per la propria realizzazione personale.

I momenti più delicati del percorso del progetto sono essenzialmente due: l'entrata e l'uscita. La prima, curata principalmente dall'operatore socio-sanitario, e la seconda dall'operatore per l'integrazione; l'attenzione maggiore è posta all'individuazione e alla creazione di un percorso individuale, mirato all'autonomia del nucleo familiare, anche se non sempre si riesce ad avere la piena condivisione di tale percorso.

E' nella fase iniziale che l'operatore socio-sanitario "passa" al beneficiario le informazioni pratiche che servono ad una più facile integrazione nella società italiana, quali l'iscrizione al SSN con la scelta delle varie figure sanitarie di riferimento (medico di base e pediatra), l'accesso ai servizi con accompagnamento iniziale alle visite specialistiche.

Un passo considerevole per l'intero nucleo familiare è l'inserimento scolastico dei figli, che permette non solo la socializzazione del bambino nel gruppo-classe, ma anche i primi contatti tra i genitori e il corpo docente, e non meno rilevanti, le relazioni con i genitori degli altri bambini. Assolutamente importante risulta essere la mensa scolastica, in cui avvengono i primi veri scambi sociali: è in questo luogo che si riscontrano attenzione e rispetto nei confronti delle diverse abitudini alimentari dovute alle differenti culture.

Per quanto attiene l'aspetto dell'integrazione, si comincia con una serie di colloqui basati su un percorso strutturato in vari *step* che includono l'inserimento al corso di italiano e il costante monitoraggio della frequenza delle lezioni, l'iscrizione al Centro per l'impiego e all'autoscuola, il bilancio delle competenze, la redazione del curriculum vitae e finalmente la ricerca del lavoro, avviata grazie ai primi contatti con i potenziali datori di lavoro e i successivi colloqui che gradualmente saranno mirati all'uscita dal progetto.

Questo è certo un altro momento difficile da affrontare e spesso carico di tensioni: quando l'operatore prospetta l'uscita e propone di lavorare alla ricerca di una casa dove la famiglia si trasferirà, emerge la difficoltà di accettare l'evento per la paura che suscita il ritrovarsi a dover gestire la propria vita in totale autonomia economica e abitativa.

Il compito ostico e a volte frustrante dell'operatore in questo percorso di integrazione è, però, spesso compensato dal prezioso scambio culturale tra le due parti, operatore e "beneficiario", e dalla trasmissione di strumenti e competenze che chi vive in Italia ha acquisito già come bagaglio socio-culturale. E' grazie a tutto ciò che il più delle volte si ha un riscontro positivo, che può essere costituito dal "semplice" fatto di aver aiutato una persona ad inserirsi adeguatamente in un contesto che non è il suo, avergli trovato un lavoro e una casa adatti alle proprie possibilità.

UNO SGUARDO ALLE CRITICITÀ PER PROGRAMMARE IL FUTURO

Nel corso di questi anni le maggiori difficoltà incontrate sono da riferirsi all'ambito economico-finanziario, alla luce dei forti ritardi con cui sono da sempre stati erogati i fondi assegnati agli enti locali.

Nel caso del comune di Celleno non sempre è stato possibile per l'ente locale anticipare le risorse economiche necessarie alla gestione quotidiana delle diverse attività, e molto spesso è stato l'ente gestore a doversi far carico di anticipare i fondi grazie alla richiesta di un fido presso Banca Popolare Etica. Questo ha comportato per l'associazione un carico di costi costituiti dagli interessi passivi, non imputabili al progetto.

Un'altra criticità incontrata nel corso dell'attività è stata nelle relazioni con l'Ufficio immigrazione della questura di Viterbo, superata con i continui interventi dell'operatore legale dell'ente gestore e con il coinvolgimento degli enti locali del territorio impegnati nei progetti SPRAR, insieme alla maggiore sintonia avuta con un nuovo responsabile dell'Ufficio immigrazione della questura, che si è dimostrato attento alla risoluzione dei casi complessi legati alle richieste di asilo e al rilascio dei permessi di soggiorno.

Tra le azioni da mettere in campo sin da subito sicuramente va data una maggiore attenzione ai percorsi formativi da realizzarsi anche attraverso la pratica dello scambio di buone prassi tra le équipe dei diversi progetti, in modo da favorire una omogeneizzazione nelle pratiche dell'accoglienza, pur nel rispetto delle singole peculiarità di ciascun progetto adottate in relazione al territorio di riferimento.

L'inserimento e la vera integrazione nella società, che vanno al di là della ricerca di lavoro e di abitazione, sono alcune delle principali sfide che il progetto di Celleno si propone per il prossimo futuro.

Si pensa che l'organizzazione di attività ed eventi che veda i beneficiari come parte integrante, se non come promotori, non solo vada a completare il percorso di integrazione, ma anzi sia complementare a questo.

LA PAROLA AI RIFUGIATI

E' stata intervistata la signora F. G., curda proveniente dalla Turchia, arrivata in Italia con il marito e quattro figli. Dopo un primo periodo trascorso in un progetto SPRAR al nord Italia, è stata inserita nel progetto del comune di Celleno, nel momento in cui il marito ha lasciato la famiglia.

La signora al nord Italia aveva subito un intervento ad un'anca; il secondo intervento è stato effettuato quando era già nel progetto di Celleno insieme ai suoi quattro figli.

Cosa ne pensi del progetto?

E' molto buono, gli operatori si prendono cura di noi. Subito dopo l'operazione non riuscivo a fare niente e il progetto mi ha sostenuto, mandando a casa una persona che mi ha aiutato nel fare la spesa e le pulizie. Volevo fare l'operazione a Roma, ma non è stato possibile e non sono soddisfatta di questo. Precedentemente avevo fatto un'operazione all'altra gamba, che era andata bene, e anche questa volta volevo andare da un dottore il cui nome mi era stato dato da un amico sperando di ottenere lo stesso risultato.

Come ti trovi nel progetto ora?

Un anno e mezzo fa era meglio. Ora ho cambiato casa e non mi trovo bene, perché secondo me è troppo piccola per la nostra famiglia. Anche per quanto riguarda i soldi prima era meglio, ora mi bastano solo per mangiare e fare la spesa. La scuola per i bambini è molto buona, invece le persone a Celleno non sono sempre accoglienti; mentre mio figlio si trova bene nel paese, la mia figlia più grande non ama tanto la gente di Celleno, motivo per cui io e lei usciamo poco. Mia figlia si vergogna molto di ricevere i soldi dal progetto, anche perché tutti a Celleno sanno che stiamo nel progetto. Da quest'anno lei frequenta la scuola superiore a Viterbo e la situazione è cambiata. Da quando frequento il corso di italiano all'Archi e ho il tempo più occupato, sono più contenta, prima non facevo niente. Ora esco la mattina presto, vado a Viterbo a scuola di italiano, poi torno a Celleno, prendo le bambine più piccole a scuola, faccio il pranzo e nel primo pomeriggio ricomincio con un'altra lezione di italiano a casa. Più tardi esco e vado al parco con i bambini e così passa la giornata.

Quali esperienze o momenti importanti ti sono rimasti più impressi della tua permanenza nel progetto?

Dopo l'operazione ci volevano mandare in un altro progetto, in una casa con un'altra famiglia. Mi ricordo che per tre mesi ho sofferto molto di stress perché non sapevo dove sarei andata, non conoscevo nessuno, mentre qui avevo conosciuto un po' di gente e mi trovavo bene. Il momento più bello è stato quando l'Archi si era resa disponibile a prendere tutte le informazioni per farci andare a vivere in Inghilterra, dove è la mia famiglia. Sono stata contenta della loro disponibilità e della possibilità di trovare il modo per farmi partire.

Quali strumenti in più ti ha fornito il progetto per orientarti nel territorio? In che ambito li hai potuti sfruttare?

Sono soddisfatta soprattutto per la lingua, adesso mi trovo abbastanza bene, riesco a fare molte cose da sola e da quando mi sono accorta di questo mi piace ancora di più andare al corso di italiano. Mi va di fare le cose da sola. Adesso, per esempio, vado dal dottore, prendo i mezzi e mi sposto da sola, seguendo le indicazioni degli operatori. Adesso mi piace di più fare da sola perché con la lingua riesco a scambiare due parole con qualcuno. Alla fine il progetto è una cosa bella, gli operatori fanno il loro dovere e anche se ci sono piccoli problemi so che hanno fatto tutto ciò che potevano. Sono soddisfatta del progetto.

BREVE STORIA DEL PROGETTO I.A.R.A. DEL COMUNE DI NAPOLI

Anno 2003: durante la realizzazione di un progetto Equal capitanato dalla provincia di Napoli, l'associazione *L.E.S.S. onlus*, in rete con altri enti ed associazioni di tutela, rileva la presenza di centinaia di richiedenti asilo, in gran parte nella provincia napoletana.

Questo capillare monitoraggio fa emergere un dato nuovo per il territorio napoletano: il fenomeno delle migrazioni umanitarie, che in passato vedevano il territorio campano come una tappa di transito dal sud Italia al nord, è divenuto ormai stanziale, con forti aggregazioni nelle zone del Giuglianesse, dell'Alto Casertano, oltre che nei quartieri periferici di Napoli.

Questo dato, però, non coincide con i dati ufficiali della questura, che riportano di non oltre una trentina di richiedenti asilo residenti in provincia.

La rete di tutela nata grazie a questa attività riuscì, con il sostegno di comune e provincia di Napoli, a portare alla luce questa allarmante discrasia tra i dati ufficiali e quelli reali, ed a dare una prima risposta ai bisogni rilevati.

Nel 2004, a seguito di questo lavoro, il comune di Napoli, Assessorato alle Politiche sociali, insieme a *L.E.S.S. onlus*, e con il supporto di Ics (Consorzio Italiano di Solidarietà), si presenta al bando del Ministero dell'interno per l'ingresso nella rete nazionale dello SPRAR; nell'ottobre del 2004 nasce il progetto "*I.A.R.A. – Integrazione e Accoglienza per Rifugiati e richiedenti Asilo*", gestito da *L.E.S.S. onlus*.

Il progetto prevede 19 posti in accoglienza, suddivisi tra singoli, famiglie e donne sole con prole.

Nel 2006 al partenariato istituzionale aderisce anche la provincia di Napoli, attraverso l'Assessorato alla Pace, Immigrazione e Cooperazione internazionale, e diventa una collaborazione stabile che perdura anche nel 2008.

Fin dall'inizio, il progetto I.A.R.A. si è posto l'obiettivo di garantire un numero crescente di servizi di orientamento e tutela ai richiedenti asilo e rifugiati presenti sul territorio della provincia di Napoli. L'esperienza del 2003 dimostrava la necessità di un lavoro sul territorio di sensibilizzazione dei servizi pubblici alla specificità dei diritti e delle esigenze delle persone.

La *ratio* del progetto è, dunque, quella di fornire ai migranti umanitari che si rivolgono allo Sportello gli stessi servizi garantiti ai beneficiari di accoglienza.

Da questa esigenza è nata l'esperienza dello Sportello per l'Integrazione e il Monitoraggio del progetto I.A.R.A., che da subito si è avvalso della struttura e della sede dello Sportello Immigrati della provincia di Napoli, creato nel 2001 da L.E.S.S. assieme alla provincia di Napoli.

Lo Sportello è divenuto negli anni uno dei punti di maggiore rilevanza del progetto, grazie anche alla rete di servizi che è riuscito a costruire nel tempo. Dal 2004 le persone assistite, attraverso varie forme di presa in carico, superano le 500, con una forte impennata nel 2007 (oltre 160), ed una ulteriore decisa crescita nel 2008.

GLI ENTI CHE CONTRIBUISCONO AL PROGETTO: PARTENARIATO E RETE SI SOSTEGNO

Il comune di Napoli, affidatario del progetto I.A.R.A. attraverso l'Assessorato alle Politiche sociali, è impegnato ad affrontare l'emergenza legata al crescente afflusso di richiedenti asilo registrato dal 2007, investendo soprattutto nella prima accoglienza, attraverso una propria struttura nel pieno centro della città, che ha consentito un allargamento provvisorio dei beneficiari accolti e la crescita delle accoglienze temporanee. Il comune, inoltre, sostiene attivamente le attività di sensibilizzazione della cittadinanza, allo scopo di affrontare tempestivamente la crescita allarmante di fenomeni di intolleranza in città, soprattutto dopo i recenti fenomeni legati ai campi Rom ed allo sgombero di strutture occupate da migranti umanitari in quartieri periferici della città. Il progetto I.A.R.A. è affidato al *Servizio Contrasto delle Nuove Povertà e Rete delle Emergenze Sociali*.

Fin dal 2004 l'associazione L.E.S.S. onlus è l'ente gestore del progetto I.A.R.A., con il supporto dell'associazione della Comunità Palestinese della Campania e dell'Asopace Napoli.

La L.E.S.S. (Centro studi ed iniziative di Lotta all'Esclusione Sociale), opera da 10 anni nella provincia napoletana per la tutela e l'orientamento ai diritti dei migranti; ha creato, nel 2001, lo Sportello Immigrati della provincia di Napoli, che con il supporto dell'amministrazione provinciale affronta quotidianamente bisogni, diritti, vertenze ed iniziative dei migranti e delle loro comunità, e che negli anni è divenuto struttura di coordinamento e assistenza per una rete diffusa di sportelli per immigrati nella provincia.

L'associazione in questi anni si è occupata della sensibilizzazione di enti e strutture pubbliche sui temi dell'asilo, in un contesto cittadino che, da un lato, è storicamente predisposto all'accoglienza, ma dall'altro ha operato troppo spesso con interventi di tipo informale ed emergenziale. La nascita del progetto I.A.R.A. ha consentito una decisa svolta per la città, dando stabilità e strutturazione alle politiche dell'accoglienza e dell'integrazione di richiedenti asilo e rifugiati, e fornendo un costante punto di riferimento sul tema ad enti e associazioni coinvolti nel fenomeno delle migrazioni.

La provincia di Napoli, partner istituzionale del progetto I.A.R.A. dal 2006 attraverso l'Assessorato alla Pace, Immigrazione e Cooperazione internazionale, investe le sue risorse e le sue competenze nel campo della formazione professionale, e mette in rete col progetto le sue strutture provinciali di assistenza ed orientamento dei migranti, conscia della presenza capillare di richiedenti asilo e rifugiati sul suo vasto territorio, nella convinzione che gli stessi, con le loro storie e la loro particolare sensibilità, possano apportare solo un arricchimento ad un territorio a volte socialmente sofferente come quello napoletano.

La prefettura – Ufficio territoriale del Governo è divenuta col tempo un interlocutore molto importante per le attività del progetto; in particolare si sono stretti rapporti di collaborazione legati alle accoglienze temporanee, garantite dal progetto con il finanziamento della prefettura, nelle fasi anteriori al trasferimento dei beneficiari nella rete SPRAR.

Questa collaborazione nel 2008 porterà alla firma di un protocollo d'intesa tra prefettura, comune, provincia, Asl Napoli 1 e L.E.S.S. per la creazione di un tavolo per l'integrazione di rifugiati e richiedenti asilo all'interno del consiglio territoriale per l'immigrazione; questo risultato consentirà di strutturare ulteriormente la rete di supporto alle attività del progetto, coinvolgendo enti, associazioni e comunità nella programmazione degli interventi per l'integrazione delle persone.

L'Asl Napoli 1 si è dimostrata un ente attento e costantemente presente per il diritto alla salute di richiedenti e titolari di protezione internazionale. Dopo il protocollo d'intesa firmato nel 2007, il rapporto diretto con l'Asl ha consentito di strutturare un monitoraggio delle attività dei distretti sanitari riguardo il pieno rispetto della legislazione sulle iscrizioni al SSN e sulle esenzioni da ticket e visite specialistiche, intervenendo nei momenti di criticità con soluzioni sempre complessive per l'intero territorio.

La CGIL provinciale ha messo da subito a disposizione le proprie strutture locali per sostenere il progetto dal lato dell'orientamento ai diritti del lavoro e, più in generale, dei diritti di cittadinanza. Particolarmente importante è stato il sostegno logistico allo Sportello I.A.R.A. per garantirne la presenza in zone della provincia a grande presenza di richiedenti asilo e rifugiati.

Dal 2005 il progetto ha stretto un rapporto di collaborazione con il nodo regionale dell'ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione), attività che consente di garantire l'orientamento e la tutela legale. Un pool di avvocati aderenti all'ASGI, attraverso lo Studio Nesta, presenziano lo Sportello settimanalmente offrendo consulenze gratuite ai beneficiari interni ed esterni.

Il progetto si avvale della collaborazione di alcune importanti comunità di migranti della provincia, tra le quali quelle burkinabé, ivoriana, etiope, srilankese e ucraina. Nel 2006, inoltre, il progetto ha sostenuto la comunità somala, tra le più consistenti

e di lunga presenza a Napoli, nella creazione della loro associazione, con la quale si organizzano annualmente eventi legati alla cultura, alla storia ed alla situazione attuale di quel Paese.

In questi anni il progetto ha inoltre stretto collaborazioni a vario titolo con altri enti, tra i quali l'Anolf, in special modo riguardo la formazione, e la Caritas, per il sostegno in alcuni casi particolarmente sensibili.

IL TERRITORIO NAPOLETANO: UN CONTESTO UNICO, NEL BENE E NEL MALE

La città di Napoli si può immaginare come un terreno fertile ma per alcuni versi ancora incolto. La naturale predisposizione dei napoletani all'accoglienza, la protezione ancora diffusa, seppur con qualche inversione di tendenza, da fenomeni di razzismo e intolleranza, si confronta con la novità di un fenomeno, quello delle migrazioni umanitarie, che ha modificato la sua natura da transitoria a stabile.

L'interlocuzione iniziale con uffici e strutture pubbliche ha sofferto dell'impreparazione di questi ultimi sul tema dell'asilo, in particolare dal punto di vista della conoscenza delle normative.

Basti pensare che, per molte pratiche amministrative e sanitarie, veniva richiesto al richiedente asilo il passaporto, e a volte ci si sentiva consigliare di recarsi alle rispettive ambasciate per farselo rilasciare.

Molto è cambiato da allora, grazie all'impegno di tanti dirigenti, comunali, provinciali, dell'Asl, che stanno velocemente riportando la nostra città al livello di quelle che vivono questo fenomeno da molti più anni.

Il lavoro più capillare, però, viene svolto per sensibilizzare la cittadinanza e coinvolgere l'associazionismo cittadino e provinciale. Il progetto pone molta attenzione alle attività di informazione della cittadinanza, attraverso incontri pubblici e campagne di sensibilizzazione, quale "*Napoli terra d'asilo*" del 2007 e "*Io accolgo un Rifugiato*" svolta nel 2008 con seminari, documentari, una pubblicazione statistica e un concerto organizzato assieme alla comunità somala.

Il risultato più importante raggiunto in questi anni è stato la costruzione di un dialogo privilegiato con prefettura e questura, divenuti attori più coinvolti sui temi del diritto di asilo, e disposti a riconoscere nel progetto un interlocutore importante e, spesso, alla pari. Ciò ha permesso di migliorare il monitoraggio delle presenze, la programmazione degli interventi di tutela e il collegamento con lo SPRAR per le accoglienze.

L'ESPERIENZA DI OUMAROU: BENEFICIARIO/MEDIATORE

Tra i tanti richiedenti asilo accolti in questi anni, Oumarou è tra quelli che più si è distinto per la volontà di approfondire la condizione dei richiedenti asilo che come lui vivono a Napoli e provincia, e di essere sempre partecipe alle iniziative che sono state portate avanti in questi ultimi mesi. Oggi scrive un adattamento dell'opera "*Le pareti della solitudine*" di Tahar Ben Jelloun da portare al teatro con una compagnia che sta costruendo insieme allo stesso progetto di accoglienza.

Sono arrivato in Italia nel 2007 in condizioni difficili. Ho lasciato il mio paese, il Burkina Faso, per motivi politici; ero insegnante e presidente di un'associazione che lottava contro le mutilazioni genitali, ho perso troppe mie alunne per questo, e non potevo restare inerte. La mia attività, però, mi ha messo contro settori importanti e potenti della mia regione, e alla fine ho rischiato la vita e sono dovuto fuggire.

Una volta arrivato a Napoli non sapevo dove dormire e non sapevo come fare per chiedere asilo, fino a quando ho incontrato delle persone originarie del mio paese, che abitavano in alcune case abbandonate a Pianura, un quartiere della periferia di Napoli, che mi hanno offerto ospitalità.

Lì le condizioni di vita erano molto dure e io mi sentivo veramente scontento. Ho iniziato a frequentare i corsi di lingua italiana della chiesa, dove ho conosciuto un'insegnante che mi ha consigliato di rivolgermi al progetto I.A.R.A. per chiedere assistenza. Ho sperato subito che qualcosa potesse cambiare e che avrei potuto trovare una soluzione ai miei problemi. Allo Sportello, infatti, ho finalmente trovato ascolto, accoglienza e assistenza per la presentazione della mia domanda d'asilo. Sono stato quindi inserito nel progetto grazie al quale ho avuto una casa accogliente e ho potuto beneficiare di un processo d'integrazione, favorito dalla formazione linguistica e professionale. Oggi attendo il risultato dell'intervista in Commissione, e nel frattempo il progetto mi ha aiutato ad iniziare una attività come mediatore in un progetto della Caritas che incontra i migranti sugli autobus che viaggiano nella provincia. Quando hanno sgombrato la struttura in cui abitavo prima di entrare nel progetto I.A.R.A., ho capito davvero l'impegno e l'importanza del lavoro che fanno ogni giorno non solo per me, o per i miei compagni di casa, ma per tutti i richiedenti asilo che sopravvivono in qualche modo in questa città. Spero un giorno di riuscire ad essere anche io dall'altra parte della barricata e poter portare la mia esperienza di questi mesi.

GLI OPERATORI DEL PROGETTO: ESPERIENZE DIVERSE CHE SI UNISCONO

Marika Visconti, presidente L.E.S.S.: *“Abbiamo conosciuto persone uniche e straordinarie, ci siamo mischiati alle loro storie e per un po' ne abbiamo fatto parte, condividendo con loro la drammaticità del distacco dal passato e l'incertezza per il futuro: Job, il ragazzo dal nome che significa Lavoro e che sognava di diventare un giorno un giocatore di calcio, ucciso da sconosciuti a Castelvoturno; i ragazzi della tonnara per giorni e giorni aggrappati in mare alle reti da pesca al largo di Malta in attesa che qualcuno li andasse a salvare; la madre somala con cinque figli fuggita perché non voleva che le sue bambine fossero iniziate alla femminilità attraverso la violenza di un rito; e poi gli uomini e le donne delle strutture occupate di via Trencia e via dell'Avvenire, di Lago Patria e di Varcaturò, dei terribili bipiani di Ponticelli e della Stazione Centrale”.*

Marco Ehlardo, coordinatore del progetto: *“Lavorare per la tutela del diritto di asilo nella nostra città è una sfida continua, ma ogni risultato raggiunto in questi anni è stato la dimostrazione che Napoli ha forze e risorse morali ben maggiori dei mezzi economici a disposizione, e che riesce a trovare soluzioni in modi magari meno consueti ma più adeguati al suo particolare contesto. E la soddisfazione maggiore è quella di sapere che la soluzione trovata per il caso di un beneficiario del progetto si è estesa a tutti coloro che hanno sofferto di quel problema, a prescindere che siano passati per le nostre strutture o meno. Siamo riusciti, per una volta, a fare davvero sistema in questa città, e dobbiamo ringraziare tutti coloro che, dalla prefettura alla questura all'Asl, hanno accettato di costruire questo sistema assieme, superando la tentazione di arroccarsi dietro limiti legislativi e rigidità burocratiche”.*

Abukar Mohamad Iman Ente, operatore: *“Sono entrato nel progetto come beneficiario, ho vissuto i problemi incontrati all’inizio delle attività, li ho condivisi con i miei compagni, ho capito di essere stato fortunato, che per ogni richiedente asilo come me che trova accoglienza ce ne sono almeno 10 che vivono in condizioni terribili. Volevo fare qualcosa, restituire parte della mia fortuna agli altri. Grazie al progetto, ho fatto un corso di formazione e sono diventato mediatore. Ora lavoro nel progetto e faccio l’interprete per le commissioni territoriali del sud e anche in Sardegna. Mi resta però un pensiero costante: riuscire a portare aiuti al mio Paese, e assieme alla L.E.S.S. progetto interventi di cooperazione nella speranza di poter ricostruire una scuola nella mia città, Mogadiscio”.*

LA SFIDA DEL FUTURO: L’EMERGENZA ACCOGLIENZE IN CITTÀ

In questi anni il progetto di Napoli ha lavorato per la creazione di una rete di servizi per l’integrazione e la tutela di richiedenti asilo e rifugiati, affrontando i disagi legati alle carenze normative nazionali, che nel particolare contesto napoletano incidono in maniera ancor più seria. Si è riusciti a venire incontro a molte delle esigenze dei richiedenti asilo sul territorio, a partire dalle domiciliazioni legali, unico strumento spesso per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno, fino alla tutela legale gratuita, alla soluzione dei problemi legati all’iscrizione al Servizio sanitario nazionale, ecc.

Dal 2007, però, è definitivamente esplosa la questione dell’accoglienza. Il numero estremamente limitato di posti a disposizione del progetto di Napoli, la continua saturazione della rete SPRAR, le limitate possibilità di accoglienza della rete di sostegno presente sul territorio metropolitano, non riescono più ad offrire risposte alla necessità di accoglienza per il crescente numero di richiedenti asilo a Napoli e provincia. A questo va aggiunto che crescono notevolmente anche i casi di rifugiati e titolari di protezione sussidiaria in uscita dai CARA (Centri di accoglienza per richiedenti asilo) e che si spostano a Napoli in cerca di accoglienza ed assistenza.

Per venire incontro a questa esigenza, il comune di Napoli ha chiesto un ampliamento dei posti a disposizione del progetto I.A.R.A. per il biennio 2009-2010, ed è alla continua ricerca di soluzioni abitative temporanee sul territorio, attraverso una interlocuzione con la prefettura – Ufficio territoriale del Governo.

Resta la consapevolezza che, senza una soluzione di livello nazionale che incrementi sensibilmente i posti a disposizione della rete SPRAR, questa è una sfida che difficilmente il progetto di Napoli potrà vincere da solo.

*Alì dagli Occhi Azzurri
uno dei tanti figli di figli,
scenderà da Algeri,
su navi a vela e a remi.
Saranno con lui migliaia di uomini
coi corpicini e gli occhi
di poveri cani dei padri*

*Sbarcheranno a Crotona o a Palmi,
a milioni, vestiti di stracci asiatici,
e di camice americane.
(P.P. Pasolini, 1966)*

Pasolini scrisse questi versi negli anni '60, quando l'emigrazione italiana, e in particolare quella calabrese, raggiungeva il suo massimo livello e nessuno si sarebbe immaginato un'Italia paese di immigrazione e *Boat people* del Mediterraneo. Oggi la profezia pasoliniana è quanto mai attuale.

La regione Calabria è da diversi anni terra di sbarchi e di approdo per un numero crescente di profughi in fuga da guerre e persecuzioni.

Sulla scorta delle positive esperienze di accoglienza, avvenute nei comuni di Badolato e Riace, la città di Cosenza inizia a sperimentare dal basso, a partire dal 2002, un progetto rivolto a richiedenti asilo. E' in seguito a diversi incontri con la comunità curda presente in Calabria che l'associazione culturale multi-etnica *La Kasbah* inizia un percorso che condurrà, nell'aprile del 2003, alla creazione della *Casa dei Migranti*. Il progetto al quale hanno aderito sin da subito la provincia e il comune di Cosenza, prevedeva la gestione di una struttura di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. Grazie alla concessione di uno stabile da parte dell'amministrazione provinciale, l'associazione *La Kasbah* ha dato così avvio a un percorso di accoglienza che è diventato oggi patrimonio di tutta la città.

Questa esperienza ha evidenziato, fin da subito, la necessità di avviare interventi strutturati in grado di dare continuità e stabilità al percorso avviato sul territorio. L'associazione *La Kasbah* elabora e condivide, dunque, con l'ente locale una bozza di progetto.

Nel 2003 il comune di Cosenza, in partenariato con i firmatari del protocollo d'intesa, presenta il progetto *Asylon-Cosenza, la città dell'accoglienza* che, finanziato nel 2004 con i fondi straordinari dell'Otto per mille, entra a far parte della rete SPRAR nel 2006. Da allora il progetto si è rafforzato sul territorio grazie al consolidamento di una rete locale che ha visto lavorare insieme amministrazioni locali, enti pubblici e privato sociale. Preme sottolineare che il progetto territoriale si è collocato in un contesto molto carente in materia di diritto di asilo. Grazie soprattutto alla tenacia e all'impegno costante dell'associazione La Kasbah queste tematiche sono diventate oggetto di attenzione crescente.

LA RETE LOCALE

L'ente locale titolare è il comune di Cosenza che, fin dall'inizio, ne ha affidato la gestione all'associazione La Kasbah.

Il comune che fino ad allora aveva attuato delle misure di accoglienza e di integrazione limitate a situazioni di emergenza, a partire dal progetto *Asylon* si dota di uno strumento strutturato, che darà nuovo impulso e linfa vitale alle politiche in materia d'immigrazione. Verranno avviate una serie di iniziative volte ad affrontare in maniera più incisiva i vari aspetti legati all'immigrazione. In questa direzione si colloca il sostegno alle associazioni di volontariato promotrici dell'iniziativa *FieraInMensa*, che è diventata un punto di riferimento per le centinaia di ambulanti migranti che giungono ogni anno in città durante il periodo della Fiera di San Giuseppe. Altri interventi riguardano la recente costituzione di un osservatorio, cui partecipano diverse associazioni che si occupano di migrazioni, nel tentativo di strutturare nuove azioni in grado di dare risposte alle esigenze del territorio. È di recente approvazione il progetto *La Casa Ritrovata* finanziato dalla regione Calabria, sulle problematiche abitative e si stanno cercando risorse in grado di garantire un inserimento tutelato nel mondo del lavoro, nel tentativo di limitare i casi di sfruttamento da parte della malavita organizzata.

In questo contesto l'associazione La Kasbah si pone da sempre come stimolo continuo nei confronti delle amministrazioni, puntando le sue energie sulla costruzione di percorsi di inclusione sociale dei migranti. In tale direzione si sono succedute le diverse edizioni della celebrazione del Ramadan organizzate insieme alla comunità islamica locale, la già citata esperienza di *FieraInMensa* realizzata insieme ad altre associazioni, in particolare *Baobab* e la Caritas Diocesana e le numerose iniziative pubbliche volte a favorire il confronto e il dialogo reciproco. Il continuo aumento degli sbarchi e la tipologia di politiche di accoglienza presenti sul territorio hanno portato l'associazione ad intraprendere un percorso mirato ad un nuovo modello di accoglienza in grado di restituire dignità alle persone giunte nel territorio. Da queste valutazioni nasce il progetto *Asylon* che in questi anni ha vissuto una crescita continua per quanto riguarda la qualità e l'efficienza dei servizi erogati ma soprattutto in virtù di nuovi percorsi che l'associazione ha saputo intraprendere.

Nascono così i laboratori teatrali che stanno registrando una numerosa partecipazione da parte dei richiedenti e titolari di protezione internazionale e uno straordinario consenso da parte della cittadinanza. E nasce anche il coordinamento regionale SPRAR per la messa in rete dei progetti calabresi. L'auspicio è quello di poter continuare a dare il proprio contributo in termini di professionalità, idee e contributi lungo la strada intrapresa.

Un ruolo primario è rivestito anche dall'amministrazione provinciale, che ha promosso diversi interventi per sostenere l'inserimento socio lavorativo dei beneficiari in uscita e che per il prossimo anno si è proposta come ente titolare del progetto Sprar, aumentando il proprio sostegno sia in termini economici che di risorse già a propria disposizione. Altri enti che in questi anni hanno sostenuto il progetto *Asylon* in maniera continuativa sono il comune di Rende, il comune di Lappano, la CGIL, il Centro RAT (*Teatro dell'Acquario*).

IL PROGETTO DI ACCOGLIENZA E IL TERRITORIO

La peculiarità del progetto territoriale è data dal ruolo di piccoli comuni come quello di Lappano che ha messo a disposizione due abitazioni da destinare all'accoglienza di nuclei familiari. Grazie a questo progetto si è riusciti a rispondere positivamente ad un duplice problema: lo spopolamento e il rischio di chiusura dell'istituto scolastico del paese. L'iscrizione scolastica dei bambini, che studiano e giocano con i loro coetanei, ha determinato un clima di totale convivenza pacifica garantendo un processo di crescita e scambio reciproco degno di nota. Per quanto concerne i servizi socio-sanitari si è stipulato un protocollo di intesa con l'*azienda sanitaria 4* volto a favorire l'accesso alle strutture sanitarie attraverso un percorso di orientamento ai servizi.

Tale protocollo prevede, inoltre, la possibilità di usufruire gratuitamente di screening infettivologici e visite anamnesiche per individuare soggetti affetti da patologie particolarmente rilevanti.

Più in generale le varie attività realizzate in sinergia con i diversi partner del progetto territoriale, hanno favorito la conoscenza da parte della popolazione locale sulle tematiche dell'asilo.

In occasione di particolari ricorrenze, tra cui la giornata mondiale del rifugiato, la giornata mondiale dei diritti umani, *Fiera InMensa*, sono stati realizzati alcuni spettacoli, frutto di laboratori teatrali, che hanno visto come protagonisti i beneficiari del progetto.

LA PAROLA AI RIFUGIATI.

Sono arrivato a Milano nel marzo 2006 con un aereo proveniente dal Ghana, dove mi ero rifugiato per sfuggire alle persecuzioni nel mio paese. Nel periodo in cui sono stato in accoglienza nel progetto di Cosenza mi sono trovato bene, soprattutto perché ho avuto l'opportunità di seguire dei corsi di formazione relativi alla conoscenza della legislazione italiana in materia di asilo, all'educazione civica, alla normativa sul lavoro. Ho

imparato quasi subito la lingua italiana, grazie al corso di lingua che ho seguito in quei mesi. Il mio desiderio era quello di completare gli studi universitari che ero stato costretto a interrompere quando ero in Togo. Invece, mi sono buttato nel mondo del lavoro, ma anche così va bene, può darsi che prima o poi riuscirò a iscrivermi nuovamente all'università. Per quanto riguarda l'interazione con la società italiana non ho avuto grosse difficoltà. La Kasbah, così come altre associazioni di volontariato, mi hanno aiutato molto in questo percorso. Mi piace questo paese e mi piace sentirmi un po' cosentino. Qui ho trovato la mia seconda casa. A proposito di associazioni che operano nel sociale, vorrei aggiungere una considerazione: deploro quelle decisioni che impediscono alle ONG come Medici Senza Frontiere di accedere nei centri di prima accoglienza. Questo è secondo me molto grave [C. Togo].

Nel mese di febbraio 2008 sono stato inserito nel programma di accoglienza di Cosenza. Ho trovato delle persone che mi hanno accolto facendomi "sentire a casa", quella casa che sono stato costretto ad abbandonare per colpa del regime. E' stato per me un po' difficile ambientarmi in un contesto diverso da quello in cui sono nato e cresciuto. I primi tempi sentivo tanto la mancanza della mia famiglia, soprattutto quella della mia dolce mamma. Dopo qualche mese ho perso mio padre, non ho avuto la possibilità di salutarlo per l'ultima volta, lo terrò sempre nel mio cuore. Non sono il primo ad avere perso una persona cara, noi richiedenti asilo sappiamo che nel momento in cui lasciamo la nostra terra non avremo più la possibilità di tornarvi. Ora sto meglio, anche se l'audizione in commissione non ha avuto esito positivo. Seppure ho attraversato momenti molto difficili ho la speranza che le cose si aggiustino perché le persone che in questi mesi mi hanno dato accoglienza mi sono accanto [F. Togo].

Sono arrivato a Cosenza nella scorsa primavera, prima abitavo a Torino, a casa di un mio amico. Il mio carattere mi porta facilmente ad abituarci ai cambiamenti, non mi preoccupa troppo delle difficoltà, anche se in realtà sono tante quelle che ho dovuto affrontare in questi anni: la repressione, la fuga dal mio paese, l'impatto con una realtà a me estranea, le difficoltà della lingua. Tuttavia non mi demoralizzo, cerco di adattarmi a ogni situazione nuova. Talvolta avverto il peso della nostalgia, il ricordo di ciò che ho lasciato mi accompagna in ogni istante, ma mi basta sapere che le persone che amo sono sempre lì, in un angolino del mio cuore. A volte basta una telefonata a farmi stare meglio, una mail inaspettata, una lettera dal mio paese. Appena arrivato in Italia ricordo di avere avuto un'impressione terribile. Questo paese non è come lo immaginavo, c'è tanta disoccupazione e non è facile riuscire a sbarcare il lunario. Le persone che ho incontrato a Cosenza sono estroverse, cordiali e con il loro aiuto penso che il mio "adattamento" sarà più agevole [E. Costa d'Avorio].

LA PAROLA AGLI OPERATORI.

Un numero considerevole di beneficiari del progetto SPRAR di Cosenza proviene dal centro di prima accoglienza S. Anna di Isola Capo Rizzuto. Ho potuto verificare che,

nella maggior parte dei casi, il periodo di permanenza si protrae ben oltre i termini stabiliti dalla legge. La permanenza nei CARA, infatti, è di diversi mesi, quasi come la durata media del periodo di accoglienza previsto all'interno dei progetti SPRAR. Preoccupano le condizioni di vita delle persone all'interno del campo, sia da un punto di vista igienico-sanitario che per quel che concerne la tutela legale. Mi chiedo, in particolare, come sia possibile che le persone vittime di guerra e spesso di torture rimangano tanto tempo in strutture molto grandi, dove non possono essere garantite misure di supporto e di riabilitazione. Basterebbe implementare la capacità recettiva dello SPRAR per raggiungere un numero sempre maggiore di richiedenti e titolari di protezione internazionale, con una proporzione tra costi e benefici decisamente ottimale [Enza, operatrice legale].

Le persone che giungono nella nostra struttura lamentano disturbi che, il più delle volte, sono legati alle condizioni di scarsa igiene nei campi in cui si sono trovati a vivere per lunghi mesi: infezioni e micosi, forme di epatiti, scabbia, qualche caso di tubercolosi. Dal punto di vista psicologico taluni risentono del trauma legato all'abbandono della propria terra o alle violenze subite nel proprio paese, durante il viaggio o all'arrivo in Italia. I disturbi quali mal di testa, insonnia, inappetenza, nervosismo tendono a sparire con il passare dei mesi, nel momento in cui cominciano ad "adattarsi" al contesto di approdo. Ricordo, in particolare, una bambina affetta da epilessia che all'arrivo soffriva di crisi molto forti durante la notte nonostante il trattamento farmacologico. La madre mi raccontò che tali crisi si erano acutizzate nel periodo in cui nel Paese di origine subivano violenti attacchi da parte dei militari soprattutto durante la notte. Ogni volta che la bambina era in preda alle convulsioni, i fratellini la abbracciavano nel tentativo di calmarla e ci dicevano con tono serio: "non vi preoccupate, adesso passa". Dopo qualche mese il neurologo che l'aveva in cura constatò che le convulsioni si erano gradualmente ridotte e coincidevano con una maggiore serenità da parte della bambina. Tale episodio è sintomatico di come le persone, soprattutto i minori, che subiscono traumi (psicologici o fisici) riescono a superarli nel momento in cui sopraggiunge uno stato di calma determinata dal distacco e dal superamento delle condizioni che li determinano [Emilia, operatrice sanitaria].

LE SFIDE PER IL FUTURO.

Le difficoltà maggiori si registrano sul piano delle relazioni con l'apparato burocratico. In seguito a innumerevoli tentativi di superamento dei disagi derivati dai tempi lunghi per il disbrigo delle pratiche, unitamente alla mancanza di personale *ad hoc*, si è ottenuto da parte della questura di Cosenza, una disponibilità a dialogare con gli operatori per approntare insieme una strategia risolutiva in materia. È in corso la predisposizione di un protocollo di intesa tra l'amministrazione provinciale di Cosenza e la questura, volto a favorire lo snellimento delle pratiche attraverso la creazione di un servizio rivolto esclusivamente ai beneficiari del progetto.

Altra grande difficoltà si registra al momento di uscita da parte dei beneficiari. Le inadeguate risorse economiche, unitamente ai ritardi con cui queste vengono erogate,

penalizza fortemente i percorsi in uscita dei beneficiari. Per superare tali difficoltà si è costituito un coordinamento regionale dei progetti SPRAR, finalizzato al reperimento di mezzi e risorse in grado di potenziare l'azione dei singoli progetti. Grazie a tale coordinamento si è riusciti nell'anno 2007 ad ottenere un contributo da parte della regione Calabria. Per il futuro negli intenti del coordinamento c'è quello di creare in concertazione con quest'ultima un sistema di integrazione strutturato e maggiormente efficace e che offra la possibilità di un continuo aggiornamento per gli operatori dei progetti calabresi.

Altra scommessa riguarda il potenziamento delle attività laboratoriali (teatro, cinema, scrittura) attualmente in corso, che coinvolgono in prima persona i rifugiati favorendo l'elaborazione costruttiva del proprio vissuto, molto spesso segnato da avvenimenti traumatici.

La sfida per il futuro è quella di contribuire al consolidamento della rete nazionale e locale attraverso la promozione di percorsi che favoriscano uno scambio proficuo fra culture diverse per la crescita di una società aperta e multiculturale.

**PARTE
III**

**Comiso, dignità ritrovata e scoperta dei
valori umani**

BREVE STORIA DEL PROGETTO: MOTIVAZIONI E OBIETTIVI

Sin dalla fine degli anni '90 i ripetuti sbarchi di immigrati a Portopalo e a Lampedusa - uniti alle numerose tragedie che hanno visto le acque siciliane trasformarsi in tristissimi cimiteri - hanno interpellato la coscienza di quanti operano a tutela delle fasce deboli della popolazione.

Tra questi spicca la Caritas diocesana di Ragusa che si è fatta carico di una situazione spesso spacciata come un'emergenza transitoria facilmente risolvibile. Ha quindi deciso di promuovere, attraverso la Fondazione S. Giovanni Battista, la realizzazione di azioni, attività e strutture che rispondano con immediatezza al problema dell'accoglienza degli immigrati e, contemporaneamente, diano visibilità a progetti condotti secondo scelte etiche e organizzative condivise nel contesto sociale in cui sono inserite.

Da qui si è sviluppata, d'intesa prima con il comune di Ragusa e successivamente con il comune di Comiso, l'idea di realizzare dei progetti di protezione rivolti ai richiedenti asilo e rifugiati. La proposta si fondava sulla consapevolezza che la condizione dei richiedenti asilo chiede ampie e generose risposte, non potendo restare racchiusa tra le mura dei centri di accoglienza. Allo stesso tempo era ben chiaro che il fine di tale progetto poteva essere solo quello di far diventare i richiedenti asilo - poi anche eventualmente riconosciuti come rifugiati - parte integrante del tessuto sociale, protagonisti attivi non solo del proprio riscatto individuale, ma del benessere dell'intera collettività. Si desidera così dare attuazione, in minime proporzioni, al principio di fraternità insieme a quello di libertà e di uguaglianza. Questi tre principi, infatti, sono stati enunciati ormai da secoli e, quantomeno nel mondo occidentale, la libertà e l'uguaglianza sono state espressamente poste a fondamento delle moderne democrazie e delle convenzioni internazionali per la tutela dei diritti umani. Il principio di fraternità tuttavia sembra "rimasto al palo" ed attende di essere pienamente sviluppato, nelle prassi oltre che nelle dichiarazioni, nella prospettiva della sempre crescente globalizzazione.

Nel 2002 nasce il primo progetto a Ragusa, rivolto a nuclei familiari e, non a caso chiamato "*Famiglia amica*". Nel 2004, grazie al contributo dell'otto per mille Irpef

di Salvatore Brullo, Flavia Cerino, Daniela Lucifora, Anna Barone, Franco Rotta, Roberto Zago, Annarita Iacono, Mekuria Tesfay, Diamandè Badara Alliou

a gestione diretta dello Stato e alla disponibilità, a titolo di cofinanziamento, di un immobile di proprietà dell'ente gestore, nasce il *Progetto Farsi Prossimo*, che aderisce alla rete SPRAR (allora PNA). L'accesso al Fondo nazionale asilo avviene dal 2005. Il progetto si rivolge a uomini adulti singoli ed ospita inizialmente 15 beneficiari e, negli anni successivi 20.

GLI ENTI CHE CONTRIBUISCONO AL PROGETTO

Lo sviluppo del progetto ha condotto spontaneamente alla costruzione di una rete tra numerosi enti: uffici comunali, unità sanitaria locale e altre strutture sanitarie, questura, prefettura, centri per l'impiego. La reciproca collaborazione ha permesso di creare ottimi rapporti informali, permettendo comunque la fluidità nei servizi e la ricerca di soluzioni condivise per i numerosi problemi che si presentano, anche se alcuni punti sono tuttora irrisolti e sarebbe opportuno chiedere ai competenti Ministeri di dare indicazioni uniformi sul territorio nazionale per la migliore definizione di alcune problematiche (particolarmente in materia sanitaria ed in materia di rilascio dei permessi di soggiorno).

Vi sono anche alcuni enti convenzionati con il progetto, ossia il Centro territoriale permanente per l'alfabetizzazione che consente la frequenza della scuola di italiano nei corsi serali che si svolgono presso la scuola media di Comiso; l'associazione culturale Nemo Profeta che offre spazi di dialogo interculturale; alcune associazioni sportive come la Handy Sport che inserisce gli ospiti del progetto nelle proprie iniziative sportive (tornei di calcetto e gare di atletica), il consorzio La Città Solidale per l'organizzazione e il tutoraggio dei tirocini formativi.

Fondamentale anche la disponibilità delle comunità di varie religioni e di diverse confessioni cristiane.

IL PROGETTO DI ACCOGLIENZA E IL TERRITORIO

Comiso, in provincia di Ragusa, è una città di 30.000 abitanti, di origini antichissime (la prima colonia risale all'epoca fenicia) la cui economia si fonda prevalentemente sulla produzione e sul commercio di ortaggi. L'odierno benessere cittadino avrà certamente ulteriori sviluppi grazie all'apertura dell'aeroporto civile nella struttura della ex base Nato.

L'avvio del progetto è stato accolto con entusiasmo dall'amministrazione comunale la quale ha messo a disposizione risorse tecniche ed economiche.

All'inizio non sono mancati momenti di perplessità in ordine al possibile impatto con il territorio. Infatti a Comiso ci sono molti immigrati giunti per motivi di lavoro. Si prospettava quindi la possibilità di incrinare il delicato equilibrio faticosamente costruito con la popolazione residente. Invece, al momento dell'apertura del centro, si è riscontrata la disponibilità di tante persone a collaborare volontariamente con il progetto e ciò è avvenuto grazie all'intensa opera di sensibilizzazione unita alla innata cultura dell'accoglienza che caratterizza il popolo siciliano.

Tante associazioni hanno offerto gratuitamente i loro servizi (sport, teatro) in una sorta di “gara” a chi può dare di più. Attualmente prestano servizio volontario un medico, che è presente un giorno a settimana, ed un insegnante, che svolge lezioni di italiano due giorni a settimana. Ogni giorno il pranzo è dato gratuitamente dalla mensa comunale (mentre la cena viene preparata dagli ospiti del centro).

Non sono mancati naturalmente singoli episodi di insofferenza e diffidenza, risolti invitando le persone diffidenti a visitare il centro per conoscere i beneficiari. Tali persone sono quelle che adesso collaborano più di altre per eventuali nostre necessità. La realizzazione del fine integrativo del progetto, come già delineato, si realizza attraverso convegni a tema, incontri con la cittadinanza, organizzazione di cineforum, attività di teatro-forum e tornei sportivi. Particolare rilievo è dato alla giornata mondiale del rifugiato ed è stato anche promosso un convegno sull’integrazione sociale e lavorativa degli stranieri in Italia, coinvolgendo le istituzioni e diversi enti e associazioni del territorio.

I servizi e l’integrazione nel territorio

Il progetto rivolge la sua attenzione alla realizzazione dei servizi di accoglienza, tutela e integrazione inserendo gli ambiti di intervento in un unico percorso costruito con i beneficiari. All’ingresso nel progetto il beneficiario descrive, in un primo colloquio conoscitivo, la propria storia, il livello di istruzione, le esperienze lavorative, le condizioni sanitarie. Allo stesso tempo viene messo a conoscenza dell’organizzazione del centro, delle regole che lo sostengono, dei servizi di cui può disporre.

Venendo incontro a esigenze della rete nazionale il progetto ha dato accoglienza a diversi casi vulnerabili di uomini singoli con inabilità fisiche. Sono stati attivati pertanto servizi sanitari specialistici per i diversi casi ed un servizio di tutela rivolto al riconoscimento dell’invalidità civile e della conseguente pensione. Tutti i soggetti interessati sono stati riconosciuti inabili al 100% con diritto all’assegno mensile previsto dalla normativa vigente.

Per facilitare gli inserimenti lavorativi si ricorre ai tirocini formativi. Si selezionano le aziende che hanno reali esigenze occupazionali e sono disposte ad investire direttamente, anche con contributi economici, sulla formazione del tirocinante. Così il tirocinio non è fine a se stesso, ma diventa l’inizio di un rapporto tirocinante-azienda che continua nel tempo e si stabilizza con l’inserimento lavorativo stabile. Tale sistema ha permesso di raggiungere una percentuale pari al 70% dei beneficiari inseriti nel mondo del lavoro.

Parte delle risorse viene impiegata per i ricongiungimenti familiari. Nel corso del 2007 abbiamo avuto la gioia e l’enorme emozione di assistere al ricongiungimento con le rispettive famiglie di quattro dei nostri beneficiari, emozione che ci ha ripagato di tutti gli sforzi fatti e che ci stimola a fare sempre meglio.

La ricerca di abitazioni autonome (per il collocamento all’uscita del progetto) viene svolta dagli operatori in zone diverse della città, per evitare la formazione - in futuro - di quartieri “ghetto”. Anche se nel tempo si va consolidando una rete di persone che

affittano i loro appartamenti ai beneficiari in uscita dal progetto, non sono rari i tentativi di speculazione. Talvolta sono stati offerti appartamenti fatiscenti a costo molto elevato, oppure vengono chieste garanzie patrimoniali all'ente gestore oppure si chiedono "cauzioni" a fondo perduto. Ovviamente a tali situazioni non si è dato alcun riscontro ed i beneficiari hanno usufruito della consulenza degli operatori per essere indirizzati verso soluzioni eque nel rispetto della legalità.

La formazione

La formazione curata dal progetto non riguarda solo i beneficiari o gli operatori, ma mira ad estendersi all'intero tessuto sociale.

Su queste basi sono state individuate delle priorità, di seguito brevemente descritte. La formazione e la sensibilizzazione del contesto sociale all'idea dell'*accoglienza* e non dell'*assistenza* a persone bisognose. Nel travagliato contesto siciliano la presenza degli immigrati rappresenta la possibilità di contribuire alla nascita di una società più giusta, consapevole che il futuro passa attraverso la realizzazione di un bene comune più ampio in cui *il diverso* può dare un suo costruttivo apporto per il raggiungimento di un maggiore benessere collettivo.

La costruzione di una rete territoriale di soggetti istituzionali, pubblici e/o privati, che abbiano consapevolezza del proprio ruolo sul territorio a favore di tutti i cittadini e sia parte attiva nel raggiungimento del fine del progetto.

La formazione degli operatori rivolta alla massima acquisizione delle competenze nei settori che sono loro assegnati, alla perfetta conoscenza delle procedure e alla elaborazione di prassi che agevolino la realizzazione del progetto.

Affiancamento agli operatori affinché siano esplicite e costanti le finalità del progetto e le motivazioni personali che giustificano l'impegno di ciascuno, fondato sulla condivisione del fine primario, degli obiettivi e delle scelte di carattere etico e morale del progetto, prima ancora che su interessi economici.

Grazie al prezioso apporto di Caritas Italia e della Caritas diocesana - che hanno messo a disposizione persone esperte nella materia - è stata avviata la formazione permanente degli operatori. Si sono svolti anche corsi sul *project management*, sulla creazione e gestione di *équipe* di lavoro e sulla risoluzione dei conflitti interni. Preziose sono state poi le partecipazioni ai corsi di formazione nazionale organizzati dal Servizio centrale.

Tutto ciò ha permesso la creazione di uno "*zoccolo duro*" di operatori stabilmente inseriti nel progetto che sono in grado di sostenere il progetto nella sua complessità avvalendosi, ove necessario, di supporti esterni periodicamente coinvolti.

LA PAROLA AGLI OPERATORI

Gli operatori del progetto sono cinque: il responsabile del progetto, l'assistente sociale, un operatore socio sanitario, due operatori socio assistenziali. I beneficiari sono accolti in due strutture (distanti tra loro) che possono ospitare sino a 25 persone.

Grazie al servizio civile il progetto si è avvalso per dodici mesi di due operatori qualificati.

Due avvocati curano gli aspetti legali preparando i richiedenti all'audizione in Commissione e predisponendo il ricorso giurisdizionale in caso di diniego dello *status*. Diversi interpreti e mediatori culturali, tra cui numerosi ex beneficiari ormai inseriti nel territorio, offrono la loro preziosa collaborazione soprattutto per la traduzione di numerose lingue e dialetti.

Probabilmente il punto di maggiore forza del progetto risiede nelle motivazioni degli operatori.

Le parole che maggiormente utilizzano per indicare le caratteristiche del loro impegno sono inusuali: disponibilità reciproca, correttezza, rispetto dei ruoli e delle professionalità, spirito di sacrificio, di sopportazione, di adattamento, pazienza, serietà.

L'esperienza umana e professionale che vivono gli operatori si può esprimere attraverso le parole di alcuni di loro.

Francesca, 26 anni, operatore socio assistenziale, si occupa dei servizi amministrativi: *"Il progetto è un elemento fondamentale per la mia crescita sia personale che professionale. Quando mi sono presentata qui per lavorare mi è stato detto con chiarezza ciò che dovevo fare: mettere a disposizione delle persone ospitate nel centro le mie capacità ed il mio desiderio di crescere per ottenere i risultati migliori a favore dei beneficiari. E' stato importante instaurare con ciascuno dei ragazzi una relazione di qualità, di ascoltare la loro voce, di osservare i loro occhi, di aiutarli a capire che si possono aprire altre strade in cui il passato è un ricordo ma anche, allo stesso tempo, il punto di inizio per una nuova vita. Ho vissuto qui momenti molto difficili, soprattutto quando arriva la notizia di un diniego, o quando si scopre una grave malattia, o viene negato un lavoro. Sono episodi che si uniscono alla sofferenza per la lontananza o l'inesistenza delle famiglie di origine. Ma tutto questo fa crescere sempre più la voglia di dare il meglio di me per migliorare la qualità della mia vita e di chi mi sta accanto "*.

Anna, 32 anni, si occupa della gestione dei servizi sanitari a favore dei beneficiari. E' presente nel progetto dal 2004: *"Ho cominciato a lavorare nel progetto già dai primi giorni della sua nascita ed il settore di cui mi occupo è particolarmente delicato. Sin dall'inizio sono stata motivata dal desiderio di fare qualcosa di utile per questi ragazzi e negli anni sono molto cresciuta anche professionalmente. Non è stato facile tessere la rete delle persone e delle istituzioni con cui quotidianamente mi relazio per garantire un'assistenza sanitaria veloce, efficace, competente, e non è detto che sempre tutto vada bene. Allo stesso tempo devo conquistarmi la fiducia degli ospiti del centro, che a volte hanno difficoltà a dire a me, che sono donna, un problema di salute. Eppure si arriva alla fiducia reciproca e il rapporto che si costruisce rimane anche quando i ragazzi escono dal progetto. Tanti si rivolgono a me per avere indicazioni e consigli nella fase di integrazione nel territorio. Ciò che riusciamo ad ottenere - noi ed i beneficiari insieme - va al di là di ogni aspettativa. Direi che questi risultati mi spingono a fare sempre meglio perché ognuno dei ragazzi che è passato qui mi ha lasciato qualcosa di unico e mi ha abituata a guardare ad ogni situazione come se fosse l'unica di cui mi devo occupare quasi come se ciascuno fosse mio fratello"*.

LA PAROLA AI RIFUGIATI

Tra le molte testimonianze raccolte emergono alcuni aspetti comuni.

La ritrovata libertà. "Per la prima volta nella mia vita ho assaporato il valore della libertà: mi sento libero di professare la mia fede religiosa, di esprimere le mie idee, di manifestare i miei bisogni certo di essere ascoltato e compreso"

La ritrovata dignità. "Veniamo rispettati per quello che siamo, al di là delle differenze di nazionalità, di cultura, di religione; anzi la nostra differenza viene valorizzata e abbiamo l'occasione di renderci consapevoli della ricchezza che ognuno di noi porta con sé e che, dall'unità delle diversità di ognuno, abbiamo l'opportunità di renderci protagonisti della costruzione di una società che guarda agli uomini e non ai beni"

La riscoperta dei valori umani. "Come ospite del progetto di Comiso ho avuto modo di sperimentare, non a parole ma con i fatti, che esistono uomini e comunità che dedicano la loro vita per il bene comune e per il rispetto del valore degli uomini, chiunque essi siano e a qualunque nazionalità appartengano. Questo mi dà tanta speranza per il futuro, non solo per il mio futuro ma per il futuro dell'umanità".

LE SFIDE PER IL FUTURO

I punti deboli del progetto risiedono nella mancanza di discipline e/o prassi certe ed uniformi sul territorio nazionale (per esempio, per il rilascio di permessi di soggiorno) per cui si auspicano interventi dalle amministrazioni centrali che possano dare direttive esplicite e uniformi per tutti.

Sino ad ora le difficoltà sono state superate solo facendo affidamento sul rapporto che si riesce a stabilire - a livello personale - con i dirigenti dei diversi uffici a cui ci si deve necessariamente rivolgere (azienda sanitaria, comune, questura, prefettura, ecc.).

Un altro punto debole è la mancanza di strumenti che possano agevolare l'integrazione sul territorio dopo l'uscita dal progetto (affitti agevolati, accesso agevolato al credito, solo per fare alcuni esempi).

Gli sforzi maggiori attualmente in atto sono quelli di perfezionare la collaborazione con le diverse istituzioni territoriali, in particolare questura e USL, al fine di stabilire dei protocolli di intesa che ci permettano una gestione più evoluta dei servizi. Con la questura si stanno studiando le modalità per trovare una collaborazione che da un lato smaltisca e semplifichi il lavoro dell'ufficio immigrazione e dall'altro ci agevoli nello smaltimento delle pratiche di nostra competenza, (un sistema potrebbe essere l'istituzione di uno sportello dedicato allo SPRAR che deleghi i progetti della provincia per tutto quanto riguarda la modulistica, le notifiche, ecc...). Con l'USL è in corso un dialogo diretto a formalizzare i rapporti di collaborazione in essere e trovare forme più evolute per operare a livello di prevenzione igienico sanitario.

La ricerca di soluzioni abitative autonome è uno dei punti deboli del progetto. L'obiettivo futuro, di cui sono allo studio le fasi progettuali, è di creare una “*agenzia per l'abitare sociale*”: un soggetto giuridico che, acquisendo immobili a vario titolo (in comodato gratuito dagli enti locali, o a titolo gratuito in cambio della ristrutturazione, o acquistando immobili da tempo non utilizzati, solo per fare alcuni esempi) possa poi concedere tali immobili in locazione alle fasce più deboli garantendo prezzi contenuti. Si interverrebbe in tale modo per risolvere un problema che colpisce l'intera società con l'effetto domino di calmierare i prezzi attualmente esistenti sul mercato.

Altro progetto attualmente in cantiere è quello di creare un'organizzazione per la gestione di imprese di servizi volta a favorire l'inserimento lavorativo delle fasce deboli della società, tra cui innanzitutto le persone a cui viene riconosciuto lo *status*.

Si stanno cercando, in definitiva, i modi e gli strumenti per favorire la piena integrazione dei rifugiati ma, al contempo, siano utili e propedeutici per l'intero tessuto sociale.

Dall'esperienza acquisita in questi anni riteniamo che il sistema SPRAR rappresenti un fiore all'occhiello, tutto italiano, nei confronti dell'Europa e crediamo che ci siano i presupposti perché possa diventare il sistema unico di accoglienza in Italia. Ci auguriamo che esperienze come la nostra possano essere uno stimolo per valorizzare la rete dello SPRAR ed incrementarla con migliori sistemi organizzativi e con maggiori risorse economiche ed umane in quanto - a nostro avviso - ha le potenzialità per diventare apripista di un sistema di accoglienza e integrazione a livello internazionale.

PARTE IV - APPROFONDIMENTI

PARTE IV

L'integrazione nel Sistema di protezione. Un'analisi dei percorsi di inserimento socio-economico a partire dalle esperienze sul campo

QUALE INTEGRAZIONE

Nell'approcciare il tema dell'integrazione - a partire dall'esperienza del Sistema di protezione ma confidando di avviare una riflessione in termini più generali e complessivi - risulta piuttosto difficile sposare una delle definizioni già proposte dall'ampia letteratura in materia. Fortunatamente sono, infatti, tante ed eterogenee le pagine scritte sull'integrazione e altrettanto molteplici ne sono i modelli proposti (come l'inclusione, l'assimilazione, il multiculturalismo) che col tempo hanno comunque presentato aspetti e caratteristiche discutibili o superabili.

Non si vuole qui tentare di elaborare una nuova definizione che sappia essere intramontabile e inattaccabile (non se ne ha l'ambizione, né l'intenzione). Più semplicemente preme stimolare una riflessione che sia in grado di partire "dal basso", dall'esperienza di chi quotidianamente è impegnato al fianco di richiedenti e titolari di protezione internazionale. Si vuole, dunque, proporre un approccio pragmatico, tentando - per l'occasione - di comporre insieme i risultati e le indicazioni emergenti dai tanti interventi in favore dell'integrazione, realizzati a livello locale, e da quelli promossi su piano centrale ma pur sempre a supporto delle realtà territoriali.

Quest'ultima considerazione fa da volano alla presentazione delle caratteristiche degli interventi di integrazione promossi all'interno dello SPRAR, che sono: la forte e imprescindibile componente territoriale delle attività da realizzare; la costruzione di percorsi individualizzati per ogni singola persona accolta; la complementarità di più interventi. Elementi questi che altro non sono che un'ulteriore rappresentazione della cosiddetta "accoglienza integrata"⁶¹, quale proposta centrale del Sistema di protezione, orientata al perseguimento della (ri)conquista dell'autonomia da parte di persone che hanno fatto l'*esperienza della perdita*: del Paese di origine, della casa, del lavoro, degli affetti, della storia personale⁶².

di Maria Silvia Olivieri

⁶¹ Si vedano in questo stesso rapporto i capitoli dedicati a "*Il modello italiano*".

⁶² Dall'esperienza di supporto ai richiedenti protezione internazionale nella ricostruzione delle storie personali emerge come il *senso della perdita* vada a incidere pesantemente sulla memoria e, di conseguenza, nella ricostruzione logica e consequenziale della propria biografia (essenziale per l'esame da parte della competente commissione territoriale). Allo stesso modo le stesse vicende individuali possono essere poste in secondo piano, rispetto alla storia comune di un "gruppo" (sia esso un popolo, una minoranza, un gruppo sociale, politico o religioso) che rimane l'appiglio forte a cui aggrapparsi per fare fronte allo stesso *senso della perdita*, soprattutto nei casi di persone che abbiano subito la persecuzione a causa di un forte impegno per una causa comune.

In questa ottica l'integrazione viene percepita e affrontata come un percorso *in progress* verso l'autonomia, che comprende passaggi essenziali come l'accesso ai servizi di base (istruzione, salute, trasporti, ecc.), la partecipazione sociale (relazione attiva con il territorio di residenza, gestione del tempo libero, relazioni con reti o comunità di riferimento, vita associativa, ecc.) e quindi, inevitabilmente, l'accesso al mercato del lavoro e alla casa.

La Commissione Europea in un suo manuale sull'integrazione⁶³ fa riferimento a due processi per facilitare e migliorare gli interventi: da un lato un processo volto alla eliminazione delle disuguaglianze, dall'altro uno mirante all'acquisizione di competenze.

Se il primo è da subito concepibile come motore per quel percorso che consente al richiedente o titolare di protezione internazionale di sentirsi effettivamente membro della sua società di residenza, al secondo processo piace dare una lettura e un'interpretazione più ampie, che sappiano guardare al cittadino migrante – nel nostro specifico richiedente o titolare di protezione internazionale – come portatore di un proprio bagaglio esperienziale e non come una persona nata solo il giorno della sua fuga o del suo arrivo in Italia. Una volta un rifugiato, rivendicando i propri background, ha sottolineato come il suo ingresso in un progetto territoriale di accoglienza non fosse da considerare come «*anno zero*», perché prima di allora aveva già «*studiato, lavorato, amato, vissuto*».

Da qui la volontà di fornire un'interpretazione più articolata del processo di “acquisizione delle competenze” identificato e proposto dalla Commissione Europea: che parta da un riconoscimento delle esperienze pregresse della persona, attraverso un accompagnamento nella ricostruzione delle biografie e l'identificazione di bisogni e nuovi obiettivi da raggiungere in un progetto personale del richiedente o titolare di protezione internazionale.

Va da sé che, con un approccio del genere, l'acquisizione delle competenze può non essere sempre necessaria o fondamentale, almeno se concepita in senso stretto. Al contrario, diventa essenziale e valida per chiunque, nel momento in cui viene declinata in maniera più ampia, contemplandovi anche il fare propri gli strumenti per relazionarsi con il territorio (in termini di apprendimento della lingua; di conoscenza di opportunità e potenzialità locali; di costruzione di reti di riferimento, istituzionali o informali), l'attivazione di procedure di riqualificazione professionale, la realizzazione di attività che permettano alla persona di riconoscere la valenza delle proprie esperienze pregresse per poterle spendere e, al tempo stesso, metterle a disposizione della sua nuova comunità cittadina.

⁶³ Direzione generale della Giustizia, della libertà e della sicurezza, *Manuale sull'integrazione per i responsabili delle politiche di integrazione e gli operatori del settore* (scaricabile dal sito della Commissione, all'indirizzo http://ec.europa.eu/justice_home/), maggio 2007.

I percorsi di integrazione proposti alla rete dello SPRAR possono definirsi a “*doppio binario*”, vale a dire in grado di coinvolgere da protagonisti al tempo stesso sia i richiedenti e titolari di protezione internazionale, sia i differenti contesti sociali e culturali in cui l’inserimento della persona si sviluppa. L’integrazione viene, dunque, figurata come un *luogo di incontro* tra chi ha cercato protezione in Italia e la sua comunità di accoglienza. Per favorire questo incontro i progetti territoriali dello SPRAR promuovono iniziative di informazione e sensibilizzazione che favoriscono la conoscenza delle ragioni dell’asilo, delle condizioni dei rifugiati, delle storie di persone e di Paesi. Allo stesso tempo è costante il lavoro di tessitura della rete con tutti quegli interlocutori locali che possano facilitare o sostenere le azioni in favore dell’inserimento sociale, economico e abitativo.

Ne emerge, dunque, un’immagine dell’integrazione in movimento, dinamica e difficilmente ingabbiabile in rigidi schemi predefiniti, soprattutto se standardizzati e prescindenti dalle persone direttamente interessate. Se questa indicazione da un lato consente di confrontarsi con un percorso flessibile e pertanto adattabile a progetti individuali, dall’altro implica un maggiore impegno da parte degli operatori locali e con una più difficile attività di valutazione. Infatti, gli operatori sono chiamati a scardinare le logiche che impongono la replica di interventi standard uguali per tutti, in favore di azioni *ad personam*, per la definizione delle quali è necessario mettere in campo tutti quegli strumenti che favoriscano il pieno protagonismo e la centralità delle persone direttamente interessate (dalla mediazione interculturale, alla definizione delle metodologie di verifica e condivisione degli interventi). Questo comporta necessariamente un impegno qualificato e professionale, nonché una personalizzazione delle azioni che può scivolare via dalle procedure di valutazione rigide o preconfezionate. In altre parole. Se, per esempio, uno degli obiettivi è l’inserimento lavorativo di un rifugiato, la valutazione dei risultati conseguiti non potrà limitarsi all’ottenimento di un posto di lavoro (magari semplicemente barrando un “sì” o “no” su una scheda di rilevazione o aggiungendo al limite la tipologia contrattuale), ma necessiterà di considerazioni più complesse e impegnative in termini di tempo, di metodologie e di strumenti da dedicarvi. Sarà, dunque, necessaria un’indagine che raccolga indicazioni su comportamento, attitudine e ruolo del rifugiato e degli operatori coinvolti; sulle modalità di ricostruzione della biografia della persona e sull’individuazione delle sue competenze; sugli esiti delle attività intraprese. In proposito, un risultato positivo non potrà essere considerato l’ottenimento del lavoro in sé ma le modalità con cui il rifugiato ha saputo relazionarsi con il potenziale datore di lavoro, così come le sue capacità di saper gestire una rete di riferimento per la ricerca di impiego, nonché la sua volontà e l’impegno per la progettazione personale.

Tra il 2007 e il 2008 il Servizio centrale e cinque comuni dello SPRAR hanno collaborato con un progetto transnazionale, finanziato dal Fondo europeo per i rifugiati (FER) e finalizzato a una definizione comune degli *indicatori*

dell'integrazione⁶⁴. Nella ricerca condotta a livello nazionale è interessante rilevare come – proprio a partire da progetti territoriali del Sistema di protezione – siano state individuate tre famiglie di indicatori che confermano le peculiarità di dinamismo e di personalizzazione dell'integrazione, presupponendo una variabilità dipendente dalle caratteristiche delle persone, dai tempi e dagli spazi (fisici e di vita)⁶⁵. Si individuano inizialmente *indicatori strutturali o di base*, che vanno dall'apprendimento dell'italiano all'orientamento legale, dall'assistenza socio-sanitaria alla formazione o riqualificazione professionale, dal segretariato sociale e supporto per il disbrigo di pratiche amministrative all'inserimento abitativo e lavorativo.

Altra famiglia è quella degli *indicatori socio-istituzionali* che diventano gradualmente più complessi, rispetto a quelli sopra presentati. Essi comprendono: l'accesso e l'utilizzo di servizi e istituzioni; i contatti sociali e i luoghi di vita e di lavoro; l'impiego del tempo libero; la tipologia dei contratti di lavoro e l'accesso alle professioni; il tempo di permanenza sul territorio nazionale e cittadino. Fino alla partecipazione politica e al diritto di voto.

Infine gli *indicatori psico-culturali o individuali*, che molto spesso non rientrano nelle trattazioni in materia perché strettamente attinenti alla biografia del singolo individuo e pertanto non suscettibili di una rilevazione oggettiva che possa portare a una loro sistematizzazione più generalizzata. Questo è comprensibile in termini di letteratura sull'integrazione che legittimamente intende stimolare riflessioni e proporre modelli generali, ma per l'approccio proposto dallo SPRAR – con la centralità della persona nelle misure di accoglienza – diventa essenziale poter evidenziare e rilevare proprio quelle componenti personali che determinano in modo decisivo il successo o il fallimento degli interventi in favore dell'integrazione. Pertanto gli *indicatori psico-culturali o individuali* risultano essere cruciali nel momento in cui consentono di riportare un processo di valutazione alla dimensione personale. Essi sono: l'immagine che la persona ha di sé e del suo vissuto; il tipo di vissuto migratorio; il rapporto tra caos e coerenza; la flessibilità e il potenziale di cambiamento; le percezioni e le aspettative; il bilancio dell'esperienza personale; il grado di interazione con l'ambiente circostante; i sentimenti di sicurezza e di stabilità.

Saper individuare e verificare tali indicatori, così come renderli misurabili agli stessi richiedenti o titolari di protezione internazionale comporta il coinvolgimento di professionalità e competenze puntuali che dovrebbero incarnarsi soprattutto nella figura dell'operatore dell'integrazione, che il Sistema di protezione considera essenziale all'interno delle équipe dei progetti territoriali di accoglienza.

⁶⁴ Progetto Integraref, promosso dall'Unità Psicosociale e di Integrazione Culturale di OIM, nell'ambito delle Azioni comunitarie 2005 del FER. A livello internazionale un partenariato più ristretto ha visto il coinvolgimento di quattro Paesi europei (oltre all'Italia, Germania, Malta e Regno Unito); un secondo livello di partnership è stato allargato ai programmi nazionali FER di ventiquattro Stati membri della Unione Europea. Per l'Italia i comuni coinvolti sono stati quelli di: Roma, Sessa Aurunca, Siracusa, Torino, Venezia.

⁶⁵ OIM, Unità Psicosociale e di Integrazione Culturale – *Le filiere dell'accoglienza e dell'integrazione: esperienze, progetti, indicatori*. Ricerca nazionale nell'ambito del progetto Integraref (V. nota precedente). Roma 2008.

Una simile impostazione del processo di integrazione può essere messa in crisi, qualora intervengano fattori che impongono approcci, modalità e obiettivi più circoscritti. Anche nello stesso SPRAR si rilevano condizioni che possono riportare a un approccio tale all'integrazione da ridurla al risultato del binomio "casa e lavoro". Si pensa, per esempio, ai tempi della procedura di riconoscimento della protezione internazionale e soprattutto al fatto che la maggior parte dei richiedenti vive il periodo di attesa della propria istanza all'interno di un centro governativo⁶⁶, dal quale si esce senza avere avuto il tempo o la possibilità di apprendere la lingua italiana, né di conoscere il territorio nazionale. Questo comporta che al loro eventuale ingresso nello SPRAR gli stessi siano portatori di esigenze di base (molto spesso è proprio l'apprendimento della lingua uno dei bisogni rimasti insoddisfatti) ma, al tempo stesso, siano già titolari di una forma di protezione, comportante un diritto/dovere a un veloce inserimento⁶⁷. Una stessa esigenza di tempi rapidi di uscita dall'accoglienza è dettata anche dalla limitatezza dei posti disponibili nello SPRAR⁶⁸ e dalla necessità di favorire un veloce *turn over* per poter garantire assistenza a un numero sempre maggiore di beneficiari. Questi elementi, che possono essere racchiusi sotto l'unica definizione di "*fattore tempo*", spostano l'obiettivo dell'accoglienza dalla (ri)conquista dell'autonomia alla veloce uscita dall'assistenza, inducendo a identificare l'integrazione dei titolari di protezione con l'inserimento lavorativo e abitativo, trascurando il lavoro su altre componenti che, sebbene siano altrettanto basilari e prioritarie, l'urgenza del *turn over* considera di livello avanzato e spinge in secondo piano. Ci si riferisce, tra le altre, alla costruzione di reti di solidarietà e sostegno della persona; allo sviluppo di uno scambio maggiormente articolato tra singolo e comunità cittadina; all'avanzamento del livello d'istruzione; all'associazionismo e, ancora oltre, fino all'accesso al credito. All'interno dello SPRAR ogni rischio di sovvertimento delle caratteristiche dell'integrazione come percorso *in progress* potrebbe essere evitato definendo le prospettive alla luce delle quali intervenire, investendo in attività di supporto nel "dopo accoglienza", recuperando così quelle misure penalizzate dall'urgenza del perseguimento del binomio "casa e lavoro".

⁶⁶ Per centri governativi si intendono i "centri di identificazione per richiedenti asilo" (CDI), previsti dalla legge n.189/2002 e superati dall'istituzione dei "centri di accoglienza per richiedenti asilo" (CARA), ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 25/2008.

La stima sul numero di richiedenti protezione internazionale transitati per un centro governativo può essere ricavata a partire dall'analisi del lavoro delle commissioni territoriali di Siracusa, Trapani, Crotone e Foggia (nel 2007 organi competenti per l'esame delle domande nei centri di identificazione del sud-Italia). Nel 2007 queste commissioni hanno avuto il carico di 8.839 istanze, pari al 62,90% del totale complessivo. Da qui la stima che circa 6 richiedenti asilo su 10 sono transitati in un CDI.

⁶⁷ Per il 2007 e 2008 il decreto del Ministero dell'interno 28 novembre 2005 ("*Linee guida, formulario delle domande e criteri per la verifica della corretta gestione del contributo erogato dal Fondo per le politiche e i servizi dell'asilo e loro armonizzazione alle disposizioni del decreto legislativo 30 maggio 2005 n. 140, Misure e modalità del contributo economico a favore del richiedente asilo che non rientra nei casi previsti dagli articoli 1-bis e 1-ter del decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990 n. 39, così come introdotto dall'articolo 32 della legge 30 luglio 2002 n. 189*") ha stabilito che i richiedenti protezione potevano permanere in accoglienza nello SPRAR fino alla definizione della propria istanza. Per i titolari di protezione internazionale (status di rifugiato o protezione sussidiaria) l'accoglienza è stata limitata a sei mesi (eventualmente prorogabili per casi eccezionali).

⁶⁸ Si veda sopra, nei capitoli relativi alla "*Parte seconda – Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*".

GLI OSTACOLI ALL'INTEGRAZIONE E I FATTORI DI FACILITAZIONE

Una premessa dovuta

Nel voler guardare all'integrazione nei termini sopra indicati, e quindi come un processo in continuo movimento, caratterizzato dunque da uno spiccato dinamismo e da una necessaria adattabilità alle esigenze personali, è inevitabile riconoscere come altrettanto complessi e molto articolati sia quegli elementi che ne ostacolano la realizzabilità, sia quei fattori che, al contrario, contribuiscono alla costruzione.

Con l'obiettivo di aprire una riflessione su ostacoli ed elementi di facilitazione dei percorsi di integrazione, si intende capitalizzare l'esperienza di affiancamento dei progetti territoriali direttamente da parte del Servizio centrale dello SPRAR, così come il lavoro condotto da quattro enti di tutela che a cavallo tra il 2006 e il 2007 hanno collaborato con lo stesso Servizio centrale per monitorare alcuni progetti del Sistema, al fine di rafforzare gli interventi in supporto dell'integrazione⁶⁹.

Prima, però, di addentrarsi nella trattazione è d'obbligo una considerazione più generale. Gli ostacoli e i punti di forza, che sono individuati e illustrati di seguito, si riferiscono a un contesto "protetto", vale a dire relativo a richiedenti e titolari di protezione internazionale che rientrano in un sistema di accoglienza che ha come cardine centrale l'erogazione di servizi alla persona, finalizzati all'inserimento socio-economico e alla (ri)conquista dell'autonomia. Questo comporta la disponibilità di operatori, di linee guida di intervento, di reti (nazionale e locali), di risorse, di sperimentazioni di nuove pratiche e strategie. Indubbiamente i richiedenti e titolari di protezione internazionale all'interno dello SPRAR possono contare su "alleati" per l'avvio e lo svolgimento dei propri percorsi di integrazione. Grazie a queste alleanze i servizi del territorio, gli attori locali, gli interlocutori privilegiati sono meno distanti e più facilmente raggiungibili. Allo stesso modo, l'esercizio dei diritti fondamentali può non essere più una conquista, ma una normale prassi quotidiana.

Tutto questo per chi accede all'accoglienza del Sistema di protezione. Per tutti gli altri – e nel 2007 erano ancora tanti, nell'ordine di diverse migliaia – la consuetudine del godimento dei diritti e, soprattutto, dell'accesso ai servizi sembra non arrivare mai, rendendo ogni cosa ottenuta (anche la sola iscrizione al Servizio sanitario nazionale) come una conquista, sudata e sofferta, tra le maglie dell'amministrazione. Ecco, dunque, che l'accesso o meno allo SPRAR fa la differenza. Rientrare o no nella rete di accoglienza crea un discrimine e incide nettamente sul percorso di integrazione. Di conseguenza uno dei principali ostacoli all'inserimento socio-economico consiste proprio nel rimanere esterni al circuito dell'accoglienza. Di contro, stare in

⁶⁹ Il progetto "Sostegno all'integrazione" è stato realizzato, sotto il coordinamento del Servizio centrale e con le risorse dell'Otto per Mille 2003 a diretta gestione statale, da: Consorzio Italiano di Solidarietà (Ics), Caritas, Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR) e Arci. I quattro enti hanno proceduto al monitoraggio di 31 progetti territoriali, per un complessivo di 230 casi di beneficiari presi in esame insieme agli operatori degli stessi progetti territoriali.

un progetto territoriale dello SPRAR è già in sé fattore positivo e presupposto di fondo, anche solo per iniziare a parlare di percorso di integrazione.

Queste considerazioni sono una necessaria premessa e devono accompagnare la lettura delle pagine che seguono. Si invita, pertanto, chi legge a considerare che le analisi qui svolte partono da un'osservazione del Sistema di protezione, come contesto all'interno del quale procedere a una raccolta di dati, prassi, informazioni. Chi scrive, d'altra parte, ha ben chiaro che lo SPRAR non può essere considerato riferimento assoluto, proprio in virtù di quanto detto poche righe sopra. Si intende, dunque, aprire una riflessione sui territori dell'accoglienza (e dell'integrazione), auspicando di sollecitare il dibattito e promuovere soluzioni possibili, in favore di tutti i richiedenti e titolari di protezione internazionale: dentro e fuori lo SPRAR.

Gli ostacoli all'integrazione

Gli ostacoli ai percorsi di integrazione devono essere rintracciati in diversi ambiti, in quanto relativi a elementi di Sistema, alle persone in esso coinvolte (operatori o beneficiari), ai contesti territoriali. Essi, pertanto, possono attenersi alle caratteristiche stesse o al funzionamento del Sistema di protezione (*Ostacoli interni al Sistema*); possono riferirsi all'organizzazione dei singoli progetti territoriali e alle singole équipes in essi impegnate (*Ostacoli interni ai progetti territoriali*); possono riguardare direttamente i beneficiari (*Ostacoli di carattere personale*) o i territori sui quali si svolge il percorso di inserimento (*Ostacoli esterni*).

Ostacoli interni al Sistema di protezione

Interni al Sistema sono quegli ostacoli che sono collegabili al funzionamento o all'organizzazione dello SPRAR ovvero dipendenti dall'applicazione della normativa o da prassi diffuse.

Questi possono identificarsi in:

I tempi della procedura e dell'accoglienza. Come velocemente accennato nel capitolo precedente e come si vedrà nel successivo, la netta riduzione dei tempi della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale⁷⁰ ha costretto a reimpostare, in modo veloce e repentino, le pratiche per l'inserimento socio-economico sperimentate e sviluppate quando i tempi della procedura duravano in media più di un anno e mezzo (contro i circa 30 giorni previsti dalla normativa attualmente in vigore) e non era previsto un trattenimento dei richiedenti asilo all'interno dei centri di identificazione. Con l'applicazione delle nuove norme i progetti territoriali dello SPRAR hanno dovuto rivoluzionare le modalità di avvio e di sviluppo dei percorsi di integrazione, prima impostati gradualmente sin da quando i beneficiari erano ancora richiedenti asilo, ora da costruire con titolari di protezione, per i quali l'accoglienza

⁷⁰ Per una trattazione più specifica si rimanda al primo paragrafo del capitolo successivo "Le norme e l'integrazione".

è limitata a sei mesi e le tappe dell'inserimento socio-economico devono essere "bruciate" con grande rapidità. Una velocità che spesso non coincide con la tempistica necessaria per articolare il percorso e per mettere in atto gli strumenti necessari: apprendimento della lingua, accompagnamento sul territorio, relazione con le reti territoriali, ecc.

L'approccio alla stessa integrazione. Senza ripetersi rispetto a quanto detto nel capitolo precedente (al quale si rimanda), si fa qui un solo accenno al fatto che l'esigenza di *turn over* all'interno del Sistema di protezione, per garantire costante disponibilità di posti nel rispetto di un limite di accoglienza di sei mesi, induce a identificare l'integrazione con il binomio "casa-lavoro", andando a trascurare quelle altre componenti (solitamente di tipo sociale) che compongono il percorso di inserimento ma alle quali la ristrettezza dei tempi a disposizione non riconosce pari dignità con il reperimento di un'abitazione e di un'occupazione.

L'estensione della vulnerabilità. Sebbene all'interno dello SPRAR ci siano progetti territoriali dedicati alle cosiddette categorie vulnerabili, negli ultimi due anni si è riscontrato – in modo omogeneo, a prescindere dalla tipologia di progetto di accoglienza - un aumento delle presenze di persone portatrici di situazioni sensibili e delicate. Si pensa, per esempio, a coloro che hanno malattie fisiche o che vivono un disagio psichico. Rispetto a questi ultimi riuscire a programmare un'adeguata presa in carico specialistica, che vada oltre la pure qualificata accoglienza che si intende garantire nello SPRAR, è molto complesso. Contestualmente si può stimare che oltre l'80%⁷¹ dei richiedenti o titolari di protezione internazionale ha subito tortura, o trattamenti disumani e degradanti, o una forma di violenza (fisica o psicologica, nel Paese di origine o durante il viaggio migratorio), oppure sono sopravvissuti a un naufragio. Questo è un dato dal quale non si può prescindere nel programmare l'accoglienza e i percorsi di integrazione, perché certe esperienze vissute segnano profondamente nella capacità e nella volontà delle persone di "rimettersi in gioco", di guardare al futuro e di iniziare nuovamente a dare fiducia agli altri.

La tempistica nell'erogazione delle risorse economiche. Il Sistema di protezione riesce ad alzare il livello di accoglienza con la copertura del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. E' un finanziamento imprescindibile che nella sua graduale stabilizzazione ha consentito di consolidare lo SPRAR e di rafforzare la qualità dei servizi. La puntuale erogazione delle risorse (agli enti locali responsabili dei progetti e, da questi, agli enti che materialmente gestiscono attività e servizi) permette di intervenire contestualmente su più fronti, garantendo un approccio olistico nella presa in carico della persona e la messa in atto della cosiddetta "accoglienza in-

⁷¹ Si è proceduto a una stima su base empirica, in quanto non esistono dati puntuali.

tegrata”. Nel momento in cui la distribuzione dei finanziamenti dovesse subire ritardi, sarebbero inevitabili scelte drastiche, in base alle quali verrebbero ancora una volta penalizzati quegli interventi non riconoscibili come prioritari o essenziali, e molto spesso riconducibili ai percorsi di inserimento sociale.

Ostacoli interni ai progetti territoriali

Sono quegli ostacoli che si rilevano direttamente a livello locale, presso i progetti territoriali e che attengono, pertanto, al loro funzionamento e alla loro organizzazione, nonché alle modalità con le quali il progetto stesso si relaziona con le opportunità presenti sugli stessi territori.

Mancata ottimizzazione delle risorse territoriali. All'interno dei comuni la competenza sui progetti SPRAR ricade sovente sugli assessorati per le politiche sociali e molto spesso non risulta esserci alcun collegamento tra il progetto di accoglienza e le altre iniziative messe in campo dagli altri assessorati dell'ente locale (o dall'ente gestore) nell'ambito del disagio sociale, della tutela delle fasce di cittadinanza più deboli, della lotta all'esclusione sociale e alla disoccupazione, della cultura, della stessa migrazione. Politiche e strategie territoriali programmate e attuate a compartimenti stagni impediscono di ottimizzare le risorse disponibili sul territorio e limitano il numero delle persone raggiungibili dalle singole azioni. In alcuni casi si può anche raggiungere l'estremo di separare di netto, senza renderle complementari, attività che si differenziano unicamente per fonte di finanziamento ma che vanno a incidere direttamente sulle condizioni di accoglienza, protezione e integrazione della popolazione rifugiata. La mancanza di ricomposizione di un quadro unico di interventi penalizza fortemente, perché i programmi attuati rischiano di entrare in concorrenza e di limitarsi reciprocamente. Per una politica locale di integrazione è indubbiamente ostativo non considerare la variabilità delle caratteristiche dei beneficiari, e – di conseguenza – non prendere come assodato che un intervento in favore dell'occupazione dei cittadini italiani può e deve avere ricadute positive anche sui migranti e sui titolari di protezione internazionale. Allo stesso modo, per esempio, facilitare questi ultimi nel reperimento di alloggi può produrre effetti positivi anche per le altre fasce deboli. L'incapacità di riuscire a guardare in modo così complessivo (e lontano) limita le politiche integrative e può addirittura causare disuguaglianza sociale, facendo sentire alcune categorie di persone come svantaggiate e penalizzate rispetto ad altre.

La settorializzazione degli interventi a livello di territorio è, al tempo stesso, conseguenza e causa di quanto detto appena sopra. Inoltre, anche nella gestione dei singoli progetti territoriali - malgrado l'approccio alla “accoglienza integrata”, più volte ricordata – si può correre il rischio che le azioni per l'accoglienza *tout court* e per l'integrazione siano concepite come attinenti a differenti ambiti, da realizzarsi in modo consequenziale e non contestuale, quasi come se fossero due fasi che si succedono tra loro, di cui l'integrazione è la più avanzata e la meno prioritaria.

Un'eventuale distanza tra ente locale ed ente gestore. Si parla di distanza facendo riferimento a quei casi in cui manchi una condivisione di obiettivi e di intenti tra l'ente locale del progetto territoriale di accoglienza e l'ente gestore. In casi del genere si assiste soprattutto a una scollatura tra il livello operativo e quello politico, comportante un difetto di corrispondenza tra politiche di integrazione e azioni per il supporto specifico ai percorsi di inserimento socio-economico.

Eventuali limiti nel supporto all'équipe del progetto. Se il Sistema di protezione (già nei primi tempi del Programma Nazionale Asilo) è riuscito a sovvertire in pochi anni le vecchie dinamiche dell'accoglienza "assistenzialista" - spingendo per una uniformità degli standard e per un sistema integrato - con maggiori difficoltà sta arrivando al radicamento di pratiche e strumenti in grado di supportare direttamente l'équipe dei singoli progetti territoriali. Si pensa in particolare alla stessa gestione del lavoro di équipe (secondo una divisione di ruoli e competenze, e con anche la previsione di uno o più operatori dedicati a individuare strumenti e opportunità per i percorsi di integrazione), come anche agli interventi di supervisione che possano supportare il singolo operatore, così come l'intero gruppo di lavoro. Se da un lato c'è da prendere atto che nell'economia dei singoli progetti territoriali non sempre le risorse e le opportunità locali (in termini di presenza di professionalità specifiche) consentono di prevedere la presenza di una supervisione, dall'altro è altrettanto vero che una pratica del genere ancora non ha adeguati riconoscimento e diffusione nell'ambito dell'accoglienza di richiedenti e titolari di protezione internazionale. Si rileva, di conseguenza, che là dove manca la figura di un supervisore possono emergere situazioni di stress e di affaticamento degli operatori, che rischiano di ritrovarsi in solitudine nell'affrontare il peso della responsabilità dei propri interventi.

Ostacoli di carattere personale

Le esperienze di chi è stato costretto a fuggire dal proprio Paese operano cambiamenti molto profondi nelle persone e molto spesso diventa impossibile riuscire a dividere nettamente la vita tra "prima e dopo la fuga"⁷², perché le vicende vissute anche durante il viaggio migratorio possono essere altrettanto provanti e drammatiche che le persecuzioni, i conflitti, le violazioni di diritti umani subiti in patria. Di tutto questo è essenziale tenere conto nel momento in cui si sostiene il richiedente o titolare di protezione internazionale nella costruzione del personale percorso di integrazione⁷³,

⁷² Sebbene gli avvenimenti personali, che hanno determinato la fuga per la ricerca di protezione in un Paese differente dal proprio, non potranno mai essere cancellati o rimossi, c'è da considerare che - se circoscritti a un periodo definito e concluso (per esempio con la stessa fuga dal Paese) - possono costituire il presupposto per una loro contestualizzazione storica nella biografia della persona e una rielaborazione. Questo processo appare più difficile nel momento in cui agli eventi che hanno indotto a lasciare il Paese, ne seguono altri altrettanto violenti e drammatici: i viaggi in condizioni disumane; la detenzione nei carceri o nei campi di trattenimento del nord-Africa; i naufragi nel Mediterraneo.

⁷³ Cfr. Servizio centrale SPRAR, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, gennaio 2008.

perché gli ostacoli a tale percorso possono risiedere anche nelle condizioni (fisiche e psicologiche) e negli atteggiamenti delle stesse persone direttamente interessate. L'abbandono del proprio Paese – oltre a essere un evento preciso nella storia della persona – è altrettanto simbolico dello strappo con il passato e della perdita di tutto quanto si era e si aveva “prima”. La situazione personale, così come la permanenza in un Paese di accoglienza, può essere vissuta come temporanea (in attesa di andare altrove, anche di tornare indietro) o non essere accettata. Da qui le possibili resistenze a mettersi nuovamente in gioco, a iniziare nuovamente a progettare, ad avviare i percorsi di inserimento. Sintomatico di questo può essere già il rifiuto o la riluttanza manifestata per l'apprendimento della lingua italiana. Allo stesso modo sono rifiutati tutti gli ulteriori cambiamenti di vita che in qualche modo azzerano il progresso, come per esempio la condivisione di spazi di vita con altre persone, quando prima si aveva un'abitazione propria, o l'ottenimento di un'occupazione di livello e tipologia differente da quelle precedenti. Questi diventano ostacoli insormontabili se non ricollocati all'interno di un percorso condiviso e riconosciuto, in cui identificarli come tappe temporanee ma essenziali per il raggiungimento di altri obiettivi.

Si deve, inoltre, considerare come anche le eventuali violenze o torture subite, così come altre esperienze traumatiche, possono aver scavato una profonda separazione tra la persona e il resto dell'umanità, per la quale non si riesce più a provare fiducia.

Ostacoli esterni

Si tratta di ostacoli strutturali, che prescindono dallo SPRAR nel suo complesso o dal singolo progetto territoriale, perché attengono a elementi politici, sociali, economici e culturali che incidono pesantemente nei percorsi di autonomia di tutti, rifugiati o immigrati, cittadini migranti o cittadini italiani. Si può parlare di fattori che determinano quella che potremmo definire la “macro-economia dell'integrazione”. Ben lontani dall'intento di semplificare fenomeni complessi, ma altrettanto consci dell'impossibilità di un approfondimento degli stessi in questa sede, si presentano di seguito in maniera schematica ma, si auspica, puntuale.

La crisi del mercato del lavoro. E' una crisi che coinvolge per intero l'economia italiana (nei diversi settori e livelli) e che, a fronte delle sempre crescenti precarietà e flessibilità richieste ai lavoratori italiani, impone in genere ai lavoratori migranti di trovare stabilità di occupazione, pur percependoli come mera manovalanza da impiegare con salari minimi e (là dove concessi) con contratti di carattere temporaneo.

La crisi del mercato della casa. L'aumento dei canoni di locazione impedisce - soprattutto ai nuclei familiari monoreddito e con un salario precario - di poter sostenere autonomamente le spese di un'abitazione autonoma. A questo si aggiunge un ulteriore limite circa la diffidenza ad affittare immobili a cittadini stranieri, in particolare a gruppi di single, che scelgono una convivenza per ammortizzare i costi dell'abitazione. La “questione casa”, inoltre, coinvolge tutte le fasce della popolazione

economicamente più deboli, trascinando con sé sia i cittadini migranti che gli italiani. Questa comunanza di difficoltà nel reperire un’abitazione crea tensioni sociali, quando la problematica non viene affrontata in modo complessivo e strutturale.

La crescita di timori e diffidenze. Complice il connubio tra sicurezza e immigrazione (così come anche rinforzato da molti media), si stanno diffondendo in modo preoccupante la paura e la diffidenza nei confronti dei cittadini stranieri. Questo di certo mette a repentaglio tutti gli sforzi condotti per favorire la costruzione di una cultura dell’accoglienza e, là dove non si sostenga la disponibilità a incontrare, a riconoscersi e a confrontarsi con le altre culture, difficilmente gli interventi in supporto all’integrazione possono trovare una base su cui poggiarsi. Una maggiore conoscenza dei temi dell’asilo fa crescere l’attenzione che, seppure di carattere emozionale, favorisce una maggiore predisposizione nei confronti dei richiedenti o titolari di protezione internazionale. In tali casi, tuttavia, il rischio è quello di ripetere all’infinito le distinzioni e le differenze, tra nativi e migranti, e quindi tra rifugiati e immigrati economici, costruendo ulteriori scale sociali che dividano i cittadini stranieri di prima categoria (i migranti forzati) e quelli di seconda (i migranti volontari).

L’eterogeneità dei territori. Nel suo piccolo, lo SPRAR riproduce fedelmente le differenze regionali circa le risorse, le opportunità e le prospettive che a livello locale sono disponibili in Italia per l’integrazione di cittadini stranieri in genere e, nello specifico, titolari di protezione internazionale. Lo SPRAR – come d’altra parte tutto il Paese – si compone di una eterogeneità territoriale che gioca un ruolo determinante nella riuscita dei percorsi di integrazione. Malgrado gli ingenti sforzi per uniformare gli standard della “accoglienza integrata”, è innegabile come i progetti del Sistema di protezione abbiano sorti differenti a seconda del contesto territoriale in cui si radicano. A fronte di territori che offrono servizi, infrastrutture e risorse, ci sono territori dove tutto quello che il progetto territoriale di accoglienza costruisce è una continua conquista, costata impegno e ingegno agli operatori degli enti locali e degli enti gestori. Una dicotomia che rispettivamente divide i territori dello SPRAR in Italia del centro-nord e del centro-sud come anche più avanti confermano i dati del Servizio centrale in merito alle uscite dei beneficiari dal Sistema con percorsi di integrazione in loco e in altre regioni.

I fattori di facilitazione dell’integrazione

Facilitatori dei percorsi di integrazione sono tutti quei fattori che ribaltano gli ostacoli sopra indicati (soprattutto quelli interni al Sistema di protezione e ai singoli progetti territoriali) o che intervengono per predisporre gli strumenti necessari al loro superamento. Nel ripercorrere, dunque, la sequenza di ostacoli sopra illustrati, si possono già evidenziare di primo acchito alcune condizioni che, messe in atto, sicuramente sarebbero una solida base di supporto per l’inserimento di richiedenti e titolari di protezione internazionale. Primi riferimenti possono essere fatti, per esempio, al superamento della settorializzazione degli interventi in funzione di un approccio inte-

grato (e olistico) dell'accoglienza/integrazione. Allo stesso modo si può pensare al rafforzamento delle forme di condivisione, politica e operativa, del progetto tra ente locale ed ente gestore; all'attenzione da prestare alle diverse tipologie di vulnerabilità e alla vulnerabilità delle singole persone. Quindi al rafforzamento del lavoro di rete: a livello locale per coltivare il sostegno al progetto nel suo intero e alle singole persone, coinvolgendo gli attori locali, interlocutori privilegiati per l'inserimento sociale, economico e abitativo; a livello nazionale per promuovere lo scambio e il confronto tra territori differenti, far circolare le sperimentazioni e le pratiche consolidate, amalgamare ulteriormente le azioni, cercando di raggiungere standard di intervento che prescindano dalle libere interpretazioni territoriali ma che, dagli stessi territori, possano arricchirsi col valore aggiunto delle peculiarità locali.

Alla base di tutto questo altri due presupposti, entrambi inerenti al contesto locale, ma uno relativo alla gestione delle risorse, l'altro più dedicato nello specifico al gruppo di operatori impegnati nel progetto territoriale.

Indubbiamente una politica locale, in grado di ricomporre in un quadro unico le strategie di intervento dei diversi assessorati, consentirebbe di realizzare azioni con un'ottimizzazione delle risorse assegnate e un ampliamento del numero dei destinatari/beneficiari. Il dialogo interassessorile - per l'integrazione dei rifugiati, così come per ogni altro ambito, sociale o meno - diventa il cardine di una "politica integrata", capace di rispondere a più bisogni contestualmente e allo stesso bisogno da più fronti. Con un approccio del genere, per esempio, gli interventi degli assessorati alla casa, alla scuola, al lavoro e alle politiche sociali possono correre parallelamente, creando sinergie per rispondere insieme a una stessa esigenza (nel caso specifico, il supporto ai percorsi di integrazione) o per mettere in moto più azioni in grado di rispondere simultaneamente a più bisogni.

Allo stesso modo si può aprire un dialogo tra assessorati, con una compensazione e rafforzamento delle risorse. Sempre per fare un esempio, l'assessorato alla cultura può supportare un progetto territoriale dello SPRAR, solitamente di competenza delle politiche sociali, per promuovere iniziative di informazione e di sensibilizzazione sui temi specifici dell'asilo, nonché per recuperare i bagagli culturali di richiedenti e titolari di protezione internazionale da investire come risorsa aggiunta nelle attività locali, dagli spettacoli teatrali o musicali agli incontri pubblici⁷⁴. Ancora una volta, gli obiettivi perseguibili sarebbero due. Da un lato il rafforzamento di una cultura dell'accoglienza a livello cittadino, dall'altro un coinvolgimento dei beneficiari dello SPRAR nella vita sociale e la promozione di una loro partecipazione attiva.

L'équipe del progetto territoriale SPRAR è il *passerpartout* per impostare ogni tipo di intervento in favore dei singoli beneficiari, nonché per realizzare azioni in grado di operare un cambiamento sul territorio, in merito alla costruzione di reti, alla capacità di essere da stimolo per gli altri attori, alla possibilità di identificare risorse ulteriori

⁷⁴ Esperienze di partenariato tra assessorati sono state realizzate, per esempio, a Bergamo e Torino nell'ambito di programmi Equal, come Integrarsi e Meta: si è trattato di collaborazioni nate con grande sforzo e fatica, ma proseguite e portate a termine con notevole successo.

e di promuovere la cultura dell'asilo. Il Sistema di protezione ha raccolto da subito la giovane esperienza del Programma Nazionale Asilo che, a sua volta, aveva continuato a sviluppare la riflessione intorno alla figura dell'operatore dell'accoglienza⁷⁵. Definitivamente superato il concetto di volontario che con grande spirito di servizio dedica il suo tempo libero ad aiutare i migranti, si è andata definendo sempre più una figura professionale molto puntuale e complessa, con specifiche competenze, capacità, attitudini e formazione. Un professionalità espressamente dedicata al lavoro di accoglienza e di protezione, non improvvisata e non vincolata alla disponibilità del tempo libero. L'operatore dell'accoglienza è stato, dunque, protagonista di un processo di professionalizzazione che nulla ha tolto alla carica di entusiasmo, passione e coinvolgimento che aveva caratterizzato (e che sempre caratterizza) chi si impegna nel volontariato. Da qui la necessità di costruire e di garantire una formazione *in itinere* degli operatori, sostenendoli nelle loro esigenze di aggiornamento e di confronto, nonché - allo stesso tempo - l'opportunità di individuare strumenti di gestione, di coordinamento e di supervisione dell'équipe di operatori.

In questa ottica l'intervento in favore dell'integrazione – e più in generale dell'accoglienza – sarà notevolmente facilitato nel momento in cui il gruppo degli operatori avrà un buon coordinamento, capace di procedere alla programmazione e alla verifica delle attività, e di valorizzare le competenze e mansioni specifiche del singolo in un'impostazione corale del lavoro. Allo stesso modo, fattori essenziali per la buona riuscita delle azioni condotte saranno tutte quelle componenti che migliorano le caratteristiche dello staff. Prime tra tutte una supervisione qualificata che sollevi il singolo e il gruppo nella gestione delle responsabilità e nella elaborazione dei vissuti altrui, portando l'operatore alla costruzione di un sano rapporto di reciprocità con gli utenti/beneficiari, alla gestione delle tendenze assistenziali e a un equilibrio tra vita privata e lavoro. Ulteriori fattori di forza sono, infine, la previsione di momenti di formazione, aggiornamento e scambio, e il confronto, all'interno della stessa équipe e tra progetti territoriali differenti.

I DATI E GLI STRUMENTI DELL'INSERIMENTO SOCIO-ECONOMICO NELLO SPRAR⁷⁶

Le norme e l'integrazione

A partire dal 21 aprile 2005, data di entrata in vigore del regolamento di attuazione della legge n. 189/2002⁷⁷, la procedura denominata (fino al gennaio 2008)

⁷⁵ Dalla metà degli anni '90, in particolare durante il conflitto nella ex Jugoslavia, sono iniziate in Italia le prime riflessioni circa gli standard da applicare per uniformare gli interventi di accoglienza realizzati su tutto il territorio nazionale. Nel 1999 si è aggiunto un tassello importante al dibattito con la realizzazione del progetto europeo "Azione comune", realizzato da un gruppo di organizzazioni non governative e associazioni, al quale si sono ispirati Ministero dell'Interno, ACNUR e ANCI per la definizione del PNA – Programma Nazionale Asilo.

⁷⁶ Il presente capitolo è stato redatto sulla base del lavoro di rielaborazione dati e analisi condotto dal Settore assistenza tecnica e consulenza del Servizio centrale dello SPRAR, coordinato da Mary Alaimo e composto da Antonietta Nevigato, Cristina Passacantando, Michele Patroni Griffi, Carolina Scoppola Iacopini, Sara Spada.

⁷⁷ DPR n. 303/2004.

per il riconoscimento dello status di rifugiato durava in media quattordici/diciotto mesi, lasciando i richiedenti asilo in un periodo di sospensione e di attesa che generalmente generava stati d'animo di incertezza, ansia e preoccupazione: presupposti ideali per il fallimento di qualsiasi intervento, volto a sostenere la persona in una nuova progettazione personale per il futuro e nella ripresa del "normale" corso della propria vita. Questo periodo, a suo tempo definito come un "limbo", è stato uno degli elementi tenuti in considerazione per l'articolazione delle azioni di accoglienza e integrazione, avviate in modo strutturato e istituzionale con il Programma Nazionale Asilo (PNA) prima e, successivamente, con lo SPRAR. Con l'obiettivo di non rendere inutile e inattiva l'attesa di mesi, il Sistema di accoglienza proponeva l'avvio immediato del percorso verso un inserimento economico e sociale – anche e soprattutto da parte di persone ancora richiedenti asilo – rivolgendo in positivo il lungo periodo, sfruttato così per tutta una serie di interventi complementari per l'integrazione.

L'attuazione delle norme introdotte dalla legge n.189/2002 ha comportato un forte ridimensionamento dei tempi di durata della procedura (da un anno e mezzo circa a 30 giorni); allo stesso modo ha previsto l'istituzione dei centri di identificazione, all'interno dei quali sono stati da subito trattenuti oltre il 60% dei richiedenti asilo. Tutto ciò ha comportato un cambiamento della condizione giuridica dei beneficiari dello SPRAR, con una sempre maggiore presenza dei titolari di protezione umanitaria, e ha imposto ai progetti territoriali di rimodulare i servizi offerti all'interno del Sistema. Si è dovuta, infatti, prestare un'attenzione specifica in favore di un target di beneficiari con un titolo di soggiorno che consentirebbe un immediato inserimento nel mondo del lavoro e si è data una forte accelerazione ai tempi necessari per l'erogazione di servizi e la realizzazione degli interventi. Nei sei mesi di accoglienza previsti all'interno dello SPRAR per i titolari di una forma di protezione internazionale, si sono dovute comprimere tutte una serie di attività, prima del 2005 diluite in almeno il doppio del tempo e ora destinate a persone con un titolo di soggiorno definito ma – nella maggior parte dei casi – in uscita da un centro di identificazione e nelle condizioni di approccio di base al territorio italiano (così come i richiedenti di primo arrivo).

Il verificarsi di questa nuova situazione ha comportato, come sopra già anticipato, un rafforzamento – a livello centrale e locale – delle iniziative volte soprattutto a favorire l'inserimento abitativo e lavorativo e quegli interventi in grado di contribuire a una riduzione dei tempi dell'accoglienza: apprendimento della lingua, formazione o riqualificazione professionale, conoscenza del mercato del lavoro e conoscenza dei servizi del territorio e della comunità di accoglienza. Come si vedrà più avanti, una delle azioni maggiormente funzionali per accrescere le potenzialità di inserimento si è rivelato il FAI – Fondo di Accompagnamento all'Integrazione, un programma che ha consentito ai progetti territoriali di accoglienza di liberare risorse per interventi mirati e personalizzati nell'ambito della casa, del lavoro, della salute e della scuola.

I dati complessivi

Sin dall'avvio del PNA, è stata prevista l'uscita dal Sistema di accoglienza per "motivi di integrazione". Su una declinazione più articolata di questo concetto ci si è a lungo interrogati, in quanto, non potendo pretendere di monitorare i percorsi di inserimento di ex beneficiari ormai cittadini autonomi delle loro comunità, non si aveva un riscontro sulla sostenibilità dell'integrazione e sulle sue caratteristiche. Il Servizio centrale ha, dunque, adottato ulteriori strumenti per procedere a un monitoraggio dei percorsi di integrazione nel loro complessivo, con uno sguardo più attento soprattutto nei confronti delle persone che terminano il loro periodo di accoglienza.

Attraverso una nuova modulistica⁷⁸ si sono, quindi, raccolte informazioni relative alle differenti categorie di beneficiari usciti dallo SPRAR per inserimento socio-economico, alla loro tipologia di permessi di soggiorno, al periodo di permanenza nel progetto, all'effettivo reperimento di una soluzione abitativa autonoma e di un lavoro.

Come primo dato evidenziato, si rileva che l'alta percentuale dei titolari di protezione umanitaria sul complessivo dei beneficiari SPRAR usciti dal Sistema per inserimento rispecchia in modo evidente l'alta presenza in accoglienza delle persone con tale status⁷⁹.

Tabella 1 – Pds dei beneficiari SPRAR accolti e usciti per inserimento, 2007

Beneficiari accolti		Beneficiari usciti	
Tipologia Pds	%	Tipologia Pds	%
Richiedenti asilo	41	Richiedenti asilo	7
Rifugiati	13	Rifugiati	22
Protezione umanitaria	46	Protezione umanitaria	71

Fonte: Servizio centrale SPRAR

Di contro, nel leggere la tabella n.1, si registra una minima percentuale dei richiedenti asilo tra gli usciti per inserimento socio-economico: tendenza ben comprensibile se si tiene conto della temporaneità (e precarietà) della loro condizione giuridica, delle consequenziali difficoltà oggettive di integrazione (ai richiedenti la norma consente di lavorare solo trascorsi sei mesi dalla presentazione della domanda), nonché della considerazione che la grande maggioranza dei richiedenti accolti nello SPRAR nel 2007 hanno visto terminare la propria procedura di asilo ottenendo proprio una protezione umanitaria.

⁷⁸ Si tratta del "modello E" che i progetti territoriali di accoglienza sono tenuti a compilare nel caso di uscita dal Sistema di protezione per integrazione. L'utilizzo del modello è stato introdotto nel luglio 2007 e i dati che sono contenuti nel presente capitolo sono relativi al periodo 11/07/07 – 31/07/07. Le informazioni che sono presentate, seppure parziali perché relative a un lasso di tempo soli sei mesi e per il momento relative a una modulistica ancora essenziale, consentono comunque di analizzare con maggiore attenzione i dati relativi all'integrazione dei beneficiari dello SPRAR, tenendo anche conto di tutta una serie di indicazioni che sono emerse a seguito di una ulteriore rielaborazione delle statistiche della Banca dati dello stesso Servizio centrale.

⁷⁹ In proposito si rimanda al capitolo "Il profilo socio-demografico dei beneficiari SPRAR".

Altro dato interessante è quello relativo ai territori dell'integrazione. Nella tabella n.2 è in proposito riportata una distinzione tra nord, centro e sud Italia in termini di progetti di accoglienza e integrazione dei beneficiari degli stessi in loco o in altre zone.

Tabella 2 – Integrazione dei beneficiari SPRAR per territori, 2007

Territorio nazionale	Integrazione in loco (%)	Integrazione in altre zone (%)
Nord	79	21
Centro	62	38
Sud	48	52

Fonte: Servizio centrale SPRAR

Può non sorprendere il dato sulla percentuale maggiore di (ex) beneficiari dello SPRAR che nel proprio percorso di integrazione si spostano in località differenti da quelle dell'accoglienza nei progetti territoriali del sud: una tendenza del genere può, infatti, trovare riscontro anche nello stesso trend di migrazione interna dei cittadini italiani. In ogni caso, si è visto anche sopra, affrontando il tema degli ostacoli all'integrazione, la disparità dei territori (con più o meno risorse e opportunità) incide notevolmente sulla storia dei percorsi di inserimento. La divisione che viene nuovamente riportata è quella tra il centro-nord, soprattutto con più prospettive occupazionali, e il centro-sud, caratterizzato da un'economia meno dinamica. Tuttavia interessa sottolineare come, rispetto all'anno precedente, nel 2007 la percentuale delle persone che hanno realizzato un loro inserimento (soprattutto lavorativo e abitativo) nei territori del Meridione sia cresciuta di dieci punti (nel 2006 era del 38%). Una delle interpretazioni di questo dato parte sicuramente dalla considerazione di una progressiva attivazione e del consolidamento di un sistema integrato di interventi da parte di molti progetti SPRAR del sud, anche attraverso un rafforzamento delle reti locali e del coinvolgimento degli altri attori del territorio.

Le prime cinque regioni verso le quali si trasferiscono i beneficiari dello SPRAR "usciti per integrazione" sono, nell'ordine: Lombardia, Emilia Romagna, Lazio, Veneto, Toscana. Di rimando le prime sei città sono: Milano e Roma che, in quanto aree metropolitane, mantengono una forte attrattiva nei confronti dei titolari di protezione internazionale, in quali qui tendono a ricostruire le loro comunità nazionali. Seguono, poi, Bologna, Modena, Varese e Piacenza che non si distaccano troppo in termini percentuali dalle altre 12 città dell'elenco⁸⁰, a indicare soprattutto un policentrismo dell'integrazione che caratterizza molte regioni. Interessa, in particolare, la Toscana che è quinta nella classifica regionale pur senza avere, tra le 18 città di maggiore inserimento, nessuno

⁸⁰ Le altre città contenute nell'elenco delle prime 18 per l'inserimento in territori differenti da quelli di accoglienza sono: Treviso, Venezia, Parma, Pordenone, Vicenza, Padova, Sondrio, Lecco, Bergamo, Verona, Ravenna, Rimini.

dei suoi comuni, a testimonianza della capillarità dell'integrazione che coinvolge più comuni, anche di piccole dimensioni.

Al contrario, un caso a sé è il Lazio, dove Roma si conferma in assoluto la città più ricercata da rifugiati e titolari di protezione sussidiaria, malgrado le condizioni di integrazione siano piuttosto deboli: un mercato del lavoro incentrato sul terziario, una seria problematica relativa alla disponibilità di alloggi (tra l'altro, sono diversi gli stabili occupati proprio da rifugiati) e le dimensioni della città che non agevolano la possibilità di partecipazione alla vita sociale e cittadina.

Un'ulteriore riflessione concerne i tempi di accoglienza, correlati a quelli per l'integrazione. Nel concentrarsi prevalentemente sulle misure di inserimento lavorativo e abitativo, emerge in maniera prevedibile come la permanenza media delle persone *single* (otto mesi) all'interno di progetti SPRAR sia decisamente inferiore a quella dei nuclei familiari (tredici mesi per i nuclei monoparentali; diciassette mesi per le famiglie con entrambi i genitori presenti), per i quali il percorso d'integrazione – già nella sola fase di avvio – appare più complesso, perché inerente sia ai singoli familiari che al nucleo nel suo insieme. In modo molto basilare gli operatori dei progetti SPRAR sottolineano come per le famiglie il percorso verso l'integrazione sia fortemente condizionato dal reperimento di un alloggio. La frequente numerosità del nucleo, nonché le retribuzioni dei capi-famiglia, molto spesso dipendenti dalla precarietà delle forme contrattuali e dall'ammontare contenuto, incidono sul reperimento di un alloggio autonomo che sia abitabile e alla portata del budget familiare.

In questo senso, sono sempre gli operatori a sottolineare come per le persone single si rileva quasi sempre risolutiva una coabitazione in appartamento: una soluzione che può considerarsi temporanea (a seconda della volontà e delle esigenze dei coinquilini, anche nella prospettiva di un ricongiungimento familiare) e che consente di consolidare l'inserimento economico, in vista anche di una stabilizzazione della posizione lavorativa.

Orientamento al lavoro e formazione

Dall'esperienza dello SPRAR risulta come l'iniziativa autonoma dei singoli progetti di accoglienza del Sistema e la buona conoscenza del contesto territoriale siano fattori essenziali per determinare una buona riuscita degli interventi a sostegno dell'integrazione. Tra tutti la tessitura (e il rafforzamento) di una rete di riferimento, sia formale che informale, diventa essenziale per procedere ad azioni strutturate che non siano circoscritte alla risoluzione di un singolo caso. E' ormai prassi consolidata per il progetti dello SPRAR concludere protocolli d'intesa, convenzioni, piattaforme di collaborazione, partenariati con i differenti attori locali, interlocutori privilegiati nel sostegno ai percorsi di integrazione, soprattutto in termini di inserimento lavorativo. I contenuti di accordi del genere sono eterogenei e vari, e possono riguardare modalità per la realizzazione di tirocini formativi, redazione di curriculum vitae o bilanci

di competenze, certificazioni delle competenze, attuazioni di corsi di formazione o aggiornamento, ecc.

A Udine, per esempio, l'ente gestore del progetto territoriale (l'associazione Nuovi Cittadini onlus) ha stipulato un accordo informale con un ente accreditato per la formazione per ottenere, dopo un periodo di prova, la certificazione delle abilità lavorative, dichiarate dallo stesso beneficiario ma non dimostrabili dalla documentazione del Paese di origine. Una certificazione del genere consente alle persone di produrre una referenza riconosciuta, a supporto della ricerca di occupazione. Nella provincia di Lecce l'ente gestore del progetto di San Pietro Vernotico (l'associazione Arci) ha individuato alcune aziende locali, le quali, sulla base di un accordo formale, hanno attivato borse lavoro e tirocini formativi che sono stati uno strumento funzionale ai percorsi dei beneficiari del progetto. Analoghi accordi (anche in forma di protocolli e convenzioni) sono stati promossi anche da altri progetti territoriali, per esempio dal comune di Parma e dall'Unione dei comuni dell'Alta Sabina che, nello specifico, ha coinvolto le associazioni di categoria della provincia di Rieti per l'individuazione di tutte le opportunità lavorative del territorio, accessibili ai background dei beneficiari del progetto SPRAR.

Nell'analizzare i dati relativi ai *servizi per la formazione/lavoro*, realizzati direttamente dai progetti territoriali, emerge come le borse lavoro siano sempre più utilizzate.

Tabella 3 – Servizi per la formazione/lavoro, 2007

Servizio	(%)
Borse lavoro	38
Tirocini formativi/stage	32
Formazione professionale	30

Fonte: Servizio centrale SPRAR

Infatti, sebbene ci sia una certa omogeneità tra le diverse tipologie di formazione/lavoro adottate, l'utilizzo delle borse lavoro sta gradualmente crescendo (soprattutto rispetto al 2006), anche in virtù della messa a regime delle disposizioni del decreto legislativo n.140/2005. All'articolo 11 sancisce, infatti, che qualora la decisione sulla domanda di protezione internazionale non venga adottata entro sei mesi dalla sua presentazione, al richiedente viene rinnovato il permesso di soggiorno per i successivi sei mesi con la possibilità di svolgere attività lavorativa.

Questa norma ha, di conseguenza, aperto la strada anche alle borse lavoro che comunque configurano un rapporto lavorativo e, come tali, in passato non sono state mai utilizzabili dai richiedenti.

Inoltre, le stesse borse lavoro e i tirocini o stage si sono rivelati, nel corso del tempo, strumenti funzionali anche alla riqualificazione professionale e alla ricostruzione delle esperienze pregresse, valorizzando il bagaglio personale delle singole persone. Al

contrario, l'approccio della formazione *tout court* non è sempre stato adattabile, soprattutto a quei richiedenti e titolari di protezione internazionale provenienti da background formativi o lavorativi già ben definiti. In molti casi, infatti, la formazione è stata una "scelta obbligata", dettata dall'offerta del territorio e non anche dalle esigenze di apprendimento o di aggiornamento della persona.

A questo c'è da aggiungere un'ulteriore considerazione. Strumenti come le borse lavoro e gli stage, a differenza dei corsi di formazione professionale, sono spesso promossi dagli stessi progetti territoriali, anche grazie al loro dialogo con gli altri attori locali. Ciò comporta che la progettazione di tali interventi – in qualche modo di recente applicazione a richiedenti e titolari di protezione internazionale⁸¹ – si fondi sull'incontro tra le esigenze dei beneficiari dello SPRAR e del progetto di accoglienza con le opportunità del territorio.

Per quanto concerne l'inserimento lavorativo, come anche anticipato nel capitolo precedente relativo agli "ostacoli all'integrazione", si rilevano maggiori difficoltà nel supportare i nuclei familiari monoparentali e le persone portatrici di *specifiche vulnerabilità*. Per queste ultime, considerata l'oggettiva difficoltà a individuare con e per loro opportunità lavorative (solo 43% ha un lavoro al momento dell'uscita per integrazione), il concetto di inserimento deve poter essere affrontato nella sua accezione più pura, enfatizzando lo sforzo sulle misure di presa in carico, di assistenza alla persona, di predisposizione di un'ulteriore forma di accoglienza protetta (in base alle esigenze specifiche della persona e a prescindere dal suo status), di individuazione di risposte mirate ai vari e tanti bisogni, emergenti dalle diverse tipologie di vulnerabilità.

Riguardo ai *nuclei monoparentali*⁸² si è detto come siano soprattutto le donne a vivere questa dimensione familiare, sostenendo da sole di un triplice carico: della fuga e dell'asilo; della famiglia; della nuova progettazione di vita, per se stesse e per i figli. Una crescente presenza all'interno dello SPRAR di donne sole con figli ha indotto i progetti territoriali a raffinare le misure di intervento, integrando le attività più specifiche sull'inserimento con azioni e misure a sostegno delle donne stesse. Ne sono nate esperienze interessanti. Come a Venezia o Firenze dove i progetti territoriali hanno rispettivamente attivato interventi di sostegno psicologico alla maternità e cicli di incontri per la puericultura e la cura dei neonati. Altri progetti territoriali - per esempio a Rosignano e Portocannone - hanno scelto di affrontare direttamente l'eventuale fra-

⁸¹ Borse lavoro, stage e tirocini formativi hanno debuttato tra gli strumenti in supporto dell'integrazione della popolazione rifugiata a partire dal 2000, sulla scia dell'evoluzione del sistema di accoglienza (prima il progetto europeo "Azione comune", poi la prima esperienza del Programma Nazionale Asilo e quindi lo SPRAR) e con la realizzazione di progetti Equal in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale (IntegRA e IntegRARsi; nonché tutti gli altri realizzati in Italia).

⁸² M. Calabrese (a cura di), per il Servizio centrale del Sistema di protezione, *Moolaadé. Indagine sulla condizione delle richiedenti asilo, rifugiate e titolari di protezione umanitaria accolte nello SPRAR* (marzo, 2008).
N. Petrovic, M.S. Olivieri, C. Passacantando, *Servizio centrale: il Sistema di protezione italiano*, in *Immigrazione. Dossier Statistico 2007*, Caritas Migrantes, pag. 509.

gilità delle madri sole, con attività che mirano alla riacquisizione dell'autostima da parte delle donne e al loro accompagnamento verso il nuovo contesto di accoglienza. Piace, infine, ricordare alcune misure molto pragmatiche che hanno consentito alle donne richiedenti o titolari di protezione di cogliere le opportunità del territorio (di apprendimento dell'italiano, di formazione e aggiornamento, di avvio di rapporti di lavoro), sapendo di essere supportate nella gestione familiare. Per esempio, tra gli altri progetti territoriali, Ivrea e Trepuzzi hanno predisposto, anche con il supporto di volontari, un servizio di *baby parking*. Stessa tipologia di intervento è stata attuata anche a Sezze, ma con altra metodologia e sapendo, quindi, cogliere l'occasione per coinvolgere altre beneficiarie del progetto e trasformare per le stesse un'attitudine alla cura dei bambini in un'attività retribuita con borse lavoro.

Tra i beneficiari dello SPRAR usciti dall'accoglienza avendo reperito un'occupazione, risulta che la stragrande maggioranza delle persone ha ottenuto un lavoro da dipendente o collaboratore (99%), mentre solo una minima parte ha intrapreso un'attività di lavoro autonomo (1%)⁸³.

A prescindere dal settore di riferimento, che si vedrà poco più avanti, interessa riscontrare che, tra coloro che hanno ottenuto un lavoro subordinato (o para subordinato), il 62% è stato inserito con la qualifica di operaio generico e il 38% come operaio specializzato. Queste indicazioni aprono la via a una riflessione più ampia circa i motivi e le circostanze che comportano un livello di genericità del collocamento. Sono di fatto molteplici gli elementi che la determinano e che, se da un lato possono essere riportati alle caratteristiche delle persone direttamente coinvolte, dall'altro sono conseguenza dell'inadeguatezza degli strumenti in supporto dell'integrazione. In altre parole. A fronte di molteplici casi di richiedenti e titolari di protezione internazionale con una scolarizzazione di base e non avanzata, è essenziale riconoscere come manchi ancora (se non in contesti dal carattere fortemente sperimentale) l'applicazione e la messa a regime di strumenti per la riqualificazione professionale, la ricostruzione del bagaglio delle esperienze e dei background (formali e informali), il riconoscimento dei titoli di studio.

A fronte di questo bisogna altrettanto aggiungere una considerazione sui principali settori di inserimento lavorativo, i quali potrebbero vincolare a un assorbimento di personale principalmente per i lavori a bassa qualifica. Vale a dire che le assunzioni sono limitate a quei posti che rimangono scoperti, in quanto non allettanti in un mercato del lavoro in cui è sempre più difficile reperire tra i cittadini italiani la mano d'opera necessaria. In tal caso – quand'anche sia stato fatto un intervento di ricostruzione delle competenze personali – non si tiene conto dei lavori e della formazione dell'individuo: il posto offerto è generico e non interessa conoscere se il lavoratore

⁸³ In merito si rimanda anche ai capitoli successivi dedicati al racconto dell'esperienza del FAI – Fondo di Accompagnamento all'Integrazione, che ha contemplato anche interventi a sostegno delle attività imprenditoriali.

ha una specializzazione che possa consentirgli fare altro. Per chi è assunto come operaio il settore con maggiore capacità di assorbimento è quello metalmeccanico. In termini più generali (guardando non solo all'inquadramento come operai) il primo settore di inserimento lavorativo è quello della ristorazione, seguito nell'ordine da: metalmeccanica, carpenteria, edilizia, pulizie, saldatura, magazziniere, agricoltura, assistenza alla persona, facchinaggio, impiantistica, turismo, mediazione interculturale. Nel voler, poi, approfondire i settori di inquadramento lavorativo dei beneficiari appartenenti alle cosiddette "categorie vulnerabili", si riscontra una prevalenza di quei settori relativi all'assistenza alla persona, come la collaborazione domestica, l'assistenza agli anziani e ai bambini. E' una predominanza leggera rispetto ad altri settori (ancora ristorazione, quindi volantinaggio, metalmeccanica, pulizie, ecc.), che va letta anche alla luce del fatto che tra le persone vulnerabili rientrano anche le donne, sole con bambini o in stato di gravidanza, per le quali l'inserimento lavorativo nell'ambito dell'assistenza alla persona spesso – come per molte donne, a prescindere dalla nazionalità o dallo status – appare come una scelta obbligata o inevitabile.

Supporto alla ricerca di opportunità abitative

La difficoltà a reperire alloggi è uno dei fattori che maggiormente incide sui processi di esclusione sociale e, come anche commentato in un precedente capitolo, anche uno dei maggiori ostacoli nella costruzione di percorsi di integrazione.

La possibilità di avere la disponibilità di un'abitazione autonoma (da intendersi come esterna agli alloggi dell'accoglienza assistita) è una condizione imprescindibile per determinare l'uscita per integrazione dal Sistema di protezione: l'89% dei beneficiari SPRAR "integrati" ha una disponibilità di casa. La percentuale sale al 95% nel caso di nuclei monoparentali e questo dato consente di interpretare l'altro già indicato precedentemente e relativo ai tempi medi di permanenza all'interno dello SPRAR che, come visto, per le famiglie in genere è di diciassette mesi e per quelle monoparentali è nello specifico di tredici. Tutto quanto va letto nell'ottica dei risultati raggiunti e delle ricadute degli stessi: sebbene i tempi di accoglienza dei nuclei familiari siano tendenzialmente superiori alla media e al minimo di base previsto⁸⁴, la loro uscita per integrazione dal Sistema di protezione avviene in maniera "protetta" con l'identificazione di un alloggio autonomo, disponibile già al momento dell'uscita dal progetto di accoglienza. Sul territorio (oltre che, ovviamente, per il nucleo familiare) questo comporta una ricaduta positiva, in quanto è in sé fattore di prevenzione del rischio di esclusione sociale e non implica un'ulteriore e nuova presa in carico da parte dei locali servizi sociali qualora si verificasse la situazione di un intero nucleo familiare "in strada".

Per favorire l'inserimento abitativo i progetti territoriali dello SPRAR intervengono secondo una logica di "doppia azione" (per la verità ricorrente in tutti i settori d'in-

⁸⁴ Si ricorda che il periodo di accoglienza nello SPRAR è di sei mesi, prorogabile unicamente in casi specifici.

tervento dell'accoglienza): da un lato facilitare i beneficiari nel superare determinati ostacoli contingenti, dall'altro procedere ad azioni di sistema che possano addirittura influenzare le locali politiche abitative.

Funzionale a questo approccio è ancora la costruzione (o il rafforzamento) della rete di riferimento del progetto territoriale che inevitabilmente assume fisionomie differenti in base a fattori quali: l'intraprendenza dell'ente locale, le capacità e lo spirito di iniziativa dell'ente gestore, le risorse del territorio, il radicamento della "cultura dell'accoglienza" nella comunità cittadina.

In molti casi i singoli progetti SPRAR hanno concluso accordi di collaborazione con i differenti attori locali (associazioni per il volontariato, imprese edili, associazioni o sindacati di inquilini, ecc.) o pattuito, soprattutto con proprietari di immobili o agenzie, particolari condizioni per il buon esito della locazione (prestazione di garanzie; locazione temporaneamente a carico del progetto territoriale; copertura delle spese di caparra; ecc.).

In altri casi ancora si è più semplicemente favorita l'intermediazione tra la domanda e il mercato degli affitti. Si sono realizzate, così, attività volte a: orientare agli alloggi dell'Edilizia residenziale pubblica (ERP); contattare enti con disponibilità di immobili, per esempio anche le diocesi; avviare contatti informali con singoli proprietari di abitazioni – anche a seguito di lettura di inserzioni sui giornali – o con le agenzie immobiliari. Alcuni protetti territoriali, come per esempio quello di Caronno Pertusella, prevedono la presenza di un operatore *ad hoc* che si occupa esclusivamente di orientamento abitativo, ricerca di alloggio e relativo accompagnamento sociale dei beneficiari.

Altre iniziative specifiche hanno coinvolto direttamente gli enti locali. Si tratta di interventi – in alcuni casi anche di carattere sperimentale – che affrontano la "questione casa" nel suo complesso, vale a dire non prevedendo i beneficiari tra i soli richiedenti o titolari di protezione internazionale, ma allargando l'azione a tutte le fasce economicamente più deboli della popolazione, a prescindere che siano italiani o migranti. E' il caso dell'esperienza realizzata a Ivrea dalla cooperativa *Mary Poppins*, ente gestore del progetto territoriale, che fornisce servizi di intermediazione, accompagnamento e garanzia nella ricerca della casa, per tutte le fasce deboli del territorio, rifugiati ma anche migranti in genere e italiani. Un approccio del genere è risultato essere un passaggio essenziale per evitare il verificarsi di tensioni sociali e atteggiamenti discriminatori, tra persone di nazionalità e condizione giuridica differenti, ma accomunate dal disagio abitativo.

Le azioni attivate sul tutto il territorio nazionale sono diverse ed eterogenee ma hanno come comune denominatore l'impiego di strumenti che da un lato supportano il singolo potenziale conduttore nell'assolvimento dei suoi obblighi (soprattutto in denaro) e nel riconoscimento dei propri diritti; e dall'altro tutelano e garantiscono i locatori. Un incontro del genere tra interessi differenti e, soprattutto, tra la domanda e l'offerta dell'abitazione si concretizza all'interno di Agenzie per la casa, Società per l'affitto, Agenzie sociali immobiliari. Nel progetto di Borgo San Lorenzo, per esempio,

l'associazione Progetto Accoglienza onlus ha concluso un accordo con altri soggetti locali al fine di costituire un'*Agenzia Casa* per la gestione di un *fondo di rotazione* che supporti economicamente i beneficiari. Dopo una valutazione con il servizio sociale del comune, l'*Agenzia* concede un prestito a tasso zero che consente al beneficiario di sostenere le spese di attivazione delle utenze e delle prime mensilità di affitto. In qualche modo analogo è il *Progetto Arca* - promosso dall'associazione CIAC onlus, ente gestore del progetto di Fidenza - e nato da un accordo tra la provincia di Parma e altri soggetti pubblici e privati del territorio. Anche in tale caso si prevede la gestione di un fondo, questa volta considerato come garanzia per i proprietari degli immobili, richiesti in locazione dai titolari di protezione internazionale che abbiano ottenuto un lavoro con le aziende della provincia. Il *Progetto Arca* si inserisce all'interno di un complesso di azioni che gli stessi soggetti supportano a livello provinciale, insieme ad altre realtà territoriali varie ed eterogenee (associazioni di volontariato, comunità di migranti, parrocchie, comuni, ecc.): si tratta delle tante azioni attivate dalla rete *Dormire Fuori* che, tra l'altro, ha realizzato una campagna di sensibilizzazione della cittadinanza.

Il Sistema di protezione prevede anche l'opportunità di erogare ai beneficiari in uscita dai progetti territoriali dei contributi in denaro⁸⁵. Si tratta di differenti tipologie di sostegno economico, corrispondenti ad altrettante esigenze rilevate. Così i "*contributi alloggio*" prevedono il pagamento totale o parziale di alcune mensilità del canone di locazione (fino a un massimo di sei) o delle spese di caparra. I "*contributi arredo*" (o "*allestimento abitazione*") sono destinati alla copertura dei costi per l'acquisto dei primi arredi e degli elettrodomestici di base. Infine, i "*contributi straordinari*" (o "*una tantum*") sono erogati qualora del beneficiario non si conoscano o siano difficilmente individuabili tutte le differenti componenti del percorso personale di integrazione.

Se in quest'ultimo caso il contributo non supera i 250,00 euro a persona, nel caso dei contributi alloggio (integrati con i contributi arredo) la media è stata di circa 1.700,00 euro. Si tratta di risorse economiche piuttosto contenute che portano a risultati molto positivi che altrimenti non sarebbero altrettanto raggiungibili. Uno dei casi maggiormente ricorrenti attiene alla famiglia (e anche ai singoli) che, pur avendo trovato opportunità di impiego, non sono nelle condizioni economiche di poter avviare un'abitazione autonoma, a fronte delle numerose spese iniziali da sostenere.

In proposito è interessante ricordare un'esperienza promossa dal progetto di Pordenone per sostenere famiglie nella gestione del bilancio familiare. Si tratta di un accompagnamento dei beneficiari (in realtà non solo nuclei ma anche singoli, abitanti da soli o con altri coinquilini) con un *tutor economico*, un operatore che affianca i beneficiari, programmando con loro gli stili di vita sostenibili con gli introiti mensili, nonché soluzioni per fronteggiare eventuali situazioni debitorie.

⁸⁵ Come previsto dai "*Criteri di rendicontazione dei finanziamenti del Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo*".

Animazione socio-culturale

Per animazione socio-culturale si intendono tutti quegli interventi finalizzati per favorire un positivo inserimento sociale dei beneficiari dello SPRAR nelle comunità cittadine locali, promuovendo il confronto e lo scambio interculturale e prevenendo l'insorgere di eventuali fenomeni di rifiuto, isolamento o discriminazione, tra gli stessi beneficiari e i loro nuovi concittadini.

I progetti territoriali dello SPRAR promuovono iniziative di informazione e di sensibilizzazione, sfruttando soprattutto la *giornata mondiale del rifugiato* (il 20 giugno di ogni anno) per realizzare eventi e coinvolgere la cittadinanza. Si tratta soprattutto di incontri pubblici - ma non mancano spettacoli, iniziative sportive, mostre ed esposizioni, incontri di contaminazioni gastronomiche, presentazioni di pubblicazioni e video - per diffondere la conoscenza del progetto territoriale SPRAR e per informare sui temi del diritto di asilo. Sempre più spesso per la realizzazione di queste iniziative è favorita la partecipazione diretta dei richiedenti e titolari di protezione internazionale, chiamati come testimoni delle loro vicende vissute e, soprattutto, in qualità di portatori di un patrimonio culturale da conoscere e riconoscere.

Molte iniziative sono promosse all'interno delle scuole, con la coscienza che la cultura dell'accoglienza per potersi definitivamente radicare deve essere promossa a partire dai cittadini più giovani.

In questa direzione si è mosso il progetto di Modica che, attraverso il suo ente gestore (la Caritas), ha stretto un accordo con due istituti scolastici per la realizzazione di un percorso didattico formativo sul tema dell'asilo che prevede incontri con operatori e rifugiati, nonché anche una visita guidata al centro di accoglienza dello SPRAR. L'associazione il *Mondo nella Città*, che gestisce il progetto di Sant'Orso, ha invece portato i racconti e le capacità delle donne rifugiate nelle aule scolastiche: insegnando l'arte dell'intreccio di cesti utilizzando la carta riciclata, le beneficiarie del progetto raccontano le loro storie, i loro Paesi di origine, la vita in Italia.

Gli alunni delle scuole (dalle elementari alle superiori) hanno messo in scena spettacoli teatrali con il supporto dei progetti territoriali di Ancona e Sessa Aurunca, e a Lodi - sotto la guida di *Lodi per Mostar* onlus, ente gestore del locale progetto SPRAR - sono da anni coinvolti nella realizzazione di pubblicazioni, con le quali presentano la città ai nuovi concittadini e con questi ultimi presentano alla città le storie dell'esilio.

L'ESPERIENZA DEL FAI, FONDO DI ACCOMPAGNAMENTO ALL'INTEGRAZIONE⁸⁶

Il progetto, le risorse

Avvalendosi delle risorse messe a disposizione dal finanziamento Otto per Mille sulla quota IRPEF 2003, ANCI ha scelto di istituire un fondo che consentisse ai progetti territoriali dello SPRAR di realizzare interventi mirati per singoli beneficiari o nuclei fa-

⁸⁶ Ha collaborato Luca Scatena, coordinatore del programma FAI 2006/2007.

miliari, titolari di protezione internazionale⁸⁷. E' nato, così, il Fondo di Accompagnamento all'Integrazione (FAI), al quale sono stati invitati ad accedere gli enti locali capofila di progetti territoriali del Sistema, per realizzare progetti personalizzati in grado di contribuire costruttivamente ai percorsi di inserimento economico-sociale dei singoli beneficiari dello SPRAR nelle condizioni (e soprattutto con lo status) di uscire dall'accoglienza assistita. Si è, dunque, scelto di impiegare il FAI per favorire la rimozione degli ostacoli a una effettiva integrazione e, di conseguenza, sono stati individuati quattro ambiti di azione: casa, lavoro/formazione, scuola e salute.

ANCI ha rivolto l'invito a presentare progetti per il FAI ai 95 enti locali che tra il 2006 e il 2007 componevano la rete dello SPRAR. Sono stati 72 quelli che hanno accolto la proposta, con una distribuzione piuttosto omogenea sul territorio nazionale: 31% al nord, 37% al centro e 26% al sud.

Complessivamente sono stati ripartiti 930.000 euro che sono stati impiegati a sostegno di 553 interventi in favore di singoli (con un importo massimo a persona di 3.000 euro) e di famiglie (4.000 per nucleo).

Il lavoro è stato coordinato dal Servizio centrale che, insieme con i singoli progetti territoriali, si è sforzato di individuare e rodare le procedure che maggiormente potessero facilitare la programmazione, e la successiva realizzazione, di azioni costruite su misura sulla base delle esigenze dei beneficiari e in considerazione delle peculiarità dei singoli territori.

I beneficiari

Gli interventi FAI, come detto, sono stati 553 di cui il 34% destinato a nuclei familiari (anche in composizione monoparentale, con la sola madre presente) e il 66% rivolto a singoli, in grande maggioranza di sesso maschile.

Al momento della realizzazione degli interventi, tutti i beneficiari avevano già una protezione internazionale riconosciuta: per il 63% titolari di protezione umanitaria e per il 37% rifugiati.

Come anticipato, gli interventi FAI hanno avuto l'obiettivo di favorire i processi di integrazione e, conseguentemente, consentire alle persone di uscire dall'accoglienza dello SPRAR. Tuttavia, pur rimanendo fermo questo obiettivo generale, i progetti territoriali sono stati liberi di adottare ulteriori strategie che consentissero anche di raggiungere beneficiari ulteriori, rispetto a coloro che al momento erano accolti nello SPRAR. Di conseguenza, alcuni progetti territoriali hanno deciso di destinare le risorse disponibili in favore sia di ex-beneficiari che – seppure già fuori dallo SPRAR – necessitavano di rendere maggiormente sostenibile il loro inserimento abitativo o lavorativo. Allo stesso modo, altri comuni hanno scelto di raggiungere quei titolari di protezione internazionale presenti sul territorio ma che mai avevano potuto benefi-

⁸⁷ Rifugiati e titolari di protezione umanitaria, ai quali – dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 251/2007 – al rinnovo del permesso di soggiorno, è possibile acquisire lo status di "protezione sussidiaria", introdotto dalla citata norma.

ciare dell'accoglienza dello SPRAR. Pertanto, se per il 65% i destinatari del FAI sono state persone interne al Sistema di protezione, un altro 18% è stato composto da ex beneficiari SPRAR e un ulteriore 15% ha rappresentato coloro che non hanno mai avuto accesso al circuito dell'accoglienza. In motivi di questa scelta si raccontano nel commento di un'assistente sociale *«sono ormai tanti i rifugiati che vivono nella nostra città e con lo SPRAR riusciamo a raggiungerne solo una parte, anche perché ci siamo impegnati con la rete ad accogliere anche coloro che provengono dai centri di identificazione o da altre località. Perché, dunque, non pensare al FAI come a una opportunità per raggiungere un numero più ampio di persone e per dare finalmente risposte anche a chi non siamo riusciti ad accogliere prima?»*.

Gli ambiti di intervento del FAI. Un focus su salute e scuola.

La maggior parte degli interventi FAI è stata realizzata nell'ambito della casa (57,41%), perché il costante e crescente aumento del mercato degli affitti incide oggettivamente sui processi di integrazione che non possono mai considerarsi sostenibili, là dove non si renda solida e sostenibile l'autonomia abitativa, tanto del singolo quanto del nucleo familiare.

Sono, poi, seguiti gli interventi nell'asse lavoro (34,60%) che sono stati quelli maggiormente vari e creativi, nonché – come si vedrà poco più avanti – funzionali a costruire le condizioni per l'inserimento delle persone nel mercato del lavoro.

In percentuale minore si sono realizzate azioni negli altri due ambiti, salute (5,76%) e scuola (2,22%). Se in termini assoluti di risorse impiegate sembrano inferiori alle altre tipologie di interventi, da un punto di vista qualitativo forniscono più spunti di riflessione, per quanto riguarda l'individuazione di azioni in grado di affrontare esigenze molto puntuali che altrimenti rimarrebbero inespresse.

Si fa particolare riferimento agli *interventi in ambito sanitario* che hanno riguardato la risposta a bisogni specifici che i servizi socio-sanitari pubblici non riescono a soddisfare. Da un lato il ricorso a odontoiatri privati, ai quali in Italia - per ragioni soprattutto culturali, nonché per aggirare una eventuale burocrazia ospedaliera - ci si rivolge con maggiore frequenza, preferendoli ai professionisti che operano presso le strutture pubbliche. D'altra parte è da rilevare come ben il 56% delle risorse impiegate nell'ambito della salute sia stato utilizzato per ricorrere agli interventi di presa in carico su piano psicologico, quali in particolare le misure di supporto e di riabilitazione seguite da specialisti dell'etno-psichiatria. Interventi di tale genere sono raramente offerti dalle strutture pubbliche, che ancora non sono attrezzate per affrontare i disagi specifici dei migranti, ricollegabili a esperienze drammatiche, di violenza o tortura, subite nel Paese di origine e lungo tutto il percorso migratorio. La storia dell'immigrazione in Italia è piuttosto recente e la tutela della salute degli stessi migranti sta seguendo un percorso ancora tutto in evoluzione. Sono, infatti, appena dieci anni che la legge consente ai cittadini stranieri di accedere alle cure del Servizio sanitario nazionale, a prescindere dalla loro condizione di soggiorno; allo stesso modo è proprio nel corso di questo ultimo decennio che si è maggiormente sviluppato il dibattito

tito sulla presa in carico della persona, nella sua totalità, prestando attenzione alle sue condizioni fisiche ma anche alla sfera psicologica. Il disagio e la vulnerabilità dei migranti forzati sono stati affrontati in Italia solo di recente e sono ancora molto poche quelle esperienze (presso aziende sanitarie locali, istituti ospedalieri o realtà del mondo non governativo) in grado di prendere in carico richiedenti o titolari di protezione internazionale, vittime di tortura o di una più generalizzata “violenza della migrazione” (nei Paesi di origine, così come durante il viaggio migratorio).

In una ricerca condotta per ANCI/Servizio centrale sui progetti territoriali dello SPRAR, l’Area sanitaria della Caritas di Roma e l’Unità psico-sociale di OIM hanno rilevato proprio la specificità della presa in caso di tipo psicologico/psichiatrico di richiedenti e titolari di protezione internazionale, e un’insoddisfazione rispetto alle risposte date nel merito dai locali servizi socio-sanitari. Così si commenta nella ricerca: «*La mancanza di attenzione alle richieste dei RARU [Richiedenti Asilo, Rifugiati, titolari di protezione Umanitaria] prende contorni molto delicati quando il bisogno è di tipo psicologico/psichiatrico: la forte richiesta di questo servizio specialistico (...) apre la riflessione sul rischio di medicalizzare le manifestazioni di tale disagio e sull’opportunità di articolare risposte adeguate capaci di coinvolgere in diverso modo le reti entro le quali i beneficiari del Sistema si muovono (...)*»⁸⁸. A fronte di questo, dunque, il FAI è stato considerato come una risorsa determinante per attivare interventi di supporto e di riabilitazione, soprattutto nei confronti di persone vittime di tortura e violenza, raggiungendo servizi e professionalità non presenti sui territori dei progetti di accoglienza.

Nell’ambito della scuola i progetti territoriali hanno utilizzato le risorse FAI per coprire le spese di rette scolastiche e universitarie (35,66%), per promuovere corsi di informatica (24,26%), per seguire le procedure di riconoscimento dei titoli di studio (16,45%) e per l’acquisto di materiali didattici (13,19%). Diversi degli interventi promossi per il riconoscimento dei titoli non sono andati a buon fine, a causa della procedura da seguire e della documentazione da produrre che costituiscono ormai da anni un ostacolo spesso insormontabile. Questo comporta a catena una serie di implicazioni che caratterizzano e influenzano soprattutto il percorso di inserimento lavorativo. Perché senza un titolo di studio riconosciuto dallo Stato italiano non è possibile proseguire negli studi, né accedere ai mestieri e alle professioni per cui si sono strutturati i percorsi scolastici e universitari; allo stesso modo diventa più complicato anche rendere attendibile il curriculum vitae, così come procedere a una riqualificazione professionale o a una certificazione delle competenze acquisite, per quanto molti degli strumenti oggi impiegati tengano conto dei limiti di produzione della documentazione originale. Al mancato riconoscimento dei titoli consegue anche

⁸⁸ La ricerca “*Servizio socio-sanitari e rifugiati. Mappatura dei servizi socio sanitari sui progetti territoriali dello SPRAR*” (ottobre 2007), realizzata da Area sanitaria Caritas di Roma e Unità Psicosociale e di Integrazione Culturale OIM.

un senso di frustrazione della persona che, dopo aver intrapreso un cammino formativo nel suo Paese di origine, in Italia si ritrova al punto di partenza, con l'aggravante di dover riaffrontare lo stesso percorso in condizioni nettamente differenti e svantaggiate: una lingua differente, un nuovo contesto di vita, una posizione di vulnerabilità sociale. Elementi che molto spesso inducono i rifugiati a desistere dall'intento di affrontare di nuovo gli studi di scuola superiore o universitaria, accontentandosi del conseguimento della licenza media e adeguandosi a lavori molto differenti dai propri background formativi. Così ha descritto questa condizione un rifugiato: *«Quando sono arrivato in Italia ero come una lavagna con tante cose scritte sopra. Ora hanno cancellato via tutto con una spugna ed è impossibile dimostrare cosa c'era scritto prima. Chi mi guarda oggi, vede solo una lavagna pulita. Niente altro. Prima ero un insegnante delle scuole elementari, ora lavoro in un magazzino»*.

L'accesso agli studi superiori e all'università appare, dunque, una delle sfide più remote per molti rifugiati, impegnati a trovare soluzioni di inserimento lavorativo che possano essere veloci e garantire un'autonomia economica, anche se minima. L'impegno richiesto dallo studio difficilmente può essere compatibile con priorità contingenti come l'apprendimento dell'italiano e l'ingresso nel mercato del lavoro.

Di segno opposto a questa tendenza generale è l'esperienza del progetto territoriale di Perugia. Uno degli interventi FAI, infatti, è stato destinato a uno studente di ingegneria che per poter continuare i suoi studi aveva necessità di un computer personale. Il caso del rifugiato con "un futuro da ingegnere" è balzato agli onori della cronaca: anche il "Corriere dell'Umbria" ha raccontato la sua storia, riportando alcuni dei primi successi universitari conseguiti. *«Per ora ho dato tre esami»* racconta lo studente, con una semplicità spiazzante *«studiare mi piace e mi viene abbastanza facile. Il futuro? Continuare i miei studi (...) e camminare per strada liberamente»*.

Lavoro

Gli interventi nell'ambito del lavoro (il 34,60% del complessivo FAI) sono stati realizzati seguendo due linee di azione: la predisposizione di condizioni che rimuovessero elementi ostativi all'accesso al mercato del lavoro; il sostegno a misure specifiche di inserimento lavorativo o formative.

Rientrano nel primo caso tutti quegli interventi che sono stati funzionali ad affrontare situazione specifiche come gli spostamenti per il raggiungimento del posto di lavoro, o il supporto alle madri lavoratrici, soprattutto nei casi di nuclei familiari numerosi o monoparentali. Alcuni progetti, infatti, hanno scelto di investire nel conseguimento della patente di guida (tra gli altri, per esempio, i progetti di Ivrea e Padova hanno impostato molti dei loro interventi in questa direzione), negli abbonamenti ai servizi di trasporto pubblici⁸⁹ e nell'acquisto di mezzi di trasporto come automobili e ciclomo-

⁸⁹ In generale, e dunque a prescindere dalle attività del FAI, alcuni progetti SPRAR sono riusciti a stipulare convenzioni e accordi con le aziende che gestiscono i trasporti locali, al fine di prevedere tariffe agevolate per i richiedenti e i titolari di protezione internazionale, domiciliati sul territorio.

tori (in tali casi le risorse del FAI hanno partecipato con una quota parte) e biciclette. Se questi ultimi interventi sono stati piuttosto efficaci, diverse criticità hanno caratterizzato gli esami di guida, non tanto sul piano della pratica, quanto della teoria. Ancora una volta, infatti, la poca conoscenza della lingua italiana - o la mancanza di dimestichezza con il linguaggio e il lessico propri del settore automobilistico - hanno inciso negativamente sull'esito degli esami⁹⁰, non portando al conseguimento dell'obiettivo prefissato. Inevitabilmente a questo è seguita un'ulteriore frustrazione soprattutto da parte di coloro già in grado di guidare o con la prospettiva di un impiego negli autotrasporti. Gli operatori affrontano la questione in maniera molto pragmatica e rilevano che *«se anche l'esame di guida viene fatto in forma orale e non scritta, comunque i testi su cui studiare sono in italiano, così come le lezioni presso l'autoscuola. Allora il conseguimento della patente è un'opportunità solamente per chi è in Italia da tempo? Eppure, sul territorio italiano arrivano rifugiati, usciti dai centri di identificazione, che devono e possono accedere al mercato del lavoro ma che conoscono pochissime parole di italiano»*. A questo punto, quale soluzione prospettare? Il suggerimento viene ancora una volta dagli operatori territoriali dello SPRAR che propongono la produzione di dispense in lingua e la sperimentazione di collaborazioni tra autoscuole e facilitatori o mediatori.

E' interessante rilevare come diversi progetti dello SPRAR abbiano deciso di intervenire in supporto delle donne e del loro inserimento lavorativo, promuovendo azioni di formazione specifica (come si vedrà più avanti) e anche misure di sostegno alla famiglia. In progetti come Ascoli Piceno, Macerata e Firenze sono stati realizzati interventi per il *baby sitting* o per l'accesso agli asili nido in modo da consentire alle madri rifugiate di partecipare nelle diverse ore della giornata a corsi di italiano, di formazione, nonché di esercitare attività lavorativa. I ritorni su interventi di questo tipo sono stati generalmente positivi. Una beneficiaria così commentato: *«l'inserimento del bambino al nido è stato positivo per me e per mio figlio che finalmente ha potuto stare insieme ad altri bambini»*. Un'altra delle signore coinvolte ha sottolineato: *«la presenza di una baby sitter mi ha consentito di andare tranquilla alle lezioni di scuola guida»*. Da parte loro gli operatori si dimostrano altrettanto entusiasti, guardando in modo ancora più complessivo le misure in favore di donne e famiglie, che definiscono come azioni importanti per *«favorire il percorso di emancipazione socio-economia della donna»*, nonché *«per favorire la gestione dell'economia domestica della famiglia»*.

Oltre a questi ci sono stati ulteriori interventi in favore di donne, che hanno voluto coniugare le risorse personali delle beneficiarie con le loro esigenze, culturali e familiari, e con le opportunità del territorio. Ne sono nate alcune esperienze interessanti, che per le loro tipologie sono destinate a essere osservate sul lungo periodo, ma che

⁹⁰ Sebbene i titolari di protezione internazionale rientrino tra coloro che possono sostituire la "prova quiz" dell'esame teorico di guida con una prova orale (ai sensi della circolare del Dipartimento dei trasporti terrestri, 28 novembre 2000), non sempre il livello di conoscenza dell'italiano è tale da poter affrontare una conversazione con un lessico così specifico, come quello automobilistico.

da subito hanno manifestato caratteri di originalità e innovazione. I progetti di Udine e Codroipo, per esempio, hanno impiegato le risorse del FAI anche per colmare una lacuna nel seppure ampio catalogo di formazione professionale offerto dalla regione Friuli Venezia Giulia. E' stato, così, realizzato un "corso di italiano per l'integrazione", rivolto a donne titolari di protezione internazionale con le potenzialità per un inserimento lavorativo nel campo della cura domestica e familiare. Il corso ha previsto un modulo di italiano e uno di "competenze pratiche per l'integrazione" che hanno permesso alle partecipanti di acquisire un lessico necessario per la loro professione e di testare le proprie competenze e manualità in esercitazioni pratiche e laboratori. Un altro esempio interessante in favore dell'integrazione al femminile è quello realizzato dal progetto di Santorso/Malo, dove è stato realizzato un laboratorio per l'apprendimento di tecniche per l'intreccio di cesti⁹¹ e di sartoria. L'intervento è stato realizzato, tenendo conto dei tempi e delle caratteristiche delle donne. Di conseguenza sono stati previsti orari flessibili che consentissero alle signore coinvolte di poter coniugare la nuova attività con la gestione delle proprie famiglie e di altri impegni lavorativi. Così osservano alcune delle beneficiarie: *«la partecipazione al laboratorio mi ha dato un aiuto economico importante. Sto frequentando un corso per operatore OSS che mi tiene impegnata tutti i pomeriggi, quindi posso lavorare solo il fine settimana in una pizzeria. In laboratorio lavoro la mattina, quando non sono impegnata a scuola. Mi piace molto e per me è molto importante»*. E ancora: *«il laboratorio mi ha permesso di avere una mia autonomia economica e, al tempo stesso, di accudire mia figlia»*. Come rilevano le operatrici del progetto, questo tipo di intervento del FAI ha permesso di coniugare più elementi: un minimo di stabilità economica, in quanto le beneficiarie hanno ricevuto una borsa lavoro; l'acquisizione di nuove capacità e un passaggio di competenze tra le stesse beneficiarie; la possibilità di fare progressi nella lingua italiana, in quanto i prodotti del laboratorio sono stati messi in vendita ed è stato necessario gestire i contatti con le ditte e con i singoli acquirenti; le opportunità di socializzazione e di relazione con il territorio. Analoghe componenti che hanno caratterizzato l'altro intervento nettamente speculare, che è stato un laboratorio di restauro di mobili.

Esperienza analoga è quella dei progetti di Sezze e Roccamare, dove il corso di formazione di cucito finanziato dal FAI è stato il "pretesto" per la costituzione di un'associazione tutta al femminile che gestisce un'attività di sartoria in una località nella stessa provincia dei due comuni direttamente coinvolti dallo SPRAR. Anche in questo caso il fattore di successo dell'iniziativa è stata la volontà di coniugare un'attività formativa e lavorativa con i tempi e le esigenze familiari delle beneficiarie.

Il FAI ha, inoltre, permesso di realizzare tirocini formativi e borse lavoro (in merito un operatore commenta come *«tali strumenti rimangono tra i più efficaci per un con-*

⁹¹ Il progetto FAI si è andato a inserire nel progetto Nuele (promosso dall'associazione Il Mondo nella Città del progetto territoriale di Malo/Sant'Orso), che consente alle donne rifugiate di entrare nelle scuole, insegnando ai bambini a intrecciare cesti con la carta riciclata e raccontando le loro storie.

creto inserimento lavorativo»), e ha consentito altresì di accedere a corsi di formazione professionale. In molti di questi casi si è volutamente scelto di rafforzare il connubio tra l'apprendimento di nozioni teoriche e la sperimentazione della pratica, direttamente sul campo. Per fare questo, è stata determinante la costruzione di una rete territoriale in grado di formare le persone, di certificarne le competenze acquisite (o rafforzate) e di guidarla verso la ricerca di un lavoro. In questo senso sono interessanti le esperienze fatte dal progetto di Comiso che con il FAI ha creato un circolo virtuoso tra il sistema di accoglienza, gli enti di formazione e alcune aziende agrituristiche del territorio.

Allo stesso modo si sono utilizzate le risorse per dotare le persone dell'equipaggiamento necessario a svolgere una determinata attività lavorativa. Un esempio per tutti, il progetto SPRAR di Roma che, tra i tanti interventi realizzati, ha utilizzato il FAI anche per l'acquisto del vestiario professionale nel settore alberghiero.

Una considerazione finale sulle opportunità che le risorse FAI hanno dato per l'avvio di un lavoro autonomo. I progetti di Pontedera e di Bologna, per esempio, hanno scelto di sostenere due attività di ristorazione, procedendo a piccoli finanziamenti necessari a coprire alcune delle tante spese necessaria per l'avvio di un'impresa: spese notarili ma anche di locazione degli immobili, di allaccio delle utenze, di compartecipazione all'acquisto della licenza. I diretti beneficiari sono rimasti entusiasti del finanziamento ricevuto. A Pontedera il diretto interessato ha commentato che il contributo FAI, seppure minimo, ha consentito *«di poter reggere alcune delle spese iniziali della mia attività»*. Di controcanto, gli operatori commentano che *«l'intervento progettuale ha consentito al beneficiario un avvio dell'attività autonoma come maggiori possibilità di stabilità economica, non essendoci sul territorio possibilità di accedere a interventi di micro-credito o a tasso zero»*, strumenti indispensabili soprattutto per quanti – italiani o stranieri – non siano nelle condizioni di poter offrire puntuali garanzie per l'accesso al credito.

La casa

Gli interventi FAI sull'asse casa sono stati i più numerosi: il 57,41% del totale. La maggior parte dei progetti dello SPRAR ha, dunque, sfruttato le risorse aggiuntive per fronteggiare le criticità dell'inserimento abitativo. Alcuni hanno scelto di farlo in maniera sistematica, individuando nella mancata autonomia abitativa il principale ostacolo a una effettiva integrazione. In quasi tutti i progetti piemontesi, come anche a Lecco, Brescia, Modena, Pisa, Cosenza, e ancora a Breno, Celleno, Grottaglie, Isola Capo Rizzuto il FAI è stato funzionale per distribuire contributi alloggio. Nessuna particolare creatività nelle attività proposte, come per l'ambito dell'inserimento lavorativo, ma solo una pragmatica volontà di trovare soluzioni concrete ai sempre crescenti costi del mercato delle locazioni e della ordinaria gestione di abitazioni autonome.

Le risorse FAI sono state risolutive per coprire le caparre degli affitti (sovente più alte dell'ordinario a causa della nazionalità degli inquilini) e le prime mensilità, le spese

delle agenzie immobiliari, l'allaccio delle utenze, le spese condominiali, il primo arredo di base. In alcune situazioni il FAI ha consentito di acquistare la dotazione della casa: la biancheria, le stufe per il riscaldamento, gli elettrodomestici essenziali.

In ultimo si vuole citare il progetto di Venezia, a titolo di esempio di quei progetti SPRAR che hanno dato un'impostazione *olistica* agli interventi del FAI. Nel capoluogo veneto si è scelto di affrontare i casi più complessi che necessitavano, anche nei percorsi di inserimento, di un'azione integrata che potesse affrontare contestualmente più bisogni. Di conseguenza le attività intraprese hanno sempre riguardato più di un solo ambito, coniugando le esigenze di salute, con quelle scolastiche e soprattutto con quelle relative all'inserimento lavorativo e abitativo. Sono stati seguiti percorsi molto complessi che gli operatori hanno commentato come “*estenuanti, faticosi, impegnativi*”. A fronte di questo, però, sono stati molti i risultati positivi raggiunti che inducono a riflettere su quanto detto all'inizio di questo racconto sull'integrazione: la centralità della persona e la sua complessità, per cui appare impossibile pensare a percorsi di integrazione statici, rigidi o monodirezionali.

L'accoglienza e l'integrazione sono realtà fluide e in movimento, coinvolgono da sempre più attori: i diretti interessati, gli operatori, i territori e le comunità locali. Impensabile pensare che qualcuno di questi ne rimanga estraneo, così come altrettanto anacronistico pensare di costruire percorsi di inserimento senza affidarsi a reti di riferimento. Anche nel suo piccolo il FAI ha dimostrato che i casi di maggiore successo sono stati quelli in cui il progetto SPRAR con i suoi operatori, dell'ente locale e dell'ente gestore, ha saputo relazionarsi al suo territorio, facendo leva su questo e sulle sue risorse. Là dove questo non è accaduto, le attività realizzate sono state sicuramente positive ma hanno funzionato come “interventi tampone” che hanno risolto bisogni nell'immediato, senza tuttavia costruire azioni di sistema. Su queste ultime sarà necessario concentrarsi nei prossimi anni.

PARTE IV

Considerazioni finali *di Daniela Di Capua*

*Direttrice del Servizio centrale del Sistema di protezione per
richiedenti asilo e rifugiati*

Perché un Rapporto 2007-2008?

Le due pubblicazioni analoghe realizzate fino ad ora sullo SPRAR avevano riguardato ciascuna una singola annualità - il 2005 e il 2006 - e d'altra parte anche il presente Rapporto contiene dati definitivi e tabelle statistiche relative al solo anno 2007.

Non stiamo quindi parlando di un Rapporto biennale, quanto piuttosto di uno sguardo e un approccio a più ampio raggio che consentano di interpretare con maggiore flessibilità il mutare delle questioni legate all'asilo in Italia e alle ricadute sulla sua gestione e tutela. L'aver assistito, fra il 2007 e il 2008, pressoché a un raddoppiamento del numero di richieste di asilo e di relative esigenze di tutela e accoglienza non ha costituito semplicemente un importante cambiamento quantitativo del fenomeno, quanto piuttosto la conseguenza dell'evolversi di molteplici fattori fra loro collegati, dal contesto socio-economico internazionale alle modifiche normative interne, dal coinvolgimento di Stato centrale ed amministrazioni locali alla disponibilità di risorse.

Il sintomo più evidente e di facile lettura, derivante dall'esigenza prioritaria e indiscutibile di attuare velocemente interventi di pronta accoglienza, ha messo in evidenza in primo luogo difficoltà operative nella gestione dei trasferimenti, nell'omogeneità di standard minimi dei servizi attivi, nella reperibilità di posti, nel collegamento con i territori, nel coordinamento generale centrale.

Di fatto, il modificarsi della situazione precedentemente nota ha avuto, in prima battuta, un effetto di disorientamento e di preoccupazione, più per la rapidità del suo manifestarsi che per le difficoltà prodotte, già evidenti in nuce da diverso tempo e in gran parte prevedibili. In particolare, sia parallelamente che in collegamento con gli interventi gestionali attivati dal Ministero dell'Interno su tutto il territorio nazionale, per quanto attiene allo SPRAR e al Servizio centrale, la necessità e la volontà di rispondere alla straordinarietà del momento hanno indotto a intervenire con modalità emergenziali e non strutturate, prive di una ridefinizione condivisa in termini di procedure, strumenti, risorse, obiettivi. Quindi, un indebolimento del Sistema rispetto al suo sostanziale ruolo di progettualità organica qualitativa, e viceversa senza l'impostazione di un nuovo modello diversificato e funzionale agli step della tutela, l'accoglienza e l'integrazione per tutti i richiedenti e titolari di protezione internazionale presenti nel nostro Paese.

D'altro canto, siamo convinti che si possa far emergere, dai mutamenti e dalle criticità del periodo in corso, una preziosa opportunità di rivalutazione e rafforzamento qualitativo e quantitativo del modello italiano di asilo, in tutta la sua complessità di interventi e di attori. Si è consolidata negli anni una rete fra enti locali, terzo settore e soggetti funzionali di vario genere, che ha ampiamente dimostrato di poter costituire il nocciolo duro di un efficace sistema nazionale. Un solido impianto organizzativo di welfare mix, oltre che di responsabilità condivise e integrato a livello locale, in comunicazione con il resto del territorio attraverso un Servizio centrale di coordinamento collegato fortemente allo Stato centrale.

L'impianto, rappresentativo di un nuovo assetto di rapporti fra questo e le Amministrazioni locali, ha rafforzato e diffuso una buona pratica di rapporti interistituzionali e costituisce un modello positivo anche in Stati membri di più antiche esperienze e prassi nell'ambito delle politiche migratorie e dell'asilo. Nella fattispecie, è proprio questo approccio di condivisione e integrazione delle molteplicità di competenze e ruoli a fare dell'attuale sistema un modello di valore; ferma restando la necessità di saperlo inserire in un contesto attuativo di programmazione e processi strutturati che ne sviluppino le potenzialità e ne ottimizzino le risorse, nel rispetto degli obiettivi di tutela e di accesso ai diritti per i richiedenti e titolari di protezione internazionale, beneficiari finali degli interventi

A fronte della dinamicità del fenomeno dell'immigrazione in genere, tanto più se nella specificità dell'immigrazione forzata, mai come oggi sono numerosi gli interrogativi e i nodi cui siamo chiamati a rispondere tutti noi impegnati in prima persona nel settore: elementi acquisiti e criticità del sistema nella sua accezione più ampia, difficoltà e possibili risposte delle istituzioni centrali e locali, ruolo partecipato del terzo settore, ottimizzazione delle risorse, valore aggiunto degli interventi, definizione e obiettivi dei processi di integrazione.

ALLEGATI STATISTICI

Scheda 1 – Progetti territoriali Sprar per persone appartenenti alle cosiddette categorie ordinarie: enti locali, enti gestori, posti e accoglienza. Anno 2007

Ente locale	Ente gestore	N. posti	Persone accolte
Acireale	Consorzio Il Nodo	20	45
Agrigento	Ass. Culturale Acuarinto	15	85
Alice Bel Colle	Coop. Soc. Crescere Insieme onlus	15	57
Ancona	-	18	66
Badolato	CIR	15	49
Bari	Arci Bari, Gruppo Lavoro Rifugiati onlus, Etnie onlus	15	26
Barletta	Arci Comitato Territoriale di Bari	20	34
Bergamo	Comunità di immigrati Ruah onlus, Ass. Diakonia - Caritas Diocesana, Coop. Soc. Migrants	15	50
Bitonto	Arci Comitato Territoriale di Bari	42	70
Bologna	Il mosaico di solidarietà	35	82
Borgo San Lorenzo	Ass. Progetto Accoglienza	20	49
Breno	Centro Casa Giona	15	42
Brescia	ADL - Associazione Ambasciata della Democrazia Locale a Zavidovici onlus	20	28
Caltanissetta	ANFE, Arci, Caritas	15	26
Caronno Pertusella	Coop. Soc. Querce di Mamre per conto di Caritas Ambrosiana	25	48
Caserta Provincia	Ass. Comitato per il Centro Sociale	15	24
Cassino	Eos onlus	20	44
Catania	Consorzio Il Nodo	21	46
Celleno	Arci Solidarietà Viterbo	25	49
Chiesanuova	-	15	46
Codroipo	Ass. Nuovi Cittadini onlus	18	28
Comiso	Fondazione San Giovanni Battista	20	47
Cosenza	Ass. Culturale Multietnica La Kasbah	25	43
Cremona	-	15	24
Crotone Provincia	ProciV Arci Isola Capo Rizzato, Agorà, CIR	25	57
Fara Sabina	Arci Nuova Associazione - Comitato Territoriale di Rieti	15	20
Ferrara	Coop. Soc. Camelot	15	28
Fidenza	CIAC onlus	25	44
Firenze	Ass. di Volontariato Solidarietà Caritas onlus, Ass. Accoglienza Toscana	45	95
Fiumicino	-	15	32
Foggia	Arci n.a. Comitato Provinciale di Foggia	20	38
Forlì	-	20	31
Galliciano	Ass. Accoglienza Toscana	15	28
Genova	Fondazione Auxilium	60	121
Grottaglie	Ass. Babele	20	40
Grottammare	GUS - Gruppo Umana Solidarietà	15	29
Ivrea	Coop. Soc. MaryPoppins	21	36
Lecco	Consorzio Consolida attraverso Coop. La Grande Casa e Coop. L'Arcobaleno	15	29
Lodi	Lodi per Monstar onlus	16	38
Lucera	Coop. Soc. a r.l. Xenia onlus	20	43
Macerata	GUS - Gruppo Umana Solidarietà	35	80
Manfredonia	Ass. P.A.S.E.R.	20	39

Ente locale	Ente gestore	N. posti	Persone accolte
Marsala	Consorzio Solidalia	15	72
Matera	Caritas Diocesana di Matera-Irsina	15	25
Milano	-	100	368
Modena	Il Comune di Modena non opera sul progetto con un Ente gestore ma in gestione diretta tramite appalto con il Consorzio di Solidarietà Sociale	45	95
Napoli	Ass. L.E.S.S. onlus	19	40
Narni	ATS - Ass. di Volontariato San Martino, Laboratorio I.D.E.A. Ass. di volontariato, CIDIS onlus	20	43
Ostini	Coop. Solidarietà e Rinnovamento	15	17
Padova	-	15	32
Palermo	Ass. Stella Maris Sicilia onlus	15	29
Parma	Centro Solidarietà L'Orizzonte	20	39
Perugia	Coop. Perugia	20	47
Pescara	Caritas	15	21
Pisa	Arci Comitato di Pisa	15	28
Pontedera	Ass. Accoglienza Toscana	23	38
Pordenone	Ass. Nuovi Vicini onlus	25	37
Portocannone	Ass. di Promozione Sociale Mondo Nuovo	15	23
Prato	Ass. Accoglienza Toscana	45	75
Ragusa	Fondazione S. Giovanni Battista	17	56
Ravenna	Consorzio per i Servizi Sociali	45	78
Riace	Ass. Città Futura	15	31
Rieti	ARI onlus Associazione Rieti Immigrant	15	27
Roma	ACISEL, Centro Astalli Ferrhotel Pedro Arrupe	150	1344
Rosignano Marittimo	Ass. Accoglienza Toscana	18	36
Rovigo	Coop. Soc. Porto Alegre	15	25
Salerno	Ass. Arci Salerno, Soc. Coop. Soc. Cassiopea	15	25
Santorso	Ass. Il Mondo della Città onlus	18	59
Sessa Aurunca	Assopace Aurunca onlus	18	24
Sesto Calende	Coop. Querce di Mamre	15	21
Sezze	Coop. Soc. Caribù	25	54
Siracusa	Alma Mater onlus	30	59
Todi	Istituto Artigianelli Crispolti	15	34
Torino	Coop. Soc. Progetto Tenda, Coop. Soc. Il Riparo, Centro Come Noi Sandro Pertini – Sermig di volontariato	50	125
Trapani	Coop. Soc. Badia Grande	15	65
Trento Provincia Autonoma	-	15	50
Trepuzzi	Arci Comitato Territoriale Lecce	15	30
Trieste	ICS - Consorzio Italiano di Solidarietà, Caritas	45	81
Udine	Ass. Nuovi Cittadini onlus	45	95
Unione Comuni Alta Sabina	-	25	42
Varese	Coop. Soc. Le Querce di Mamre	18	35
Venezia	Opere Riunite Buon Pastore, Coop. Soc. CO.GE.S, Coop. Soc. Il Villaggio Globale, Coop. Soc. La Famiglia onlus	75	179
Verona	CIR onlus Ente Morale, Coop. Soc. Comunità dei Giovani	20	42
Viterbo	Arci Solidarietà Viterbo	15	23
TOTALE		2082	5675

Scheda 2 – Progetti territoriali Sprar per persone appartenenti alle cosiddette categorie vulnerabili: enti locali, enti gestori, posti e accoglienza. Anno 2007

Ente locale	Ente gestore	N. posti	Persone accolte
Agrigento	Ass. Centri di Ascolto e di Accoglienza San Giuseppe Maria Tomasi onlus	20	80
Ascoli Piceno Provincia	Associazione On the Road onlus	15	27
Bari	Coop. Soc. CSISE	15	17
Bassano Romano	Arci Solidarietà Viterbo	20	21
Cagliari (provincia)	Associazione Cooperazione e Confronto onlus	15	19
Caronno Pertusella	Coop. Soc. Le Querce di Mamre (per conto di Caritas Ambrosiana)	15	18
Catania	Consorzio di Coop. Soc. Il Nodo	15	22
Crotone (provincia)	CO.PRO.S.S. Consorzio Provinciale per i servizi sociali	15	44
Matera	Associazione Tolbà Medici Volontari per lavoratori stranieri	15	19
Mazzarino	Associazione "I Girasoli" onlus	15	25
Modica	Coop. Soc. "Il Dono" onlus	15	39
Palermo	Associazione Stella Maris Sicilia onlus	20	41
Porto Palo Capo Passero	Coop. Soc. Karol Wojtyła	15	48
Porto San Giorgio	G.U.S. Guido Puletti onlus	25	61
Ragusa	Coop. Sociale onlus Il Dono	18	44
Roccagorga	Coop. Soc. Integrata a r.l. Karibù	15	30
San Pietro Vernotico	Arci Comitato Territoriale	15	29
Terni	ATS (Ass. di volontariato S. Martino, Arci NA, Laboratorio Idea, Cidis onlus) Cooperativa Articolo 4	16	17
Unione Comuni Antica Terra Di Lavoro	-	15	41
Venezia	Opere Riunite Buon Pastore	15	27
TOTALE		329	669

Tabella 1 – Enti attuatori di progetti territoriali Sprar nel 2007*

Enti locali	Posti categorie ordinarie	Posti categorie vulnerabili	Posti Economie	Posti ordinanza n. 3620	Totale posti
Acireale	20			8	28
Agrigento	15	20	16	30	81
Alice Bel Colle	15			5	20
Ancona	18		4	14	36
Ascoli Piceno (provincia)		15			15
Badolato	15		5	10	30
Bari	15	15		10	40
Barletta	20				20
Bassano Romano		20			20
Bergamo	15			5	20
Bitonto	42			6	48
Bologna	35			6	41
Borgo San Lorenzo	20				20
Breno	15				15
Brescia	20				20
Cagliari (provincia)		15			15
Caltanissetta	15			8	23
Caronno Pertusella	25	15			40
Caserta (provincia)	15				15
Cassino	20		3		23
Catania	21	15		4	40
Celleno	25		5	5	35
Chiesanuova	15			15	30
Codroipo	18				18
Comiso	20			10	30
Cosenza	25			10	35
Cremona	15				15
Crotone (provincia)	25	15		30	70
Fara Sabina	15				15
Ferrara	15			5	20
Fidenza	25				25
Firenze	45			5	50
Fiumicino	15				15
Foggia	20				20
Forlì	20		4		24
Galliciano	15				15
Genova	60			20	80
Grottaglie	20				20
Grottammare	15			5	20
Ivrea	21		4		25
Lecco	15			1	16

* in grassetto progetti nuovi rispetto al 2006

Enti locali	Posti categorie ordinarie	Posti categorie vulnerabili	Posti Economie	Posti ordinanza n. 3620	Totale posti
Lodi	16			3	19
Lucera	20			5	25
Macerata	35			10	45
Santorso/Malo	18				18
Manfredonia	20			5	25
Marsala	15			10	25
Matera	15	15		10	40
Mazzarino		15		5	20
Milano	100				100
Modena	45			5	50
Modica		15		10	25
Napoli	19			6	25
Narni	20		8	7	35
Ostuni	15				15
Padova	15			12	27
Palermo	15	20			35
Parma	20		4		24
Perugia	20		7		27
Pescara	15				15
Pisa	15		1	6	22
Pontedera	23				23
Pordenone	25				25
Porto San Giorgio		25	7	5	37
Portocannone	15			5	20
Portopalo di Capo Passero		15		10	25
Prato	45			5	50
Ragusa	17	18	4	7	46
Ravenna	45				45
Riace	15			7	22
Rieti	15			5	20
Roccagorga		15		5	20
Roma	150				150
Rosignano Marittimo	18				18
Rovigo	15			5	20
Salerno	15			5	20
San Pietro Vernotico		15		5	20
Sessa Aurunca	18			10	28
Sesto Calende	15				15
Sezze	25			10	35
Siracusa	30			23	53
Terni		16			16
Todi	15				15
Torino	50			10	60
Trapani	15			5	20

Enti locali	Posti categorie ordinarie	Posti categorie vulnerabili	Posti Economie	Posti ordinanza n. 3620	Totale posti
Trento (provincia)	15			8	23
Trepuzzi	15			5	20
Trieste	45		3	5	53
Udine	45		7	5	57
Unione Comuni Alta Sabina	25		4		29
Un. Comuni Antica Terra di Lavoro	15		30	45	
Varese	18				18
Venezia	75	15		20	110
Verona	20				20
Viterbo	15				15
	2082	329	86	501	2998

Enti locali non finanziati che hanno utilizzato le economie dell'anno precedente					
Aviano			10		
Conza della Campania			6		
Favara			12		
Stomara			15		
Posti totali 2007	2082	329	129	501	3041

**Tabella 2 - Beneficiari complessivi Sprar, per permesso di soggiorno.
Anno 2007**

Permesso soggiorno	Numero	%
Richiedenti asilo	2.571	41%
Rifugiati	848	13%
Protezione umanitaria	2.865	46%
Totale	6.284	100%

Tabella 3 – Beneficiari complessivi SPRAR suddivisi per sesso e Paese di provenienza⁹². Anno 2007

Nazionalità	Tot	% sul Tot.	Uomini	%	Donne	%	Minori anni 18	%
ERITREA	1456	23,17%	1006	69,09%	450	30,91%	229	15,73%
AFGHANISTAN	735	11,70%	675	91,84%	60	8,16%	126	17,14%
ETIOPIA	485	7,72%	286	58,97%	199	41,03%	74	15,26%
COSTA AVORIO	317	5,04%	253	79,81%	64	20,19%	19	5,99%
NIGERIA	298	4,74%	211	70,81%	87	29,19%	29	9,73%
TOGO	256	4,07%	194	75,78%	62	24,22%	13	5,08%
SOMALIA	254	4,04%	175	68,90%	79	31,10%	50	19,69%
SUDAN	248	3,95%	232	93,55%	16	6,45%	15	6,05%
TURCHIA	221	3,52%	159	71,95%	62	28,05%	52	23,53%
IRAQ	158	2,51%	136	86,08%	22	13,92%	26	16,46%
GUINEA	156	2,48%	133	85,26%	23	14,74%	5	3,21%
COLOMBIA	138	2,20%	73	52,90%	65	47,10%	36	26,09%
KOSOVO	134	2,13%	76	56,72%	58	43,28%	57	42,54%
CAMERUN	120	1,91%	80	66,67%	40	33,33%	9	7,50%
CONGO	112	1,78%	73	65,18%	39	34,82%	24	21,43%
IRAN	110	1,75%	93	84,55%	17	15,45%	11	10,00%
Serbia - Montenegro	86	1,37%	46	53,00%	40	46,00%	39	45,00%
Rep. Dem. Congo	82	1,31%	47	57,00%	35	42,00%	5	6,00%
GAMBIA	69	1,10%	63	91,30%	6	8,70%	3	4,35%
GHANA	64	1,02%	53	82,81%	11	17,19%	7	10,94%
LIBANO	64	1,02%	38	59,38%	26	40,63%	28	43,75%
SIERRA LEONE	64	1,02%	41	64,06%	23	35,94%	13	20,31%
LIBERIA	56	0,89%	49	87,50%	7	12,50%	5	8,93%
PALESTINA	44	0,70%	31	70,45%	13	29,55%	19	43,18%
ARMENIA	39	0,62%	24	61,54%	15	38,46%	7	17,95%
BANGLADESH	38	0,60%	37	97,37%	1	2,63%	1	2,63%
RUSSIA	34	0,54%	22	64,71%	12	35,29%	9	26,47%
SIRIA	34	0,54%	20	58,82%	14	41,18%	14	41,18%
ATZERBAIJAN	33	0,53%	20	60,61%	13	39,39%	8	24,24%
ROMANIA	29	0,46%	11	37,93%	18	62,07%	12	41,38%
GEORGIA	27	0,43%	17	62,96%	10	37,04%	5	18,52%
MACEDONIA	22	0,35%	14	63,64%	8	36,36%	10	45,45%
BURKINA FASO	20	0,32%	17	85,00%	3	15,00%	0	
MALI	17	0,27%	17	100,00%	0		1	5,88%
PAKISTAN	16	0,25%	13	81,25%	3	18,75%	3	18,75%
ANGOLA	15	0,24%	10	66,67%	5	33,33%	3	20,00%
CECENIA	15	0,24%	10	66,67%	5	33,33%	9	60,00%
NIGER	15	0,24%	13	86,67%	2	13,33%	2	13,33%
SERBIA	15	0,24%	8	53,33%	7	46,67%	7	46,67%

⁹² Le nazionalità dei beneficiari dello SPRAR sono registrate in maniera conforme a quanto indicato nei permessi di soggiorno.

Nazionalità	Tot	% sul Tot.	Uomini	%	Donne	%	Minori anni 18	%
EL SALVADOR	14	0,22%	9	64,00%	5	36,00%	4	28,00%
CIAD	13	0,21%	6	46,15%	7	53,85%	5	38,46%
UGANDA	12	0,19%	3	25,00%	9	75,00%	0	
INDIA	11	0,18%	8	72,73%	3	27,27%	0	
MAROCCO	10	0,16%	5	50,00%	5	50,00%	1	10,00%
CINA	9	0,14%	1	11,11%	8	88,89%	1	11,11%
CUBA	9	0,14%	5	55,56%	4	44,44%	2	22,22%
BENIN	7	0,11%	5	71,43%	2	28,57%	0	
BOSNIA	7	0,11%	5	71,43%	2	28,57%	1	14,29%
LIBIA	7	0,11%	5	71,43%	2	28,57%	3	42,86%
SRI LANKA	7	0,11%	5	71,43%	2	28,57%	0	
ALBANIA	6	0,10%	4	66,67%	2	33,33%	1	16,67%
APOLIDE	6	0,10%	6	100,00%	0		0	
SENEGAL	6	0,10%	5	83,33%	1	16,67%	0	
TUNISIA	6	0,10%	6	100,00%	0		0	
BURUNDI	5	0,08%	4	80,00%	1	20,00%	1	20,00%
GUINEA BISSAU	5	0,08%	5	100,00%	0		0	
BOLIVIA	4	0,06%	1	25,00%	3	75,00%	2	50,00%
MOLDAVIA	4	0,06%	3	75,00%	1	25,00%	0	
ALGERIA	3	0,05%	3	100,00%	0		0	
BIELORUSSIA	3	0,05%	2	66,67%	1	33,33%	0	
BRASILE	3	0,05%	1	33,33%	2	66,67%	2	66,67%
EGITTO	3	0,05%	3	100,00%	0		2	66,67%
KAZAKISTAN	3	0,05%	2	66,67%	1	33,33%	2	66,67%
MAURITANIA	3	0,05%	2	66,67%	1	33,33%	0	
NEPAL	3	0,05%	2	66,67%	1	33,33%	0	
Rep. Centrafricana	3	0,05%	3	100,00%	0		0	
UCRAINA	3	0,05%	2	66,67%	1	33,33%	0	
KENIA	2	0,03%	2	100,00%	0		0	
SEYCHELLES	2	0,03%	1	50,00%	1	50,00%	1	50,00%
BHUTAN	1	0,02%	1	100,00%	0		0	
FILIPPINE	1	0,02%	1	100,00%	0		0	
GABON	1	0,02%	0		1	100,00%	0	
GIBUTI	1	0,02%	1	100,00%	0		0	
HONDURAS	1	0,02%	0		1	100,00%	0	
MONTENEGRO	1	0,02%	1	100,00%	0		0	
RUANDA	1	0,02%	0		1	100,00%	0	
UZBEKISTAN	1	0,02%	0		1	100,00%	0	
ZIMBAWE	1	0,02%	0		1	100,00%	0	
	6.284		4.594	73,11%	1.690	26,89%	1.013	16,12%

Tabella 4 – Beneficiari progetti SPRAR per categorie ordinarie, suddivisi per sesso e Paese di provenienza⁹³. Anno 2007

Nazionalità	Tot	% sul Tot.	Uomini	%	Donne	%	Minori anni 18	%
ERITREA	1311	23,02%	938	71,55%	373	28,45%	171	13,04%
AFGHANISTAN	677	11,89%	623	92,02%	54	7,98%	101	14,92%
ETIOPIA	423	7,43%	263	62,17%	160	37,83%	57	13,48%
COSTA AVORIO	294	5,16%	239	81,29%	55	18,71%	10	3,40%
NIGERIA	263	4,62%	199	75,67%	64	24,33%	16	6,08%
TOGO	247	4,34%	189	76,52%	58	23,48%	9	3,64%
SUDAN	232	4,07%	217	93,53%	15	6,47%	14	6,03%
SOMALIA	211	3,70%	152	72,04%	59	27,96%	38	18,01%
TURCHIA	203	3,56%	144	70,94%	59	29,06%	50	24,63%
GUINEA	144	2,53%	127	88,19%	17	11,81%	2	1,39%
IRAQ	139	2,44%	124	89,21%	15	10,79%	16	11,51%
KOSSOVO	134	2,35%	76	56,72%	58	43,28%	57	42,54%
COLOMBIA	129	2,26%	67	51,94%	62	48,06%	34	26,36%
CAMERUN	111	1,95%	75	67,57%	36	32,43%	6	5,41%
IRAN	103	1,81%	89	86,41%	14	13,59%	9	8,74%
CONGO	96	1,69%	63	65,63%	33	34,38%	18	18,75%
REP. DEM. CONGO	76	1,34%	45	60,00%	31	40,00%	1	1,33%
SERBIA-MONTENEG.	76	1,34%	39	51,00%	37	48,00%	33	43,00%
GAMBIA	66	1,16%	63	95,45%	3	4,55%	2	3,03%
SIERRA LEONE	56	0,98%	37	66,07%	19	33,93%	10	17,86%
LIBERIA	54	0,95%	47	87,04%	7	12,96%	4	7,41%
GHANA	52	0,91%	47	90,38%	5	9,62%	3	5,77%
LIBANO	52	0,91%	34	65,38%	18	34,62%	22	42,31%
ARMENIA	39	0,68%	24	61,54%	15	38,46%	7	17,95%
PALESTINA	37	0,65%	24	64,86%	13	35,14%	14	37,84%
BANGLADESH	34	0,60%	33	97,06%	1	2,94%	1	2,94%
RUSSIA	34	0,60%	22	64,71%	12	35,29%	9	26,47%
ROMANIA	29	0,51%	11	37,93%	18	62,07%	12	41,38%
ATZERBAIJAN	26	0,46%	16	61,54%	10	38,46%	6	23,08%
GEORGIA	26	0,46%	16	61,54%	10	38,46%	5	19,23%
SIRIA	24	0,42%	16	66,67%	8	33,33%	10	41,67%
MACEDONIA	22	0,39%	14	63,64%	8	36,36%	10	45,45%
BURKINA FASO	18	0,32%	15	83,33%	3	16,67%	0	
MALI	17	0,30%	17	100,00%	0		1	5,88%
ANGOLA	15	0,26%	10	66,67%	5	33,33%	3	20,00%
CECENIA	14	0,25%	9	64,29%	5	35,71%	8	57,14%
CIAD	13	0,23%	6	46,15%	7	53,85%	5	38,46%
NIGER	13	0,23%	12	92,31%	1	7,69%	1	7,69%
PAKISTAN	13	0,23%	12	92,31%	1	7,69%	2	15,38%

⁹³ Le nazionalità dei beneficiari dello SPRAR sono registrate in maniera conforme a quanto indicato nei permessi di soggiorno.

Nazionalità	Tot	% sul Tot.	Uomini	%	Donne	%	Minori anni 18	%
UGANDA	12	0,21%	3	25,00%	9	75,00%	0	
INDIA	11	0,19%	8	72,73%	3	27,27%	0	
SALVADOR	10	0,18%	6	60,00%	4	40,00%	4	40,00%
SERBIA	10	0,18%	5	50,00%	5	50,00%	4	40,00%
CUBA	9	0,16%	5	55,56%	4	44,44%	2	22,22%
MAROCCO	8	0,14%	4	50,00%	4	50,00%	1	12,50%
BENIN	7	0,12%	5	71,43%	2	28,57%	0	
BOSNIA	7	0,12%	5	71,43%	2	28,57%	1	14,29%
LIBIA	7	0,12%	5	71,43%	2	28,57%	3	42,86%
SRI LANKA	7	0,12%	5	71,43%	2	28,57%	0	
ALBANIA	6	0,11%	4	66,67%	2	33,33%	1	16,67%
APOLIDE	6	0,11%	6	100,00%	0		0	
SENEGAL	6	0,11%	5	83,33%	1	16,67%	0	
TUNISIA	6	0,11%	6	100,00%	0		0	
BURUNDI	5	0,09%	4	80,00%	1	20,00%	1	20,00%
BOLIVIA	4	0,07%	1	25,00%	3	75,00%	2	50,00%
EL SALVADOR	4	0,07%	3	75,00%	1	25,00%	0	
GUINEA BISSAU	4	0,07%	4	100,00%	0		0	
MOLDAVIA	4	0,07%	3	75,00%	1	25,00%	0	
ALGERIA	3	0,05%	3	100,00%	0		0	
BIELORUSSIA	3	0,05%	2	66,67%	1	33,33%	0	
BRASILE	3	0,05%	1	33,33%	2	66,67%	2	66,67%
CINA	3	0,05%	1	33,33%	2	66,67%	0	
KAZAKISTAN	3	0,05%	2	66,67%	1	33,33%	2	66,67%
MAURITANIA	3	0,05%	2	66,67%	1	33,33%	0	
NEPAL	3	0,05%	2	66,67%	1	33,33%	0	
UCRAINA	3	0,05%	2	66,67%	1	33,33%	0	
KENIA	2	0,04%	2	100,00%	0		0	
REP.CENTROAFRICANA	2	0,04%	2	100,00%	0		0	
SEYCHELLES	2	0,04%	1	50,00%	1	50,00%	1	50,00%
BHUTAN	1	0,02%	1	100,00%	0		0	
EGITTO	1	0,02%	1	100,00%	0		0	
FILIPPINE	1	0,02%	1	100,00%	0		0	
GABON	1	0,02%	0		1	100,00%	0	
GIBUTI	1	0,02%	1	100,00%	0		0	
HONDURAS	1	0,02%	0		1	100,00%	0	
MONTENEGRO	1	0,02%	1	100,00%	0		0	
RUANDA	1	0,02%	0		1	100,00%	0	
UZBEKISTAN	1	0,02%	0		1	100,00%	0	
ZIMBAWE	1	0,02%	0		1	100,00%	0	
	5.696		4.266	74,89%	1.430	25,11%	801	14,06%

Tabella 5 – Beneficiari progetti SPRAR per categorie vulnerabili, suddivisi per sesso e Paese di provenienza⁹⁴. Anno 2007

Nazionalità	Tot	% sul Tot.	Uomini	%	Donne	%	Minori anni 18	%
ERITREA	156	23,71%	74	47,44%	82	52,56%	59	37,82%
AFGHANISTAN	63	9,57%	57	90,48%	6	9,52%	27	42,86%
ETIOPIA	63	9,57%	23	36,51%	40	63,49%	17	26,98%
SOMALIA	45	6,84%	23	51,11%	22	48,89%	13	28,89%
NIGERIA	38	5,78%	14	36,84%	24	63,16%	13	34,21%
COSTA AVORIO	25	3,80%	16	64,00%	9	36,00%	9	36,00%
IRAQ	21	3,19%	13	61,90%	8	38,10%	11	52,38%
LIBANO	21	3,19%	10	47,62%	11	52,38%	12	57,14%
CONGO	18	2,74%	11	61,11%	7	38,89%	7	38,89%
TURCHIA	18	2,74%	15	83,33%	3	16,67%	2	11,11%
SUDAN	17	2,58%	16	94,12%	1	5,88%	1	5,88%
GHANA	16	2,43%	10	62,50%	6	37,50%	4	25,00%
COLOMBIA	13	1,98%	8	61,54%	5	38,46%	4	30,77%
GUINEA	12	1,82%	6	50,00%	6	50,00%	3	25,00%
SIERRA LEONE	11	1,67%	6	54,55%	5	45,45%	4	36,36%
TOGO	11	1,67%	6	54,55%	5	45,45%	4	36,36%
Serbia-Montenegro	10	1,52%	7	70,00%	3	30,00%	6	60,00%
SIRIA	10	1,52%	4	40,00%	6	60,00%	4	40,00%
CAMERUN	9	1,37%	5	55,56%	4	44,44%	3	33,33%
IRAN	9	1,37%	5	55,56%	4	44,44%	3	33,33%
PALESTINA	8	1,22%	7	87,50%	1	12,50%	5	62,50%
RUSSIA	8	1,22%	5	62,50%	3	37,50%	3	37,50%
ATZERBAIJAN	7	1,06%	4	57,14%	3	42,86%	2	28,57%
REP. DEM. CONGO	7	1,06%	2	28,57%	5	71,43%	4	57,14%
CINA	6	0,91%	0		6	100,00%	1	16,67%
BANGLADESH	5	0,76%	5	100,00%	0		0	
GAMBIA	5	0,76%	2	40,00%	3	60,00%	1	20,00%
SERBIA	5	0,76%	3	60,00%	2	40,00%	3	60,00%
PAKISTAN	4	0,61%	2	50,00%	2	50,00%	1	25,00%
ARMENIA	2	0,30%	1	50,00%	1	50,00%	0	
BURKINA FASO	2	0,30%	2	100,00%	0		0	
EGITTO	2	0,30%	2	100,00%	0		2	100,00%
LIBERIA	2	0,30%	2	100,00%	0		1	50,00%
MAROCO	2	0,30%	1	50,00%	1	50,00%	0	
NIGER	2	0,30%	1	50,00%	1	50,00%	1	50,00%
CECENIA	1	0,15%	1	100,00%	0		1	100,00%
CIAD	1	0,15%	1	100,00%	0		0	
GEORGIA	1	0,15%	1	100,00%	0		0	
GUINEA BISSAU	1	0,15%	1	100,00%	0		0	
Rep. Centrafricana	1	0,15%	1	100,00%	0		0	
	658		373	56,69%	285	43,31%	231	35,11%

⁹⁴ Le nazionalità dei beneficiari dello SPRAR sono registrate in maniera conforme a quanto indicato nei permessi di soggiorno.

**Tabella 6 – Beneficiari progetti SPRAR suddivisi per continente di provenienza⁹⁵.
Anno 2007**

AFRICA		ASIA		AMERICA LATINA	
ERITREA	1462	AFGHANISTAN	735	COLOMBIA	138
ETIOPIA	485	IRAQ	158	EL SALVADOR	14
COSTA AVORIO	317	IRAN	110	CUBA	9
NIGERIA	298	LIBANO	64	BOLIVIA	4
TOGO	256	PALESTINA	44	BRASILE	3
SOMALIA	254	ARMENIA	39	FILIPPINE	1
SUDAN	248	RUSSIA	34	HONDURAS	1
GUINEA	156	SIRIA	34	TOTALE AMERICA LATINA	170
CAMERUN	120	ATZERBAIJAN	33		
CONGO	112	GEORGIA	27		
REP. DEM. CONGO	82	PAKISTAN	16		
GAMBIA	69	CECENIA	15	AFRICA	4.237
GHANA	64	INDIA	11	ASIA	1.356
SIERRA LEONE	64	CINA	9	EUROPA	521
LIBERIA	56	SRI LANKA	7	AMERICA LATINA	170
BANGLADESH	38	MOLDAVIA	4	TOTALI	6.284
BURKINA FASO	20	BIELORUSSIA	3		
MALI	17	KAZAKISTAN	3		
ANGOLA	15	NEPAL	3		
NIGER	15	UCRAINA	3		
CIAD	13	SEYCHELLES	2		
UGANDA	12	BHUTAN	1		
MAROCCO	10	UZBEKISTAN	1		
BENIN	7	TOTALE ASIA	1.356		
LIBIA	7				
SENEGAL	6				
TUNISIA	6				
BURUNDI	5				
GUINEA BISSAU	5	EUROPA			
ALGERIA	3	TURCHIA	221		
EGITTO	3	KOSSOVO	134		
MAURITANIA	3	SERBIA-MONTEN.	86		
Rep. Centrafricana	3	ROMANIA	29		
KENIA	2	MACEDONIA	22		
GABON	1	SERBIA	15		
GIBUTI	1	BOSNIA	7		
RUANDA	1	ALBANIA	6		
ZIMBAWE	1	MONTENEGRO	1		
TOTALE AFRICA	4.237	TOTALE EUROPA	521		

⁹⁴ Le nazionalità dei beneficiari dello SPRAR sono registrate in maniera conforme a quanto indicato nei permessi di soggiorno.

Tabella 7 – Beneficiari progetti SPRAR suddivisi per fasce di età. Anno 2007

Fasce d'età	Complessivi	%	Maschi	%	Femmine	%
0 - 5 anni	463	7,37%	240	5,22%	223	13,20%
6 - 10 anni	204	3,25%	110	2,39%	94	5,56%
11 - 17 anni	272	4,33%	167	3,64%	105	6,21%
18 - 25 anni	1834	29,19%	1411	30,71%	423	25,03%
26 - 30 anni	1590	25,30%	1221	26,58%	369	21,83%
31 - 35 anni	976	15,53%	752	16,37%	224	13,25%
36 - 40 anni	518	8,24%	388	8,45%	130	7,69%
41 - 50 anni	339	5,39%	249	5,42%	90	5,33%
51 - 60 anni	70	1,11%	44	0,96%	26	1,54%
61 - 90 anni	18	0,29%	12	0,26%	6	0,36%
TOTALI	6.284		4.594		1.690	

Tabella 8 – Beneficiari progetti SPRAR per categorie ordinarie, suddivisi per fasce di età. Anno 2007

Fasce d'età	Complessivi	%	Maschi	%	Femmine	%
0 - 5 anni	374	6,57%	195	4,57%	179	12,52%
6 - 10 anni	173	3,04%	90	2,11%	83	5,80%
11 - 17 anni	208	3,65%	121	2,84%	87	6,08%
18 - 25 anni	1655	29,06%	1308	30,66%	347	24,27%
26 - 30 anni	1494	26,23%	1170	27,43%	324	22,66%
31 - 35 anni	906	15,91%	723	16,95%	183	12,80%
36 - 40 anni	483	8,48%	366	8,58%	117	8,18%
41 - 50 anni	325	5,71%	241	5,65%	84	5,87%
51 - 60 anni	61	1,07%	41	0,96%	20	1,40%
61 - 90 anni	17	0,30%	11	0,26%	6	0,42%
TOTALI	5.696		4.266		1.430	

Tabella 9 – Beneficiari progetti SPRAR per categorie vulnerabili, suddivisi per fasce di età. Anno 2007

Fasce d'età	Complessivi	%	Maschi	%	Femmine	%
0 - 5 anni	97	14,74%	50	13,40%	47	16,49%
6 - 10 anni	36	5,47%	24	6,43%	12	4,21%
11 - 17 anni	70	10,64%	50	13,40%	20	7,02%
18 - 25 anni	193	29,33%	112	30,03%	81	28,42%
26 - 30 anni	109	16,57%	57	15,28%	52	18,25%
31 - 35 anni	80	12,16%	36	9,65%	44	15,44%
36 - 40 anni	41	6,23%	26	6,97%	15	5,26%
41 - 50 anni	19	2,89%	12	3,22%	7	2,46%
51 - 60 anni	10	1,52%	4	1,07%	6	2,11%
61 - 90 anni	3	0,46%	2	0,54%	1	0,35%
TOTALI	658		373		285	

**Tabella 10 – Beneficiari progetti SPRAR, suddivisi tra nuclei familiari e singoli.
Anno 2007**

Composizione nucleo familiare	Numero famiglie	Totale componenti
2 Componenti	313 (47%)	626
3 Componenti	177 (27%)	531
4 Componenti	91 (14%)	364
5 Componenti	49 (7%)	245
6 Componenti	18 (3%)	108
7 Componenti	1 (0,1%)	7
8 Componenti	5 (1%)	40
9 Componenti	4 (0,9%)	36
Totale numero nuclei familiari	658	
Totali componenti nuclei familiari		1.957
Totali beneficiari singoli		4.327
Totale beneficiari (comp.nuclei + singoli)		6.284

Tabella 11 – Beneficiari progetti SPRAR per categorie ordinarie, suddivisi tra nuclei familiari e singoli. Anno 2007

Composizione nucleo familiare	Numero famiglie	Totale componenti
2 Componenti	244 (44%)	488
3 Componenti	152 (28%)	456
4 Componenti	80 (15%)	320
5 Componenti	44 (8%)	220
6 Componenti	15 (3%)	90
7 Componenti	1 (0,1%)	7
8 Componenti	5 (1%)	40
9 Componenti	3 (0,9%)	27
Totale numero nuclei familiari	544	
Totali componenti nuclei familiari		1.648
Totali beneficiari singoli		4.048
Totale beneficiari (comp.nuclei + singoli)		5.696

Tabella 12 – Beneficiari progetti SPRAR per categorie vulnerabili, suddivisi tra nuclei familiari e singoli. Anno 2007

Composizione nucleo familiare	Numero famiglie	Totale componenti
2 Componenti	77 (61%)	154
3 Componenti	26 (21%)	78
4 Componenti	13 (10%)	52
5 Componenti	6 (5%)	30
6 Componenti	3 (2%)	18
9 Componenti	1 (1%)	9
Totale numero nuclei familiari	126	
Totali componenti nuclei familiari		341
Totali beneficiari singoli		317
Totale beneficiari (comp.nuclei + singoli)		658

**Tabella 13 – Beneficiari progetti SPRAR, per titolo di studio nel Paese di origine.
Anno 2007**

Titoli di studio nel paese d'origine	complessivi	ordinari	vulnerabili
Nessun titolo di studio	21%	20%	28%
Elementare	21%	21%	25%
Media	23%	24%	19%
Superiore	28%	28%	20%
Laurea	7%	7%	8%
	100%	100%	100%

**Tabella 14 – Beneficiari progetti SPRAR, per modalità di ingresso in Italia.
Anno 2007**

Titoli di studio nel paese d'origine	Complessivi	Ordinari	Vulnerabili
Sbarco	79%	78%	81%
Frontiera aeroportuale	12%	12%	10%
Rientri Dublino	6%	7%	3%
Nascita in Italia	3%	3%	6%
	100%	100%	100%

**Tabella 15 – Beneficiari progetti SPRAR, per Stati europea di provenienza per
“rientri Dublino”. Anno 2007**

Nazione	Complessivi	%	Uomini	%	Donne	%	Minori	%
GERMANIA	29	23%	20	26%	9	19%	10	25%
SVEZIA	24	19%	16	21%	8	17%	10	24%
GRAN BRETAGNA	20	16%	11	14%	9	20%	9	22%
AUSTRIA	16	13%	10	13%	6	13%	4	10%
NORVEGIA	15	12%	9	11%	6	13%	4	10%
BELGIO	9	7%	5	6%	4	9%	3	7%
FRANCIA	8	6%	5	6%	3	7%	1	2%
PAESI BASSI	2	2%	1	1%	1	2%	0	0%
DANIMARCA	1	1%	1	1%	0	0%	0	0%
LUSSEMBURGO	1	1%	1	1%	0	0%	0	0%
TOTALE	125	100%	79	100%	46	100%	41	100%

Tabella 16 – Prefetture che hanno inoltrato richieste di accoglienza al Servizio centrale ai sensi del D.lgs. n. 140/2005. Anno 2007

Prefettura	Totali Segnalazioni	% Segnalazioni	Risposte positive	Risposte negative	Femmine	Maschi	Minori	Singoli	Unità di nuclei familiari
Varese	225	22,5%	220	5	83	142	48	115	110
Venezia	105	10,5%	105	0	20	85	2	100	5
Ancona	100	10,0%	75	25	12	88	10	77	23
Torino	92	9,2%	90	2	30	62	4	85	7
Bologna	51	5,1%	37	14	12	39	7	38	13
Como	50	5,0%	15	35	2	48	0	48	2
Ferrara	41	4,1%	32	9	18	23	0	41	0
Bolzano	34	3,4%	33	1	5	29	4	26	8
Firenze	31	3,1%	31	0	3	28	2	26	5
Rovigo	27	2,7%	27	0	5	22	4	17	10
Udine	25	2,5%	20	5	11	14	10	1	24
Alessandria	18	1,8%	16	2	2	16	1	15	3
Forlì - Cesena	17	1,7%	17	0	2	15	1	14	3
Bergamo	16	1,6%	6	10	1	15	1	13	3
Gorizia	15	1,5%	11	4	2	13	0	13	2
Padova	15	1,5%	15	0	5	10	2	9	6
Agrigento	11	1,1%	11	0	4	7	0	11	0
Modena	11	1,1%	11	0	2	9	3	5	6
Napoli	11	1,1%	11	0	2	9	0	11	0
Roma	10	1,0%	7	3	3	7	1	5	5
Trapani	10	1,0%	4	6	2	8	0	10	0
Genova	8	0,8%	8	0	2	6	1	5	3
Cremona	7	0,7%	7	0	3	4	4	0	7
Lecco	7	0,7%	7	0	2	5	0	7	0
Verona	7	0,7%	7	0	4	3	4	1	6
Reggio Emilia	6	0,6%	6	0	3	3	2	0	6
Siracusa	5	0,5%	5	0	3	2	3	0	5
Vercelli	5	0,5%	4	1	2	3	0	5	0
Crotone	4	0,4%	0	4	0	4	0	4	0
Lodi	4	0,4%	4	0	1	3	0	4	0
Lucca	4	0,4%	4	0	0	4	2	0	4
Trieste	4	0,4%	3	1	0	4	0	4	0
Verbano Cusio Ossola	4	0,4%	3	1	1	3	0	2	2
Vicenza	4	0,4%	4	0	1	3	0	4	0
Cuneo	3	0,3%	3	0	1	2	0	3	0
Ravenna	3	0,3%	3	0	1	2	0	3	0
Bari	2	0,2%	2	0	1	1	0	2	0
Pesaro Urbino	2	0,2%	2	0	1	1	0	0	2
Catania	1	0,1%	1	0	0	1	0	1	0
La Spezia	1	0,1%	1	0	0	1	0	1	0
Macerata	1	0,1%	1	0	0	1	0	1	0
Novara	1	0,1%	1	0	1	0	0	1	0
Pescara	1	0,1%	1	0	1	0	0	1	0
Pordenone	1	0,1%	1	0	0	1	0	1	0
44 Prefetture	1.000	100%	872	128	254	746	116	730	270

Tabella 17 - Nazionalità dei richiedenti asilo segnalati dalle Prefetture. Anno 2007

Nazionalità	Totale segnalazioni	Femmine	Maschi	Minori	Singoli	Nuclei familiari
Afghanistan	159	19	140	17	122	37
Nigeria	140	55	85	5	131	9
Turchia	61	9	52	6	42	19
Costa D'Avorio	53	11	42	0	53	0
Togo	51	10	41	1	49	2
Libano	48	17	31	23	7	41
Iraq	48	6	42	7	28	20
Camerun	40	12	28	0	40	0
Iran	38	7	31	4	26	12
Serbia	34	8	26	8	13	21
Pakistan	29	2	27	1	26	3
Kosovo	24	6	18	9	4	20
Rep.Dem.Congo	22	8	14	4	16	6
Guinea	22	7	15	3	15	7
Somalia	21	12	9	5	13	8
Eritrea	19	4	15	2	16	3
Congo	17	6	11	2	14	3
Sierra Leone	15	4	11	0	13	2
Siria	13	4	9	3	5	8
Russia	11	3	8	3	4	7
Etiopia	10	3	7	0	10	0
Sudan	9	3	6	0	9	0
Sri Lanka	8	2	6	2	5	3
Burkina Faso	8	2	6	0	6	2
Cina	7	7	0	0	3	4
Cuba	7	3	4	0	1	6
Bangladesh	6	0	6	0	6	0
Liberia	6	2	4	0	6	0
Ghana	5	0	5	0	5	0
Gambia	4	0	4	0	4	0
Armenia	4	1	3	1	1	3
El Salvador	4	0	4	2	0	4
Colombia	3	2	1	0	1	2
Georgia	3	2	1	0	3	0
Nepal	3	1	2	0	1	2
Marocco	2	0	2	0	2	0
Palestina	1	0	1	0	1	0
Altro	45	18	27	10	30	15
TOTALE	1.000	256	744	118	731	269

**Tabella 18 – Servizi realizzati dai progetti territoriali SPRAR
(ordinari e vulnerabili). Anno 2007**

Tipologia di servizio	Protezione umanitaria	Richiedente asilo	Rifugiato	Totale	%
assistenza sanitaria - accompagnamento	1908	1355	599	3862	10,40%
assistenza sanitaria - consultorio familiare	319	150	99	568	1,53%
assistenza sanitaria – psicologica	452	253	130	835	2,25%
assistenza sanitaria - specialistica	871	664	344	1879	5,06%
assistenza sociale - accompagnamento	1403	1160	425	2988	8,05%
assistenza sociale - pratiche amministrative	1619	1239	516	3374	9,09%
assistenza sociale - prima alfabetizzazione	1266	919	349	2534	6,83%
attività multiculturali - animazione per adulti	618	416	231	1265	3,41%
attività multiculturali - animazione per ragazzi	169	139	67	375	1,01%
attività multiculturali - attività sportive	181	200	83	464	1,25%
attività multiculturali - laboratori	272	197	110	579	1,56%
attività multiculturali - ludoteca	65	41	20	126	0,34%
inserimento scolastico dei minori - doposcuola	121	53	54	228	0,61%
inserimento scolastico dei minori - nido	47	24	11	82	0,22%
inserimento scolastico dei minori - scuola materna	66	34	20	120	0,32%
inserimento scolastico dei minori - scuola obbligo	133	139	53	325	0,88%
mediazione linguistico-culturale - in ambito alloggiativo	578	318	195	1091	2,94%
mediazione linguistico-culturale - in ambito lavorativo	663	279	198	1140	3,07%
mediazione linguistico-culturale - in ambito legale	691	512	209	1412	3,80%
mediazione linguistico-culturale - in ambito sanitario	923	579	266	1768	4,76%
mediazione linguistico-culturale - in ambito sociale	1100	652	308	2060	5,55%
orientamento e informazione legale - accompagnamento	871	754	263	1888	5,09%
orientamento e informazione legale - consulenza	783	649	270	1702	4,58%
orientamento e informazione legale - ricorso	64	146	6	216	0,58%
orientamento e informazione legale - vertenze	5	11	4	20	0,05%
servizi per alloggio - accompagnamento	337	146	146	629	1,69%
servizi per alloggio - contributi alle spese	275	140	112	527	1,42%
servizi per alloggio - intermediazione	296	59	142	497	1,34%
servizi per inserimento lavorativo - accompagnamento	958	428	338	1724	4,64%
servizi per inserimento lavorativo – accomp. borsa lavoro	168	83	63	314	0,85%
servizi per inserimento lavorativo – accomp. tirocinio formativo	135	49	56	240	0,65%
servizi per inserimento lavorativo - bilancio di competenze	510	247	164	921	2,48%
servizi per inserimento lavorativo - certificazione di competenze	42	9	17	68	0,18%
servizi per inserimento lavorativo – redazione curriculum vitae	703	353	228	1284	3,46%
servizi per inserimento lavorativo – riconosc. titoli di studio	8	2	7	17	0,05%
	18.620	12.399	6.103	37.122	100,00

Tabella 19 – Servizi realizzati dai progetti territoriali SPRAR (ordinari e vulnerabili), in favore di beneficiari di sesso maschile. Anno 2007

Tipologia di servizio	Protezione umanitaria	Richiedente asilo	Rifugiato	Totale	%
assistenza sanitaria - accompagnamento	1195	943	385	2523	9,86%
assistenza sanitaria - consultorio familiare	110	53	26	189	0,74%
assistenza sanitaria - psicologica	250	170	70	490	1,91%
assistenza sanitaria - specialistica	924	810	280	1154	4,51%
assistenza sociale - accompagnamento	924	604	201	2014	7,87%
assistenza sociale - pratiche amministrative	1086	667	225	2344	9,16%
assistenza sociale - prima alfabetizzazione	914	474	136	1861	7,27%
attività multiculturali - animazione per adulti	453	330	170	953	3,72%
attività multiculturali - animazione per ragazzi	96	111	38	245	0,96%
attività multiculturali - attività sportive	162	184	75	421	1,64%
attività multiculturali - laboratori	163	146	62	371	1,45%
attività multiculturali - ludoteca	26	33	12	71	0,28%
inserimento scolastico dei minori - doposcuola	62	48	34	144	0,56%
inserimento scolastico dei minori - nido	29	11	5	45	0,18%
inserimento scolastico dei minori - scuola materna	34	20	10	64	0,25%
inserimento scolastico dei minori - scuola obbligo	68	98	30	196	0,77%
mediazione linguistico-culturale - in ambito alloggiativo	397	249	138	784	3,06%
mediazione linguistico-culturale - in ambito lavorativo	491	222	145	858	3,35%
mediazione linguistico-culturale - in ambito legale	469	385	151	1005	3,93%
mediazione linguistico-culturale - in ambito sanitario	593	393	170	1156	4,52%
mediazione linguistico-culturale - in ambito sociale	738	474	198	1410	5,51%
orientamento e informazione legale - accompagnamento	622	608	189	1419	5,54%
orientamento e informazione legale - consulenza	553	490	178	1221	4,77%
orientamento e informazione legale - ricorso	48	121	4	173	0,68%
orientamento e informazione legale - vertenze	5	7	4	16	0,06%
servizi per alloggio - accompagnamento	226	114	103	443	1,73%
servizi per alloggio - contributi alle spese	209	102	75	386	1,51%
servizi per alloggio - intermediazione	187	51	89	327	1,28%
servizi per inserimento lavorativo - accompagnamento	720	316	249	1285	5,02%
servizi per inserimento lavorativo - accompagnamento borsa lavoro	118	60	44	222	0,87%
servizi per inserimento lavorativo - accompagnamento tirocinio formativo	98	37	39	174	0,68%
servizi per inserimento lavorativo - bilancio di competenze	325	173	107	605	2,36%
servizi per inserimento lavorativo - certificazione di competenze	28	6	13	47	0,18%
servizi per inserimento lavorativo - redazione curriculum vitae	528	278	163	969	3,79%
servizi per inserimento lavorativo - riconoscimento titoli di studio	6	1	5	12	0,05%
	12.436	9.091	4.070	25.597	100,00

Tabella 20 – Servizi realizzati dai progetti territoriali SPRAR (ordinari e vulnerabili), in favore di beneficiarie. Anno 2007

Tipologia di servizio	Protezione umanitaria	Richiedente asilo	Rifugiato	Totale	%
assistenza sanitaria - accompagnamento	713	412	214	1339	11,62%
assistenza sanitaria - consultorio familiare	209	97	73	379	3,29%
assistenza sanitaria - psicologica	202	83	60	345	2,99%
assistenza sanitaria - specialistica	368	222	135	725	6,29%
assistenza sociale - accompagnamento	479	350	145	974	8,45%
assistenza sociale - pratiche amministrative	533	336	161	1030	8,94%
assistenza sociale - prima alfabetizzazione	352	217	104	673	5,84%
attività multiculturali - animazione per adulti	165	86	61	312	2,71%
attività multiculturali - animazione per ragazzi	73	28	29	130	1,13%
attività multiculturali - attività sportive	19	16	8	43	0,37%
attività multiculturali - laboratori	109	51	48	208	1,80%
attività multiculturali - ludoteca	39	8	8	55	0,48%
inserimento scolastico dei minori - doposcuola	59	5	20	84	0,73%
inserimento scolastico dei minori - nido	18	13	6	37	0,32%
inserimento scolastico dei minori - scuola materna	32	14	10	56	0,49%
inserimento scolastico dei minori - scuola obbligo	65	41	23	129	1,12%
mediazione linguistico-culturale - in ambito alloggiativo	181	69	57	307	2,66%
mediazione linguistico-culturale - in ambito lavorativo	172	57	53	282	2,45%
mediazione linguistico-culturale - in ambito legale	222	127	58	407	3,53%
mediazione linguistico-culturale - in ambito sanitario	330	186	96	612	5,31%
mediazione linguistico-culturale - in ambito sociale	362	178	110	650	5,64%
orientamento e informazione legale - accompagnamento	249	146	74	469	4,07%
orientamento e informazione legale - consulenza	230	159	92	481	4,17%
orientamento e informazione legale - ricorso	16	25	2	43	0,37%
orientamento e informazione legale - vertenze	0	4	0	4	0,03%
servizi per alloggio - accompagnamento	111	32	43	186	1,61%
servizi per alloggio - contributi alle spese	66	38	37	141	1,22%
servizi per alloggio - intermediazione	109	8	53	170	1,48%
servizi per inserimento lavorativo - accompagnamento	238	112	89	439	3,81%
servizi per inserimento lavorativo - accompagnamento borsa lavoro	50	23	19	92	0,80%
servizi per inserimento lavorativo - accompagnamento tirocinio formativo	37	12	17	66	0,57%
servizi per inserimento lavorativo - bilancio di competenze	185	74	57	316	2,74%
servizi per inserimento lavorativo - certificazione di competenze	14	3	4	21	0,18%
servizi per inserimento lavorativo - redazione curriculum vitae	175	75	65	315	2,73%
servizi per inserimento lavorativo - riconoscimento titoli di studio	2	1	2	5	0,04%
	6.184	3.308	2.033	11.525	100,00

Tabella 21 – Servizi realizzati dai progetti territoriali SPRAR (ordinari e vulnerabili), in favore di beneficiari appartenenti alle c.d. “categorie ordinarie”. Anno 2007

Tipologia di servizio	Protezione umanitaria	Richiedente asilo	Rifugiato	Totale	%
assistenza sanitaria - accompagnamento	1555	1102	515	3172	10,37%
assistenza sanitaria - consultorio familiare	222	124	80	426	1,39%
assistenza sanitaria - psicologica	308	168	111	587	1,92%
assistenza sanitaria - specialistica	712	547	290	1549	5,06%
assistenza sociale - accompagnamento	1166	992	334	2492	8,14%
assistenza sociale - pratiche amministrative	1349	1062	457	2868	9,37%
assistenza sociale - prima alfabetizzazione	1072	776	312	2160	7,06%
assistenza sociale - servizi alla persona	532	348	207	1087	3,55%
Attività multiculturali - animazione per adulti	532	348	207	1087	3,55%
Attività multiculturali - animazione per ragazzi	87	77	46	210	0,69%
attività multiculturali - attività sportive	152	156	73	381	1,25%
attività multiculturali - laboratori	185	129	95	409	1,34%
attività multiculturali - ludoteca	33	26	11	70	0,23%
inserimento scolastico dei minori - doposcuola	89	31	39	159	0,52%
inserimento scolastico dei minori - nido	34	17	8	59	0,19%
inserimento scolastico dei minori - scuola materna	57	29	15	101	0,33%
inserimento scolastico dei minori - scuola obbligo	105	97	30	232	0,76%
mediazione linguistico-culturale - in ambito alloggiativo	474	244	169	887	2,90%
mediazione linguistico-culturale - in ambito lavorativo	544	203	176	923	3,02%
mediazione linguistico-culturale - in ambito legale	558	406	182	1146	3,74%
mediazione linguistico-culturale - in ambito sanitario	754	452	227	1433	4,68%
mediazione linguistico-culturale - in ambito sociale	928	538	267	1733	5,66%
orientamento e informazione legale - accompagnamento	708	658	231	1597	5,22%
orientamento e informazione legale - consulenza	646	531	237	1414	4,62%
orientamento e informazione legale - ricorso	63	135	6	204	0,67%
orientamento e informazione legale - vertenze	5	7	4	16	0,05%
servizi per alloggio - accompagnamento	256	115	137	508	1,66%
servizi per alloggio - contributi alle spese	256	122	104	482	1,58%
servizi per alloggio - intermediazione	253	52	132	437	1,43%
servizi per inserimento lavorativo - accompagnamento	815	356	312	1483	4,85%
servizi per inserimento lavorativo - accompagnamento borsa lavoro	142	60	53	255	0,83%
servizi per inserimento lavorativo - accompagnamento tirocinio formativo	127	47	53	227	0,74%
servizi per inserimento lavorativo - bilancio di competenze	421	181	145	747	2,44%
servizi per inserimento lavorativo - certificazione di competenze	24	2	9	35	0,11%
servizi per inserimento lavorativo - redazione curriculum vitae	599	288	208	1095	3,58%
servizi per inserimento lavorativo - riconoscimento titoli di studio	8	2	7	17	0,06%
	14.259	9.481	4.355	28.095	100,00

Tabella 22 – Servizi realizzati dai progetti territoriali SPRAR (ordinari e vulnerabili), in favore di beneficiari appartenenti alle c.d. “categorie vulnerabili”. Anno 2007

Tipologia di servizio	Protezione umanitaria	Richiedente asilo	Rifugiato	Totale	%
assistenza sanitaria - accompagnamento	353	253	84	690	10,58%
assistenza sanitaria - consultorio familiare	97	26	19	142	2,18%
assistenza sanitaria - psicologica	144	85	19	248	3,80%
assistenza sanitaria - specialistica	159	117	54	330	5,06%
assistenza sociale - accompagnamento	237	168	91	496	7,61%
assistenza sociale - pratiche amministrative	270	177	59	506	7,76%
assistenza sociale - prima alfabetizzazione	194	143	37	374	5,74%
attività multiculturali - animazione per adulti	86	68	24	178	2,73%
attività multiculturali - animazione per ragazzi	82	62	21	165	2,53%
attività multiculturali - attività sportive	29	44	10	83	1,27%
attività multiculturali - laboratori	87	68	15	170	2,61%
attività multiculturali - ludoteca	32	15	9	56	0,86%
inserimento scolastico dei minori - doposcuola	32	22	15	69	1,06%
inserimento scolastico dei minori - nido	13	7	3	23	0,35%
inserimento scolastico dei minori - scuola materna	9	5	5	19	0,29%
inserimento scolastico dei minori - scuola obbligo	28	42	23	93	1,43%
mediazione linguistico-culturale - in ambito alloggiativo	104	74	26	204	3,13%
mediazione linguistico-culturale - in ambito lavorativo	119	76	22	217	3,33%
mediazione linguistico-culturale - in ambito legale	133	106	27	266	4,08%
mediazione linguistico-culturale - in ambito sanitario	169	127	39	335	5,14%
mediazione linguistico-culturale - in ambito sociale	172	114	41	327	5,01%
orientamento e informazione legale - accompagnamento	163	96	32	291	4,46%
orientamento e informazione legale - consulenza	137	118	33	288	4,42%
orientamento e informazione legale - ricorso	1	11	0	12	0,18%
orientamento e informazione legale - vertenze					0,06
servizi per alloggio - accompagnamento	81	31	9	121	1,86%
servizi per alloggio - contributi alle spese	19	18	8	45	0,69%
servizi per alloggio - intermediazione	43	7	10	60	0,92%
servizi per inserimento lavorativo - accompagnamento	143	72	26	241	3,70%
servizi per inserimento lavorativo - accompagnamento borsa lavoro	26	23	10	59	0,90%
servizi per inserimento lavorativo - accompagnamento tirocinio formativo	8	2	3	13	0,20%
servizi per inserimento lavorativo - bilancio di competenze	89	66	19	174	2,67%
servizi per inserimento lavorativo - certificazione di competenze	18	7	8	33	0,51%
servizi per inserimento lavorativo - redazione curriculum vitae	104	65	20	189	2,90%
	3.381	2.319	821	6.521	100,00

ABBREVIAZIONI

ANCI – Associazione nazionale dei comuni italiani

CARA – Centri di accoglienza per richiedenti asilo

CDI – Centri di identificazione

CIE – Centri di identificazione ed espulsione

CPT – Centri di permanenza temporanea e assistenza

FER – Fondo europeo per i rifugiati

FNPSA – Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo

MSNARA – Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo

PNA – Programma nazionale asilo

SPRAR – Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI DICEMBRE 2008

presso la tipolitografia GRASSO ANTONINO sas
via Anicio Paolino, 27 - 00178 Roma - Tel. 06 78358662
E-mail: tipografiagrasso@grassosas.com

SERVIZIO CENTRALE

via dell'Arco di Travertino, 11 - 00178 Roma

tel. 06 76980811 - fax 06 6792962

www.serviziocentrale.it

e-mail: info@serviziocentrale.it