Rapporto annuale
del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati

Anno 2009/2010

SPRAR

Sistema di Protezione
per Richiedenti Asilo e Rifugiati

anci

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI
E L'IMMIGRAZIONE

CITTALIA
fondazione anci ricerche

Rapporto annuale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati

Anno 2009/2010

SPRAR

Sistema di Protezione
per Richiedenti Asilo e Rifugiati

anci

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI
E L'IMMIGRAZIONE

CITTALIA
fondazione anci ricerche

Il Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati 2009/2010 è stato coordinato e curato da Alessandra Caldarozzi, Monia Giovannetti e Raffaela Milano della Fondazione Cittalia – Anci ricerche.

I capitoli sono stati redatti:
capitolo 1 da Alessandra Caldarozzi
capitolo 2 dal Servizio centrale SPRAR
capitolo 3 da Federica Fioretti
capitolo 4 da Monia Giovannetti
capitolo 5 da Maurizio Saggion

Si ringraziano per la collaborazione:
Servizio centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati;
Area Welfare, Ufficio Immigrazione dell'ANCI;
Direzione centrale dei Servizi civili per l'immigrazione e l'asilo del Ministero dell'Interno, in particolare il Viceprefetto Angelo Carbone e Giorgio Guglielmino;
Tutti coloro che hanno contribuito con le loro testimonianze alla ricostruzione dei dieci anni di attività dello SPRAR.

Il presente rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al mese di ottobre 2010

Codice ISBN 978-88-6306-026-3

Progetto grafico e impaginazione:
HaunagDesign, Roma

Finito di stampare nel mese di dicembre 2010 da Tipografia Grasso Antonino sas, Roma

Indice

Presentazione ..... pag. 5
Introduzione ..... " 7

Capitolo 1

I dieci anni del sistema nazionale di protezione
dei richiedenti asilo e dei rifugiati ..... " 9

Capitolo 2

La rete dello SPRAR e l'accoglienza nel 2009 ..... " 65

Capitolo 3

Verso l'autonomia: inserimento economico-territoriale
delle persone in accoglienza dello SPRAR ..... " 95

Capitolo 4

Il fenomeno delle migrazioni forzate ..... " 141

Capitolo 5

I processi di autonomia dei richiedenti e titolari
di protezione internazionale tra resilienza e capitale sociale ..... " 207

Conclusioni ..... " 241
Allegato Statistico ..... " 243

Presentazione

del Prefetto **Angela Pria**
Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione
del Ministero dell'Interno

Nell'introdurre il "*Rapporto SPRAR 2009/2010*" mi piace richiamare, per l'attualità e l'importanza del messaggio in essi contenuto, due brani tratti rispettivamente dalla Costituzione conciliare "*Gaudium et Spes*" e dall'enciclica "*Sollecitudo rei socialis*".
Nel dicembre del '65 Papa Paolo VI scriveva: "*E mentre il mondo avverte così lucidamente la sua unità e la mutua **interdipendenza** dei singoli in una necessaria **solidarietà**, violentemente viene spinto in direzioni opposte da forze che si combattono; infatti, permangono ancora gravi contrasti politici, sociali, economici, razziali e ideologici, né è venuto meno il pericolo di una guerra capace di annientare ogni cosa*".
Vent'anni più tardi, un Papa "venuto da lontano", da un Paese che aveva subito violente politiche di discriminazione razziale e ideologica, osservava che: "*Si tratta, innanzitutto, dell'**interdipendenza**, sentita come sistema determinante di relazioni nel mondo contemporaneo, nelle sue componenti economica, culturale, politica e religiosa, e assunta come categoria morale. Quando l'interdipendenza viene così riconosciuta, la correlativa risposta, come atteggiamento morale e sociale, come «virtù», è la **solidarietà**. Questa, dunque, non è un sentimento di vaga compassione o di superficiale intenerimento per i mali di tante persone, vicine o lontane. Al contrario, è la determinazione ferma e perseverante di impegnarsi per il bene comune: ossia per il bene di tutti e di ciascuno perché tutti siamo veramente responsabili di tutti...*"... "*L'esercizio della solidarietà all'interno di ogni società è valido, quando i suoi componenti si riconoscono tra di loro come persone. Coloro che contano di più, disponendo di una porzione più grande di beni e di servizi comuni, si sentano responsabili dei più deboli e siano disposti a condividere quanto possiedono. I più deboli, da parte loro, nella stessa linea di solidarietà, non adottino un atteggiamento puramente passivo o distruttivo del tessuto sociale, ma, pur rivendicando i loro legittimi diritti, facciano quanto loro spetta per il bene di tutti. I gruppi intermedi, a loro volta, non insistano egoisticamente nel loro particolare interesse, ma rispettino gli interessi degli altri...*".
In tutti e due i passi ricorrono, non a caso, i termini di "*interdipendenza*" e di "*solidarietà*".
In un mondo globalizzato come quello attuale l'interdipendenza fra i popoli e gli Stati è ancora più forte che nel passato, con la conseguenza che, talvolta, sia le politiche di sviluppo, sia gli squilibri di sistema sono in grado di riverberare in modo immediato i loro effetti sull'intero pianeta. E così le guerre e le conseguenti discriminazioni per motivi di razza, religione, nazionalità, per l'appartenenza a un determinato gruppo sociale o per ragioni politiche sono all'origine del triste fenomeno dell'esilio dei popoli o di parte di essi: un vero e proprio dramma che continua a crescere in tutto il mondo.

Spetta naturalmente alla comunità internazionale farsi carico del problema ed intervenire in modo efficace e solidale. Ed è proprio la solidarietà che deve costituire la base della legislazione dei Paesi giuridicamente più evoluti in tema di riconoscimento e tutela dello "*status*" di rifugiato.
Anche l'Italia ha fatto e fa la sua parte con un sistema di garanzie costituzionali e con una legislazione ordinaria al passo con i tempi.
In tale contesto si colloca lo SPRAR che nelle politiche nazionali di assistenza e integrazione dei richiedenti asilo costituisce un collaudato sistema che, anche per la sinergica ed efficace collaborazione fra lo Stato, gli enti locali e il mondo dell'associazionismo laico e religioso, ha determinato diffuse *best practices* apprezzate dall'Unione Europea.
Le attività sinergiche realizzate nello SPRAR hanno consentito in dieci anni di dare concreta risposta anche agli obblighi che l'Unione Europea e le convenzioni internazionali impongono allo Stato in materia di asilo.
È stato un percorso fruttuoso, seppur con difficoltà tecniche e finanziarie, per i risultati raggiunti che devono rappresentare non punti di arrivo ma stimoli per il raggiungimento di ulteriori traguardi.
Il rapporto illustra il concreto cammino dell'Italia nel fare l'accoglienza e l'integrazione dei titolari di protezione internazionale, ponendo in luce il radicamento sul territorio – dalle aree metropolitane ai piccoli comuni – della fattiva solidarietà, presupposto essenziale per una vera politica di coesione sociale fra i cittadini e gli stranieri.
Per la riconosciuta valenza strategica dello SPRAR il Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione – è impegnato a proseguire l'opera di sostegno e di miglioramento di questo sistema di *governance* multilivello dei fenomeni connessi alla protezione internazionale.

Introduzione

di **Flavio Zanonato**
Sindaco di Padova,
Vice Presidente ANCI con delega all'immigrazione

Nei suoi dieci anni di vita, il Sistema di protezione è cresciuto, si è diffuso, si è stabilizzato. Sono più che raddoppiati i posti in accoglienza, giunti a 3694, che hanno permesso di accogliere più di 8.000 persone nel 2009. Sono passate da 50 a 123 le amministrazioni locali coinvolte, consentendo la diffusione della rete sul territorio in modo sempre più capillare, coinvolgendo territori differenti, di diverse dimensioni e rappresentativi di realtà sociali eterogenee. È raddoppiato il numero di servizi erogati per ciascun beneficiario. Negli anni, il Sistema ha anche considerevolmente aumentato il numero delle persone più vulnerabili accolte, quali minori soli, donne in gravidanza, persone in condizioni di disabilità e di disagio mentale, ed è parallelamente andata crescendo la disponibilità di servizi specializzati ad essi rivolti. Il bando di recente emanazione, che permette di progettare per tre anni e amplia l'intervento di sostegno alle vulnerabilità, è una chiara indicazione della direzione di marcia intrapresa. Sono risultati importanti, che dimostrano senza ombra di dubbio la validità di un modello che trae la sua efficacia dalla centralità di Comuni e Province, dalla stretta sinergia con le amministrazioni centrali, in particolare il Ministero dell'Interno, dalla condivisione di obiettivi, visione e quotidiano impegno con gli attori nazionali e locali del terzo settore. Una visione che ha sempre messo al centro di ogni scelta, a prescindere dal colore politico dei Governi che si sono succeduti, siano essi nazionali o delle città, la tutela dei diritti.

Non solo. La dinamicità del modello è stata confermata anche dal forte aumento del numero dei posti finanziati, parallelamente al picco negli arrivi registrato nel 2008, riuscendo a far fronte alla cosiddetta "emergenza sbarchi": il Sistema, cioè, ha saputo evolvere rapidamente in risposta ai cambiamenti del fenomeno migratorio (e delle politiche), consentendo ai territori di poter rispondere ai bisogni emergenti.

Questi risultati non possono tuttavia consentirci di considerare pienamente raggiunto l'obiettivo fissato dieci anni fa, che è quello di garantire piena tutela e compiuta integrazione a tutti i richiedenti asilo, rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e umanitaria presenti nel nostro paese.

Da una parte, rimangono le criticità collegate alla capienza dello SPRAR. L'aumento del numero di posti in accoglienza raggiunto in questi anni non è sufficiente. Rimangono infatti escluse circa un migliaio di persone in "lista di attesa", a cui bisogna aggiungere un numero indefinito di richiedenti asilo e rifugiati che non vengono neanche segnalati allo SPRAR. Il primo passo per estendere la capacità ricettiva del sistema di accoglienza, come condiviso anche con il Ministero dell'Interno, è la creazione di un unico sistema nazionale asilo.

In Italia, infatti, si sono istituiti negli ultimi anni altri "sistemi paralleli" di accoglienza che dallo SPRAR si differenziano per criteri, risorse destinate e metodologie di interventi (centri governativi, centri polifunzionali e progetti di resettlement). Lo abbiamo già segnalato in diverse sedi, ma è necessario ribadirlo: un'adeguata azione di coordinamento tra questi diversi sistemi è essenziale, al fine di ottimizzare le risorse, economiche ed umane, investite; rendere omogenei i tempi, le modalità di accoglienza e le procedure amministrative; potenziare i servizi, in modo da evitare la duplicazione degli interventi in alcuni casi e ovviare alla loro mancanza in altri.
Lo SPRAR, con la sua organizzazione in strutture prevalentemente medie e piccole, attivate da 130 amministrazioni locali disseminate su tutto il territorio nazionale, è l'unico sistema che permette la costruzione di percorsi di integrazione mirati e la sostenibilità dell'impatto per i territori. Il potenziamento dello SPRAR e il rafforzamento dell'azione sinergica tra ANCI e Ministero dell'Interno consentirebbero la costruzione di un unico sistema asilo nazionale già consolidato, in grado di offrire standard omogenei in termini di accoglienza e costi.
Dall'altra parte, l'esigenza di chi accoglie, Comuni e associazioni, è di avere la possibilità di offrire a rifugiati e richiedenti asilo, così come agli altri cittadini stranieri residenti, l'opportunità di una positiva integrazione sul territorio, attraverso un percorso che li accompagni verso la piena autonomia. Come illustrato in questo rapporto, è del 42% la percentuale di persone uscite dal Sistema "per avvenuta integrazione". Tenendo anche conto del contesto di crisi globale che ha caratterizzato lo scorso anno, si tratta di un buon risultato. Ma non è, non può essere sufficiente.
Perché l'integrazione non è un fatto ideologico, come a volte viene raccontato, ma una esigenza molto concreta, portatrice di benessere, sicurezza e coesione non solo a favore dei beneficiari stessi, ma dell'intera comunità locale di appartenenza.
Cessata l'emergenza sbarchi, siamo tornati ora, se così si può dire, all'emergenza "ordinaria". La forte riduzione degli arrivi nell'arco di quest'anno - che pure pone seri interrogativi sulle attuali possibilità di accesso alla protezione internazionale per le persone in fuga dai conflitti o in grave pericolo per altri motivi - permette tuttavia di aprire una nuova fase, consentendo a Comuni e Province di poter rispondere in modo più sistematico ai bisogni, in termini non solo di accoglienza ma anche di integrazione.
Dal Rapporto emerge un altro dato interessante. I risultati migliori, in termini di integrazione, si ottengono dai progetti ubicati nei Comuni medi e piccoli (da 5.000 a 40.000 abitanti), mentre sui territori con più di 250.000 abitanti si riscontrano percorsi più faticosi. Si conferma dunque l'analisi che l'ANCI propone da tempo: la via italiana all'integrazione va costruita a partire dalla valorizzazione delle comunità locali, ipotizzando un "modello locale di integrazione", nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà e del ruolo di Province e Comuni, anche piccoli e medi, come enti di prossimità, quindi più vicini ai bisogni e alle opportunità con cui quotidianamente i cittadini stranieri si trovano a confrontarsi.

Infine, uno sguardo verso il futuro. Sono 529 i bambini nati nello SPRAR dal 2005 al 2009. Vorrei dedicare a loro questo decennale, perché abbiano la possibilità di sentire di appartenere ad un paese di opportunità, che tutela i loro diritti.

I dieci anni del sistema nazionale di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati

1

Parte prima
Alcuni dati di sintesi per una lettura del decennio trascorso

Sono trascorsi dieci anni dall'avvio del Sistema di protezione nazionale per richiedenti asilo e rifugiati. Le pagine che seguono ripercorrono questi dieci anni[1] per analizzare l'evolversi del Sistema di protezione nel più generale contesto dell'attuazione del diritto di asilo in Italia.
Nella prima parte del capitolo sarà analizzata l'evoluzione del Sistema assumendo quattro macro variabili interpretative: a) la rete territoriale degli attori locali; b) i progetti di accoglienza; c) i beneficiari; d) le risorse finanziarie. Per ciascuna di queste variabili, sulla base dei dati raccolti per ciascun anno, saranno ricostruiti i trend evolutivi. L'analisi di tipo quantitativo così delineata, ha permesso, a seguito di una interpretazione qualitativa del dato, di individuare le quattro principali macro fasi maggiormente rappresentative del Sistema di protezione nei dieci anni dalla sua nascita. Nella seconda parte del capitolo saranno quindi ricostruite le fasi salienti dei dieci anni, anche grazie alle testimonianze di alcuni tra i protagonisti di questa esperienza[2].

1. L'analisi diacronica assume come periodo di riferimento gli anni che vanno dal 2001 al 2009. Tuttavia, ponendosi la necessità di effettuare una analisi tra dati confrontabili, non sempre, per tutte le categorie analizzate, è stato possibile fare riferimento allo stesso arco temporale. In alcuni casi infatti, il confronto ha assunto come anni di riferimento il periodo 2003-2009. Ciò si è determinato poiché, in particolare nei primi anni, non vi era una forma sistematizzata di raccolta dei dati come è poi stato a seguito della istituzionalizzazione della banca dati dello SPRAR.
2. Sono stati ascoltati come testimoni privilegiati: Luca Pacini, Fabio Sturani, Riccardo Compagnucci, Gianfranco Schiavone, Danilo Parodi, Rosanna Marcato e Nicoletta Rutigliano. Il ruolo ricoperto da ciascuno di essi sarà indicato nella seconda parte del capitolo dove saranno riportate le opinioni di ciascuno.

1
La rete territoriale degli attori locali

Caratteristica centrale del Sistema di protezione, sin dal suo avvio, è stata la rete territoriale, nell'ambito di un sistema di *governance* multilivello.

Alla fine degli anni '90, le prime iniziative attivate al livello territoriale per l'accoglienza dei rifugiati, in particolare in risposta alla situazione critica dei Balcani, hanno visto protagoniste le organizzazioni del terzo settore. L'attivazione del Programma Nazionale Asilo e, successivamente, dello SPRAR segnano una fondamentale novità dal punto di vista degli attori territoriali. Infatti, fermo restando il ruolo, insostituibile, degli organismi del terzo settore, gli enti locali assumono una nuova centralità che si manifesta attraverso una nuova responsabilità dell'accoglienza, condivisa a livello centrale e locale, dal Governo, con il ministero dell'Interno, e dagli enti locali.

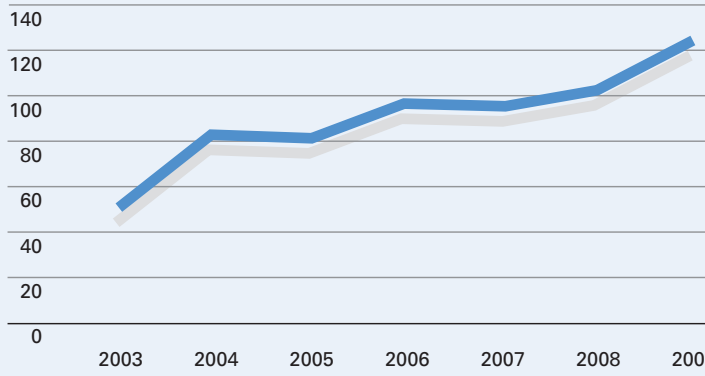
BOX 1 L'istituzione e lo sviluppo del Sistema di protezione nazionale

Risale agli anni 1999-2000 lo sviluppo di una serie di esperienze di accoglienza al livello locale di richiedenti asilo e di rifugiati, condotte su iniziativa di organizzazioni del terzo settore e di enti locali. Alla luce di tali esperienze, nel 2001 il Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, con l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR) hanno siglato un protocollo di intesa per la realizzazione del "Programma Nazionale Asilo" (PNA).
Nel 2002, nel quadro della legge sull'immigrazione (L. 189/02), il sistema venne istituzionalizzato con la costituzione del "Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati" (SPRAR). Con la stessa legge viene istituita anche la struttura di coordinamento del sistema – il Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali la cui gestione è affidata dal Ministero dell'Interno all'ANCI con apposita convenzione.

Gli attori territoriali della rete sono, dunque, gli enti locali, in qualità di enti responsabili di progetto, e le organizzazioni del terzo settore, in qualità di enti attuatori. In realtà, molti altri sono gli attori locali che partecipano attivamente, a vario titolo e con ruoli differenti (partenariato attivo, collaborazioni, ecc.) alla vita dei progetti territoriali, come le scuole, gli uffici del lavoro, le ASL, le associazioni di volontariato. Il potenziale di integrazione dei progetti SPRAR è proprio il frutto dell'azione coordinata di questa pluralità di soggetti, coinvolti sia in modo formale (ad esempio, attraverso protocolli di intesa) che in via informale.
La rete degli attori locali nel corso dei 10 anni è andata via via consolidandosi, mostrando una continua e crescente adesione degli enti locali alla rete SPRAR. Dato, quest'ultimo, che assume maggior rilievo se si considera che tali enti aderiscono allo SPRAR esclusivamente su base volontaria.

Infatti, se nel 2003 i Comuni titolari dei progetti territoriali erano complessivamente 50, nel 2009 hanno raggiunto il numero di 123[3]. Nello specifico, nel 2003 la quasi totalità degli enti aderenti erano amministrazioni comunali (in totale 49), mentre solo un Consorzio Intercomunale Socio-assistenziale aderiva alla rete; nel 2009, invece, la composizione degli enti locali era così articolata: 104 Comuni, 16 Province, 3 Unioni dei Comuni, evidenziando una crescente attenzione all'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati anche da parte di altri livelli istituzionali, come appunto le Province e le Unioni dei comuni.
Come mostra la figura 1, l'analisi diacronica evidenzia la costante crescita nel numero di enti locali che negli anni hanno aderito alla rete SPRAR, con un forte incremento registrato in particolare nel corso del 2009, anche a fronte di una diminuzione degli sbarchi e delle domande. Malgrado la tendenza sia da considerarsi positiva nel suo carattere evolutivo, è comunque auspicabile un ampliamento ulteriore della rete, ancora insufficiente a rispondere totalmente alle esigenze e richieste provenienti dai richiedenti.

Fig. 1 Gli enti locali aderenti alla rete SPRAR. Anni 2003 – 2009. V.A.



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Servizio centrale SPRAR

3. Gli enti locali che hanno presentato progetti sia per le categorie ordinarie che per quelle vulnerabili sono complessivamente 15. Nel complesso, quindi, i progetti finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo sono 138.

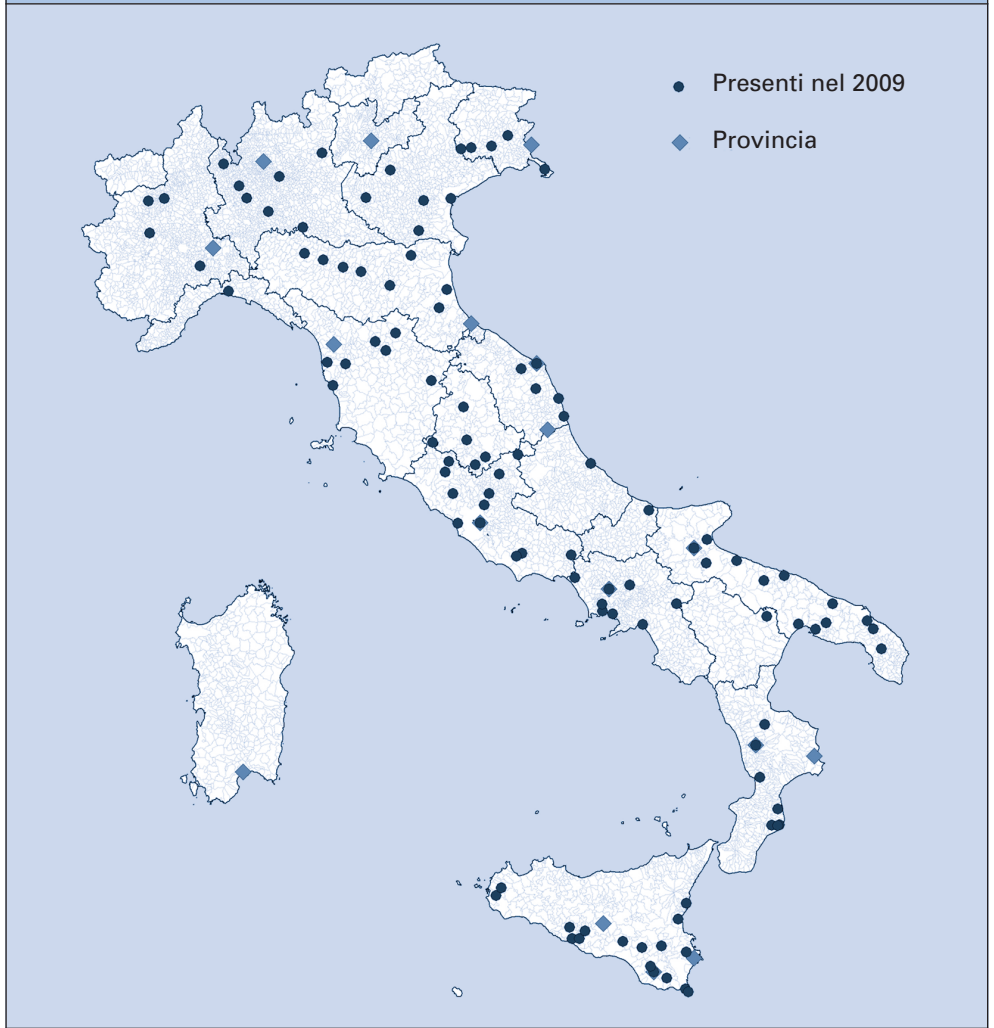
Considerando invece la distribuzione degli enti locali sul territorio, e come questa si sia modificata nel corso degli anni, la rappresentazione grafica delle mappe sotto riportate mostra con evidenza come nel 2009 la rete dello SPRAR abbia subito una considerevole diffusione sul territorio. Nel 2003 sono la Puglia, la Toscana, la Lombardia, l'Emilia Romagna, la Sicilia e il Piemonte le regioni con il maggior numero

Distribuzione geografica degli enti locali aderenti alla rete SPRAR
Aggregazione per Regione – Anno 2003
Mappa 1

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Servizio centrale SPRAR

di comuni aderenti alle rete SPRAR. Il 2009, oltre a far registrare una maggiore diffusione dei centri SPRAR su tutto il territorio, denota due elementi ulteriori: la copertura, prossima alla totalità, delle regioni in cui è presente almeno un centro SPRAR; la presenza, oltre che di comuni aderenti alla rete, anche di alcune province (dieci in tutto).

Distribuzione geografica degli enti locali aderenti alla rete SPRAR
Aggregazione per Regione – Anno 2009
Mappa 2



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Servizio centrale SPRAR

1.1. La permanenza degli enti locali nello SPRAR

Nel corso degli anni vi è stato un certo tasso di turn over tra gli enti locali, determinato dalle scelte riconducibili alle amministrazioni locali. Ad ogni modo, il tasso di permanenza nella rete dei comuni è piuttosto elevato. Lo dimostra il fatto che dei primi 50 comuni che nel 2003 aderivano alla rete SPRAR, ben 36 ne fanno ancora parte (il 72%), a testimonianza di una elevata fidelizzazione al sistema (tabella 1). Se andiamo poi ad evidenziare in che misura l'ente ha mantenuto la sua "fidelizzazzione" alla rete, considerando, oltre che l'adesione, anche il numero di posti finanziati dai progetti, si rileva un incremento totale positivo, seppur lieve (il 14,1% di posti in più). Nello specifico dei singoli comuni, in alcuni casi, vi è stato un incremento che ha raggiunto oltre il 77%, per converso, per altri comuni, vi è stata una forte diminuzione dei posti finanziati. Ciò è da attribuirsi a fattori diversi. Ad esempio, in alcune situazioni di emergenza, come quella verificatasi nel 2008, vi è stato un incremento dei finanziamenti confluiti nei posti straordinari. Più in generale, la tendenza privilegiata dal Ministero è stata quella di concorrere ad un ampliamento della rete degli enti locali sul territorio; finanziando quindi un maggior numero di enti locali, pur mantenendo lo stesso numero di posti.

Tab. 1 Gli enti locali presenti nella rete SPRAR V.A. e differenza % Anni 2003 e 2009 (segue)

Ente locale attuatore del progetto territoriale nel 2003*	Posti finanziati nel 2003	Posti finanziati nel 2009	differenza % 2003-2009
Agrigento	10	45	77,8
Aviano	41		
Badolato	16	15	-6,7
Bari	20	30	33,3
Bisceglie	10		
Bitonto	50	43	-16,3
Borgo San Lorenzo	14	20	30,0
C.I.S.A. Con. Asti Sud	25		
Caronno Pertusella	23	40	42,5
Carpignano Salentino	12		
Catania	26	36	27,8

* Evidenziati con colore più scuro gli enti locali presenti sia nel 2003 che nel 2009
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Servizio centrale SPRAR

Tab. 1 Gli enti locali presenti nella rete SPRAR V.A. e differenza % Anni 2003 e 2009 (segue)

Ente locale attuatore del progetto territoriale nel 2003*	Posti finanziati nel 2003	Posti finanziati nel 2009	differenza % 2003-2009
Celleno	28	25	-12,0
Chiesanuova	42	15	-180,0
Como	33		
Cremona	12	15	20,0
Crotone-Isola Capo Rizzuto	25		
Firenze	37	45	17,8
Forli	23	20	-15,0
Genova	43	82	47,6
Gorizia	15		
Ivrea	21	21	0,0
Lecco	40		
Lodi	16	16	0,0
Lucera	22		
Malo	18		
Matera	12	30	60,0
Modena	62	45	-37,8
Monopoli	10		
Ostuni	12	15	20,0
Parma	18	20	10,0
Perugia	27	22	-22,7
Pisa	12	15	20,0
Poggio A Caiano	60		
Pontedera	56	23	-143,5

* Evidenziati con colore più scuro gli enti locali presenti sia nel 2003 che nel 2009
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Servizio centrale SPRAR

Tab. 1 Gli enti locali presenti nella rete SPRAR V.A. e differenza % Anni 2003 e 2009 (segue)

Ente locale attuatore del progetto territoriale nel 2003*	Posti finanziati nel 2003	Posti finanziati nel 2009	differenza % 2003-2009
Ragusa	22	38	42,1
Ravenna	44	45	2,2
Riace	17	15	-13,3
Rieti	19	25	24,0
Rosignano Marittimo	31		
Rovigo	12	15	20,0
Serrapetrona	30		
Sessa Aurunca	15	18	16,7
Sesto Calende	10		
Sezze	22	25	12,0
Siracusa	23	40	42,5
Todi	10	15	33,3
Torino	30	70	57,1
Trieste	53	50	-6,0
Udine	39	55	29,1
Venezia	97	95	-2,1
Totale	**983**	**1.144**	**14,1**

* Evidenziati con colore più scuro gli enti locali presenti sia nel 2003 che nel 2009
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Servizio centrale SPRAR

1.2. L'ampiezza demografica dei Comuni appartenenti alla rete SPRAR

Una caratteristica preminente dello SPRAR è rappresentata dal coinvolgimento di comuni anche di piccole dimensioni. La partecipazione di tali comuni al sistema contribuisce da una parte a semplificare la gestione delle aree metropolitane e dei territori di primo arrivo, dall'altra, permette, in molti casi, la realizzazione di processi di integrazione di lungo periodo di successo[4]. E ciò è anche il segnale che il tema dell'accoglienza coinvolge territori differenti, con diverse dimensioni e strutture, rappresentativi di realtà sociali eterogenee.
Dall'analisi dell'ampiezza demografica dei comuni aderenti alla rete SPRAR, emerge una sostanziale continuità circa l'adesione alla rete per fasce demografiche. Infatti, riguardo ai piccoli comuni (con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti), si registra una percentuale sostanzialmente identica, erano il 14% quelli presenti nel 2005, sono il 14,5% quelli presenti nel 2009. Ed è interessante notare come degli undici comuni presenti nel 2005, ben otto sono ancora presenti nel 2009. Mentre alcuni enti locali aderisco allo SPRAR per un bisogno oggettivo di accoglienza sul proprio territorio, per altri la partecipazione alla rete esula dalla presenza in loco di richiedenti asilo e rifugiati.
La percentuale più alta dei comuni aderenti allo SPRAR risulta essere, nel 2005 così come nel 2009, quella dei comuni di dimensione medio-grande (tra i 30.000 e i 100.000 abitanti). Questi sono infatti il 34,5% nel 2005 e il 27,6% nel 2009.

1.3. La distribuzione degli enti locali nelle singole regioni

Come è stato descritto in precedenza, nel 2009 gli enti locali che aderiscono alla rete SPRAR sono distribuiti in larga parte su tutto il territorio nazionale in modo da garantire una copertura pressoché totale.
Andiamo invece ora a fotografare lo stato dell'arte dell'accoglienza a livello regionale, ovvero verificando in che misura le regioni accolgono i richiedenti di protezione internazionale e i rifugiati all'interno dei loro territori. Anche in questo caso saranno messi a confronto i dati rilevati nel 2003 con quelli del 2009.
Dalla tabella 2 emerge come nel 2003 la presenza di enti locali aderenti allo SPRAR offriva una copertura regionale pari al 75%, nel 2009 si registra una maggiore diffusione territoriale degli enti aderenti, tale da garantire una copertura regionale del 95% (nel 2003 gli enti locali erano presenti in 15 regioni su 20, nel 2009 in 19 regioni su 20). In tutte le regione, tranne la Valle d'Aosta, è presente almeno un ente locale aderente alla rete SPRAR. Se poi andiamo a verificare in che misura vi è stata una modifica, in senso positivo o negativo, nel numero degli enti locali aderenti allo SPRAR per ciascuna regione, notiamo come i valori assumono tutti un segno positivo, con incrementi considerevoli. Una valutazione allo stesso modo positiva può essere fatta

4. *I volti dell'integrazione. Il ruolo delle comunità locali, dei cittadini e dei mass media nei processi di inclusione dei rifugiati in Italia*. Cittalia – Fondazione ANCI ricerche – 2010.

prendendo in considerazione il numero dei posti finanziati per ciascuna regione. Solo in due casi regionali si registra una lieve diminuzione dei posti messi a disposizione dagli enti locali.

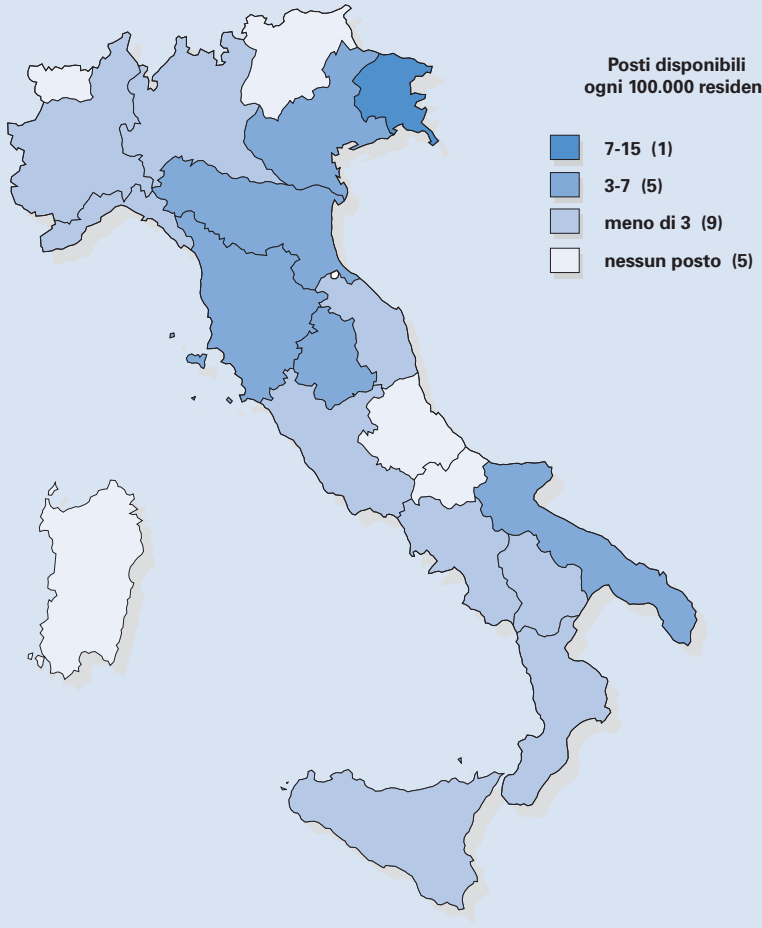
Tab. 2 Distribuzione regionale del numero degli enti locali aderenti allo SPRAR e posti finanziati. V.A. e differenze percentuali Anni 2003 e 2009

regione	Anno 2003		Anno 2009		differenza % 2003-2009	
	n. enti locali	Posti	n. enti locali	Posti	enti locali	posti
Abruzzo			1	16	100,0	100,0
Basilicata	1	12	1	30	0,0	60,0
Calabria	3	58	7	140	57,1	58,6
Campania	1	15	6	97	83,3	84,5
Emilia Romagna	4	147	9	245	55,6	40,0
Friuli Venezia Giulia	3	109	6	178	50,0	38,8
Lazio	3	69	16	441	81,3	84,4
Liguria	1	43	1	82	0,0	47,6
Lombardia	6	134	9	254	33,3	47,2
Marche	1	30	7	170	85,7	82,4
Molise			1	30	100,0	100,0
Piemonte	4	118	6	136	33,3	13,2
Puglia	7	136	15	289	53,3	52,9
Sardegna			1	15	100,0	100,0
Sicilia	4	81	19	424	78,9	80,9
Toscana	6	210	8	196	25,0	-7,1
prov. Aut. Trento			1	15	100,0	100,0
Umbria	2	37	4	78	50,0	52,6
Veneto	4	166	5	164	20,0	-1,2
Totale	**50**	**1365**	**123**	**3000**	**59,3**	**54,5**

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Servizio centrale SPRAR

Per ciascuna regione è stata poi rilevata la proporzionalità tra il numero di posti finanziati e il numero dei residenti. Questo dato permette di evidenziare la misura dell'accoglienza in proporzione al numero degli abitanti per regione.
Dalle mappe sotto riportate, relativamente per gli anni 2003 e 2009, emerge un dato significativo: mentre nel 2003 solo in una regione (il Friuli Venezia Giulia) erano resi disponibili tra i sette e i quindici posti ogni 100.000 abitanti, nel 2009, relativamente

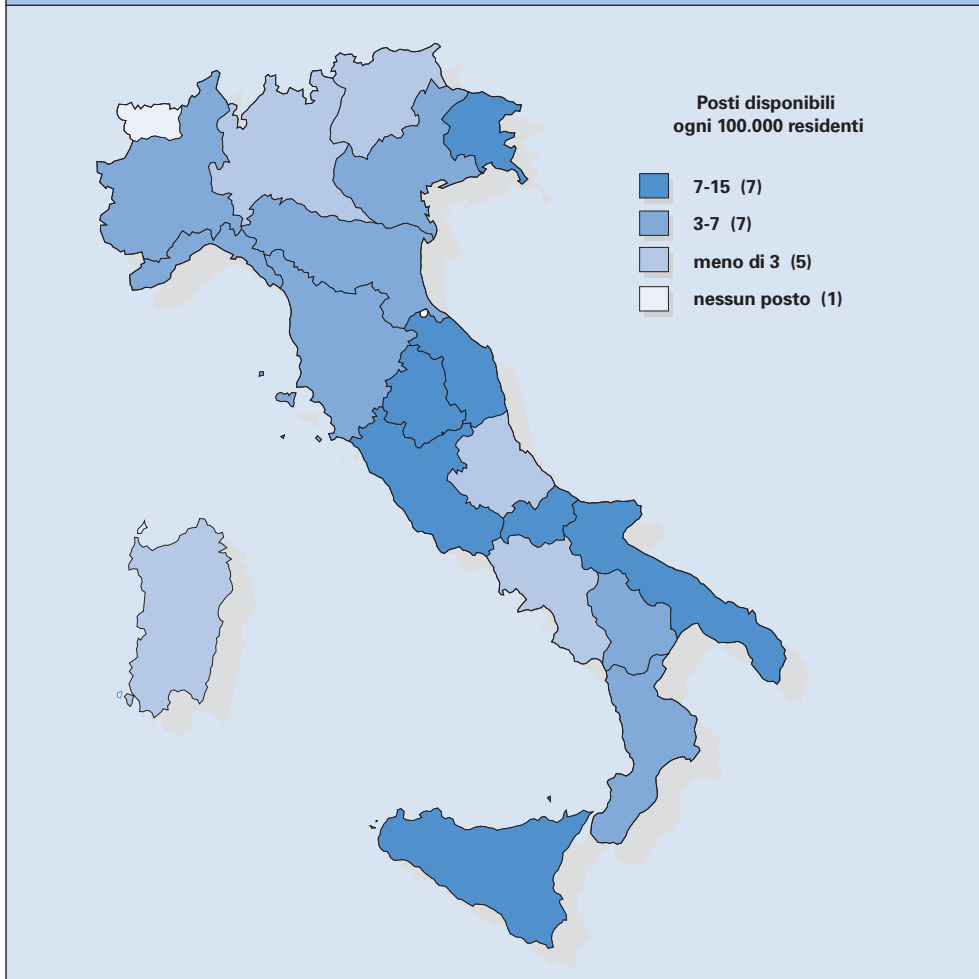
Numero di posti finanziati e numero di residenti – Anno 2003
Mappa 3



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Servizio centrale SPRAR

alla stessa proporzionalità, si registra un sensibile aumento del numero di regioni (ben sette) che garantiscono un numero di posti per richiedenti asilo e rifugiati compreso tra i 5 e i 7 ogni 100.000 abitanti. Anche con riferimento alle altre fasce, dal confronto con il 2003, l'anno 2009 mostra un incremento dei posti disponibili per regione. Mentre nel 2003 erano cinque le regioni che disponevano di un numero di posti compreso tra i tre e i sette ogni 100.000 abitanti, nel 2009 le regioni sono aumentate a sette.

Numero di posti finanziati e numero di residenti – Anno 2009
Mappa 4



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Servizio centrale SPRAR

2
I progetti di accoglienza

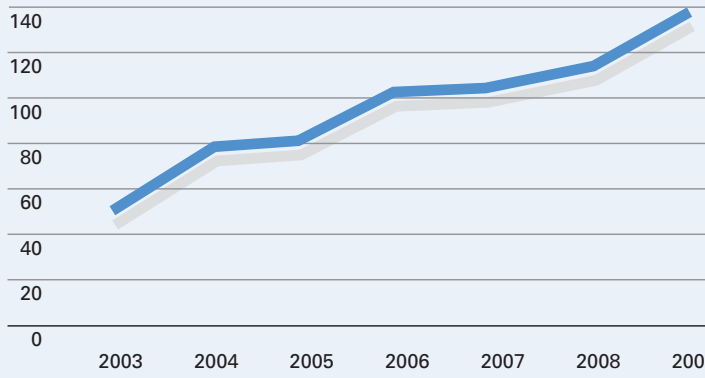
Contemporaneamente alla crescita del numero degli enti locali coinvolti nella rete è aumentato, conseguentemente, anche il numero dei progetti attivati.

BOX 2 I progetti di accoglienza

I progetti della rete SPRAR si caratterizzano per l'attenzione rivolta non solo all'accoglienza materiale dei richiedenti asilo e rifugiati, ma per la qualità dell'azione di accompagnamento della persona in un percorso di autonomia che comprende anche la sua integrazione, che, come si vedrà diffusamente in seguito, riguarda azioni finalizzate all'orientamento e all'inserimento lavorativo e abitativo, alla integrazione scolastica, ai programmi personalizzati di cura per le persone più vulnerabili. Proprio al fine di salvaguardare questi standard qualitativi i progetti dello SPRAR sono caratterizzati dalle dimensioni medio piccole (con una media di 22 beneficiari per progetto) e da una collocazione all'interno dei centri abitati.

Negli anni, i progetti si diversificano, come si vedrà in seguito, anche in relazione alle diverse fonti di finanziamento. Alla crescita costante del numero dei progetti si affianca l'attivazione di ulteriori progetti, su richiesta del Ministero dell'Interno, per fare fronte a flussi di arrivo particolarmente intensi.
Se nel 2003 i progetti dello SPRAR erano 50, nel 2009 sono 138. Come è evidenziato dalla figura 2, vi è un incremento costante del numero dei progetti presentati.
Il continuo processo di adeguamento del sistema ad una situazione che cambia è testimoniato dall'attivazione, a partire dal 2006, dei progetti dedicati alle persone vulnerabili. Si tratta di progetti finalizzati all'accoglienza e all'integrazione di persone disabili, di donne in gravidanza, di genitori soli con figli, di minori soli, di vittime di tortura e di violenza, di persone che richiedono assistenza domiciliare, sanitaria specialistica e prolungata. Dal 2006 al 2009 il numero di posti dedicati a categorie vulnerabili ha subito un incremento percentuale del 35,5%.

Fig. 2 Numero di progetti avviati per anno. V.A. Anni 2003 -2009



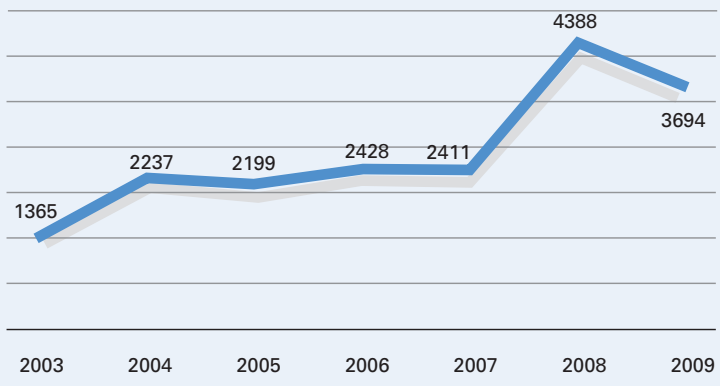
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Servizio centrale SPRAR

2.1. I posti di accoglienza

Andando ora a considerare il numero di posti messi a disposizione dai progetti finanziati dal FNPSA, si rileva come nel 2009 questi sono oltre il doppio di quelli inizialmente previsti nel 2003: erano 1365 nel 2003, sono 3000 nel 2009 comprendendo quelli destinati alle categorie ordinarie (2499 posti) e quelli alle categorie vulnerabili (501 posti). Nel 2009 il numero di posti aumenta ulteriormente in considerazione del fatto che in questo anno vi sono altri 548 posti, finanziati attraverso risorse straordinarie, attivati dagli enti locali della rete SPRAR, nell'agosto 2008 (avviati in modo progressivo e chiusi dopo un anno dall'avvio) a seguito dell'emergenza verificatasi in quell'anno a causa del forte aumento degli arrivi via mare dei richiedenti protezione internazionale. Altri 146 posti sono poi stati messi a disposizione attraverso le risorse dell'Otto per Mille[5].
La figura 3 mostra chiaramente come nel corso degli ultimi dieci anni vi sia stato un forte incremento del numero dei posti finanziati, incremento che è stato costante nel corso degli anni. Il picco registrato nel 2008 è riconducibile, come detto sopra, alla necessità di far fronte al forte flusso di arrivi. Per questo motivo, infatti, nel 2008 i posti sono stati finanziati oltre che dal FNPSA (2541 posti) da ulteriori fondi straordinari (per complessivi 1847 posti) messi a disposizione dal ministero dell'Interno. Il decremento registrato nel 2009 si spiega appunto con la straordinarietà che ha caratterizzato l'anno precedente. È tuttavia evidente un forte aumento dei posti tra il 2007 e il 2009, oltre 1.200.

5. Risorse assegnate ad ANCI dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno 2007. I 146 posti sono stati destinati a persone vulnerabili, anche con disagio mentale.

Fig. 3 Numero di posti messi a disposizione dai progetti territoriali per anno. V.A. Anni 2003 – 2009[6]



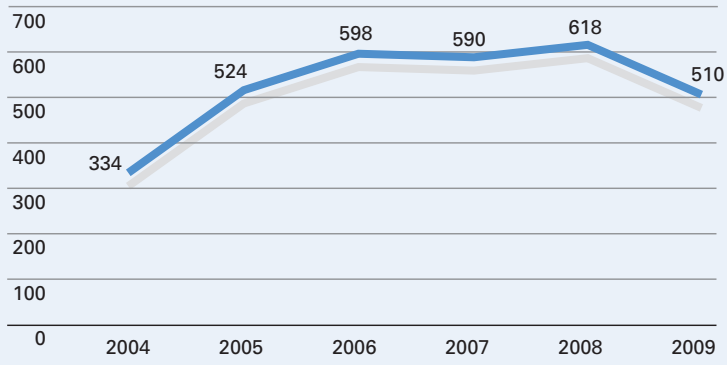
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Servizio centrale SPRAR

2.2. I servizi attivati dagli enti locali

Oltre ai servizi di accoglienza e di assistenza, sono stati via via sperimentati e sistematizzati un ventaglio di servizi per favorire un processo attivo di integrazione dei beneficiari della rete SPRAR.
I servizi attivati dagli enti locali sono stati identificati in otto macrovoci che raccolgono al loro interno da quattro a sei servizi che definiscono attività più specifiche ma coerenti tra di loro. Le otto macrovoci in questione sono: assistenza legale, assistenza sanitaria, assistenza sociale, mediazione linguistico-culturale, attività multiculturali, inserimento scolastico dei minori, servizi per l'alloggio, servizi per l'inserimento lavorativo.
Qui di seguito (figura 4) si presenta un quadro di sintesi dei servizi realizzati nell'ambito dei progetti SPRAR, con riferimento ai beneficiari.
Prendendo come riferimento il numero complessivo dei servizi erogati ogni cento beneficiari, dal 2004 al 2009, si evidenzia un sostanziale incremento per tutti gli anni considerati fino al 2008, con una sostanziale diminuzione nel 2009, dove si registra il secondo dato in assoluto più basso. Il decremento del numero dei servizi nel 2009 in termini assoluti è la diretta conseguenza della diminuzione dei posti finanziati (cfr. figura 3), mentre in termini relativi si può probabilmente spiegare con la minore durata di alcuni progetti (i posti straordinari dell'Otto per Mille e dell'agosto 2008) e con il loro carattere più emergenziale.

6. Nel 2003 e 2004 non sono calcolati i posti dei progetti di Roma e Milano. Per gli anni 2004 e 2005 sono calcolati anche i posti Otto per Mille. Per 2006, 2007 e 2009 anche i vulnerabili. Per il 2008 i posti finanziati con fondi straordinari.

Fig. 4 Servizi complessivi erogati ogni 100 beneficiari. V.A. Anni 2004-2009[7]

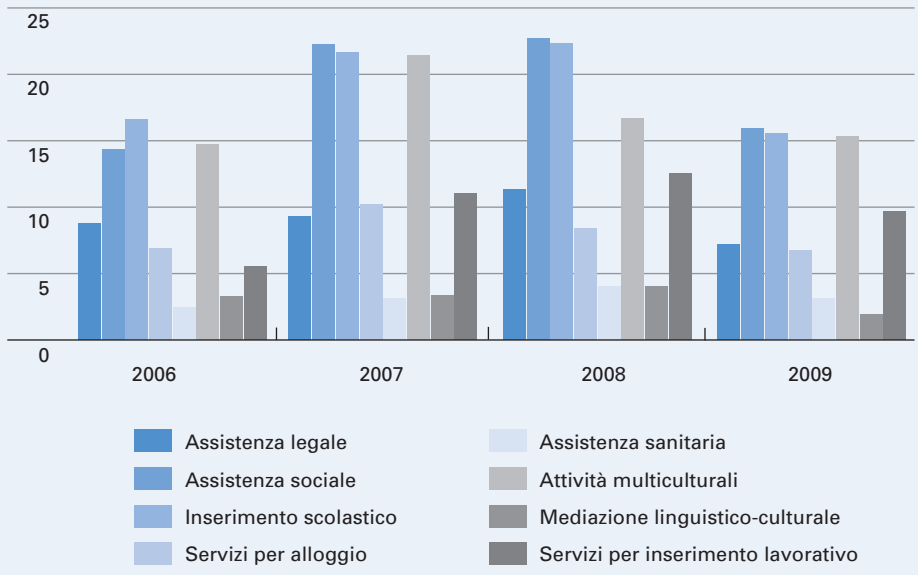


Fonte: elaborazione Cittalia su dati Servizio centrale SPRAR

Nella descrizione delle tipologie dei servizi erogati ogni cento beneficiari per ciascun anno (2004 – 2009) e per le sole categorie vulnerabili (figura 5), emerge come l'assistenza sanitaria e l'assistenza sociale siano, per tutti e quattro gli anni considerati, i servizi prevalentemente erogati, leggermente inferiori sono i servizi erogati per le attività di mediazione linguistico-culturale.

7. La tipologia di finanziamento varia nel corso degli anni: 2004: fondo ordinario + straordinario; 2005: fondo ordinario + straordinario; 2006: progetti ordinari + vulnerabili; 2007: progetti ordinari + vulnerabili; 2008: categorie ordinarie + cat. vulnerabili + progetti straordinari per categorie ordinarie + progetti straordinari per categorie vulnerabili; 2009: categorie ordinarie + cat. vulnerabili + progetti Otto per Mille + progetti straordinari.

Fig. 5 Tipologia di servizi erogati per anno ogni 100 beneficiari. V.A. Anni 2006-2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Servizio centrale SPRAR

3
I beneficiari

Dal 2002 al 2009 sono stati accolti nella rete SPRAR 26.432 richiedenti asilo e rifugiati[8], di questi, il 74% sono uomini e il 26% donne. Mentre 529 sono i bambini che, dal 2005 al 2009, sono nati da una mamma accolta nei progetti SPRAR.

3.1. I paesi di provenienza dei beneficiari dello SPRAR

Da dove provengono i beneficiari dello SPRAR? Analizzando la serie storica dei dati dal 2001 al 2009 (tabella 3) è possibile osservare come i paesi del corno d'Africa, assieme all'Afganistan, abbiano rappresentato sino ad oggi la principale area di origine dei beneficiari accolti. Nel complesso, sono oltre 60 le nazionalità di coloro che nel corso di questi anni sono stati accolti nel nostro Paese.

Tab. 3 Prime 10 nazionalità dei beneficiari accolti. V.%. Anni 2001 - 2009

Nazione	% sul totale	Nazione	% sul totale
Eritrea	17,0%	Iraq	4,4%
Somalia	9,6%	Sudan	4,2%
Afghanistan	8,4%	Costa D'Avorio	4,0%
Etiopia	5,8%	Kosovo	3,7%
Nigeria	5,8%	altro	31,8%
Turchia	5,3%	**Totale**	**100,0%**

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Servizio centrale SPRAR

8. La somma delle accoglienze per anno è pari a 41.237, ma la cifra effettiva delle persone accolte e registrate in banca dati, conteggiando quindi la singola persona, è pari a 26.432.

Scomponendo l'informazione per singolo anno, appare chiaro come i flussi migratori in entrata nel nostro Paese abbiano seguito le vicende politico-sociali dei paesi di origine dei beneficiari. Nei primi due anni, 2001 e 2002, infatti, coloro che sono accolti nel sistema provengono principalmente dalla Turchia (il 21,6% nel 2001 e il 18,6% nel 2002) e dal Kossovo (8,9% nel 2001 e 7,4% nel 2002). Questo dato, di riflesso, ha fortemente inciso sulla tipologia di risposta che in quegli anni si è iniziato a dare al nascente sistema di accoglienza, andando direttamente ad impattare su aree circoscritte del nostro territorio (le coste dell'Adriatico, il confine tra Friuli Venezia Giulia e Istria e sulle grandi aree metropolitane, cfr. mappa 1). È in questa prima fase che, accanto alle organizzazioni del terzo settore già impegnate su questo versante, hanno acquistato un ruolo di responsabilità sempre più articolato anche gli enti locali.

3.2. Le caratteristiche socio demografiche

Nel 2004 la stragrande maggioranza di beneficiari accolti nei centri SPRAR sono uomini (il 70%) e giovani, con un'età compresa tra i 21 e 30 anni (il 42%). Le donne (il restante 30%), appartengono in prevalenza alla stessa fascia d'età, nella misura del 33%. Nel 2009 questa tendenza si rafforza ulteriormente: gli uomini raggiungono infatti la percentuale del 74,6%, mentre le donne scendono al 25,4%. Naturalmente la percentuale di donne accolte aumenta sensibilmente se vengono considerati i soli progetti per categorie vulnerabili. In questo caso, infatti, il totale delle donne accolte raggiunge il 47,5%. Nel 2009, la fascia d'età con il numero maggiore di beneficiari accolti nei centri SPRAR è quella che comprende gli anni 18-25, con il 39,6% dei beneficiari accolti, di questi, il 76,3% sono uomini, mentre il 23,7% sono donne.
Una tendenza generale, per tutti gli anni considerati, è quella che vede da una parte la prevalenza, tra i beneficiari accolti nei centri SPRAR, di giovani uomini singoli, dall'altra una diminuzione, seppur lieve, del numero di presenze femminili.
Considerando l'analisi diacronica del numero di accolti suddivisi per fasce d'età, negli anni 2005 e 2006, la concentrazione maggiore si manifesta nella fascia compresa tra il 26 e i 30 anni (il 23,5%, il 24% nel 2006). Negli anni successivi, invece, i beneficiari dei progetti SPRAR si concentrano prevalentemente nella fascia d'età inferiore, dai 18 ai 25 anni (erano il 29% nel 2007, il 34% nel 2008 e 39% nel 2009), mostrando la tendenza che indica un numero sempre maggiore di giovani richiedenti protezione internazionale accolti nei centri territoriali dello SPRAR.

3.3. La presenza di singoli e nuclei familiari

I beneficiari del Sistema di protezione sono prevalentemente singoli. Questo dato si è andato a rafforzare nel corso degli anni; se nel 2004 i singoli accolti nei centri SPRAR corrispondevano al 54% del totale, nel 2009 hanno raggiunto il 74%. Da questo dato emerge che lo SPRAR presta accoglienza prevalentemente a singoli e non a nuclei familiari (tabella 4).

Tab. 4 Singoli e nuclei familiari complessivi (categorie ordinarie + vulnerabili). V.A. – V.%. Anni 2004 – 2009

Anno	Compo-siz. nu-cleo familiare	Numero famiglie	Tot. comp.	Tot. num. nuclei familiari	Tot. comp. nuclei fa-miliari	Tot. Beneficiari singoli	Tot. beneficiari[9] (comp. Nuclei + singoli)
2004	2 comp.	143 – 35%	286	411	1388	1638 – 54%	**3.026**
	3 comp.	111- 27%	333				
2005	2 comp.	168 – 38%	336	444	1458	1931 – 57%	**3.389**
	3 comp.	120 – 27%	360				
2006	2 comp.	284 – 45%	568	651	2027	3320 – 62%	**5.347**
	3 comp.	164- 25%	492				
2007	2 comp.	313 – 47%	626	658	1957	4327 – 69%	**6.284**
	3 comp.	177 – 27%	531				
2008	2 comp.	374 – 49%	748	754	2.195	6.217 – 74%	**8.412**
	3 comp.	208 – 28%	624				
2009	2 comp.	359 – 50%	718	715	2035	5810 – 74%	**7.845**
	3 comp.	215 – 30%	645				

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Servizio centrale SPRAR

Rispetto alla presenza di nuclei familiari, invece, questi sono in prevalenza composti da due persone (erano il 35% nel 2004, sono il 50% nel 2009); questa tipologia di nuclei è andata via via aumentando nel corso degli anni.
Sebbene in rapporto ai beneficiari singoli i nuclei familiari accolti siano, come si è detto, una minoranza, ad ogni modo il loro numero è cresciuto in termini assoluti nel corso degli anni. Nel 2009, infatti, si registra, rispetto al 2004, un incremento percentuale del 42% del numero di nuclei familiari accolti nei centri SPRAR. È questo un elemento da valutare con attenzione nella fase di programmazione dell'offerta dei servizi erogati dai centri.

9. Per gli anni 2004 e 2005 non sono calcolati i beneficiari dei centri di Roma e Milano

3.4. Lo status giuridico

Un dato interessante che emerge dall'analisi dei dati riguarda la composizione dei beneficiari accolti nello SPRAR prendendo come elemento distintivo la tipologia di permesso di soggiorno. Negli anni dal 2001 al 2009 vi è stata infatti una sostanziale modifica della tipologia di status degli accolti nei centri territoriali SPRAR. Mentre nei primi anni del sistema (Tabella 5) la stragrande maggioranza dei beneficiari apparteneva alla categoria dei richiedenti asilo, con punte che hanno raggiunto il 74% nel 2004, negli anni successivi vi è stato un sostanziale riequilibrio e addirittura, se sommiamo insieme le altre forme di protezione, un sostanziale superamento di queste ultime (status di rifugiato, protezione umanitaria e sussidiaria) a scapito del numero di richiedenti protezione internazionale. Tale modifica nella tipologia di permesso di soggiorno propria delle persone accolte nei centri SPRAR è dovuta sia a fattori contingenti che all'introduzione di innovazioni di carattere normativo. In particolare, è il 2006 l'anno in cui aumentano sensibilmente le persone accolte che dispongono già di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, ciò è dovuto, in parte, all'imponente richiesta da parte di quanti vengono dimessi dai Centri di identificazione avendo già ottenuto un permesso di soggiorno per motivi umanitari o come rifugiato. Nello stesso anno, la diminuzione del numero di richiedenti asilo accolti nei centri SPRAR è dovuta al progressivo sfoltimento di coloro ancora afferenti alla "vecchia procedura" che la sezione stralcio della Commissione Nazionale per il diritto di asilo stava convocando per l'audizione. Inoltre, i richiedenti asilo accolti nel 2006 sono stati prevalentemente segnalati dalle prefetture in applicazione del decreto legislativo 140/2005. Nel 2008, con il recepimento delle direttive europee e l'adozione del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (di recepimento della direttiva qualifiche), la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato viene di fatto sostituita con la domanda di protezione internazionale intesa come istanza diretta ad ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria. Nel 2008, infatti, diminuisce, rispetto all'anno precedente, la quota dei beneficiari con protezione umanitaria (del 13%), a beneficio di coloro che hanno ottenuto lo status di protezione sussidiaria (l'11%). Ciò è determinato dal fatto che, con l'introduzione del D.lgs 251/2007, al momento del rinnovo del permesso di soggiorno per protezione umanitaria (rilasciato prima dell'entrata in vigore della norma) è prevista la conversione in protezione sussidiaria.

Tab. 5 Beneficiari suddivisi per permesso di soggiorno. V.A. e V.%. Anni 2001 – 2009

Anni	Richiedenti asilo/ prot. internazionale		rifugiati		Protezione umanitaria		Protezione sussidiaria		Totale[10] (comprese altre tipologie)
2001	1.125	56%	516	26%	367	18%			2.008
2002	1.267	58%	502	23%	424	19%			2.193
2003	1.339	67%	310	15%	356	18%			2.013
2004	2.254	74%	290	10%	482	16%			3.026
2005	1.556	46%	548	16%	1.285	38%			3.389
2006	2.294	43%	750	14%	2.303	43%			5.347
2007	2.571	41%	848	13%	2.865	46%			6.248
2008	3.587	43%	1.109	13%	2.781	33%	935	11%	8.412
2009	2.540	32%	1382	18%	1.833	23%	2.090	27%	7.845

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Servizio centrale SPRAR

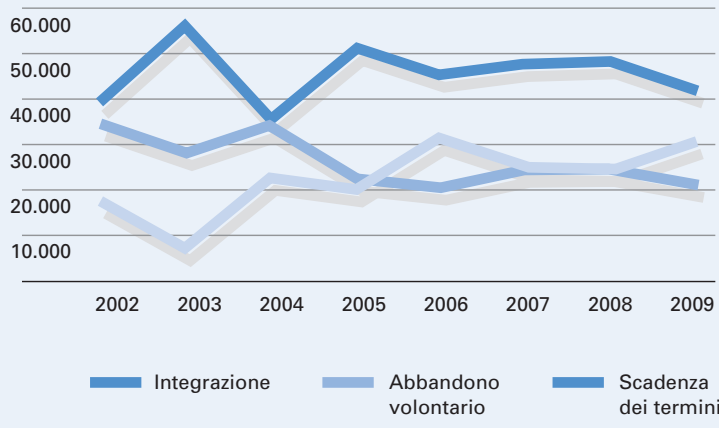
3.5. Gli usciti dall'accoglienza per motivazione

Se consideriamo poi i motivi di uscita dal sistema, notiamo come i beneficiari sono usciti dall'accoglienza prevalentemente dopo aver concluso un percorso di integrazione[11], a differenza di coloro che sono usciti per motivi legati alla scadenza dei termini[12] e coloro che hanno abbandonato volontariamente[13] i centri. Sono previste anche altre due tipologie di motivazione di uscita dall'accoglienza: l'allontanamento[14] e il rimpatrio volontario[15].
Se nel 2004 si registra la percentuale più bassa degli usciti dall'accoglienza per integrazione, dal 2005 e per gli anni successivi si evidenzia invece un incremento e una

10. Dal 2001 al 2005 il numero degli accolti non comprende i beneficiari dei centri di Roma e Milano.
11. L'uscita per integrazione si caratterizza generalmente attraverso l'insediamento territoriale con un'abitazione idonea e il raggiungimento dell'autonomia economica.
12. L'uscita per scadenza dei termini avviene nei casi in cui sono trascorsi i mesi di permanenza previsti.
13. L'abbandono volontario dai centri è legato generalmente alla volontà della persona di recarsi in altre parti del territorio in cui presume possano esserci maggiori opportunità lavorative o per raggiungere membri della stessa comunità di origine.
14. L'allontanamento si presenta quando al beneficiario sono attribuiti comportamenti contrari alle regole di buona convivenza.
15. Il rimpatrio volontario si determina quando il richiedente protezione internazionale rinuncia alla domanda e decide di optare per il rimpatrio volontario assistito.

sostanziale stabilizzazione nel numero di coloro che sono usciti dall'accoglienza per questa motivazione (attestandosi intorno al 50%), seppur un lieve calo si sia rilevato nel 2009.
Il dato del 2004 si può commentare con il fatto che la maggior parte degli accolti erano richiedenti asilo che dal momento del loro ingresso in accoglienza erano tenuti ad aspettare i tempi di convocazione da parte della Commissione centrale. Tempi che generalmente superavano i dodici mesi, senza avere in questo periodo la possibilità di accedere né ai programmi di formazione professionale né a quelli di inserimento lavorativo. A partire dal 2005, invece, l'incremento percentuale degli usciti per integrazione è dovuto all'aumento del numero di coloro che sono entrati in accoglienza essendo già stati ascoltati dalle commissioni territoriali[16] e quindi già provvisti di un permesso per motivi umanitari o anche dello status di rifugiato.
La diminuzione del numero di usciti per integrazione nel 2009 è invece imputabile alla durata più breve di alcuni progetti attivati in via straordinaria, per cui alla scadenza dei sei mesi i beneficiari sono usciti dall'accoglienza non avendo compiuto del tutto il percorso di integrazione.

Fig. 6 Beneficiari usciti dall'accoglienza per motivazione. V.%. Anni 2002 – 2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Servizio centrale SPRAR

16. Le prime sette Commissioni territoriali sono state istituite dalla legge 189/2002 attuata dal Regolamento attuativo D.P.R. 303/2004.

3.6. I vulnerabili: le donne sole in stato di gravidanza o con figli e i minori non accompagnati

Tra le categorie vulnerabili destinatarie del sistema rientrano le donne sole in stato di gravidanza o con figli e i minori non accompagnati. Nel caso delle donne (tabella 6), negli anni compresi tra il 2004 e il 2006 si registra un sostanziale equilibrio nel numero delle accoglienze nei centri SPRAR (tra il 29% e il 30%), mentre un calo, seppur lieve, viene rilevato negli anni che vanno dal 2007 al 2009 (sono il 27% le donne accolte nei centri SPRAR nel 2007, il 25% nel 2008 e 2009). Questo dato conferma la tendenza ad una diminuzione del numero di donne accolte nei centri.
Se invece consideriamo i progetti destinati alle categorie più vulnerabili, la differenza di genere tende ad assottigliarsi. Infatti, erano il 43% nel 2007 sono il 47% nel 2009, con una tendenza di crescita costante e di tipo incrementale.

Tab. 6 Donne accolte nei centri SPRAR. V.A. e V.%. Anni 2004 - 2009

Anno	Donne	
	v.a.	%
2004	896	30%
2005	974	29%
2006	1577	29%
2007	1690	27%
2008	2112	25%
2009	1996	25%

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Servizio centrale SPRAR

Tab. 7 I minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MSNARA). V.A. e V.%. Anni 2006 - 2009

Anno	MSNARA accolti	
	v.a.	%
2006	31	0,6
2007	197	3,1
2008	409	4,9
2009	320	4,1

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Servizio centrale SPRAR

Così come le donne sole in stato di gravidanza o con prole, anche i minori stranieri non accompagnati rientrano nella categoria dei soggetti vulnerabili. L'analisi diacronica mette in luce in modo evidente la crescita esponenziale del numero dei MSNARA accolti nei centri SPRAR (tabella 7). Se la crescita del 2007 può essere considerata la diretta conseguenza dell'emanazione della direttiva ministeriale[17], il 2008 è l'anno del consolidamento della visibilità e delle presenze dei minori richiedenti asilo non accompagnati all'interno dei progetti dello SPRAR; in questa fase, infatti, numerose sono state le segnalazioni pervenute dai territori al Servizio centrale e i conseguenti inserimenti nei progetti di accoglienza specifici per minori.

17. Direttiva del ministero dell'Interno sui minori non accompagnati richiedenti asilo del 17.01.2007.

3.7. Le segnalazioni delle prefetture e dei CdI/CARA

Ai sensi dell'art.6, comma 1, del D.lgs.140/05, recante "Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli stati membri", il Servizio centrale è definito come primo interlocutore per l'individuazione dell'accoglienza per i richiedenti asilo su segnalazione delle singole prefetture. L'attività, avviata dal 22/10/2005, è entrata a regime nel 2006 e si è consolidata negli anni 2007 e 2008. Nei quattro anni considerati, sono state inoltrate dalle prefetture al Servizio centrale 4.742 richieste di accoglienza. Dai dati raccolti per gli anni di attuazione del D.lgs. 140/2005 si rileva un andamento equilibrato nel numero delle segnalazioni effettuate dalle prefetture per ciascun anno, escludendo l'anno 2008 in quanto caratterizzato dall'emergenza sbarchi (tabella 8). Un trend incrementale è invece riscontrabile nel numero delle prefetture segnalanti, con un incremento percentuale tra il 2006 e il 2009 pari al 23,2%, a testimonianza di una prassi che va a consolidarsi. Un dato interessante riguarda poi le segnalazioni che hanno ricevuto una risposta positiva, per le quali è stato possibile individuare un posto in accoglienza. Queste sono l'82% del totale, con un picco dell'87,2% rilevato nel 2007. Mentre solo per il 18% delle segnalazioni vi è stata una risposta negativa.
Dall'analisi incrociata dei dati emerge come, a fronte di un aumento del numero delle prefetture segnalanti non corrisponde un proporzionale aumento nel numero delle segnalazioni. Le motivazioni alla base di questo dato possono essere diverse, quali, ad esempio: 1) il numero di persone segnalate sono complessivamente inferiori; 2) sono contestualmente diminuite le segnalazioni da parte delle prefetture che storicamente segnalavano molte richieste di accoglienza (ad esempio Varese); 3) la presenza dei centri governativi attivati in via straordinaria nell'estate 2008 (alcuni formalizzati come CARA) ha fornito alle prefetture un'alternativa allo SPRAR, anche con invii diretti, senza previa segnalazione allo stesso SPRAR.

Tab. 8 Richieste di accoglienza inoltrate dalle prefetture al Servizio centrale ai sensi del D.lgs. n. 140 del 30.05.2005. V.A. e V.%. Anni 2006 - 2009

Anno	Totale segnalazioni	Risposte positive		Risposte negative		Numero prefetture segnalanti
2006	1.060	907	85,6	153	14,4	43
2007	1.000	872	87,2	128	12,8	44
2008	1.622	1.226	75,6	396	24,4	57
2009	1.060	885	83,5	175	16,5	56
Totale	**4.742**	**3.890**	**82,0**	**852**	**18,0**	**200**

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Servizio centrale SPRAR

Relativamente, invece, al numero dei beneficiari accolti nei progetti del sistema su richiesta prima dei Centri di identificazione e poi dei CARA[18], dal 2006 al 2009 le segnalazioni sono state in totale 5.735 (tabella 9), quindi in numero superiore a quelle delle prefetture. Da evidenziare inoltre, che mentre il trend delle segnalazioni avanzate dalle prefetture è sostanzialmente costante nel corso degli anni, per quanto riguarda le richieste dei Cdi/Cara queste presentano un trend di tipo incrementale, con un incremento percentuale tra il 2006 e il 2009 pari al 57%. Se consideriamo le differenze di genere relativamente al totale delle segnalazioni, è possibile rilevare come siano prevalentemente uomini singoli coloro che sono stati segnalati ai centri dello SPRAR (2.566, il 45% del totale). Le donne singole rappresentano una quota sensibilmente inferiore (952, il 16,5%), mentre una percentuale importante, considerando l'estrema vulnerabilità della tipologia, riguarda le donne sole con minori (817, il 14,2% del totale), con un incremento percentuale tra il 2006 e il 2009 pari al 54%. Quest'ultimo dato richiede una maggiore riflessione circa la tipologia dei servizi e i loro standard di qualità che all'interno di questi centri sono erogati.

Tab. 9 Beneficiari accolti nei progetti del Sistema di protezione su richieste dei cdi/CARA. V.A. Anni 2006 – 2009

Anno	Tot. segnalazioni	Uomini singoli	Donne singole	Donne sole con minori
2006	692	242	138	113
2007	1325	613	200	227
2008	2104	999	250	233
2009	1614	712	364	244
Totale	**5.735**	**2.566**	**952**	**817**

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Servizio centrale SPRAR

18. I Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) sono stati introdotti dal d.lgs. 25 /2008 in sostituzione dei centri di identificazione (CID).

4
Le risorse finanziarie

Con il Programma Nazionale Asilo si avvia un processo strutturale di reperimento delle risorse finanziarie per costituire un sistema italiano di accoglienza. Individuare fonti stabili di finanziamento rappresentava infatti una assoluta priorità per strutturare una rete nazionale, per uscire da una visione emergenziale e poter programmare nel tempo gli interventi.
Sin da subito vennero dunque individuate le risorse FER (Fondo Europeo per i Rifugiati) e quelle assegnate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri relativamente al fondo dell'"Otto per Mille" Irpef a diretta gestione statale. Tale fondo, infatti, prevede una voce specifica per la destinazione di risorse a favore di interventi volti ad assistere richiedenti asilo e rifugiati in Italia.

Con la già richiamata legge 189/2002, venne istituito (art.32, 1-septies) il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo (FNPSA[19]) nel quale confluirono anche i finanziamenti del FER fino al 2008, mentre l'Otto per Mille ha continuato ad essere una fonte straordinaria e legata alla progettazione. L'accesso al FNPSA è entrato tuttavia a regime solo nel 2006. Fino al 2005, infatti, il sistema si è retto su un regime transitorio che prevedeva un sostegno agli enti locali attraverso i fondi straordinari dell'"Otto per Mille" assegnati ad ANCI e da questa attribuiti agli enti locali, attraverso un invito pubblico a presentare proposte.
Un decreto del Ministero dell'Interno, alla fine del 2005, ha quindi stabilito i criteri di accesso al nuovo Fondo nazionale FNPSA, definendo anche linee guida e priorità programmatiche. In particolare, il decreto attribuisce priorità ai progetti destinati alle categorie "vulnerabili". A sostegno di questi progetti vengono impegnate le risorse del Fondo Europeo per i Rifugiati (FER).
Per gli anni 2005, 2006 e 2007, nel Fondo Nazionale sono confluite anche le risorse messe a disposizione dal Decreto legislativo n.140 del 2005 per il recepimento della Direttiva Comunitaria 2003/9/CE. Il Decreto ha disposto, quindi, un incremento annuo delle dotazioni del Fondo Nazionale di 17.731.000 Euro fino al 2007. Ulteriori risorse sono state messe a disposizione dall'Ordinanza di protezione civile n. 3476 del 2 dicembre 2005.
È opportuno sottolineare che le risorse attribuite centralmente non coprono la totalità del costo dei progetti. Gli enti locali sono infatti chiamati a partecipare alla spesa, cofinanziando almeno il 20% del costo complessivo[20].

19. Le risorse del FNPSA sono gestite dal Ministero dell'Interno.
20. Per un approfondimento sull'analisi dei fabbisogni si veda il Rapporto SPRAR 2008 – 2009. Cittalia – Fondazione Anci Ricerche, 2009.

Sul piano delle risorse finanziarie, punti di particolare criticità, nel corso degli anni, sono derivati dai ritardi nel conferimento delle risorse per i progetti agli enti locali e dalla durata degli affidamenti. Un passo in avanti importante, per quanto riguarda questo ultimo aspetto, è consistito nella modifica dei tempi di durata dei progetti che oggi sono triennali.

4.1. Il FNPSA

Fino al 2008 il FNPSA 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).
Dal 2001 al 2009 il ministero dell'Interno ha finanziato progetti territoriali di accoglienza per un totale di € 170.782.104,54 (tabella 10). Se andiamo a considerare la variazione percentuale registrata tra il 2001 e il 2010, si rileva un significativo incremento percentuale delle risorse destinate allo SPRAR pari al 71,3%, tra risorse ordinarie e risorse straordinarie. Se invece rapportiamo le risorse destinate per ciascun anno al corrispondente numero di posti finanziati, rileviamo come tra il 2001 e il 2010 vi sia stato un incremento percentuale delle risorse destinate per ciascun posto pari al 52%, questo dato si spiega con il fatto che alcuni progetti si sono specializzati su alcuni servizi che richiedevano maggiori risorse e conseguentemente all'attivazione, nel 2006, dei progetti vulnerabili. Nel considerare tale incremento di spesa, occorre considerare l'attivazione di progetti dedicati a categorie vulnerabili i quali necessitano di servizi anche di alta specializzazione[21]. Questo dato mostra un trend incrementale sia nella destinazione delle risorse sia nel numero di posti finanziati.

21. Per un approfondimento sui costi dei progetti SPRAR si veda il Rapporto SPRAR 2008-2009, op. cit.

Tab. 10 Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. Stanziamenti SPRAR. V.A. Anni 2001 – 2010

Anno	Decreto ministeriale di ripartizione delle risorse	II Decreto ministeriale di ripartizione delle risorse/ differente capitolo di spesa[22]	Posti	Totale risorse
2001	8.315.910,53		1.798	8.315.910,53
2002	6.023.346,95		1.700	6.023.346,95
2003	8.956.521,99		1.365	8.956.521,99
2004	2.919.918,76	6.863.123,08	1.536	9.783.041,84
2005	10.604.732,66		1.546	10.604.732,66
2006	I tranche[23] 55%	II tranche 45%	2.427	27.670.067,05
2007	21.676.980,39		2.311	21.676.980,39
2008	5.246.628,80	15.690.656,05	2.541	20.937.284,85
2009	17.022.032,96	10.760.149,98	3.000	27.782.182,94
2010	15.982.321,97	13.049.713,37	3.000	29.032.035,34
Totale				170.782.104,54

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Servizio centrale SPRAR

22. Le risorse sono state assegnate agli enti locali attingendo a capitoli di spesa differenti.
23. Le risorse sono state assegnate agli enti locali in due tranches differenti, attraverso relativi Decreti ministeriali.

Parte seconda
Le fasi di evoluzione dello SPRAR

In questa seconda parte del capitolo si analizzano i dieci anni dello SPRAR nelle diverse fasi della sua evoluzione. È possibile infatti leggere i dieci anni trascorsi secondo alcune grandi fasi, individuate sulla base dei dati rilevati nel corso dei dieci anni di attività del sistema e descritti nella prima parte. Le fasi in questione sono indicate nella tabella seguente.

Fasi	Denominazione
2000 -2002	Le origini, lo start up
2003 -2005	Il consolidamento
2005 - 2007	L'impatto dei cambiamenti normativi
2008 - 2009	Fronteggiare l'emergenza
2010	Le prospettive aperte

Per ciascuna delle fasi così individuate, è stato realizzato un approfondimento sia attraverso l'analisi delle innovazioni introdotte sul versante normativo ed istituzionale, sia attraverso una lettura qualitativa dei dati quantitativi rilevati, sia attraverso la consultazione di alcuni stakeholders che negli anni in questione hanno attivamente partecipato alla costituzione e gestione del sistema nel suo complesso.

1
Le origini, lo start up: 2000 – 2002

Fin dagli anni Settanta l'Italia è meta di flussi migratori forzati, anche in assenza di norme volte a regolare lo status del richiedente asilo e del rifugiato[24]. Nel corso degli anni Ottanta e ancor più negli anni Novanta, a seguito della crisi albanese del 1991, della guerra civile in Somalia nel 1992 e in particolare dell'esodo dalla ex Jugoslavia, vi è stato un intensificarsi dei flussi migratori verso il nostro Paese, tanto che tra il 1990 e il 2000 vi è stato un incremento percentuale delle domande di asilo presentate in Italia pari al 69%[25].
In questo scenario, la carenza di sistemi di accoglienza a favore dei migranti forzati è stata colmata in buona parte dalle organizzazioni del terzo settore. Nel 1999, l'afflusso massiccio di profughi provenienti dal Kossovo mette così in evidenza la necessità di dare una risposta organizzata al fenomeno. Nel luglio di questo stesso anno prende infatti avvio il progetto Azione Comune, con il sostegno dell'Unione Europea e del ministero dell'Interno in favore degli esuli kossovari.

Box 3 Il progetto Azione Comune

Obiettivo del progetto è la creazione di servizi territoriali per richiedenti asilo, grazie ad una rete composta da diverse associazioni ed enti presenti sul territorio di 31 Comuni in 10 regioni italiane. Azione Comune inizialmente prevedeva un intervento rivolto esclusivamente alle popolazioni colpite dalla guerra del Kossovo, ma nel 2000 il suo raggio di azione si estese ad un più ampio numero di beneficiari senza più una selezione sulla base della provenienza geografica. Le associazioni promotrici erano: ACLI, Casa dei Diritti Sociali, CIES, Caritas, CIR, Cisl, Ctm-Movimondo, Federazione delle Chiese Evangeliche, ICS, Uil.

Il progetto Azione Comune ha rappresentato un primo tentativo di creare un sistema integrato di accoglienza a favore di rifugiati e richiedenti asilo, basato su una rete di attori che agivano in modo coordinato sul territorio. Azione Comune presenta alcune caratteristiche che distingueranno in seguito il Programma Nazionale Asilo (PNA) come, ad esempio, l'offerta di "servizi trasversali", sia all'interno dei centri di accoglienza che al di fuori, quali assistenza medica e psicologica, orientamento sociale e ricongiungimento familiare, consulenza legale, servizi di interpretariato e mediazio-

24. Di fatto, oltre all'art. 10 della Costituzione italiana che riconosce il diritto all'asilo per "lo straniero al quale sia impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche", l'unica normativa in vigore è rappresentata dalla Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati.
25. Cespi, Dal Programma Nazionale Asilo al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (2001-2004), ottobre 2004

ne culturale, con un'attenzione particolare a categorie vulnerabili come le donne sole con bambini, i minori non accompagnati, le vittime di tortura e i malati[26].
Nel corso del 2000, per favorire la creazione di una rete integrata di accoglienza, prende poi avvio il progetto Nausicaa, promosso da ICS, ACNUR e Censis, con il supporto finanziario dell'Unione Europea. In particolare, Nausicaa si caratterizza come un osservatorio sui servizi diretti a stranieri, esuli, richiedenti asilo e rifugiati in Italia. In questo stesso periodo, il progetto Asylon promosso dal CIR e finanziato dalla Commissione Europea, prevede un'attività di assistenza legale ai richiedenti asilo ai principali punti di frontiera, fornendo un primo orientamento ed un aiuto alla formalizzazione dell'istanza di riconoscimento dello status di rifugiato.
Il 10 ottobre 2000, con la stipula di un Protocollo di intesa da parte del Ministero dell'Interno, dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR) e dell'ANCI, viene attivato il Programma Nazionale Asilo (PNA), che diviene pienamente operativo nel luglio 2001. La funzione di coordinamento delle attività del PNA è affidata ad una segreteria centrale gestita dall'ANCI.

Box 4 Gli obiettivi del Programma Nazionale Asilo

Gli obiettivi programmatici del PNA sono: la costituzione di una rete integrata di servizi di accoglienza per richiedenti asilo, rifugiati, persone con permesso di soggiorno per motivi umanitari o protezione temporanea; la promozione di specifiche misure per favorire l'integrazione socio-economica di rifugiati e di beneficiari di protezione umanitaria; la predisposizione di percorsi di rimpatrio volontario e assistito e reinserimento nei paesi di origine, con il supporto dell'OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni).

Al vertice del PNA vi era un coordinamento formato da funzionari dei tre organi promotori: ministero dell'Interno, ACNUR e ANCI. Venivano quindi messi insieme ben tre livelli di governo: nazionale, internazionale e locale.
Il PNA si proponeva di formare un sistema di accoglienza il più possibile integrato e diffuso sul territorio. Il sistema di *governance* proprio del PNA è completamente innovativo rispetto alla logica che aveva caratterizzato i progetti precedenti. Da un lato[27] vi è un sistema di *governance* verticale, che assegna al livello centrale la responsabilità generale del sistema di asilo, ma decentra l'attuazione dei programmi a livello territoriale, responsabilizzando maggiormente le istituzioni di governo locale, sostanzialmente assenti nella fase precedente. Dall'altro, a livello locale, il comune si pone come punto di riferimento e istanza di coordinamento degli attori, sia pubblici che privati, mobilitati sul territorio sulla questione asilo, promuovendo sinergie e azioni comuni a vantaggio dell'intero sistema nazionale di accoglienza, e non solo del territorio di competenza.

26. Azione Comune 2000, Rapporto finale, sito web: http://web.tiscali.it/no-redirect-tiscali/azione-comune/.
27. Cespi, Dal Programma Nazionale Asilo al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (2001-2004), ottobre 2004

1.1. I presupposti all'avvio del sistema

I presupposti che possono essere considerati elementi determinanti per l'avvio del Sistema sono stati di varia natura. Il primo è riconducibile ad un intervento di tipo normativo, ovvero il recepimento, nel 1998, da parte dell'Italia della convenzione di Dublino che ha contribuito a trasformare l'Italia da Paese di transito a Paese di accoglienza. Fino a quel momento, infatti, i potenziali richiedenti asilo che arrivavano in Italia si fermavano, in prevalenza, solo il tempo necessario per ripartire verso altre destinazioni, in particolare i paesi del nord Europa. Dal momento in cui questo flusso è diventato stanziale, si è posta l'esigenza di dotare il Paese di un sistema di accoglienza strutturato.
Occorre poi considerare che alla fine degli anni Novanta e poi nel 2000 e ancora nel 2001, come è stato sopra accennato, l'Italia si è trovata improvvisamente ad affrontare grandi movimenti di popolazioni derivanti dalle emergenze umanitarie, prima con la crisi albanese poi con l'accoglienza di coloro che scappavano dagli orrori della guerra civile tra Croazia e Serbia. Accanto a questi nuovi scenari se ne prospettavano altri, ovvero la necessità di accogliere quei richiedenti asilo in attesa della valutazione della loro domanda da parte della Commissione Centrale[28]. Date queste nuove esigenze, che si andavano ad impattare su un tessuto territoriale in alcuni casi privo dei livelli di copertura solidaristica, è emersa con forza la consapevolezza di dover affrontare il problema attraverso la costituzione un Sistema di accoglienza. Come viene evidenziato da Riccardo Compagnucci[29]

> "Il presupposto di fondo della nascita del Sistema, ovvero un sistema di accoglienza reale, voluto per evitare che le persone venissero abbandonate a sé stesse, era rappresentato dalla precarietà o in qualche caso addirittura dall'assenza di livelli di copertura solidaristica e territoriale; ovviamente vi erano le associazioni che si occupavano dell'assistenza, alcuni comuni, la Caritas. Non vi era alcuna differenza tra l'immigrato ordinario e il richiedente asilo: i richiedenti asilo erano costretti ad inserirsi nei meccanismi di assistenza ordinaria agli immigrati in povertà o in stato di bisogno. Mentre si affermava che il richiedente asilo non doveva in nessun modo essere confuso con l'immigrazione clandestina, nella realtà il richiedente asilo veniva di forza ammesso nel sistema più generale dell'immigrazione economica. Il peso dell'assistenza ricadeva di fatto quasi tutto sulle associazioni e sugli enti locali; questo stato di cose non poteva essere accettato da parte del ministero dell'Interno così come dello Stato centrale, in quanto il richiedente asilo chiedeva asilo allo Stato italiano, quindi vi era una chiara responsabilità morale a cui rispondere. Una risposta che è arrivata nel mo-

28. In questo periodo esiste la sola Commissione centrale, le commissioni territoriali saranno istituite dalla legge 189/2002 e successivo Regolamento di attuazione 303/2004, da cui deriva un allungamento dei tempi di risposta.
29. Già responsabile dell'Ufficio Asilo del Ministero dell'Interno negli anni 1991-2001, ora Prefetto di Ravenna.

> mento in cui si è provveduto a fornire sussistenza solidaristica ai richiedenti scegliendo di percorrere la strada dei fondi europei. Infatti, forti dell'esperienza realizzata con il progetto Azione Comune della Commissione europea, in cui venivano utilizzati dei fondi europei per sostenere l'assistenza e l'accoglienza prima degli umanitari e poi dei richiedenti asilo in genere, è stato deciso di seguire lo stesso percorso".

Sulla base quindi di queste nuove esigenze inizia a delinearsi la possibilità di proporre un sistema organico di accoglienza. Un ulteriore presupposto alla nascita del Sistema è dato dagli interventi sino ad allora realizzati. Esperienze significative, come quelle ad esempio dei progetti Azione Comune e Nausicaa e del Programma Nazionale Asilo, vengono prese come punti di riferimento e fattori di successo da cui far partire un nuovo progetto, oltre ad altre singole esperienze locali nate per fronteggiare situazioni di emergenza. Un altro fattore particolarmente rilevante e che ha permesso l'avvio del Sistema è sicuramente riconducibile al cosiddetto "capitale sociale", ovvero a quegli attori: singoli individui, istituzioni internazionali, amministrazione centrale, enti locali ed associazioni del terzo settore che insieme hanno ideato un progetto tenendo in debita considerazione il ruolo rilevante svolto da ciascun attore all'interno della rete. Dallo Stato centrale, con il ruolo svolto dal Ministero dell'Interno, impegnato a far rispettare quanto l'Italia aveva sottoscritto in sede internazionale con la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati, ai comuni che rappresentavano il perno di tutta l'attuazione del progetto, non solo del sistema di accoglienza ma dell'insieme dei processi di integrazione sociale, alle associazioni del terzo settore, riconosciute storicamente come una parte importante del nostro welfare, e partner strategico dei comuni, è a loro che viene affidata la gestione diretta nei confronti dei richiedenti asilo e rifugiati.
Il punto di forza del progetto è da rintracciare proprio nella condivisione, tra tutti gli attori della rete, degli obiettivi posti e del riconoscimento delle rispettive funzioni, il lavoro degli enti locali con il terzo settore ha rappresentato la parte positiva di questa esperienza.
Una delle idee che maggiormente ha caratterizzato il modello prima del PNA e poi dello SPRAR è quella secondo la quale, come viene ricordato da Gianfranco Schiavone[30]

> "I richiedenti asilo e i rifugiati possono essere subito inseriti dentro un contesto sociale ordinario, facendo ricorso non a centri di accoglienza avulsi dal territorio in cui sono collocati, ma a strutture abitative del tutto ordinarie, in genere piccole e diffuse, gestite direttamente dagli enti locali e dagli enti di tutela. Si realizza così una dimensione caratterizzata dal principio della libertà di circolazione e dal principio della assoluta normalità del processo fin dall'arrivo sul territorio. Il richiedente asilo viene quindi inserito dentro un percorso di protezione cer-

30. Gianfranco Schiavone è presidente dell'ICS (Consorzio Italiano di Solidarietà) – Ufficio Rifugiati di Trieste, ente di tutela presente nello SPRAR fin dal 2002, nonché componente del direttivo nazionale dell'ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione).

> tamente specifico in condizione della sua condizione giuridica, ma assolutamente "normale" con una continuità di presa in carico tra la condizione di richiedente in sede amministrativa o giurisdizionale e la condizione di titolare della protezione internazionale o umanitaria. Questo approccio continua ad essere il punto di forza del sistema, poiché coniuga efficacemente tutela dei diritti della persona e necessarie misure di controllo".

Una criticità intrinseca alla fase iniziale è legata, come ci è stato riferito da alcuni dei nostri interlocutori, alla mancanza di progettualità, al contrario, sembra prevalere un processo che insegue le emergenze. Ma ciò ha rappresentato anche il motore che ha fatto partire il sistema. In questa situazione di emergenza, infatti, è prevalsa la capacità dei territori, delle realtà locali, delle associazioni di dare una risposta: è stato un processo costruito dal basso che poi è diventato sistema e non invece calato dall'alto. La nascita del PNA ha rappresentato una opportunità per la formalizzazione del sistema, in precedenza infatti l'accoglienza era organizzata senza regole comuni e controlli. Con il Programma Nazionale Asilo gli enti locali hanno ricevuto un supporto, non solo economico, ma anche per la gestione delle attività, ad esempio per la regolazione degli accessi, ma anche per la formazione degli operatori, è stata quindi un'occasione di riflessione e confronto tra città diverse su una tematica che il quel contesto storico rappresentava una novità e una sfida[31].

Secondo Fabio Sturani[32]

> "Il Programma Nazionale Asilo con il suo sistema centrale ha cercato di dare una prima risposta organica su tutto il territorio del nostro Paese ad un fenomeno complesso e non programmabile, valorizzando e coinvolgendo volontariamente decine e decine di comuni che rappresentano il vero punto di forza del sistema."

Sono stati gli stessi obiettivi originari posti alla base prima del PNA e poi dello SPRAR a far sì che il sistema attecchisse al territorio, è questa, ad esempio, l'opinione di Danilo Parodi[33]:

> "L'Italia dei comuni, degli oltre 8100 soggetti di grandi, medie, piccole e piccolissime dimensioni, era l'unica, e rimane l'unica – anche in tempi di risorse sempre più esigue – che può rispondere in modo adeguato alle esigenze di accoglienza e di accompagnamento all'autonomia dei rifugiati. Solo un programma che par-

31. Informazioni tratte dall'intervista con Nicoletta Rutigliano, già responsabile dell'Unità organizzativa "Immigrazione e contrasto alla povertà" del Consorzio per i Servizi Sociali dei comuni di Ravenna, Cervia, Russi e AUSL di Ravenna.
32. Fabio Sturani, Sindaco di Ancona fino al febbraio 2009, vice presidente ANCI dal 2004 al 2009 con delega all'immigrazione.
33. Danilo Parodi è responsabile dei progetti SPRAR del comune di Genova.

> te dalle potenzialità dei territori e che cerca di conciliarle con le potenzialità dei beneficiari può fronteggiare fenomeni come quello dei rifugiati con ragionevoli prospettive di successo (…) Credo che questa sia la strada, credo che solo adattandosi alle realtà, soprattutto a quello medie e piccole, prendendo le distanze dalla tentazione di gestire grandi concentramenti si può dare una dimensione realistica al fenomeno dell'accoglienza e dell'inserimento sociale dei rifugiati, senza creare allarme sociale, anzi creando opportunità di sviluppo e di crescita per tutti".

In questa fase di avvio, determinante è stata la capacità di individuare risorse dedicate e un sostegno importante è stato quello previsto dal Fondo Europeo per i Rifugiati (FER), che riguarda le politiche e i sistemi dell'Asilo degli Stati membri. Si è trattato di un intervento straordinario che prevedeva il cofinanziamento da parte dello Stato del 50%, cofinanziamento che il Ministero dell'Interno riuscì a mettere in campo attraverso le risorse del fondo Irpef Otto per Mille che per la prima volta vedeva una voce dedicata ai rifugiati, fino ad allora sotto utilizzata. Quanto sia rilevante il sostegno che deriva dalle risorse finanziarie dedicate alle politiche dell'integrazione, è testimoniato dalle difficoltà riscontrate nel 2002 a seguito della restrizione delle risorse e del conseguente taglio dei posti operato.
Un altro aspetto importante in questa fase di avvio riguarda il supporto che il PNA prima e lo SPRAR poi hanno dato da una parte ai soggetti che operavano direttamente sul territorio, sia in termini di condivisione di saperi che di accrescimento delle professionalità, dall'altra agli enti locali, attraverso una investitura formale del ruolo da questi ricoperto, da cui anche un sostegno politico all'intervento di assistenza e accompagnamento già avviato[34]. Tali considerazioni sono sostenute anche da altri interlocutori, direttamente coinvolti dalle attività sul territorio. Ad esempio, Danilo Parodi sostiene che

> "L'esperienza dello SPRAR e prima ancora quella del PNA hanno cambiato radicalmente il panorama degli interventi in favore dei rifugiati e la stessa consapevolezza del fenomeno a livello locale e a livello nazionale. PNA e SPRAR hanno accompagnato e stimolato, fornito indicazioni, suggerimenti, modifiche sostanziali al quadro complessivo, quel processo che ha portato alla strutturazione di un vero sistema di accoglienza in favore dei rifugiati. L'esperienza di questi ultimi dieci anni ha profondamente mutato il panorama dell'Asilo a livello locale e nazionale: se uno ripensa solo agli anni '90, o agli anni della Commissione paritetica di eleggibilità si rende conto del profondo cambiamento avvenuto, sia nel campo – come si dice – relativamente all'accoglienza, alle procedure, alle caratteristiche ed ai contenuti della protezione".

Uno dei fattori di successo del Sistema è stato poi quello di dar vita ad un modello

34. In molte realtà territoriali gli interventi di assistenza, accompagnamento e integrazione sono stati avviati già prima dell'istituzionalizzazione del PNA per far fronte alle emergenze legate ai flussi di richiedenti asilo provenienti dal Kossovo.

di cooperazione istituzionale. Secondo Riccardo Compagnucci

> "Il successo vero del Sistema è da rintracciare nella profonda fiducia istituzionale che si è creata tra associazioni, comuni e Ministero dell'Interno. Le associazioni e gli enti locali si sono fidati del Ministero dell'Interno e il Ministero dell'Interno si è convinto del fatto che, date determinate esigenze, solo gli enti locali e le associazioni erano in grado di risolvere un problema di accoglienza e di assistenza. Da questa profonda fiducia è nato un Sistema forte".

Da varie testimonianze viene poi evidenziato come in presenza di un modello basato su un sistema di accoglienza di gruppi ristretti di persone e in cui vi sia una comunicazione costante con il territorio, i risultati ottenuti raggiungono dei valori positivi, sia in termini di livello di inclusione sociale che in termini di gestione del sistema e anche relativamente a problematiche di ordine pubblico, decisamente inferiori rispetto ad altri contesti. Oltre a questi risultati, che possono sicuramente essere considerati di successo, secondo Gianfranco Schiavone, il modello del Sistema, così come è strutturato favorisce anche il percorso che porta al riconoscimento dello status di protezione internazionale. Uno dei motivi, suggerisce Schiavone, è relativo alla dimensione dei centri e alla maggiore disponibilità di tempo che gli operatori hanno di dedicarsi agli ospiti dei centri stessi *"…per ogni persona che viene presa in carico è possibile realizzare un percorso di protezione legale e sociale approfondito e la domanda di asilo può quindi essere esaminata dalle competenti commissioni territoriali disponendo di maggiori elementi di valutazione*". Un ulteriore elemento, sempre secondo Schiavone è dato dalla tipologia di interazione che si stabilisce con il territorio:

> "Il fatto che vi sia più spazio per l'accesso ai servizi sanitari, che gli interventi avvengano senza forme di sanità separata; il fatto che tutto avvenga a contatto diretto con la società ha una grande rilevanza nel percorso della protezione e nella maggiore accuratezza del processo di riconoscimento (o rigetto) della domanda di protezione. Questo è anche il motivo per cui ho sempre sottolineato che nel Sistema di protezione, il termine protezione non è stato inserito a caso, non è un sistema di accoglienza ma è un Sistema di protezione. Protezione intesa in senso tecnico "protection", ovvero un sistema di presa in carico che riguarda la dimensione legale e la dimensione sociale quali dimensioni che non sono scisse tra loro. Possiamo dire che puntare sulla normalità del percorso di accoglienza e sulla libertà di vita della persona che chiede protezione ha portato a buoni risultati e a una maggiore sensibilizzazione del territorio, Solo tramite questo approccio le istituzioni locali, le scuole e le aziende sanitarie, hanno potuto "riconoscere" la condizione dei rifugiati, che altrimenti sarebbero rimasti delle entità misteriose, sapendola distinguere dalla dimensione generale dell'immigrazione".

2
Il consolidamento: 2003 – 2005

Nell'ambito della legge quadro sull'immigrazione conosciuta come "Bossi-Fini", e precisamente con l'articolo 32, 1 sexies e septies, il sistema nazionale di protezione trova la sua formale definizione normativa.

La legge infatti istituisce il "Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati" (SPRAR) il Servizio centrale, affidato dal Ministero dell'Interno all'ANCI e il Fondo Nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo (FNPSA).

La formalizzazione normativa rappresenta un passo in avanti determinante per lo sviluppo del sistema. È opportuno ricordare che questa avviene in un contesto particolare, ovvero a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione varata nel 2001, attraverso la quale è entrato nella Carta il principio di sussidiarietà, verticale e orizzontale. Questo principio, anche se non esplicitamente richiamato, ispira tutta l'architettura istituzionale dello SPRAR che vede nell'ente locale e nelle organizzazioni del terzo settore i primi attori "sul campo" in un sistema di *governance* articolato su diversi livelli di responsabilità.
Il processo che ha portato alla istituzionalizzazione del Sistema è, come è stato già sopra evidenziato, un processo che nasce dal basso, dalla spinta di coloro che quotidianamente affrontano le problematiche connesse all'accoglienza, senza distinzioni di carattere ideologico. Come sottolinea, ad esempio, Riccardo Compagnucci

> "Il consolidamento del sistema è avvenuto con il riconoscimento normativo che ha istituito lo SPRAR e che, allo stesso tempo, ha istituito il fondo per le politiche dell'asilo. Si è trattato di una vittoria di un cartello istituzionale, furono parlamentari del centro destra e del centro sinistra che votarono gli articoli istitutivi dello SPRAR e questo ha rappresentato una vittoria del Sistema. Sono stati gli stessi sindaci dei comuni che erano all'interno del sistema a scrivere ai loro parlamentari chiedendo di votare gli articoli della legge, testimoniando così l'esperienza positiva che avevano svolto a favore dei richiedenti asilo. Si trattava di comuni di grandi città così come di piccole città, sia di centro destra così come di centro sinistra. Questa trasversalità è stata il vero elemento che ha portato al consolidamento del Sistema".

2.1. Cosa cambia con l'istituzionalizzazione dello SPRAR

Il processo che ha portato alla istituzionalizzazione dello SPRAR, come sottolinea Luca Pacini[35], "*è stato difficile, anche rischioso, ma mai scontato. I risultati sono stati tali e tanti da determinare l'istituzionalizzazione del sistema*". I cambiamenti che hanno portato alla istituzionalizzazione dello SPRAR sono stati molti. Come è stato sopra descritto, si è partiti da un programma che si chiamava Programma Nazionale Asilo e si è arrivati ad un sistema che si chiama Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Quindi per la prima volta siamo in presenza di un sistema strutturale e non progettuale. Un sistema all'interno del quale si parla di standard e di accoglienza. Continua Pacini "*Ricordo a tutti che quando la Comunità Europea due anni fa ha emanato la prima direttiva sugli standard minimi di accoglienza noi li avevamo già abbondantemente superati all'interno dello SPRAR*". La seconda parola dopo sistema è protezione, quindi, Sistema di protezione. Sempre Pacini "*Queste sono le due parole importanti che si rifanno ad un diritto sancito dalla Costituzione e ribadito dal nostro Stato con la sottoscrizione di importanti convenzioni internazionali. È un sistema riconosciuto per legge*". In questo sistema, l'ente locale rappresenta il fulcro principale, il governo di prossimità in quanto direttamente a contatto con il cittadino. Pacini *"Pur consapevoli delle criticità che ancora sono presenti, dobbiamo riconoscere che da dieci anni a questa parte siamo passati dal nulla ad un sistema a cui guarda tutta l'Europa*".
È in questa fase che gli enti locali iniziano ad aderire alla rete SPRAR[36]. L'istituzionalizzazione dello SPRAR ha sicuramente contribuito a consolidare il sistema, ad esempio attraverso l'attivazione di rapporti stabili tra enti locali, la questura e la prefettura, ma anche attraverso la formalizzazione di momenti di incontro tra i partecipanti alla rete che hanno rappresentato sia una opportunità di crescita reciproca e di scambio di esperienze, sia un collante e un riconoscimento ufficiale da cui far partire proposte in grado di incidere sulle politiche dell'asilo[37]. Quindi, l'istituzionalizzazione del sistema ha contribuito anche a dare stabilità al servizio; la rete nazionale ha garantito il successo dell'operazione: facendo parte di una rete, enti locali, associazioni del terzo settore ed operatori hanno ricevuto maggiori tutele, sia per poter contare sulle professionalità del Servizio centrale sia per poter contare sulla sicurezza del finanziamento economico[38].

35. Luca Pacini è Responsabile Area Welfare, Scuola e Immigrazione dell'ANCI, già Responsabile Dipartimento Immigrazione.
36. Nel 2003, 2004 e 2005, gli enti locali che aderiscono allo SPRAR sono rispettivamente: 50, 81 e 79.
37. Informazioni tratte dall'intervista con Rosanna Marcato, già Responsabile Organizzativa Servizio Pronto Intervento (richiedenti protezione internazionale, rifugiati e minori stranieri non accompagnati) del comune di Venezia.
38. Informazioni tratte dall'intervista con Nicoletta Rutigliano.

2.2. L'impatto dello SPRAR sulle politiche del territorio

Lo SPRAR può essere considerato un modello vincente? E in che modo la sua attività sul territorio ha influito sulle reti di welfare già attive e sulle politiche messe in atto dall'amministrazione locale? Secondo numerosi commentatori il modello dello SPRAR ha prodotto risultati più che soddisfacenti, avviando sul territorio una serie di servizi per l'immigrazione che si sono andati via via coordinando con il resto dei servizi sociali forniti dall'amministrazione, consolidandosi a vicenda. Per questo motivo, il modello di integrazione dello SPRAR, come è stato suggerito da alcuni interlocutori, potrebbe essere utilizzato con successo, oltre che per i richiedenti protezione internazionale, anche per altre fasce di cittadini a rischio di marginalità sociale.

I comuni che hanno aderito allo SPRAR e che sono rimasti nella rete in modo continuativo nel tempo, come sottolinea Luca Pacini

> "Sono riusciti a riorganizzare la propria rete di servizi per l'immigrazione e non solo per l'immigrazione, talvolta a coordinarla con i servizi sociali e a far sì che l'organizzazione dell'ente acquisisse su questi temi un maggior consolidamento e tutto questo può essere considerato un grande successo. Ad esempio, attraverso lo SPRAR abbiamo già sperimentato i piani personalizzati di intervento, di cui ora tutti parlano, li abbiamo codificati, letti e monitorati".

Tuttavia, nella fase di avvio del sistema, riportare la tematica dei richiedenti asilo all'interno della programmazione dei servizi sociali dell'amministrazione comunale non è stato particolarmente agevole, soprattutto a causa della scarsa conoscenza del fenomeno. Nel 2000 non tutti sapevano chi fossero i richiedenti asilo. Tentando di sopperire a questa difficoltà iniziale, attraverso lo SPRAR i richiedenti asilo sono stati inseriti in quelle realtà territoriali in cui erano già presenti dei servizi per l'integrazione.

3
L'impatto dei cambiamenti normativi: 2005-2007

Nel processo di trasformazione che ha portato al consolidamento del sistema, un ruolo importante lo hanno avuto anche gli interventi normativi che hanno contribuito in parte a rendere più fluida la gestione del sistema stesso. Ad esempio, fino al 2005, anno in cui era prevista un'unica Commissione Centrale, i richiedenti asilo aspettavano fino ad un anno e mezzo, due anni prima di ottenere la risposta della Commissione. In questo periodo non era previsto che iniziassero una attività lavorativa e i comuni così come gli enti gestori non erano in grado di concludere velocemente i percorsi di integrazione, quindi le persone rimanevano per un lunghissimo periodo all'interno dei centri. Infatti, malgrado nelle linee guida del PNA fosse indicato in sei mesi il periodo di permanenza dei beneficiari all'interno dei progetti, fino al 2005, i tempi di disbrigo delle domande di asilo da parte della Commissione Centrale, come detto, erano tali da non permettere il rispetto di tali indicazioni e di protrarre il periodo di accoglienza almeno fino all'esame della domanda.
Il Regolamento di attuazione delle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato – DPR 303/2004 (entrato in vigore il 21 aprile 2005), introduce agli artt. 31 e 32 sostanziali elementi di novità nell'organizzazione e nelle procedure per l'esame delle domande di asilo, ma anche nelle modalità di tutela dei rifugiati e richiedenti asilo. In particolare, vengono istituite sette Commissioni territoriali per l'esame delle domande di asilo, in sostituzione di un'unica Commissione Centrale, così da velocizzare sensibilmente la procedura di esame delle domande. Questo cambiamento ha un forte impatto sul Sistema di protezione. Aumenta infatti nettamente il numero di beneficiari in possesso di una protezione umanitaria, rispetto al numero delle persone in attesa dell'esame della propria domanda. Cambia dunque in qualche modo la fisionomia dei progetti. Infatti, le persone accolte vivono la contraddizione di essere dal punto di vista formale già pronte ad integrarsi a tutti gli effetti, mentre, di fatto, sono completamente sprovviste degli asset fondamentali per raggiungere un obiettivo di autonomia, a partire dalla mancanza di conoscenza della lingua italiana. Da qui la necessità, per il Sistema di protezione, di intensificare gli interventi volti all'integrazione, comunque previsti, sin dall'origine, dai programmi territoriali.
A fronte di tali difficoltà, l'esigenza era quella dell'adozione di una legge organica sull'asilo che in effetti non c'è stata anche se vi è stato a più riprese il recepimento di direttive europee.

Box 5 Le modifiche normative tra il 2005 e il 2007

1. **DPR 303/2004** (entrato in vigore il 21 aprile 2005), in attuazione degli articoli 31 e 32 della Legge 189/2002. La nuova normativa introduce tre rilevanti novità in materia di asilo:
   - l'istituzione dei centri di identificazione (CID) Centri di identificazione previsti per trattenere i richiedenti asilo in alcune situazioni per le quali si riteneva necessaria una verifica della loro identità o nazionalità ovvero della fondatezza della domanda di asilo.
   - la doppia procedura di asilo: semplificata, per i richiedenti asilo trattenuti nei centri di identificazione, ordinaria per tutti gli altri;
   - l'istituzione di sette Commissioni Territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato (Gorizia, Milano, Roma, Foggia, Siracusa, Crotone, Trapani).
2. **D.lgs 30 maggio 2005, n.140** di recepimento della Direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.
3. **D.lgs 19 novembre 2007, n. 251** di recepimento della Direttiva 2004/83/CE c.d. Direttiva qualifiche.

In questa fase di importanti modifiche normative, lo SPRAR ha avuto grandi compiti da portare avanti, uno per tutti il monitoraggio, non solo del numero delle presenze ma anche della qualità dei servizi erogati. In questi anni è stata avviata un'attività che nel tempo si è istituzionalizzata ed è molto forte. Ad esempio, oggi, grazie alla presenza di una banca dati strutturata vi è la possibilità di avere dei dati reali, anche sui percorsi di integrazione.

Queste modifiche normative hanno introdotto nella prassi dei sistemi che di fatto viaggiano su binari paralleli e che per essere gestiti con efficacia necessitano di una costante e lungimirante programmazione. Su questo punto riportiamo i pareri di tre autorevoli commentatori.

Luca Pacini:

> "Noi abbiamo un sistema nazionale che è lo SPRAR, poi una serie di centri governativi e dei centri che vengono a volte istituiti per emergenza. La situazione dei flussi dei richiedenti asilo non è prevedibile: arrivano, rallentano, si fermano. Questo ha fatto sì che sul territorio si venissero a creare due sistemi paralleli: quello dello SPRAR e quello cosiddetto "dell'emergenza". Tutto ciò crea dei problemi di gestione sia allo SPRAR che ai comuni, anche a quelli della rete dello SPRAR. Perché i destinatari sono persone che hanno sì le stesse caratteristiche ma che sono oggetto di interventi diversi, con costi e tempi diversi. Per fare un esempio: nella stessa città, piccola o grande che sia, si possono trovare percorsi di accoglienza e integrazione differenti. Richiedenti asilo che vengono dallo stesso posto, che hanno le stesse caratteristiche, e che sono inseriti nello SPRAR, con linee guida, pocket money, standard definiti, percorsi personalizzati, ad un costo relativamente basso e richiedenti che una volta arrivati vengono inseriti in centri collettivi con molte altre persone presenti, dove i percorsi di integrazione sono difficili da attuare, e, forse, anche ad un costo più alto rispetto a quel-

lo dello SPRAR. Ma abbiamo anche un altro caso, poiché può capitare che sempre nello stesso comune un richiedente asilo non ha potuto godere di nessun beneficio, è costretto a rivolgersi ai servizi a bassa soglia del comune e a volte è costretto a stare in un dormitorio se non addirittura in strada. Gestire questo all'interno di un piano sociale è molto difficile. Quello che vorremo noi come Anci, nel rilanciare il sistema, è che lo SPRAR divenga il fulcro principale dell'accoglienza e dell'asilo".

Per alcuni, è la stessa norma istitutiva dello SPRAR a presentare delle lacune che hanno lasciato diversi spazi interpretativi. Come ricorda, ad esempio, Gianfranco Schiavone,

"Quando lo SPRAR viene formalizzato, non solo la formulazione dei due commi che riguardano il Sistema è molto generica, ma soprattutto viene fatta dal legislatore una sorta di scelta bifronte in sé alquanto contraddittoria. Infatti, mentre da una parte viene istituito lo SPRAR, dall'altra vengono anche istituiti i CID[39] e vengono previste due distinte procedure di esame delle domande di asilo prevedendo nel contempo due sistemi di accoglienza del tutto eterogenei per approccio e livelli di servizi forniti: da un lato abbiamo un sistema di centri collettivi chiusi, con una procedura semplificata e un sistema di servizi interni al centro di accoglienza, in cui il rapporto con il territorio è praticamente inesistente, dall'altro abbiamo lo SPRAR".

Si viene così a determinare un percorso che viene comunemente etichettato come il "doppio binario", ovvero due sistemi paralleli a cui sono indirizzati i richiedenti asilo che una volta giunti in Italia presentano la domanda di protezione internazionale.

L'istituzione dei due sistemi viene così descritta da Gianfranco Schiavone

"Dall'emanazione della legge 189 quindi dal 2002 fino al 2004, abbiamo una primissima fase in cui il sistema dei CID non decolla, ovvero fino all'emanazione del regolamento di attuazione che esce appena due anni e mezzo dopo (DPR 303/2004). È solo in questo momento, infatti, che i CID entrano in effettiva operatività mentre lo SPRAR procede la sua attività seguendo l'impostazione iniziale di sistema unico rivolto sia ai richiedenti che ai titolari di protezione. Nel momento in cui i CID divengono operativi e quando la logica che ne è alla base si consolida ulteriormente con il decreto legislativo 140/2005, assistiamo nel corso del tempo ad un meccanismo, dovuto anche all'aumento del numero delle do-

39. Nel 2008, a seguito dell'emanazione del D.lgs n. 25 che recepisce la direttiva 2005/85/CE (c.d. "direttiva procedure"), i CID sono sostituiti dai CARA (Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo). I CARA, rispetto ai CID sono dei centri aperti al territorio, e questo è uno degli aspetti positivi che li contraddistingue; hanno quindi una maggiore interazione con i servizi del territorio e vi è una più accentuata e veloce collaborazione tra i Cara e gli SPRAR in termini di successivo invio dei rifugiati.

> mande di asilo, e dovuto al fatto che lo SPRAR non cresce numericamente se non in proporzione minima, che vede in netta espansione l'uso dei CID per l'accoglienza dei richiedenti asilo. Da subito si sono poste diverse questioni giuridiche, rimaste sostanzialmente irrisolte, sui criteri di "divisione", a mio avviso alquanto confuse e prive di razionalità giuridica, tra richiedenti asilo da inviare ai CID e richiedenti asilo da inviare allo SPRAR".

Altri interlocutori considerano invece il sistema del doppio binario una opportunità per lo SPRAR per rendere maggiormente qualificati i servizi offerti ai richiedenti asilo, in particolare quelli finalizzati all'integrazione delle persone nella società. È di questa opinione, ad esempio, Riccardo Compagnucci il quale sostiene che

> "I CARA hanno modificato in parte il Sistema, spostando l'asse dal richiedente asilo al rifugiato, qualificando ancora di più il Sistema stesso. I CARA hanno contribuito a fornire assistenza nei centri, consentendo ora allo SPRAR di prevedere un sistema che passi dalla mera assistenza-accoglienza dei richiedenti asilo ad uno orientato prevalentemente a produrre servizi per l'integrazione dei rifugiati".

L'obiettivo diviene allora quello di uniformare gli standard SPRAR per tutti i soggetti.

In questa fase un intervento importante riguarda quello relativo ai minori richiedenti protezione internazionale non accompagnati. L'art. 8, c. 4 del D.lgs 140/2005 prevede infatti che l'accoglienza ai minori non accompagnati sia effettuata, secondo il provvedimento del Tribunale dei minorenni, ad opera dell'ente locale. Nell'ambito dei servizi del Sistema di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati, di cui all'articolo 1-*sexies* del decreto-legge, gli enti locali interessati possono prevedere specifici programmi di accoglienza riservati ai minori non accompagnati, richiedenti asilo e rifugiati, che partecipano alla ripartizione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.
Dopo tre anni dall'adozione della norma oggi siamo in presenza di un sistema che si è specializzato, con un numero di minori accolti che nel 2007 erano 197 e nel 2009 sono 320 (cfr. Tabella 7). È importante osservare che il "modello SPRAR" è stato anche alla base della nascita di una nuova rete ANCI dedicata ai minori stranieri non accompagnati.

4
Fronteggiare l'emergenza: 2008-2009

Negli anni 2008-2009 l'Italia registra un picco di domande di asilo (30.492 nel 2008 e 17.603 nel 2009) dovuto all'emergenza sbarchi. Il Sistema di protezione praticamente raddoppia le dimensioni dell'accoglienza, anche attraverso le risorse straordinarie messe in campo dal Ministero dell'Interno in occasione degli "sbarchi" del 2008.

Ma ancor più che l'ampliamento della rete, sul sistema viene ad incidere la parallela attivazione di una pluralità di strutture governative dedicate ai richiedenti asilo. Nel 2008 si giunge infatti ad assicurare una capienza complessiva di 9.000 posti di accoglienza (8.000 nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e 1000 nei Centri Polifunzionali[40]), comunque insufficienti rispetto alla platea dei potenziali beneficiari, ma comunque un numero superiore al doppio rispetto alla capienza dello SPRAR. Questa fase è dunque caratterizzata da un difficile lavoro di coordinamento tra il Servizio centrale dello SPRAR e le diverse realtà presenti sul territorio (come ad esempio i CARA). Di fatto, lo SPRAR si trova ad accogliere un numero rilevante di persone in uscita dai CARA (nel 2008 sono 2.104 i beneficiari accolti nei progetti del Sistema di protezione su richiesta dei CARA) e da altre strutture governative strutturandosi come una accoglienza "di secondo livello".

Rispetto alla gestione delle fasi di emergenza la proposta avanzata da Luca Pacini è quella di prevedere una loro "strutturazione" che sia coerente con le attività dello SPRAR.

> "Il sistema è in grado di fronteggiare anche situazioni di emergenza, è una condizione che si può strutturare, organizzare. L'emergenza del 2008 ce l'ha insegnato, ha creato molti problemi, ci si è trovati con centinaia di persone che arrivavano e per le quali era necessario trovare una sistemazione entro le 24 ore. Se oggi, in un periodo in cui gli arrivi sono minori, si riflettesse, a livello di Unione Europea, sul tema emergenze e su come organizzarsi, un'eventuale prossima emergenza potrebbe essere affrontata in maniera più coordinata, a costi mino-

40. Nel corso del 2007 il Ministero dell'Interno ed alcune città metropolitane (Roma, Milano, Firenze, ecc.) hanno sottoscritto un accordo di programma per l'attivazione di "*Centri polifunzionali per lo svolgimento in comune di attività in favore di richiedenti asilo, rifugiati e protetti umanitari*". Si tratta di un nuovo modello organizzativo specifico ideato per le città metropolitane, che hanno dovuto affrontare la maggiore emergenza determinata dal grande numero di stranieri titolari di protezione internazionale o appartenenti a categorie vulnerabili, attratti dalle opportunità offerte da quei sistemi urbani.

ri, senza impatti problematici sui territori, ma con il coinvolgimento diretto dei territori stessi, con standard elevati e a costi bassi".

La fase caratterizzata dall'emergenza del 2008 mette poi in luce una nuova tendenza dello SPRAR, relativamente alla tipologia di accoglienza, che così viene descritta da Gianfranco Schiavone:

"Soprattutto negli anni di maggior afflusso dei rifugiati in Italia negli anni 2007-2008, la maggior parte dei richiedenti asilo, in particolare gli uomini singoli all'uscita dai centri CARA, non hanno trovato nessuna alternativa se non la strada, perché, in mancanza di un numero sufficiente di posti di seconda accoglienza, è stata data priorità di accoglienza nello SPRAR ai soggetti più vulnerabili e i nuclei familiari. Se ciò può apparire ragionevole, va tuttavia compreso come questo processo stia conducendo a modificare la natura del sistema di protezione. Lo SPRAR comincia a caratterizzarsi infatti sempre più come una sorta di "sistema sociale di secondo livello" dedicato ai rifugiati con forti vulnerabilità, perdendo un po' le caratteristiche di Sistema di protezione".

L'idea forte a base dello SPRAR, come è stato già detto in questa seconda parte del capitolo, è stata quella di creare sistema tra tutti gli attori in campo. Ad esempio, la fase dell'emergenza è stata valutata in modo positivo in quanto ha permesso al sistema locale di sperimentare nuove modalità di gestione del fenomeno, come testimonia Danilo Parodi:

"Ad esempio l'ufficio comunale (denominato Sportello dell'Asilo) ha sperimentato in alloggi di proprietà comunale delle forme di gestione diretta di situazioni di forme di convivenza che tuttora proseguono", inoltre, "l'emergenza ha aumentato il numero degli interventi, ha affinato la capacità di confrontarsi con le diverse problematiche, fornendo l'occasione per ampliare il numero dei posti, che sono stati poi in genere confermati anche dopo il 2008. Per quel che riguarda il livello nazionale credo invece che il proliferare di centri preposti alla gestione delle emergenze – Centri di accoglienza, CARA, Centri di primo soccorso ed assistenza, Centri di assistenza e soccorso, Centri polifunzionali metropolitani – ed il moltiplicarsi dei soggetti coinvolti al di fuori di una logica di coordinamento e collaborazione del tipo di quella realizzata con il sistema SPRAR, ha dato vita a interventi molto diversi tra loro che sono costati ingenti risorse allo Stato ma che hanno prodotto pochi risultati dal punto di vista di un lavoro volto a fornire ai beneficiari validi elementi per avviare in Italia un duraturo percorso di inserimento sociale".

5
Le prospettive di sviluppo: 2010

Quali sono oggi le prospettive di sviluppo che si pongono davanti allo SPRAR? Quali le scelte che, alla luce dei risultati positivi che sono stati fin qui raggiunti e testimoniati in queste pagine ma anche delle ombre che in alcuni casi abbiamo visto addensarsi in particolare sul modo in cui è andato via via a strutturarsi il Sistema, dovranno essere fatte per rilanciare il Sistema di protezione nel prossimo decennio?
Come per le altre fasi individuate come caratterizzanti il decennio appena trascorso, anche in questo caso prenderemo come riferimento le opinioni degli stakeholders.
La prima domanda che si pone è dunque quella se considerare più opportuno fare riferimento alle prospettive del sistema o a quelle del modello. L'opinione di Riccardo Compagnucci è chiara

> "Più che prospettive del sistema io parlerei di prospettive del modello, lo SPRAR ha validità e continua ad avere validità perché è un modello e perché è un modello di forte cooperazione interistituzionale che potrebbe essere applicato a molti altri aspetti dell'immigrazione. È un modello da esportare, come lo è stato per i minori stranieri e come potrebbe esserlo ad esempio per il rilascio del permesso di soggiorno. Numerosi sono gli aspetti dell'immigrazione oltre al tema dei richiedenti protezione internazionale in cui la cooperazione interistituzionale funzionerebbe meglio di specifiche deleghe. Non vedo alternative allo SPRAR, quanto piuttosto la possibilità di estendere il suo modello a tante altre realtà dell'immigrazione".

Secondo alcuni, in questa fase, al fine di dare maggiore strutturazione al sistema, è necessario fare alcune importanti scelte. Questa è, ad esempio, l'opinione di Gianfranco Schiavone, secondo il quale tali scelte riguardano essenzialmente due aspetti. Il primo deve valutare se mantenere o meno il doppio canale di ingresso e di invio dei richiedenti asilo tra SPRAR e CARA e in che misura:

> "Oggi il doppio canale è fortemente squilibrato tra un 70% di richiedenti protezione internazionale che sono accolti nei CARA e il restante 30% nello SPRAR. In una ipotesi di riforma che considero necessaria, il Legislatore dovrà decidere se vuole mantenere questo sistema binario per l'accoglienza dei richiedenti asilo o se invece intende puntare, come riterrei più ragionevole, a realizzare un sistema che pur disponendo in determinate limitate ipotesi legate alla necessità di garantire la tutela della collettività, l'invio a strutture di accoglienza maggiormente vigilate, per la generalità dei casi, preveda un'accoglienza ordinaria e diffusa, mu-

> tuando (anche innovandola) l'esperienza della rete SPRAR. Oltre a ciò il Legislatore deve, e per la prima volta, normare il passaggio dal sistema di accoglienza dei richiedenti asilo che (anche nell'adozione di un modello di tipo "decentrato" rimane di competenza dello Stato) al sistema di accoglienza per titolari di protezione internazionale o umanitaria (che investe le competenze primarie delle regioni e delle autonomie locali seppure in un quadro di definizione a livello nazionale dei principi e delle linee guida). Oggi su questa materia siamo di fronte ad un vuoto normativo che produce effetti deleteri".

Il secondo aspetto suggerito da Schiavone come elemento su cui intervenire riguarda la volontarietà degli enti locali di aderire alla rete dello SPRAR.

> "Se lo SPRAR vuole davvero diventare il fulcro del sistema di protezione ed accoglienza dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione va superata la dimensione della mera volontarietà dell'adesione al sistema stesso da parte degli enti locali; parimenti va chiarito e riconosciuto il ruolo degli enti di tutela che non sono affatto enti "gestori", come usualmente vengono definiti con una espressione che chiaramente ne svilisce la primaria funzione. Va trovata una soluzione innovativa ed intelligente, che parta dal riconoscimento che la volontarietà è stata, quasi sempre, un fattore di espansione del sistema, consapevoli però nello stesso tempo che oggi, usciti dalla fase sperimentale e di avvio, essa rappresenta un chiaro limite al consolidamento di un sistema di servizi e di garanzie disciplinate dalla legge che deve trovare concreta attuazione su tutto il territorio nazionale".

Secondo altri, invece, la forza del PNA e del Servizio centrale è stata soprattutto quella di cercare di coinvolgere volontariamente i comuni e gli enti del terzo settore e questo è stato ed è un ulteriore elemento vincente del Sistema. Come sottolinea Riccardo Compagnucci

> "Forse per la prima volta nella storia dell'immigrazione, gli enti locali non hanno subito dallo Stato un'imposizione. Ad esempio, relativamente al periodo della crisi albanese, nella prima fase dell'emergenza, marzo 1991, sono sbarcati in Puglia 21.000 persone. In quella occasione vi fu la necessità di collocare queste persone, quasi esclusivamente richiedenti asilo, su tutto il territorio nazionale. Furono le prefetture che si occuparono delle assegnazioni, affidando in modo coercitivo ai comuni i richiedenti asilo individuati. Il PNA stravolge questa idea sostenendo che lo Stato ha la responsabilità morale dell'accoglienza di queste persone, ma lo Stato non essendo in grado di svolgere un'attività di accoglienza e assistenza, sul territorio affida questo compito agli enti locali riconoscendogli questo tipo di competenza e, allo stesso modo alle associazioni in quanto gli unici soggetti ad operare direttamente sul campo. È a questo punto che viene deciso di emanare un bando con risorse economiche dedicate; bando che è stato inviato a tutti i comuni a cui fu comunicata, tramite l'Anci, la necessità di dare accoglienza a richiedenti asilo in attesa della valutazione della Commissione Centrale. Lo Sta-

to forniva un sostegno economico, con una piccola compartecipazione dell'ente locale, coinvolgendo anche le associazioni, che rappresentavano una garanzia sotto il profilo del risultato. Ci fu una grande risposta da parte dei comuni, l'elemento determinante è stata proprio l'assoluta autonomia con la quale i comuni hanno deciso di aderire al progetto. Di fatto, è stata premiata l'idea per cui il sistema era garantito dall'Anci, il Ministero dell'Interno si faceva carico dei finanziamenti, mentre le associazioni coprivano di fatto il 90% del volontariato professionale competente in materia di immigrazione, e l'Acnur che garantiva al sistema la validità della tutela. Su tutto il Sistema vi era l'imprimatur delle Nazioni Unite e dell'Alto Commissariato per i rifugiati. Questi quattro elementi hanno fatto sì che al bando risposero molti comuni, tanto che siamo stati costretti ad escluderne alcuni. Questo modo di rapportarsi tra Stato centrale e Stato locale funziona se vi è rispetto reciproco che altro non è se non il risultato della cooperazione tra soggetti diversi, questo è uno dei motivi per cui il sistema si è consolidato".

5.1. Le azioni in corso

Nel 2010 per la prima volta è stato attivato un bando triennale e non più annuale come nella prima fase o biennale come è stato nel 2009, ciò significa che si è passati da una fase di "temporaneità" e di incertezza, legata alla difficoltà di prevedere le attività da mettere in campo nel medio periodo, ad una fase di programmazione. Ecco cosa ci dice Luca Pacini

"L'ANCI sta lavorando alla costituzione di un fondo nazionale di garanzia per contrastare le difficoltà a cui vanno incontro in particolare i comuni e gli enti gestori che, a causa dei ritardi nell'erogazione delle risorse, si vedono costretti ad anticipare le risorse necessarie. Attraverso il fondo sarà possibile evitare questa esposizione economica e conseguentemente ridurre il rischio dell'abbassamento degli standard del servizio. Uno dei punti di forza del sistema, a cui si è fatto cenno nella parte dedicata all'avvio del sistema, è stata la condivisione del progetto iniziale tra tutti gli attori in campo. Per rilanciare il sistema occorre ripartire da quello spirito iniziale di condivisione. La macchina si è rodata, si è strutturata. Dobbiamo recuperare la parte pioneristica iniziale perché ci servirà per rilanciare il sistema".

5.2. Le parole chiave del prossimo decennio: analisi, stabilità, programmazione

Quali sono le parole chiave che nel prossimo decennio lo SPRAR deve far proprie per affrontare con maggior successo le sfide che si porranno e per far fronte alle criticità oggi presenti?
Luca Pacini ha risposto indicando tre parole chiave che, a suo avviso, riassumono gli

impegni prioritari che il sistema dovrà portare avanti. Le tre parole sono: analisi, stabilità, programmazione.
Nei paragrafi che seguono si utilizzeranno queste tre parole chiave per leggere gli impegni che sono di fronte allo SPRAR negli anni a venire.

L'ANALISI

La capacità di analisi è una componente essenziale per la tenuta e lo sviluppo del sistema.
Innanzitutto la lettura delle crisi internazionali e dei flussi di arrivo. Come osserva Christopher Hein[41], "la forte diminuzione del numero di richieste di asilo in Italia non è certamente dovuta a sostanziali cambiamenti nei paesi di origine dei rifugiati, purtroppo. I paesi di transito o di primo rifugio, come la Libia o il Sudan, l'Egitto o l'Algeria, non si sono convertiti in paesi "sicuri", in paesi che diano garanzie di protezione dei rifugiati". "Cambiano le rotte – continua Hein –, non le cause che spingono le persone a cercare un rifugio. Le rotte diventano più lunghe, più pericolose, più costose".
L'analisi della composizione dei flussi deve spingere a modellare il sistema di accoglienza rispetto ai beneficiari.

Nel corso degli anni lo SPRAR è stato in grado di farsi carico di bisogni emergenti, a partire dalla necessità di accogliere persone con particolari condizioni di vulnerabilità. Sono nati così i servizi dedicati ai minori richiedenti asilo non accompagnati e le iniziative dedicate a chi vive problemi di salute mentale. Questi servizi stanno assumendo un peso crescente nel sistema[42], in parte perché chi giunge in Italia viene trovato – è il giudizio di molti operatori – in condizioni più gravi rispetto al passato. Allo stesso tempo, alla base di questo aumento di richieste di intervento per persone in gravi condizioni di vulnerabilità vi è anche la crescita della capacità e della competenza del territorio di individuare per tempo queste situazioni e di indirizzarle verso risposte più appropriate. È prevedibile, dunque, che l'elasticità già dimostrata negli anni dal sistema nel sapersi riorganizzare alla luce dei bisogni emergenti risulti ancora più necessaria negli anni a venire.

Il quadro di analisi non può naturalmente prescindere dal contesto europeo. A fronte di uno sforzo dell'Unione di uniformare le procedure di asilo tra i paesi, tendono a sussistere profonde difformità nella presa in carico e talvolta si assiste, anche da parte di paesi europei di forte tradizioni di accoglienza, a forme di chiusura. "*La mancanza di omogeneità tra i paesi* – nota Laura Boldrini[43] – *crea delle disfunzioni all'interno del sistema europeo. E sono proprio i rifugiati a farne le spese*". Tra gli Stati dell'Unione

41. C. Hein (a cura di), "Rifigiati. Vent'anni di storia del diritto di asilo in Italia". Donzelli Ed. 2010.
42. Nell'ultimo bando pubblicato nel 2010 sono previsti 50 posti dedicati a richiedenti asilo con disagio mentale.
43. L. Boldrini, "Tutti indietro", Rizzoli Ed. 2010.

è cresciuta negli anni la consapevolezza che il diritto di asilo, così come l'immigrazione, sono questioni che richiedono risposte uniformi sulla base di un'armonizzazione delle politiche e delle normative dei singoli Stati membri. "*A oggi, però* – continua la Boldrini –, *questo processo sembra avanzare molto lentamente. In pochi sono disposti a cedere parte della propria sovranità su questa materia e a investire sufficienti risorse*".

Anche secondo Fabio Sturani si pone la necessità di introdurre una politica di coordinamento e programmazione a livello comunitario:

> "L'Europa deve svolgere un ruolo maggiore, che coinvolga tutti i 27 paesi, compresi i flussi interni tra paese e paese. C'è la necessità che le politiche degli stati membri siano armonizzate e unitarie, compresi i nuovi Paesi che sono entrati nell'Unione e che hanno normative diverse. Va considerata la posizione geografica dell'Italia come paese che rappresenta una delle porte di accesso per coloro che vengono in Europa e che richiedono asilo politico".

LA STABILITÀ

La stabilità indica, in questo caso, il superamento di una gestione "emergenziale" del servizio.
La stabilità è una parola chiave anche per quanto riguarda l'organizzazione stessa del sistema. Un grande passo avanti, sottolinea Pacini, si è avuto nel 2010 con la realizzazione, per la prima volta, di un bando triennale che assicura una maggiore stabilità nel tempo ai progetti. Come si è detto, l'ANCI è impegnata ad affrontare anche il problema della tempistica relativa all'erogazione dei finanziamenti destinati al servizio – un problema che affligge enti locali e terzo settore. Un punto, questo, di particolare importanza per evitare il rischio che i ritardi nei pagamenti legati alle procedure della contabilità di Stato abbia ad incidere sulla qualità del servizio e sulla stessa stabilità degli operatori del sistema, il cui *turn over*, determinato dalla instabilità occupazionale, può portare ad una perdita complessiva di know how e di esperienze preziose.

Stabilità significa anche e soprattutto "mettere a sistema" l'intera rete di protezione in Italia, superando una fase che ha visto la nascita di realtà "parallele" anche all'interno della stessa città.
È per questi motivi che lo SPRAR intende proporsi come unico sistema nazionale. Un sistema già collaudato, che ha dato prova di poter rispondere a 360 gradi alle esigenze che si manifestano, con costi assolutamente limitati e risultati notevoli. Un sistema che va ampliato e potenziato per rispondere alle diverse necessità.
Fabio Sturani torna sul rapporto tra lo SPRAR e i CARA

> "Un sistema completamente fuori dal controllo del sistema centrale perché gestito direttamente dal Ministero dell'Interno. Non conosciamo i numeri né sia-

> mo in grado di verificare le condizioni dei posti e di coloro che vi sono ospitati. Ovviamente, anche questo percorso andrebbe gestito unitariamente con il programma PNA e in maniera uniforme su tutto il territorio. Non vogliamo gestire come comuni e/o come Servizio centrale , direttamente questo sistema, ma dobbiamo sapere cosa succede lì, perché, comunque le scelte che in quel contesto si faranno ricadranno – una volta finita l'emergenza – poi sui comuni e sul territorio. Bisogna garantire maggiori e migliori livelli di assistenza".

Una valutazione in linea con quella di Sturani è quella avanzata da Danilo Parodi, secondo il quale:

> "La riduzione dei flussi degli arrivi pone in secondo piano la necessità di dotarsi di grandi strutture per la gestione di grandi numeri di persone e mette il sistema in condizione di lavorare sull'unica strada che nel medio periodo risulta sostenibile che è quella dell'accompagnamento all'autonomia dei soggetti accolti. In una situazione di risorse sempre più scarse bisogna evitare di sprecarne in strutture che hanno dimensioni che impediscono un lavoro serio ed individuale con le persone. Le priorità devono essere: rendere sempre più centrale il ruolo e il modello SPRAR; investire sui percorsi delle persone, spendendo un po' di più in termini di risorse e di tempo, evitando però il rischio che le persone uscite dal progetto rimangano comunque in situazioni di disagio che prima o poi hanno comunque ricadute negative sull'intero sistema paese; privilegiare le dimensioni di intervento medie e piccole che sole possono capire e valorizzare i territori di competenza, utilizzandone le risorse in modo corretto".

LA PROGRAMMAZIONE

È necessario che il Sistema nazionale si innesti nell'ambito della programmazione territoriale. Già oggi questo processo avviene in molti territori, dove proprio l'esperienza SPRAR ha avuto un impatto sul Sistema di welfare territoriale. È fondamentale, da questo punto di vista, il fatto che il sistema si fondi sulla volontarietà degli enti locali di aderirvi. In particolare, è questa l'opinione di Luca Pacini

> "Certo non è un dogma, si può discutere, ma sin dall'inizio sono stato un grande difensore del principio della volontarietà. La caratteristica fondamentale dello SPRAR è il fatto che stiamo parlando di processi di inclusione sociale in un quadro difficile, quello delle migrazioni in genere, che spesso non è oggetto di analisi e di riflessioni ma diventa terreno di scontro politico. La volontarietà ha permesso ai Comuni di organizzarsi e di decidere di partecipare al bando per i progetti nell'ambito dei propri percorsi democratici all'interno dell'ente (con dibattiti di Giunta e di Consiglio). In questo modo, vi è la garanzia che la comunità non solo è stata messa a conoscenza, ma condivide questo processo".

I territori più attenti hanno compreso come il modello di intervento sociale dello SPRAR può essere utilizzato anche in altri ambiti di intervento. Come torna a sottolineare Luca Pacini

> "Quando si sperimenta una buona prassi innovativa per l'accesso alla casa o una misura di accompagnamento per l'integrazione lavorativa, questa può valere sia per i richiedenti asilo e rifugiati così come per altre situazioni a rischio di marginalità sociale. In questo senso, lo SPRAR è una grande palestra per innovare la programmazione del welfare locale".

È proprio la condivisione nei territori, all'interno dell'amministrazione e tra questa e i cittadini, della decisione di aderire alla rete SPRAR, l'elemento su cui far leva per un ulteriore ampliamento e diffusione su tutto il territorio nazionale del Sistema SPRAR. Questa condivisione è fondamentale per inserire un intervento di inclusione in un ambito di coesione sociale che aumenta sensibilmente le possibilità di successo del processo. Peraltro va considerato che, nella storia di questi dieci anni, la volontà da parte dei comuni di partecipare al sistema non è venuta meno. I dati di una recente indagine campionaria ci dimostrano che una maggioranza molto ampia di sindaci che già aderiscono allo SPRAR (l'84%) sarebbe favorevole ad ampliare il numero dei posti a disposizione a condizione che vi sia, al livello centrale, un proporzionale incremento delle risorse. Ancora più interessante il dato secondo il quale ben il 78% del campione dei sindaci che attualmente non fanno parte della rete sarebbe disposto a parteciparvi, fermo restando la disponibilità delle risorse[44].
Da considerare inoltre come spesso si sia posta la necessità di tagliare dei posti di accoglienza messi a disposizione dagli enti locali, ciò a causa della difficoltà a coprire, attraverso i posti finanziati, tutta l'offerta messa in campo dagli stessi enti[45].

Tutto ciò conferma come oggi il Sistema sia pronto, sia da un punto di vista strutturale che di sensibilità dei territori, a fare un ulteriore salto in avanti, nella duplice prospettiva di una maggiore qualificazione dei servizi, in particolare quelli rivolti all'integrazione, e conseguente affinamento della tipologia degli stessi servizi sulla base delle nuove esigenze emerse, e di una maggiore diffusione, sia in termini di numeri che di copertura territoriale, su tutto il territorio nazionale.

44. I volti dell'integrazione, op. cit.
45. Ad esempio, nell'ultimo bando 2009-2010, dei 107 progetti finanziati, a fronte di 3.268 posti richiesti dagli enti locali, ne sono stati finanziati solo 2499. A questi sono poi da aggiungere ulteriori 316 posti richiesti da progetti ammissibili ma non finanziati. Ciò a testimonianza della superiore domanda di posti messi a disposizione dagli enti locali contro l'effettiva disponibilità dei posti finanziati.

La Rete dello SPRAR e l'accoglienza nel 2009

2

Premessa

di **Daniela di Capua**
Direttrice del Servizio centrale
del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati

Il Capitolo riporta i dati relativi all'arrivo, le segnalazioni, l'accoglienza, i percorsi e le uscite dei beneficiari dei progetti SPRAR nell'anno 2009 e, come di consueto, si pone l'obiettivo di offrire una lettura articolata e integrata dei dati.
Vale però la pena di soffermarsi sul periodo in oggetto per mettere in evidenza i cambiamenti che noi, come Servizio centrale, abbiamo avuto modo di osservare rispetto al periodo precedente, nonché le risposte che ci è stato possibile produrre e quelle che auspichiamo per il prossimo futuro.
Nel 2009, malgrado la netta riduzione degli arrivi via mare e la flessione delle domande di protezione inviate alle Commissioni territoriali, le richieste di accoglienza nel Sistema di protezione hanno mantenuto un trend superiore alla disponibilità di posti, sopratutto a causa della graduale chiusura dei circa 1.500 posti straordinari, attivati in via temporanea a seguito dell'intensità degli arrivi nell'estate 2008. Di conseguenza, alla fine del 2009 erano circa un migliaio le persone in "lista di attesa" per accedere all'accoglienza del Sistema, nonché un numero non definito (e non segnalato al Servizio centrale) nelle principali aree metropolitane. A questo dato vanno però aggiunte alcune nuove variabili: mi riferisco in primo luogo all'aumento esponenziale di casi con problemi di salute mentale, per i quali il Sistema ad oggi non presenta posti specifici e che sembrano riconducibili da una parte a percorsi e modalità di fuga sempre più traumatici, dall'altra a una maggiore competenza da parte degli operatori nel far emergere la vulnerabilità. Altro fenomeno recente è stato altresì la segnalazione di cosiddetti "casi Dublino", probabilmente conseguenza del forte flusso di richiedenti asilo del 2008, che sono aumentati notevolmente non solo dal punto di vista del dato quantitativo ma anche dal punto di vista delle vulnerabilità di cui sono assai spesso portatori. Non va infine sottovalutato il nuovo contesto che si è andato configurando sui territori di accoglienza, un contesto colpito da una crisi economica e occupazionale che sta influendo negativamente sia sui rifugiati che tornano a bussare al progetto dopo aver perso case e lavoro, sia sulle stesse amministrazioni che non riescono più a sostenere i costi sociali destinati trasversalmente a tutti i cittadini in difficoltà. In una fase che vedeva tutti gli operatori del settore e le istituzioni interrogarsi concretamente sulla possibilità di tracciare dei percorsi di integrazione e di inclusione sociale in supporto dei titolari di protezione internazionale, la nuova complessa realtà rimette in discussione i risultati raggiunti e costringe a rivedere obiettivi e strumenti.
Da una parte, il Servizio centrale e i progetti dello SPRAR si sono trovati quindi a dover fronteggiare nuove criticità e vulnerabilità, dall'altra si è di fatto assistito al riconoscimento di alcune importanti questioni in risposta alle esigenze emerse.

Ad esempio, in riferimento alla presa in carico di persone affette da disagio mentale, il nuovo Decreto ministeriale per l'accesso allo SPRAR ha previsto il finanziamento di 50 posti dedicati e definito linee guida specifiche per la corretta gestione di tali progetti, mentre il Servizio centrale ha avviato un tavolo tecnico per il confronto e la condivisione delle esperienze sul tema; in risposta alla crescente difficoltà di individuare percorsi di uscita dall'accoglienza adeguati ai bisogni di autonomia e integrazione, il medesimo Decreto ha reso maggiormente flessibili le possibilità di prorogarne i tempi, andando quindi incontro a una maggiore attenzione al progetto individuale; rispetto a una domanda di maggiore stabilità e di possibile programmazione avanzata sia dai progetti che dagli enti di tutela, il nuovo bando ha previsto un periodo di tre anni per l'attuazione degli interventi.
Si tratta di passi che senza dubbio intendono e possono migliorare le debolezze del sistema, sebbene ancora molto si debba lavorare. Gli sforzi del Servizio centrale in questo senso sono rivolti sempre più, e con strumenti sempre più diversificati, alla costruzione di un sistema che sappia davvero impegnarsi in una presa in carico globale di ogni singola persona, con servizi all'altezza del bisogno e con un virtuale azzeramento della fatidica lista di attesa di accesso ai progetti.

1
La rete dello SPRAR e l'accoglienza nel 2009[1]

Nell'anno 2009 il Sistema di protezione è stato formato da una rete di progetti di accoglienza finanziati da tre tipologie differenti di fondi. La composizione di base dello SPRAR per il 2009 si è fondata su 138 progetti di accoglienza (tabella 1) che hanno messo a disposizione 3.000 posti finanziati con le risorse del *Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo*.

Tab. 1 Composizione di base della rete SPRAR, anno 2009

I progetti	Ordinari	107
	Per categorie vulnerabili	5
	Totale	138
Posti finanziati*	Ordinari	2.499
	Per categorie vulnerabili	501
	Totale	3.000
Enti locali	Comuni	103
	Province	17
	Unione comuni	3
	Totale	123
Copertura territoriale	Province italiane	68 (su 109)
	Regioni	19 (su 20)

* da un minimo di 10 posti ad un massimo di 150
Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

1. Questo capitolo è tratto da "i quaderni del Servizio Centrale", *I numeri dell'accoglienza compendio statistico dello SPRAR*, anno 2009.

A questi 3.000 posti se ne sono aggiunti altri 548 finanziati con i fondi straordinari messi a disposizione dal Ministero dell'Interno per affrontare l'emergenza sbarchi dell'estate 2008, attivi fino al 31 agosto 2009, nonché ulteriori 146 posti attivati con i fondi *Otto per mille* assegnati ad ANCI dalla Presidenza del Consiglio.

Tab. 2 Composizione complessiva della rete SPRAR (base + posti straordinari), anno 2009

Tipologia di posto	Categorie		Posti totali
	ordinarie	vulnerabili	
Posti finanziati FNPSA	2.499	501	3.000
Posti finanziati risorse straordinarie (da agosto 2008) attivi per 365 gg.	469	79	548
Posti finanziati risorse straordinarie Otto per Mille	-	146	146
Totale posti finanziati nel 2009	**2.968**	**726**	**3.694**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Complessivamente (tabella 2) il Sistema di protezione ha potuto contare su **3.694 posti di accoglienza** che, nel corso del 2009, hanno garantito **la presa in carico di un totale di 7.845 beneficiari**, tra richiedenti e titolari di protezione internazionale.
Così come negli anni precedenti, la rete dello SPRAR ha coinvolto nel 2009 piccoli comuni e aree metropolitane, luoghi "di frontiera" e località dell'entroterra, secondo una eterogeneità territoriale e un decentramento degli interventi di accoglienza che da sempre caratterizzano il Sistema di protezione (tabella 3).
I 3.694 posti anche per il 2009 mostrano una distribuzione regionale dell'accoglienza che ha coinvolto tutto il territorio nazionale (tabella 4). Da questo punto di vista, analizzando come la capacita recettiva dello SPRAR abbia risposto alle esigenze del territorio si nota che ancora una volta il primato dell'accoglienza spetta al Lazio (dove la realtà di Roma indubbiamente crea la differenza) con quasi un quarto delle accoglienze totali, e, a seguire, Sicilia, Lombardia, Puglia e Calabria. Da una prima lettura, il divario tra queste regioni rispetto ad altre (quali Trentino Alto Adige, Abruzzo, Sardegna e Molise) sembra essere decisamente netto. Tuttavia, fatte le dovute proporzioni tra numero dei progetti e dei posti messi a disposizione della rete dello SPRAR e il valore assoluto delle accoglienze, risultano comunque molto alti anche la capacità e il potenziale di accoglienza di regioni che hanno un solo progetto del Sistema di protezione.

Tab. 3 Gli enti locali dello SPRAR finanziati dal FNPSA, per classi di ampiezza demografica, 2008

Ampiezza demografica	Enti locali rete SPRAR - FNPSA	N. progetti
Fino a 5.000 abitanti	Alice Bel Colle, Badolato, Campoli del Monte Taburno, Bassano Romano, Breno, Celleno, Chiesanuova, Cittareale, Conza della Campania, Portocannone, Riace, Roccagorga, Santa Elisabetta, Stignano, Stornara	15
Da 5.001 a 30.000	Acquapendente, Borgo S. Lorenzo, Caronno Pertusella, Casandrino, Codroipo, Comiso, Fara Sabina, Galatina, Fidenza, Grottammare, Ivrea, Mazzarino, Narni, Palagiano, Pontedera, Porto San Giorgio, San Pietro Vernotico, Racalmuto, Sacile, Santorso, Sessa Aurunca, Solarino, Sezze, Todi, Trepuzzi, Unione Comuni Alta Sabina, Unione Comuni Antica Terra di Lavoro, Vizzini	28
Da 30.001 a 100.000	Acireale, Agrigento, Arezzo, Ass. Com. Somarate e Malnate, Barletta, Bitonto, Caltagirone, Cassino, Cremona, Ercolano, Favara, Fiumicino, Grottaglie, Lamezia Terme, Lodi, Jesi, Macerata, Manfredonia, Monterotondo, Marsala, Matera, Modica, Ostuni, Pisa, Pordenone, Ragusa, Rieti, Rosignano Marittimo, Rovigo, Trapani, Udine, Unione Comuni Lecce, Varese, Viterbo	34
Da 100.001 a 250.000	Ancona, Ascoli Piceno (provincia), Bergamo, Crotone (provincia), Ferrara, Foggia, Forlì, Gorizia (provincia), Modena, Padova, Parma, Perugia, Pescara, Prato, Ravenna, Reggio Emilia, Salerno, Siracusa, Taranto, Terni, Trieste	21
Oltre 250.000	Alessandria (provincia), Ancona (provincia), Bari, Bologna, Cagliari (provincia), Caltanissetta (provincia), Caserta (provincia), Catania, Cosenza (provincia), Firenze, Foggia (provincia), Genova, Lecco (provincia), Lucca (provincia), Milano, Napoli, Ragusa (provincia), Rimini (provincia), Roma, Roma (provincia), Siracusa (provincia), Torino, Trento provincia autonoma, Venezia, Verona	25
	Totale	**123**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Oltre alla presenza delle persone accolte nello SPRAR, il Servizio centrale procede al monitoraggio di coloro che sono in attesa di accedere al Sistema di protezione e anche di quanti, al momento di entrare in accoglienza, hanno scelto soluzioni alternative. Nel complesso il numero delle persone monitorate sul territorio nazionale è stato pari a 11.302.

Tab. 4 Prospetto regionale dell'accoglienza SPRAR, 2009[2]

Regioni	Accoglienze	%	N. Progetti di accoglienza	N. posti di accoglienza
Molise	23	0,28	2	25
Sardegna	42	0,52	2	21
Abruzzo	26	0,32	1	16
Basilicata	60	0,74	2	30
Trentino Alto Adige	36	0,45	1	15
Umbria	142	1,76	5	88
Liguria	183	2,32	4	82
Campania	203	2,51	10	137
Friuli Venezia Giulia	312	3,86	9	192
Piemonte	301	3,72	7	145
Toscana	287	3,55	8	196
Marche	314	3,88	10	178
Emilia Romagna	427	5,28	10	255
Veneto	337	4,17	7	174
Calabria	511	6,32	13	325
Puglia	625	7,73	22	359
Lombardia	1.008	12,46	10	254
Sicilia	1.297	16,03	37	696
Lazio	1.950	24,11	25	506
Totali	8.089	100,00	185[3]	3.694

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

2. Nella tabella è indicato un totale di 8.089 "accoglienze" che non coincidono con le 7.845 "persone accolte", in quanto conteggiano anche 244 beneficiari trasferiti da un progetto SPRAR all'altro. Questo dato non può essere cumulato con il totale delle persone effettivamente beneficiarie del Sistema, ma rimane comunque indicativo del lavoro di accoglienza condotto a livello locale.
3. Ai 138 progetti che vedono coinvolti 123 enti locali (103 comuni, 17 province, 3 unioni di comuni) si aggiungano i posti dei progetti straordinari e i progetti finanziati con le risorse otto per mille.

Distribuzione geografica degli enti locali finanziati dal Fondo nazionale per le politiche sociali e i servizi dell'asilo nell'anno 2009-2010

138 progetti territoriali
123 enti locali
3.000 posti di accoglienza

- Progetti territoriali per categorie ordinarie finanziati dal Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.
- Progetti territoriali per categorie vulnerabili finanziati dal Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.
- 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 – L. Bartalotta

1.1. Segnalazioni, criteri e modalità di accoglienza nello SPRAR

L'iter per l'accesso nello SPRAR di richiedenti asilo, rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e di protezione umanitaria ha inizio con la segnalazione dei singoli casi alla Banca dati del Servizio centrale.
Le segnalazioni possono essere fatte da:

- enti locali appartenenti alla rete dello SPRAR;
- enti gestori di progetti territoriali dello SPRAR;
- enti di tutela;
- associazioni locali e/o nazionali;
- prefetture (per le quali è prevista una procedura *ad hoc*);
- centri di identificazione ovvero centri governativi di accoglienza per richiedenti asilo (i c.d. CARA, per i quali esiste una modulistica a parte);
- questure.

La segnalazione avviene con l'invio di un fax alla Banca dati del Servizio centrale.
Gli enti già registrati possono accedere direttamente alla sezione dedicata della Banca dati, dove è possibile inserire in lista di attesa coloro che necessitano di accoglienza e che si trovano sui territori degli enti locali della rete del Sistema.
Gli enti locali che fanno parte della rete dello SPRAR possono inoltrare al Servizio centrale anche la richiesta di inserire le persone direttamente presso il proprio progetto territoriale.
Le segnalazioni sono completate da:

- il permesso di soggiorno o l'attestato nominativo (quest'ultimo nel caso il richiedente abbia appena formalizzato la propria domanda);
- una breve relazione sociale (essenziale per poter individuare da subito particolari esigenze di accoglienza e presa in carico della persona);
- il riferimento della persona da contattare nel momento in cui venga individuata la soluzione alloggiativa per la persona segnalata.

L'insieme delle richieste di accoglienza – sia quelle cartacee che quelle informatizzate – vengono valutate sulla base della disponibilità dei posti e delle caratteristiche delle persone.
I criteri di cui si tiene conto sono:

- la data della richiesta;
- le caratteristiche peculiari del richiedente (in famiglia o singolo; donne o uomini soli; nuclei monoparentali; minori, sia in famiglia che non accompagnati);
- la presenza di una vulnerabilità della persona;
- la tipologia del permesso di soggiorno;
- la località dalla quale proviene la segnalazione.

Nel considerare questi criteri risulta evidente come la relazione sociale che accompagna la segnalazione abbia un'importanza essenziale.
Una volta confermata la disponibilità di un posto di accoglienza, il Servizio centrale provvede ad attivare i necessari contatti tra il soggetto segnalatore e il progetto di accoglienza individuato, nonché anche alla preparazione della corrispondenza tra comuni, enti gestori ed enti segnalatori per concludere le operazioni di trasferimento dei beneficiari. Il trasferimento – centralmente coordinato dal Servizio centrale – avviene con l'intervento diretto e la collaborazione tra l'ente segnalatore e il progetto territoriale di accoglienza. I tempi di inserimento sono condizionati fortemente dalla disponibilità di posti e dal numero delle richieste pervenute al Servizio centrale; alle segnalazioni provenienti dalle prefetture, tuttavia, viene riconosciuto un carattere di priorità e i termini di risposta sono di massimo due giorni.
Per facilitare il trasferimento dei beneficiari permettendo loro di raggiungere le destinazioni assegnate è stato predisposto un servizio di fornitura gratuita di biglietti di viaggio, utilizzando parte delle risorse Otto per mille affidate ad ANCI nel 2007[4]. Questo servizio è stato impiegato quasi esclusivamente per coloro che dovevano essere trasferiti dalle strutture governative dei CARA in uno dei progetti di accoglienza dello SPRAR: complessivamente sono stati emessi biglietti per il trasferimento di mille persone principalmente dai CARA di Foggia e di Trapani, nonché dalle città di Catania e di Roma.
Le persone che hanno beneficiato di questo servizio provenivano principalmente dall'Eritrea per il 30%, dalla Somalia per il 19%, dalla Nigeria per il 9% e dal Sudan per il 7%. Si è trattato comunque per la maggior parte di nuclei familiari e di donne sole con minori o di donne in stato di gravidanza.

1.2. La banca dati SPRAR

La banca dati di cui è dotato il Servizio centrale rappresenta uno strumento di lavoro indispensabile per le attività connesse all'accoglienza, perché consente di seguire il percorso di accoglienza e di inserimento socio-economico delle persone che accedono alle strutture e ai servizi offerti dai vari progetti territoriali, e – nel contempo – offre anche una panoramica sempre aggiornata rispetto alle disponibilità dei posti relativamente alle specifiche esigenze che arrivano da tutti gli enti segnalatori.
L'attivazione della banca dati ha avuto inizio nel mese di novembre del 2001 e ha raccolto tutte le evoluzioni e registrato le difficoltà che si venivano profilando. Per questo è stata costantemente implementata e aggiornata affinché rispondesse in maniera esauriente alle esigenze lavorative degli operatori locali e di coloro centralmente coinvolti nelle attività del Sistema di protezione.

4. Per gli anni 2009 e 2010 si è trattato del proseguimento di un progetto, Binario Asilo, attivato già nel 2005 grazie ad un protocollo di intesa sottoscritto da Trenitalia e ANCI nell'ambito delle attività previste per fronteggiare il disagio sociale nelle aree ferroviarie.

I molteplici aggiornamenti e aggiustamenti che è stato necessario apportare nel corso degli anni hanno indotto a optare per una revisione globale con una nuova versione del software, che garantisse prestazioni compatibili con tutte le trasformazioni succedutesi negli anni recenti. Per tutti questi motivi è stata messa in produzione una nuova banca dati che a partire dal maggio del 2009 è stata prima testata e successivamente tarata sulle esigenze di tutti gli operatori del Sistema di protezione. Sono state, quindi, introdotte alcune novità con riferimento specifico alle ultime direttive europee recepite dall'ordinamento italiano e altre invece specificatamente legate alle esigenze operative.

Le novità introdotte nella Banca dati del Servizio centrale SPRAR

Con il nuovo software è possibile tracciare l'intero percorso della persona a partire dalla prima registrazione, seguendone tutti gli spostamenti sul territorio nazionale.
Ogni settore di intervento ha un suo specifico spazio nella banca dati con le proprie caratteristiche e priorità (CARA, prefetture, centri governativi attivati in via straordinaria, centri cittadini polifunzionali).
È possibile gestire le informazioni dei singoli progetti, creando varie categorie di appartenenza per la raccolta di dati relativi alle caratteristiche dei beneficiari accolti (ordinari o vulnerabili) e alle differenti tipologie di progetti territoriali, anche in fase alla fonte di finanziamento degli stessi (posti ordinari finanziati dal FNPSA, sia da ordinanze di protezione civile o da fondi straordinari).
La banca dati può essere estesa al settore contabile che si occupa della rendicontazione e a quello per l'assistenza tecnica agli enti locali.
È possibile fare una ricerca mirata delle disponibilità di posti, utilizzando direttamente le informazioni presenti nelle strutture abitative. In modo particolare la ricerca delle disponibilità viene facilitata potendola modellare sulla persona segnalata e sul tipo di struttura e di progetto adeguati alle caratteristiche del beneficiario che entra in accoglienza. Infatti, la ricerca dei posti liberi viene mirata alla tipologia di segnalazione con l'accesso alle varie strutture messe a disposizione degli enti locali, potendo contestualmente visionare, nel caso di centri collettivi o di appartamenti grandi in condivisone, gli ospiti già accolti e le loro caratteristiche.

1.3. L'accoglienza nel 2009 sulla scia dell'emergenza dell'estate 2008

Il 2009 è stato influenzato sostanzialmente dalle vicende dell'anno precedente, quando fu registrato un rilevante numero di arrivi sulle coste italiane, che vide protagoniste ben oltre trentamila richiedenti asilo provenienti principalmente dall'Africa. In questo periodo, cui il Ministero dell'Interno ha riconosciuto un carattere di emergenza, sono stati presi provvedimenti per dare risposta alla richiesta di accoglienza di coloro che, arrivati in Italia, avevano fatto domanda di protezione internazionale.
Nel 2008, infatti, di fonte alle oltre trentamila domande di protezione registrate, lo stesso Viminale ha previsto un ampliamento del Sistema di protezione in misura di milletrecento posti aggiuntivi, ma in prima battuta ha potenziato la capacità dei centri governativi, portando a quasi diecimila i posti nei CARA o nei CPA (centri di prima accoglienza), predisponendo anche nuove strutture a carattere temporaneo. L'incremento delle recettività governativa è avvenuta in maniera più consistente nelle regioni meridionali, soprattutto in Sicilia, ma ha caratterizzato tutto il territorio nazionale. In diversi casi le strutture individuate in questa fase emergenziale avevano caratteristiche e destinazioni d'uso diverse da quelle per cui sono state poi utilizzate: alberghi, palestre, istituti religiosi, depositi della protezione civile.

Se quindi nel 2008 le azioni del Servizio centrale erano indirizzate alla piena occupazione dei posti della rete dello SPRAR per fare fronte alle esigenze di accoglienza dettate dalla numerosità degli arrivi, nell'anno successivo il lavoro di inserimento nel Sistema di protezione ha dovuto tenere conto del trasferimento di persone dai centri governativi straordinari verso i progetti territoriali dello SPRAR. In sostanza nel 2009, oltre alle segnalazioni consuete registrate anche negli anni precedenti, se ne sono aggiunte oltre cinquemila provenienti dalle prefetture sul cui territorio erano ubicate le strutture straordinarie. Molte di queste hanno definitivamente cessato le loro attività nel corso del 2009 ed è stato, pertanto, necessario intraprendere tutte le iniziative possibili affinché prioritariamente i casi più fragili fossero tutelati e inseriti nel circuito dello SPRAR.

1.4. Un bilancio complessivo sulle segnalazioni e sui nuovi ingressi nello SPRAR nel 2009

Nel 2009 lo SPRAR ha accolto complessivamente 7.845 persone, sulla base delle segnalazioni pervenute (tabella 5).
Nello specifico per il 2009 sono state ricevute da parte di 56 prefetture un totale di 1.060 segnalazioni relative a richiedenti protezione internazionale provenienti prevalentemente da Nigeria, Eritrea, Iraq, Somalia, Turchia, Afghanistan. Queste richieste, avendo carattere di priorità, hanno avuto una risposta tempestiva e nella quasi totalità dei casi le persone sono state trasferite nei progetti di accoglienza dello SPRAR.

Tab. 5 Segnalazioni al Servizio centrale per l'accoglienza nello SPRAR, anno 2009

Ente segnalatore	Numero segnalazioni
CARA e altri centri governativi	1.614
Prefetture	1.060
Enti locali, associazioni, ong e altri enti	600

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Per quanto riguarda i trasferimenti dai CARA sono state accolte nello SPRAR 1.614 persone: donne sole (364), donne con minori (244), nuclei familiari (294) e uomini singoli (712). Le segnalazioni di accoglienza sono pervenute al Servizio centrale dai CARA di Crotone Sant'Anna, Borgomezzanone (Foggia), Bari Palese, Salina Grande (Trapani), Pian del Lago (Caltanissetta), Cassibile (Siracusa), nonché dalle strutture governative attivate in via emergenziale nel 2008, di cui molte in chiusura nel corso dell'anno. Molti interventi del Servizio centrale hanno, infatti, riguardato proprio le vicende legate alla cessazione di questi centri, in particolare quelli di Martina Franca di Taranto, Follonica (Gr), di Ragusa e il Cenacolo domenicano di Solarino (Sr). Da Martina Franca sono stati trasferiti nello SPRAR tutti coloro che avevano manifestato la volontà di accedervi dopo aver ricevuto il permesso di soggiorno: si è trattato di 40 uomini soli. Da Ragusa sono state inserite nei progetti SPRAR 92 persone appena sbarcate a Pozzallo come richiedenti protezione interna-

zionale (15 donne singole, 20 donne con minori, 12 facenti parte di nuclei familiari e 45 uomini singoli). Infine dal Cenacolo domenicano sono state trasferite nello SPRAR 46 donne di cui 21 sole e 25 con figli minori, mentre da Follonica hanno trovato assistenza 31 uomini singoli.
È stata data accoglienza anche a 600 persone segnalate dai vari territori attraverso 145 enti segnalatori tra enti locali, associazioni, enti di tutela. Gli stessi operatori dei progetti territoriali hanno, inoltre, provveduto a segnalare al Servizio centrale le persone che gli enti locali della rete SPRAR possono riservare per l'accoglienza delle persone presenti sui loro territori.
Anche nel 2009 una maggiore attenzione è stata dedicata alle situazioni più delicate e alle persone in condizioni di vulnerabilità che hanno avuto la precedenza nelle segnalazioni. Per questa tipologia di richieste le risposte sono state quasi sempre positive con l'individuazione delle destinazioni di accoglienza più idonee. Altro discorso è da fare nei casi di segnalazioni di uomini singoli che numericamente sono anche quelle più importanti e che da sempre costituiscono quasi l'ottanta per cento delle richieste: per molti di loro diventa difficile trovare nell'immediato delle soluzioni di accoglienza all'interno delle strutture messe a disposizione degli enti locali dello SPRAR e per questo la loro posizione confluisce nella lista di attesa del Sistema di protezione che al 31 dicembre 2009 contava ancora oltre 1.000 persone.

2
Un primo profilo socio-demografico delle persone accolte nello SPRAR

Come già più volte ripetuto, le persone accolte nella rete dello SPRAR nel 2009 sono state 7.845. Analizzandone le caratteristiche principali (tabella 6), si confermano in linea generale i dati già emersi negli anni precedenti circa la distinzione per genere, per fasce di età e per composizione familiare. Elementi che, volendo tracciare un primo ritratto sommario e generale, identificano il "beneficiario tipo" del Sistema di protezione con un uomo singolo di età compresa tra i 18 e i 40 anni. A questo proposito si noti l'aumento degli accolti di età compresa tra i 18-25 anni, nel 2008 erano il 34% mentre nel 2009 sono saliti al 40%.

Tab. 6 I beneficiari dello SPRAR, visione complessiva 2009

		v.a.	%			v.a.	%
Genere	Maschile	5.849	75%	**Prime 5 nazionalità**	Somalia	1.177	15
	Femminile	1.996	25%		Eritrea	1.099	14
Classi di età	0-17	1.128	14		Afghanistan	1.092	13
	18-25	3.108	40		Nigeria	813	10
	26-30	1.722	22		Costa D'Avorio	420	5
	31-40	1.489	19	**Status familiare**	Singoli	5.810	74
	41-60	392	5		Con nucleo familiare	2.035	26
	61-90	6	0		Totale beneficiari	7.845	100

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Rispetto ai dati generali va specificato che delle 715 famiglie complessivamente accolte, 278 erano nuclei monoparentali (39%), con una diminuzione di 3 punti percentuali rispetto all'anno precedente (42%). Si evidenzia inoltre che di questi solo in tre casi l'unico genitore presente era il padre (tabella 7). Per la maggior parte i nuclei familiari (monoparentali e non) provengono dai paesi del Corno d'Africa e dalla Nigeria.

Nel 2009 si è verificato un cambiamento rispetto alla nazionalità maggiormente rappresentata nel Sistema di protezione. Mentre nel 2008 Eritrea e Afghanistan detenevano il primato, nell'anno in esame si è verificato un sostanziale aumento della pre-

Tab. 7 La composizione dei nuclei familiari accolti nello SRAR nel 2009

Composizione nucleo familiare	Numero famiglie	% famiglie	Totale componenti
2 componenti	359	50,0	718
3	215	30,0	645
4	72	10,0	288
5	45	6,0	225
6	18	3,2	108
7	1	0,1	7
8	3	0,5	24
9	1	0,1	9
11	1	0,1	11
Totale numero nuclei familiari	**715**	**100,0**	
Totale componenti nuclei familiari			**2.035**
Totali beneficiari singoli			**5.810**
Totale beneficiari (componenti nuclei + singoli)			**7.845**

Fonte: elaborazione Cittalia su Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

senza di beneficiari di nazionalità somala (5% in più rispetto al 2008).

Per quanto riguarda le altre nazionalità non ci sono stati sostanziali cambiamenti: l'Etiopia, passata in settima posizione, ha lasciato la lista delle prime cinque nazionalità a favore della Costa d'Avorio, ma sostanzialmente la fotografia rimane immutata.

È pertanto evidente (tabella 8) la netta presenza nello SPRAR di persone provenienti dal Corno d'Africa, regione dalla quale, come già sottolineato in passato, è costante il flusso delle migrazioni forzate.

Quella che coinvolge i Paesi del Corno d'Africa può essere identificata come la migrazione tipica del ventunesimo secolo. È, infatti, complessa e articolata. Comporta il coinvolgimento di diversi Paesi africani (sia come provenienza, che in termini di attraversamento durante il viaggio per raggiungere il Mediterraneo); ha una composizione mista, a somma di un flusso migratorio forzato con uno di carattere economico, spesso difficilmente scindibili (se non da un punto di vista squisitamente teorico) e ulteriormente commisti alle dinamiche del trafficking; contempla una presenza di donne spesso molto giovani e di nuclei familiari monoparentali che vedono proprio le donne come unico genitore presente. È una migrazione che incorre nel forte rischio di un trattenimento in campi profughi o nei centri di detenzione per migranti nelle regioni del nord Africa ed è caratterizzata dalle violenze, che le persone molto spesso subiscono nelle differenti fasi del viaggio migratorio.

A questo si aggiunga l'ultimo tassello del tragitto per raggiungere l'Italia, che avviene attraverso il Mediterraneo e in condizioni di irregolarità, non esistendo procedure di ingresso regolare per coloro che cercano protezione internazionale.

Come si legge nella tabella 9, il 67,4% dei beneficiari SPRAR risulta essere entrato in Italia via mare, con un sbarco prevalentemente sulle coste siciliane.

Tab. 8 Prime cinque nazionalità, 2006-2009

	Paese	V.a.	%		Paese	V.a.	%
2006	Eritrea	1.189	22	**2008**	Eritrea	1.419	17
	Etiopia	504	9		Afghanistan	1.291	15
	Colombia	324	6		Somalia	831	10
	Togo	287	5		Nigeria	588	7
	Somalia	269	5		Etiopia	536	6
2007	Eritrea	1.456	21	**2009**	Somalia	1.177	15
	Afghanistan	735	12		Eritrea	1.099	14
	Etiopia	485	8		Afghanistan	1.092	13
	Costa d'Avorio	317	5		Nigeria	813	10
	Nigeria	298	5		Costa d'Avorio	420	5

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 9 Modalità di ingresso in Italia. Beneficiari SPRAR, anno 2009

Modalità di ingresso in Italia	complessivi	progetti categorie ordinarie	progetti categorie vulnerabili
Sbarco	67,40%	63,50%	74,00%
Frontiera aeroportuale	12,40%	14,10%	8,90%
Frontiera terrestre	6,60%	8,50%	2,00%
Nascita in Italia	5,40%	4,10%	10,70%
Frontiera portuale	4,30%	4,60%	4,10%
Dublino	4,00%	5,30%	0,30%
Totale	**100%**	**100%**	**100%**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 10 Tipologia dei permessi di soggiorno, 2006 - 2009

Tipologia Pds	2006		2007		2008		2009	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Richiedenti Asilo*	2.294	43	2.571	41	3.587	43	2.540	32
Rifugiati	750	14	848	13	1.109	13	1.382	18
Protezione Umanitaria	2.303	43	2.865	46	2.781	33	1.833	23
Protezione Sussidiaria	0	0	0	0	935	11	2.090	27
Totale	**5.347**	**100**	**6.284**	**100**	**8.412**	**100**	**7.845**	**100**

* Dal 2008 "richiedenti protezione internazionale"
Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

2.1. Lo status giuridico delle persone accolte nello SPRAR

Rispetto all'anno 2008 i beneficiari con la protezione umanitaria sono diminuiti a favore di un raddoppiamento del numero di titolari di protezione sussidiaria (tabella 10). Nel 2008 la situazione si presentava differente a causa del recente cambiamento normativo[5] determinante la variazione delle tipologie dei permessi di soggiorno. Infatti, le procedure burocratiche e amministrative di rinnovo e conversione dei permessi di soggiorno (da protezione umanitaria a sussidiaria) sono durate diversi mesi e per questo motivo i beneficiari con la protezione umanitaria nel 2008 risultavano ancora presenti in percentuale maggiore rispetto ai titolari di protezione sussidiaria. In ogni caso si sottolinea che, nonostante la perdita di dieci punti percentuali rispetto all'anno 2008, la protezione umanitaria si attesta su cifre considerevoli.

5. Tra la fine del 2007 e gli inizi del 2008 sono stati emanati due decreti legislativi, il n.251/2007 e il n.25/2008 che hanno rispettivamente recepito nell'ordinamento italiano due direttive europee, una relativa alle qualifiche (agli status e alle forme di protezione), una relativa alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale. Direttiva 2004/83/CE relativa alle norme minime di attribuzione dello status di rifugiato o di beneficiario di protezione internazionale, nonché nome minime sul contenuto della protezione riconosciuta e Direttiva 2005/85/CE relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

2.2. Lo SPRAR in una prima fotografia del 2010

In aggiunta all'analisi degli accolti nello SPRAR per l'anno 2009 si ritiene utile dare alcuni cenni riguardo l'accoglienza nei primi quattro mesi del 2010.
Nel primo quadrimestre 2010 la rete SPRAR ha accolto 4.020 persone in massima parte di età compresa tra i 18 e i 40 anni, mantenendo quasi le stesse percentuali dell'anno precedente per quanto riguarda il genere: 74% uomini e 26% donne. Anche per le nazionalità degli accolti nei primi quattro posti si riscontrano le stesse dell'anno precedente: Somalia, Eritrea, Afghanistan, Nigeria, mentre si rileva una lieve crescita di accolti provenienti dall'Iraq che momentaneamente occupano il quinto posto, occupato nel 2009 dalla Costa d'Avorio. I richiedenti protezione internazionale costituiscono il 46% del totale degli accolti, quindi rappresentano una percentuale minore rispetto al totale dei beneficiari titolari di una qualsiasi forma di protezione: protezione umanitaria (13%), protezione sussidiaria (26%), status di rifugiato (15%). Inoltre è utile sottolineare che il *trend* degli accolti è rimasto pressoché invariato rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso, quando le persone accolte furono 3.925, quindi possiamo ragionevolmente pensare che alla fine dell'anno in corso avremo un numero di accolti in linea con quelli degli anni precedenti.

3
Inserimenti in applicazione della direttiva sui minori stranieri non accompagnati

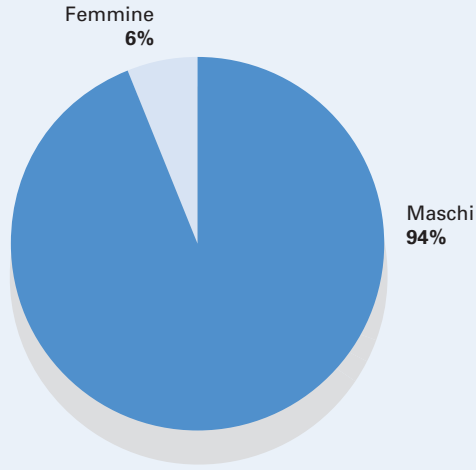
I minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo accolti nel 2009 sono stati 320 nell'ambito degli specifici posti a loro riservati nei progetti della rete SPRAR.
I posti per minori non accompagnati finanziati dal FNPSA per il biennio 2009/2010 sono stati 132, a cui vanno aggiunti i 63 posti attivati dagli enti locali con i finanziamenti *Otto per mille* assegnati per l'anno 2007 ad ANCI e i 34 posti attivati in via straordinaria ad agosto 2008 che hanno avuto validità annuale e quindi in scadenza ad agosto 2009. Si arriva quindi ad una disponibilità complessiva per il biennio 2009/2010 di 229 posti.
Entrando nello specifico dell'analisi dei dati, è utile innanzitutto evidenziare le principali nazionalità rappresentate (tabella 11) sottolineando come rimangano invariate le principali nazionalità di provenienza rispetto al 2008. Rimane all'Afghanistan il primato della nazione da cui proviene la maggior parte dei minori, seguita dalla Somalia, Nigeria, Eritrea, Costa d'Avorio, Ghana, Gambia e Turchia.
Rispetto alla distinzione di genere (figura 1) il dato del 2009 ha subito una variazione rispetto all'anno precedente, registrando una diminuzione delle minori accolte. Il dato è infatti sceso al 5,6% rispetto all'11% del 2008. Un aspetto molto interessante su cui focalizzare l'attenzione è la maggiore concentrazione di alcune nazionalità in determinati progetti territoriali: ben il 23,4% dei minori afghani è stato accolto nel progetto di Ancona, principale porto di sbarco a

Tab. 11 Nazionalità dei Msnara accolti nello SPRAR, anno 2009

Paese di provenienza	Accolti	Paese di provenienza	Accolti
Afghanistan	115	Bangladesh	3
Somalia	53	Burkina Faso	3
Eritrea	36	Sierra Leone	3
Costa d'Avorio	16	Libano	2
Nigeria	16	Mali	2
Ghana	15	Pakistan	2
Gambia	14	Senegal	2
Turchia	10	Benin	1
Guinea	5	Guinea Bissau	1
Iraq	5	Iran	1
Etiopia	4	Niger	1
Sudan	4	Uganda	1
Togo	4	Zimbawe	1
		Totale	**320**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Fig. 1 MSNARA accolti nello SPRAR nel 2009, distinti per genere



Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

fronte del percorso migratorio dall'Afghanistan, seguito dai progetti di Roma, che ne ha accolti il 14%, Torino il 9,5% e Udine il 7,8%. I minori provenienti invece dalla Somalia e dall'Eritrea sono stati maggiormente presenti nei progetti siciliani, coerentemente con le modalità di ingresso avvenute via mare sulle coste meridionali. Il 26,4% dei minori somali sono stati accolti nel progetto di Comiso, mentre il 20,7% nel progetto di Portopalo di Capo Passero. Sempre negli stessi progetti territoriali sono stati accolti anche i minori eritrei, rispettivamente il 25% nel progetto di Mazzarino, il 22,2% a Portopalo di Capo Passero e il 16,6% a Comiso.

Interessante è infine l'analisi delle modalità di ingresso nel territorio italiano (tabella 12). I dati indicano che, analogamente alle altre tipologie di beneficiari dei progetti SPRAR, anche i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo sono entrati in Italia principalmente via mare tramite sbarco. I dati si riferiscono ad un campione di 199 accolti rispetto al dato complessivo.

Tab. 12 Ingresso in Italia dei Msnara accolti nello SPRAR

Tipo di ingresso	v.a.	%
Dublino	1	0,50%
Frontiera aeroportuale	23	11,50%
Ingresso via terra	3	1,50%
Sbarco	172	86,50%
Totale	**199**	**100%**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

4
Segnalazioni e accoglienze dai Cara

Da queste strutture dei CARA sono numerose e costanti le segnalazioni per l'accesso di persone nello SPRAR. Nel 2009 dei 7.845 beneficiari accolti nel Sistema di protezione 1.614 provenivano dai CARA (tabella 13). Questo dato sicuramente rappresenta una conferma del trend dei tre anni precedenti, con una flessione rispetto al 2008 –

Tab. 13 Beneficiari accolti segnalati dai CARA dal 1° gennaio 2009 al 31 dicembre 2009

Centri segnalanti	uomini singoli	donne singole	donne con minori	nuclei familiari	Totale
Sant'Anna – Crotone	131	104	61	105	401
Borgo Mezzanone – Foggia	77	65	18	33	193
Bari Palese	69	22	51	35	177
Salina Grande - Trapani	63	42	13	22	140
Pian dal Lago – Caltanissetta	45	25	27	41	138
Cassibile - Siracusa	71	29	7	12	119
Ragusa - centro prima accoglienza	45	15	20	12	92
Altri CARA	44	13	4	3	64
Sant'Angelo di Brolo	31	12	5	15	63
Castelnuovo di Porto	21	15	10	13	59
Cenacolo Domenicano	0	21	25	0	46
Martina Franca – Taranto	40	0	0	0	40
Gradisca D'Isonzo	24	1	3	3	31
Follonica	31	0	0	0	31
Restinco – Brindisi	20	0	0	0	20
Totale	**712**	**364**	**244**	**294**	**1.614**

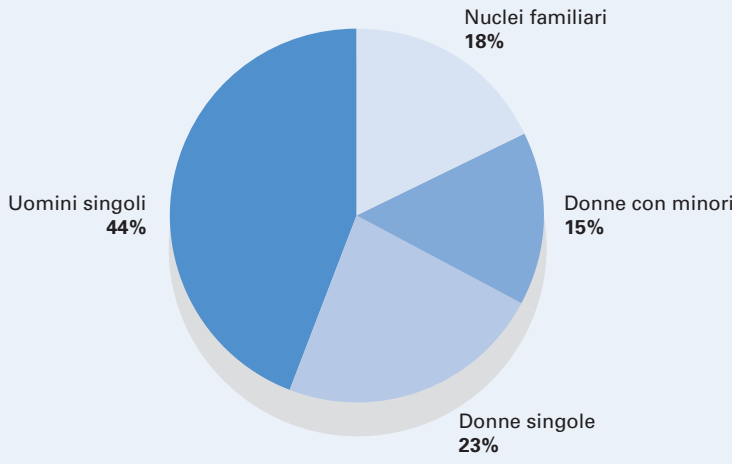
Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

anno straordinario rispetto al numero di domande di asilo e alla relativa presenza di richiedenti protezione nelle strutture governative – e un aumento sensibile rispetto al 2007.
Questo ha comportato che la presa in carico di titolari protezione internazionale dai centri governativi diventasse una parte fondamentale del lavoro del Servizio centrale, che ha prima sperimentato, poi rafforzato e strutturato procedure e modalità di segnalazione e trasferimento basate sulla centralità della persona e sull'individuazione del progetto più adatto alle specificità di ogni singolo caso.
La maggior parte degli accolti nello SPRAR su segnalazione dei centri governativi proviene dai sei CARA di: Crotone Sant'Anna, Salina Grande (Trapani), Borgo Mezzanone (Foggia), Cassibile (Siracusa)[6], Bari Palese, Pian Del Lago (Caltanissetta), per quanto il 36% degli accolti sia stato segnalato dai CARA straordinari attivati dal Ministero dell'Interno nell'estate del 2008 (tabella 13). Il numero maggiore di accolti proviene da Crotone Sant'Anna con 401 persone (24%), seguito con uno scarto elevato da Borgo Mezzanone con 193 accolti (12%) e Bari Palese con 177 accolti (11%). Questo dato si spiega soprattutto con le dimensioni della capacità di recezione dei CARA stessi.
Uno strumento fondamentale per l'accoglienza dei 1.614 beneficiari provenienti dai centri governativi è stato l'ampliamento della rete grazie ai 548 posti straordinari attivati dall'1 agosto 2008 al 31 luglio 2009, che sono stati dedicati quasi esclusivamente all'accoglienza delle persone segnalate dai CARA. Come accennato sopra, i trasferimenti nel Sistema di protezione sono stati facilitati anche dalla prosecuzione del progetto *Binario Asilo* finanziato con i fondi Otto per mille, grazie al quale il Servizio centrale ha potuto provvedere all'emissione dei biglietti ferroviari o aerei necessari al trasferimento delle persone nei progetti della rete.
Se si vuole tracciare un profilo dei beneficiari accolti dai CARA (figura 2) si può notare che per la maggior parte dei casi – il 44% del totale – si tratta di uomini singoli, anche se è rappresentata un'importante percentuale di donne sole e nuclei familiari, rispettivamente 15% e 18% del totale. Da questo punto di vista è interessante rilevare la percentuale totale di donne accolte: questa comprende il totale delle donne sole e donne sole con minori ed è pari al 38% del totale, un dato che mostra quante donne intraprendano un difficile percorso di migrazione forzata.
Analizzando il ruolo del Servizio centrale nelle accoglienze dai CARA non si può prescindere dalla questione dell'emersione della vulnerabilità: la presenza in questi centri di persone vulnerabili psicologicamente o fisicamente è molto rilevante e in questi casi diventa fondamentale individuare un progetto adatto alle specifiche problematiche individuali. Ciò avviene attraverso la raccolta e l'analisi delle certificazioni mediche e psicologiche inerenti al caso e l'invio e la condivisione di tale documentazione con i progetti individuati.
In particolare per il 2009 sono due le categorie di vulnerabilità per cui è aumentata la richiesta di presa in carico: si tratta di persone con necessità di assistenza sanitaria

6. Le segnalazioni da Cassibile (Siracusa) si sono concluse nel luglio 2009, al termine delle attività del centro.

prolungata e specialistica e persone con un disagio psichico o psicologico grave. Per rispondere a questo tipo di richieste sono stati fondamentali i progetti attivati da ANCI con le risorse Otto per mille, così come descritto nel capitolo che segue.

Fig. 2 Beneficiari accolti nello SPRAR su segnalazione dai CARA



Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

5
I posti di accoglienza finanziati con le risorse otto per mille

Nell'anno 2009 sono stati attivati 16 progetti di accoglienza con i finanziamenti assegnati per l'anno 2007 ad ANCI dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri sui fondi Otto per mille/IRPEF devoluti dai cittadini alla diretta gestione statale, nell'ambito di un progetto realizzato d'intesa con il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno e ACNUR. Complessivamente sono stati attivati 146 posti (tabella 14), che hanno integrato la rete dello SPRAR, garantendo accoglienza a 202 persone.
La peculiarità di questi progetti di accoglienza è il loro essere dedicati esclusivamente a categorie vulnerabili: donne in gravidanza e donne sole con minori, minori non accompagnati, persone che necessitano di un'assistenza sanitaria prolungata e specialistica, persone con problematiche psicologiche e psichiatriche.
Essendo tarati su differenti tipi di vulnerabilità, i posti "otto per mille" si sono rivelati indispensabili per la presa in carico delle situazioni più delicate, soprattutto provenienti dai CARA, da cui è arrivata la maggioranza di questo tipo di segnalazioni. È importante rilevare che in almeno tre casi sono stati attivati progetti di accoglienza mirati alla soluzione delle segnalazioni più problematiche: un'importante disabilità fisica, accentuati problemi psichici e in terza istanza una sovrapposizione di gravi problematiche sanitarie e psicologiche.
Come accennato precedentemente, la richiesta di accoglienza per disabilità fisica o assistenza sanitaria, soprattutto nella seconda parte del 2009, si è fatta più pressante sia da parte dei CARA che dalle prefetture. Mentre per categorie vulnerabili come donne sole con minori, donne in gravidanza e minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo lo SPRAR nella sua composizione di base ha progetti specifici per la presa in carico; per la vulnerabilità fisica il numero di posti a disposizione è molto scarso, e per la vulnerabilità psichica ad oggi non esistono progetti dedicati. Grazie ai progetti "otto per mille" quasi tutte queste richieste hanno ottenuto risposta positiva, riuscendo così a dare accoglienza soprattutto a persone affette da insufficienza renale, tubercolosi, HIV, disabilità agli arti inferiori.
È importante notare che, nonostante i progetti otto per mille, la vulnerabilità fisica, in ogni sua forma, è ancora una sfida per il Sistema di protezione: il numero di richieste è rimasto importante per tutto il 2009 ed è un trend che sembra destinato ad aumentare ulteriormente.
Un discorso a parte deve essere fatto riguardo i tre progetti per disagio mentale: grazie ai fondi otto per mille/IRPEF sono stati avviati tre centri sperimentali, due a Roma e uno a Torino, per l'accoglienza di persone con grave sofferenza psichica.
Questi tre progetti, attivati da associazioni da tempo impegnate sul tema della salute

mentale dei migranti, hanno permesso di dare una risposta strutturata, anche se parziale a livello quantitativo, alle richieste di accoglienza su una categoria di beneficiari, che negli anni precedenti vedeva in difficoltà il Sistema di protezione nel fornire risposte puntuali ed efficaci.
Nell'ultimo triennio, infatti, non solo sono aumentate quantitativamente le richieste di presa in carico di richiedenti e titolari di protezione internazionale con disagio mentale, ma è nel contempo aumentata la gravità delle sofferenze. Anche negli anni

Tab. 14 Progetti di accoglienza finanziati con fondi otto per mille/IRPEF[7]

Progetto	Posti finanziati	Tipologia accoglienza
Acri	10	Minori non accompagnati
Ancona	3	Minori non accompagnati
Bologna	10	Donne in gravidanza e con minori
Caserta	5	Uomini singoli in condizioni di vulnerabilità
Comiso	15	Minori non accompagnati
Comiso	10	Disabili, assistenza sanitaria specialistica e prolungata
Cosenza	10	Nuclei familiari in condizioni di disabilità
Lucera	20	Uomini singoli in condizioni di vulnerabilità
Mazzarino	10	Minori non accompagnati
Roccagorga	17	Donne con minori e Minori non accompagnati (femmine)
San Pietro Vernotico	5	Minori non accompagnati
Trieste	4	Malati HIV
Udine	10	Minori non accompagnati
Roma, Centro Astalli	4	Uomini singoli in condizioni di vulnerabilità psichica
Roma, Cir	4	Uomini singoli in condizioni di vulnerabilità psichica
Torino, Ass. F. Fanon	9	Uomini e donne singoli/e in condizioni di vulnerabilità psichica
Totale	**146**	

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

7. Ai progetti riportati nella tabella vanno aggiunti i progetti di Genova e Napoli, da considerarsi a tutti gli effetti parte dell'accoglienza otto per mille. Questi due progetti si sono sviluppati interamente a cavallo tra il 2009 e il 2010, pertanto, al momento della redazione della presente pubblicazione, non è ancora possibile analizzarne dati e risultati.

precedenti il Sistema di protezione, pur non avendo posti ad hoc, ha comunque dato una risposta parziale al problema, grazie ad alcuni progetti del Sistema di protezione molto sensibili sul tema della salute mentale che sono riusciti ad attivare una procedura di accoglienza integrata per casi molto difficili. Con i cosiddetti "progetti otto per mille" il Servizio centrale ha voluto sperimentare una tipologia di accoglienza specifica per la sofferenza psichica che, insieme alle esperienze già maturate nei progetti SPRAR, sarà oggetto di una seria riflessione.
Da aprile 2009, data di partenza del primo progetto, nei 17 posti dedicati a questa tipologia di utenti sono stati accolti 20 beneficiari, di cui 5 hanno portato a termine il percorso raggiungendo una piena autonomia ed 1 è stato allontanato.
È significativo che, a parte due casi di trasferimento da progetti SPRAR ordinari ai suddetti centri, si tratta di beneficiari provenienti dai CARA.
Questo elemento consente di avviare una riflessione sull'incidenza del proseguimento del percorso migratorio nell'acuirsi del trauma di queste persone. Come ultima osservazione è fondamentale tenere presente che i posti in accoglienza nei "progetti otto per mille" continueranno anche per parte del 2010. Ciò implica che un'analisi esaustiva dei dati potrà essere fatta solo a conclusione delle attività.
In questa sede si possono, comunque, anticipare due importanti risultati ottenuti grazie al lavoro fatto nel 2009 su questa tematica: da un lato il 21 e 22 aprile del 2010 il Servizio centrale ha organizzato il primo "Seminario nazionale sulla salute mentale dei richiedenti protezione internazionale", in cui sono stati invitati alcuni degli esperti nel settore, e sono state raccolte e discusse le esperienze maturate da tutti i progetti SPRAR e Otto per mille in materia. I risultati dei lavori sono stati poi condivisi con l'intera rete dello SPRAR aprendo un primo fondamentale dibattito sull'accoglienza di persone con questa vulnerabilità.
Altro risultato di rilievo riguarda il futuro: per la prima volta nel Bando per l'accesso al FNPSA del 2011 sono stati previsti 50 posti dedicati esclusivamente a persone con disagio mentale o gravi problemi di salute, che avranno carattere prioritario nell'assegnazione delle risorse. Grazie alla sperimentazione dell'anno 2009 si è, quindi, arrivati a definire il disagio mentale come una specifica categoria di vulnerabilità, di cui vanno tracciate le modalità di accoglienza integrata.

6
I servizi garantiti dalla rete dello SPRAR

I progetti territoriali dello SPRAR sono tenuti a seguire le linee guida di intervento che mirano alla realizzazione di una "accoglienza integrata", vale a dire comprensiva di tutta una serie di servizi di assistenza, orientamento e accompagnamento della persona.
La Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR consente di effettuare un monitoraggio per ogni tipologia di servizio realizzato a livello locale. In merito si identificano nove gruppi di servizi che, a loro volta, si compongono di interventi di diverso genere. Per esempio, nel gruppo "assistenza sanitaria" si devono comprendere le attività di accompagnamento ai servizi socio-sanitari del territorio, di presa in carico presso i consultori familiari, di supporto specialistico.
I gruppi di servizi sono: l'assistenza sanitaria; l'assistenza sociale, nella quale rientrano anche gli interventi di apprendimento della lingua e di alfabetizzazione; le attività multiculturali, sia in termini di attività direttamente in favore dei beneficiari dell'accoglienza, sia rivolte al territorio; l'inserimento scolastico dei minori; la mediazione linguistica-culturale, nei differenti ambiti (abitativo, lavorativo, sociale, ecc.); l'orientamento e l'informazione legale; i servizi per l'inserimento abitativo, a partire dalla intermediazione all'erogazione di contributi alle spese; i servizi per l'inserimento lavorativo e infine i servizi per la formazione (*tabelle 15 e 16*).
Anche nel 2009, così come nell'anno precedente, le misure di assistenza sociale, mediazione linguistico-culturale e di assistenza sanitaria hanno costituito la percentuale più alta tra i servizi erogati. Questo conferma le riflessioni già elaborate nel recente passato, rilevando che all'ingresso in un progetto di accoglienza dello SPRAR i beneficiari – pur avendo la titolarità di un permesso di soggiorno che formalmente consentirebbe un rapido percorso di inserimento sul territorio – necessitano spesso di una presa in carico di base, a partire da una conoscenza del territorio italiano e dei servizi presenti.

Tab. 15 Tipologia dei servizi erogati. Anno 2009

Servizi	%
Assistenza sociale	21,06
Mediazione linguistico-culturale	19,06
Assistenza sanitaria-specialistica	19,06
Servizi per l'inserimento lavorativo	13,08
Orientamento e informazione legale	10
Attività multiculturali	7,06
Servizi per l'inserimento abitativo	5
Inserimento scolastico dei minori	1,06
Servizi per la formazione	1,02
Totale servizi	**100**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 16 Tipologia di servizi per permesso di soggiorno e genere							
Servizi	**Rifugiato**	**Protezione umanitaria**	**Richie-dente asilo**	**Protezione sussidiaria**	**Totale**	**Uomini**	**Donne**
Assistenza sociale	1.519	1.435	2.673	3.035	8.662	6.166	2.496
Mediazione linguistico-culturale	1.510	1.181	2.511	2.643	7.845	5.720	2.125
Assistenza sanitaria-specialistica	1.434	1.377	2.259	2.784	7.854	5.076	2.778
Servizi per l'inserimento lavorativo	1.053	947	1.494	2.054	5.548	4.157	1.391
Orientamento e informazione legale	697	582	1.509	1.224	4.012	2.967	1.045
Attività multiculturali	590	525	901	1.033	3.049	2.312	737
Servizi per l'inserimento abitativo	369	280	414	606	1.669	1.275	394
Inserimento scolastico dei minori	143	147	183	166	639	389	250
Servizi per la formazione	99	71	124	204	498	423	75
Altro	60	35	64	95	254	174	80
Totale	**7.474**	**6.580**	**12.132**	**13.844**	**40.030**	**28.659**	**11.371**
Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR							

7
Le uscite dallo SPRAR

Obiettivo prioritario della "accoglienza integrata" è consentire alle persone di poter intraprendere un percorso di autonomia, avendo la possibilità di interagire con il territorio e con il contesto sociale. Lo SPRAR vuole facilitare i percorsi di inserimento socio-economico dei beneficiari che, posti in una condizione di protagonismo attivo, possono fronteggiare ogni rischio di emarginazione e di esclusione sociale.
Nel 2009 sono usciti dall'accoglienza SPRAR 2.840 beneficiari. Il 42% di loro ha lasciato il Sistema di protezione avendo avviato un percorso di integrazione; il 21% ha scelto di lasciare autonomamente il progetto territoriale; il 30% ha terminato il periodo di accoglienza nei tempi prefissati dalle linee guida dello SPRAR; il 6% è stato allontanato a causa di gravi motivi; infine l' 1% ha optato per un'opportunità di rimpatrio assistito (tabella 17).

Tab. 17 Motivi di uscita dallo SPRAR 2007/2009

Motivi di uscita	2007		2008		2009	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Abbandono	629	23,81	850	24,16	598	21
Allontanamento	90	3,41	129	3,67	162	6
Dimissione per scadenza termini	672	25,43	848	24,12	846	30
Integrazione	1.236	46,78	1.672	47,5	1.216	42
Rimpatrio volontario	15	0,57	20	0,57	18	1
Totale	**2.642**	**100**	**3.519**	**100**	**2.840**	**100**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Verso l'autonomia: inserimento economico-territoriale delle persone in accoglienza dello SPRAR

3

1
L'inserimento economico-territoriale dei migranti e la rilevanza del problema

«*L'idea di una cultura porta con sé l'aspettativa di radici, di un'esistenza stabile e territorializzata*»
Clifford J. Geertz, 1988

Uno dei sentimenti ricorrenti tra i migranti, specialmente tra i migranti forzati[1], è quello dello sradicamento, la sensazione di non possedere più radici solide. Il taglio inevitabile nei confronti del proprio paese di origine e delle proprie tradizioni culturali può implicare sbandamento della propria identità e cultura d'appartenenza. La casa e il lavoro rivestono un ruolo importante nella definizione o ri-definizione dell'identità di ciascun individuo, attraverso la propria abitazione e la propria professione costruiamo un'immagine di noi stessi che cerchiamo di sostenere e difendere nelle interazioni con gli altri. Ecco quindi che la casa, in quanto spazio affettivo-relazionale con gli oggetti e i simboli della propria cultura, e il lavoro, in quanto identità sociale, non possono considerarsi solamente come soddisfacimento di bisogni essenziali, ma riflettono anche le aspirazioni e il ruolo degli individui all'interno della società. Il migrante spogliato della casa d'origine e del proprio lavoro dovrà nella società di arrivo coniugare le proprie aspettative con le concrete possibilità offerte dal territorio, particolarmente nel primo periodo di inserimento nel quale la casa e il lavoro risponderanno al bisogno di abitare e di lavorare più che al soddisfacimento della propria idea di casa e di lavoro. Ciò nondimeno quella prima sistemazione abitativa e lavorativa può essere considerata funzionale ad esigenze materiali, ma anche strumentale al processo di integrazione in quanto favorisce l'incontro e il dialogo tra migranti e autoctoni che co-abitano e lavorano insieme nei luoghi e nelle città. Eppure questo dialogo può essere minato quando l'inserimento economico-territoriale del migrante viene fortemente caratterizzato dalla concentrazione (segregazione occupazionale e/o "ghettizzazione" abitativa) degli spazi territoriali.
L'inserimento economico-territoriale, se pure strettamente legato al soddisfacimento di bisogni materiali quali quelli abitativi ed economici, assume quindi una valenza fortemente significativa per le ulteriori tappe nel processo di integrazione nella società di arrivo. Volendo verificare in che modo sia attuabile questo inserimento in una so-

1. Con migranti forzati si intendono tutte le persone che a causa di violenza diffusa, persecuzione personale e/o rivolta ad un gruppo di appartenenza o per eventi catastrofici, sono costretti a fuggire contro la propria volontà dal proprio territorio, cercando riparo temporaneo o definitivo in altre regioni o luoghi. Vedi Chiara Marchetti, *Un mondo di rifugiati. Migrazioni forzate e campi profughi.* Bologna, Emi, 2006.

cietà multietnica non si poteva non partire da un richiamo allo stato della riflessione degli analisti sociali intorno alla relazione tra migranti e società di accoglienza oltre ad un breve accenno alle politiche sociali, in particolare alle politiche di intervento degli enti locali, infine verranno messi in rilievo i principali ostacoli che i migranti si trovano a dover affrontare per potersi inserire nel tessuto sociale.
Prima di proseguire è bene precisare l'utilizzo nel presente capitolo del termine migrante. Pur non essendo del tutto sovrapponibile la categoria del migrante economico a quella del migrante cosiddetto "forzato", nel presente capitolo si farà riferimento alla condizione di migrante in generale e alle modalità di inserimento nella società di arrivo, essendo la gran parte delle problematiche del tutto simili a quelle dei richiedenti protezione internazionale, rifugiati, titolari di status sussidiario o umanitario. Pertanto verranno tralasciate le questioni relative alla regolarità o irregolarità dei permessi di soggiorno, questione certamente di maggiore impatto per la categoria dei migranti economici, così come non si entrerà nello specifico dei possibili traumi subiti nel paese di origine o nel corso del viaggio migratorio, problematiche legate principalmente alla categoria dei migranti forzati.

1.1. La teoria sociale

Nel contesto internazionale emergono esperienze diverse a seconda del Paese e dell'epoca, riguardo alle modalità di organizzare forme di convivenza interetnica. I principali modelli di inserimento possono essere letti come interpretazioni di differenti modalità e livelli di integrazione. Vediamo qui di seguito i principali modelli[2].
Nei primi decenni del secolo scorso il paradigma predominante dell'analisi sociologica occidentale era quello che considerava il percorso di integrazione come un processo di **assimilazione** dell'immigrato al nuovo contesto sociale, teoria legata agli studi pionieristici della scuola di Chicago[3]. Gli elementi di successo dei percorsi di inclusione degli immigrati erano considerati la maggiore o minore distanza etnica e culturale dei migranti e la loro capacità di assumere quei modelli di comportamento, quei modi di pensare, quel sistema valoriale proprio della società di arrivo. Al migrante veniva richiesto di spogliarsi di qualsiasi differenza, linguistica, religiosa, ecc. e di aderire al sistema culturale-normativo della società nella quale si trovava al fine di una mera integrazione strutturale per poter concorrere, al pari della popolazione del paese di arrivo, nei diversi settori dell'organizzazione: lavoro, casa, scuola, assistenza sanitaria ecc. L'esperienza storica ha dimostrato tuttavia scarsi riscontri di successo di questa teoria: da una parte i migranti con caratteristiche "etniche" simili a quella della popolazione ospitante non sempre si sono posizionati ad un livello alto di integrazione, oltre a ciò spesso i migranti privati della propria identità culturale, piuttosto che in-

2. Le definizioni proposte, seppure con leggere sfumature, sono riconducibili principalmente ai lavori elaborati da Giuseppe Scidà (2000) e Gabriele Pollini (2002).
3. Per un maggiore approfondimento vedere gli studi di Robert Park e della scuola di Chicago degli anni venti.

tegrati alla cultura della società di arrivo, sono stati emarginati. Infine, la prevista "impermeabilità" della società ospitante a qualsiasi sollecitazione esterna si è rilevata troppo fragile per evitare qualsiasi cambiamento della cultura originaria.
Dalla prospettiva *assimilazionista* si è passati a quella dell'**omogeinizzazione**, tipica delle società con "giovani tradizioni" come quella statunitense dove troviamo il cosiddetto *melting pot*. La società non è più impermeabile, ma anzi si viene formando dai diversi gruppi che hanno contribuito o che vogliono contribuire a formare: «In una simile società, la cultura emergente pretende di sintetizzare in qualche modo tutti gli apporti dei sistemi normativi provenienti dalle diverse culture originariamente inglobate, assumendo di ciascuna alcuni tratti ma rimescolandoli in modo tale da renderli relativamente compatibili eppure irriconoscibili o, meglio, non più riconducibili al sistema simbolico a cui erano connessi nella cultura della società originaria da cui sono stati strappati»[4].
Un'ulteriore modalità è quella della **marginalizzazione/subordinazione,** si tratta in questo caso di una assimilazione solo parziale che riduce la partecipazione degli immigrati solo ad alcune determinate sfere della società, generalmente corrispondenti a quelle del mercato del lavoro, considerando i migranti come ospiti per un determinato periodo, non certamente per un inserimento stabile nella società.
Secondo altri studiosi il processo di integrazione vedrebbe come soggetti privilegiati non i singoli migranti ma le loro comunità. Questo modello di società prevede la **separatezza** dei gruppi etnici e delle istituzioni ad essi preposte, con scuole, assistenza, centri di culto ecc., diversi per ciascun gruppo, così anche gli abitanti si distribuiscono nei quartieri della città a seconda della comunità che vi risiede e così via. La presenza di queste comunità svolgerebbe un'azione essenzialmente regolatrice sugli individui, evitando che ci sia uno sradicamento della propria identità culturale di origine. Il livello di integrazione in questo modello di società è migliore nei casi in cui: il divario fra i valori, la cultura, la storia ecc. fra i nuovi arrivati e quelli della popolazione autoctona è maggiore; i luoghi di incontro sono circoscritti unicamente a quelli lavorativi; le motivazioni all'esodo sono prevalentemente di tipo economico; nella società ospitante vi è già una cultura di apertura verso "l'altro". Tuttavia non si può non tenere conto del fattore tempo sull'appartenenza etnica delle generazioni di discendenti di immigrati, e dell'inevitabilità dell'intensificarsi delle interazioni fra i membri dei diversi gruppi, tutto ciò concorre a smorzare nelle singole persone gli elementi distintivi identitari della propria cultura di origine. Risulta evidente che anche un modello di società *separata* implica un movimento di convergenza, di adattamento simmetrico e reciproco tra autoctoni e migranti: non solo gli immigrati e le comunità di immigrati devono "adattarsi" alle strutture giuridiche e normative della società di accoglienza, ma la presenza e l'azione dei migranti avrà l'effetto inevitabile di modificare le stesse strutture di quella società.
Infine troviamo il modello dell'**incorporazione** che vuole superare «i limiti dei modelli precedentemente esposti intendendo per integrazione sia l'*integrità* della perso-

4. Giuseppe Scidà, "Visioni disincantate della società multietnica e multiculturale" in *Sociologia e politica sociale*, Rivista n. 3, anno 2000, pag. 26.

na, delle collettività coinvolte in tale processo, sia l'*interazione positiva* e *la pacifica convivenza* tra tutte le collettività, compresa ovviamente quella autoctona»[5]. Si prospetta quindi una tipologia di integrazione più faticosa che passa attraverso il dialogo e la conoscenza reciproca che possa porre le basi per una società interculturale. Se la prima condizione di questo percorso è il dialogo la seconda è «il riconoscimento, teorico e pratico, che oltre alla propria cultura, possono esservi altre culture, dotate di pari valore umano, se pure ad uno stadio meno avanzato di sviluppo tecnico, ossia altre forme di consapevolezza, altri complessi di esperienze umane condivise e convissute. Non si può pretendere di comunicare ciò che si nega»[6].
Nel modello dell'incorporazione l'integrazione così assume tre caratteristiche: «la *dinamicità,* in quanto può essere intesa sia come uno stadio dell'inserimento raggiunto sia come un processo che si realizza nel tempo; l'*articolazione* in diverse dimensioni e componenti, coinvolgendo da un lato le aspettative e le motivazioni del nuovo arrivato e dall'altra le intenzioni e gli atteggiamenti della società ospitante; l'*interattività*, in quanto coinvolge gli attori in interazione reciproca, sia autoctoni che migranti»[7].

1.2. Le politiche sociali: il ruolo degli enti locali

L'assetto delle politiche sociali deriva dalle politiche migratorie attuate nei differenti Paesi. Con riferimento ai modelli teorici sopra descritti, possiamo sottolineare come nelle modalità dell'assimilazione e dell'omogeinizzazione le politiche sociali non prevedono alcuna specificità per la categoria del migrante, ma si favorisce l'inserimento individuale e la naturalizzazione; nella modalità marginalizzazione/subordinazione si ostacola la naturalizzazione e il ricongiungimento familiare proprio perché si ha una visione temporanea del progetto migratorio; nel modello della separatezza le politiche tendono a rafforzare le comunità etniche e le associazioni di migranti nel loro ruolo di fornitori di servizi, in questo caso le politiche sociali vengono differenziate a seconda della provenienza del paese di origine; nel modello dell'incorporazione le politiche sociali sono indirizzate a garantire parità di opportunità di accesso alle risorse e percorsi sociali egualitari sia per i migranti che per gli autoctoni attraverso interventi per la riduzione delle disparità strutturali.
In Italia le politiche per l'immigrazione hanno ancora un carattere fortemente emergenziale, le istituzioni sono quindi portate a dare poco rilievo alle politiche sociali per l'integrazione dei migranti stanziali. Più attenti alla gestione dell'inserimento dei migranti si sono rivelati gli enti locali con l'attuazione di politiche sociali che compensano in parte i limiti di quelle nazionali. Le politiche sociali a livello locale si sono determinate a seconda delle diversità e delle caratteristiche dei flussi mi-

5. Giovanna Zincone, *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 88.
6. Franco Ferrarotti, *Oltre il razzismo. Verso la società multirazziale e multiculturale*, Roma, Armando Editore, 1989, p. 67.
7. Maria Golinelli, *Le tre case degli immigrati*, Milano, Franco Angeli, 2008, p. 40.

gratori presenti sul territorio. Gli interventi a livello locale interessano più ambiti come l'accoglienza, la casa, il lavoro, la salute, l'istruzione ecc. e rispondono sia alle esigenze dei nuovi arrivati, in questo caso gli interventi riguardano il loro orientamento rispetto ai meccanismi di funzionamento della realtà sociale ricevente favorendo il loro ingresso e la loro sistemazione entro differenti ambiti e servizi sociali, che alle esigenze di quei migrati presenti già da qualche tempo sul territorio. Nel contesto locale un ruolo significativo lo ha assunto il terzo settore che comprende numerose formazioni sociali con variegate esperienze che negli anni si sono sempre più rivelate luogo di comunicazione e di scambio tra la società e le istituzioni, fornendo agli immigrati servizi di prima accoglienza, consulenza e aiuto nelle pratiche burocratiche, informazioni, luoghi di incontro, sostegno ai soggetti a rischio, insegnamento della lingua, mediazione tra domanda e offerta di lavoro, tutela dei diritti ecc. Gli enti locali, in questo ambito hanno assunto il ruolo guida a livello locale che ha portato a valorizzare e implementare gli interventi e i servizi svolti principalmente dal terzo settore, oltre che a favorire il confronto e la costituzione di reti e tavoli istituzionali.

1.3. Il disagio abitativo

Il mercato abitativo in Italia è caratterizzato dal forte prevalere della casa di proprietà rispetto all'affitto e dalla scarsità di alloggi in locazione, conseguentemente a ciò, i livelli di affitto sono tra i più alti in Europa, nelle grandi città poi i costi delle abitazioni diventano troppo alti anche per gli autoctoni con un reddito medio. L'edilizia pubblica è largamente insufficiente per soddisfare i bisogni abitativi del Paese e del tutto marginale per i migranti in quanto, sebbene in via di principio tutte le leggi regionali sanciscono la parità di diritto di accesso agli alloggi pubblici, concretamente «nei regolamenti attuativi o nella prassi delle assegnazioni possono trovare spazi varie forme di discriminazione»[8].

Nel settore privato degli affitti, alle difficoltà pressoché comuni a tutti i cittadini, si aggiungono per i migranti discriminazioni diffuse da parte dei proprietari di case e delle agenzie immobiliari. La diffidenza dei proprietari di case e/o delle agenzie immobiliari può arrivare ad escludere a priori qualsiasi trattativa con persone di provenienza diversa da quella italiana, oppure ci sono proprietari di appartamenti che speculano sulla condizione di "svantaggio" dell'immigrato chiedendo affitti più alti del costo di mercato e affittando abitazioni ad un numero di persone eccessivo rispetto allo spazio abitativo.

I canali di ricerca della casa finiscono quindi per essere quasi esclusivamente quelli informali, attraverso la propria rete di contatti personali, e solamente in seconda battuta i migranti si rivolgono al mercato immobiliare privato. Questo ha dato vita negli ultimi anni alla «comparsa di agenzie immobiliari etniche che hanno la possibilità di coniugare il capitale relazionale migrante con le competenze immobiliari. Sono

8. *Ibidem*, p. 72.

presenti soprattutto nelle grandi città con quote rilevanti di immigrati e sono generalmente mono etniche (come agenzie immobiliari cinesi a Milano)»[9].
Per concludere la riflessione sul disagio abitativo, si può riflettere sul fatto che sebbene la casa rappresenti uno strumento significativo di inclusione sociale, nello stesso tempo non possiamo affermare che il solo elemento di esclusione abitativa possa determinare una completa emarginazione dal tessuto sociale. La mancanza di una casa autonoma, se temporanea, può riflettere una situazione di disagio circoscritto ad una prima fase di inserimento nella società, quando l'assenza di un'abitazione si somma ad altre situazioni di marginalità più o meno cronicizzate, viene a configurarsi un fallimento del progetto individuale, non basterà quindi recuperare solo la sistemazione abitativa ma saranno necessari interventi di sostegno legati alla persona. Di maggiore impatto è da considerarsi il disagio abitativo per una famiglia con figli minori, in questo caso le esigenze di autonomia e di spazi abitativi sono maggiori che per le persone singole e, anche situazioni apparentemente normali, possono evolvere facilmente in perdita della casa, con gravi ripercussioni soprattutto sui minori.

1.4. Il disagio lavorativo

Le difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro per i migranti riguardano numerosi fattori che interagiscono fra loro contribuendo a delineare un quadro di insicurezza e precarietà. La padronanza della lingua italiana rappresenta la principale barriera di accesso al lavoro, ai problemi linguistici si sommano la mancanza di conoscenza delle strutture e delle dinamiche del mercato del lavoro. Uno degli ostacoli iniziali riguarda proprio le modalità di ricerca di opportunità di impiego. In Italia il ruolo svolto delle agenzie per il lavoro, sia pubbliche che private, è marginale rispetto ai canali informali. L'incontro tra domanda e offerta di lavoro anche per i migranti avviene principalmente attraverso reti informali legate al proprio gruppo di appartenenza, queste reti relazionali possono offrire concrete possibilità di lavoro, ma quasi mai riescono ad oltrepassare quel muro di offerte di lavoro "dedicate" ai migranti.
Nel momento in cui i migranti riescono ad avvicinarsi al mercato occupazionale comprendono più chiaramente anche le reali possibilità offerte dal mercato. Raramente la domanda di lavoro va incontro alle aspettative professionali del migrante. Specialmente nel primo periodo di inserimento occupazionale le possibilità di lavoro per i migranti, sia nel settore industriale, terziario o agricolo, riguardano mansioni che non richiedono formazione specifica. Lo scarto tra le potenzialità possedute ed il basso profilo delle occupazioni accessibili sembra stare alla base di gran parte del disagio occupazionale espresso dai migranti, in particolare per quelli con più alti livelli di istruzione. Oltre a ciò il riconoscimento legale dei titoli di studio e degli attestati formativi conseguiti nel paese di origine risulta complicato a causa di difficoltà normative, procedurali, linguistiche e persino economiche (se consideriamo gli alti costi di tra-

9. *Ibidem*, p. 85.

duzione e di pratiche amministrative/burocratiche)[10]. Tali meccanismi di riconoscimento dei titoli risultano così involontariamente discriminatori e forniscono il loro contributo al processo di svalutazione delle credenziali possedute dai migranti. È pertanto raro che i migranti continuino in Italia a svolgere la professione da loro esercitata nel paese di origine e, nel caso in cui continuano a lavorare nello stesso campo professionale lo faranno ad un livello inferiore, così come osservato nella ricerca di Marco Catarci sui rifugiati in Italia: «And also when they continue to work in the same professional field, as it happens the area Health and Social welfare, it happens after a re-qualification to an inferior level, as in the case of refugees with the qualification as professional nurses who in Italy work as assistants to elderly»[11].
L'impossibilità quindi di intraprendere il percorso lavorativo coerente alla propria formazione ed esperienza pregressa, porta inevitabilmente i migranti verso tipologie di lavoro meno qualificanti, maggiormente precarie e con bassi livelli di stipendio. Questa scarsa stabilità lavorativa fa si che i migranti si possano trovare facilmente coinvolti nel lavoro sommerso, diffusissimo in Italia, dove il migrante trova, a seconda delle realtà, una situazione che può oscillare tra lo sfruttamento e una concreta possibilità di sostentamento dell'individuo[12]. I fattori che spingono al "lavoro nero" sono oggi ancora più accentuati dalla crisi economica-occupazionale internazionale iniziata nel 2007. Il generale contesto di crisi economica ha portato infatti, soprattutto negli ultimi due anni, ad una forte contrazione dell'offerta di lavoro e, conseguentemente, ad una più stringente selezione della domanda. Selezione che può fare leva anche su elementi discriminatori nei confronti di lavoratori migranti in quanto stranieri. Le discriminazioni sul lavoro sono spesso invisibili e quindi difficili da riconoscere e possono riguardare l'accesso ma anche le condizioni economiche e di crescita professionale, così come le modalità di uscita dal lavoro. Anche in questo i rifugiati o i titolari di protezione sussidiaria sono visti in modo non dissimile dai migranti economici: «Per la società di accoglienza, in altre parole, essere rifugiato non è un valore aggiunto, una carta da giocare per godere di una corsia preferenziale, quanto piuttosto una variabile indifferente, se non a sfavore, nel momento in cui si attribuisce – anche se spesso erroneamente – al rifugiato una maggiore propensione all'assistenzialismo e alla passività»[13].
Il settore di lavoro che non ha risentito della crisi economica, ma anzi dove l'offerta continua a crescere, è quello riguardante i collaboratori domestiche e gli assistenti alla cura di anziani e bambini, soprattutto nelle aree metropolitane dove i tassi di attività femminili sono più elevati. Questa tipologia di lavori negli ultimi decenni è stata sollecitata dall'aumento del numero di donne italiane nel mondo del lavoro, che di

10. Per i migranti forzati a queste difficoltà vanno aggiunte anche quelle relative alla problematicità dei rapporti con il paese di origine e/o la perdita di tali documenti.
11. Marco Catarci, *Refugees' contribution to Europe, Country report: Italy*, Rome, ICS, 2004, p.21
12. Vedi Arci/Caritas/Cir (Scannavini, Katia), Monitoraggio dei percorsi di integrazione nello SPRAR, 2010.
13. Maurizio Ambrosini e Chiara Marchetti (a cura di), *Cittadini possibili: un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*, Milano, Franco Angeli, 2008, p.119

fatto ha incentivato la richiesta delle famiglie italiane a sostegni esterni nell'ambito dei lavori domestici e in quello della cura degli anziani e dei bambini. L'inserimento in questo settore del mercato del lavoro ha rappresentato un grosso impulso all'occupazione femminile migrante, rivelandosi però, rispetto a quella maschile, ancora più fortemente segregata in uno specifico ambito lavorativo, limitante anche sotto l'aspetto di avanzamento verticale: l'unica possibilità concreta per le cosiddette "badanti" e/o collaboratrici domestiche sembrerebbe infatti quella di un passaggio dal lavoro "fisso", ossia di coabitazione con il datore di lavoro, ad un lavoro ad ore. In diverse indagini è stato poi rilevato come «la collaborazione familiare, soprattutto se fissa, per le sue caratteristiche di solitudine, in mancanza di condizioni sociali "paritarie" e per l'assenza di occasioni di incontro con gli autoctoni, in realtà *renda più difficoltoso l'inserimento sociale e relazionale delle donne*»[14].

In conclusione la questione lavoro è molto delicata in quanto anche i migranti che abbiano trovato un lavoro con una certa rapidità possono, con altrettanta rapidità, perderlo e tornare al punto di partenza, quello che Ambrosini definisce il *circolo vizioso della marginalità dei migranti forzati*. Riveste quindi un ruolo più che mai fondamentale il primo periodo di percorso di integrazione (accoglienza per i migranti forzati) per poter «spezzare la catena della marginalità in cui si trovano»[15].

14. Sara F. Farris, "Le donne nei processi di integrazione. I risultati della ricerca in Italia" in Studi Emigrazione/Migrantes Studies, XLV, n. 170, 2008, p. 400.
15. Maurizio Ambrosini, *Cittadini Possibili*, op. cit., p. 121.

2
L'integrazione e l'inserimento economico-territoriale delle persone uscite dall'accoglienza dello SPRAR

Gli enti locali che aderiscono alla rete SPRAR, con il prezioso supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di "accoglienza integrata" che, oltre ai bisogni primari di vitto e alloggio, prevedono misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento volti a favorire l'acquisizione degli strumenti necessari agli utenti per ricominciare a sviluppare una propria progettualità di vita adattandola al contesto italiano attraverso le proprie competenze culturali, sociali e professionali. Il modo in cui le persone migranti trascorrono il periodo di accoglienza nello SPRAR avrà di conseguenza una significativa influenza sulla futura inclusione nella società italiana. In questo senso una delle problematiche dibattute riguarda i tempi di accoglienza[16] ritenuti spesso inadeguati per la gran parte degli utenti, malgrado infatti le possibilità di proroghe per le persone appartenenti alla cosiddetta categoria vulnerabile[17] o per casi eccezionali, le operatrici e gli operatori dello SPRAR si trovano spesso a dover mediare tra l'esigenza di accelerare processi di inserimento lavorativo e abitativo per l'uscita dell'utente dal Sistema, con l'esigenza di evitare che l'utente recida il periodo di protezione prima di aver potuto acquisire quella sicurezza necessaria a permettergli di "ricominciare" in autonomia la propria vita.
L'inserimento economico-territoriale dell'utente rappresenta quindi un obiettivo prioritario da realizzare entro il termine ultimo di uscita dell'accoglienza, ciò nonostante non può essere considerato un punto di arrivo bensì una tappa fondamentale del processo di integrazione nella società di accoglienza.

16. Il periodo di permanenza nello SPRAR viene garantito per la durata della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, nel caso dei richiedenti; per sei mesi per coloro che hanno uno status di rifugiato o sono titolari di protezione sussidiaria o umanitaria; sei mesi dalla notifica del provvedimento della Commissione territoriale che riconosce la protezione internazionale, qualora l'utente sia entrato nello SPRAR da richiedente asilo.
17 Sono considerati persone portatrici di vulnerabilità: i minori non accompagnati, i disabili, persone anziane, le donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, le persone che abbiano subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, persone che necessitano di assistenza specialistica e domiciliare (decreto del Ministero dell'interno 27 giugno 2007).

2.1. Una definizione operativa di inserimento economico-territoriale e l'oggetto di analisi

Si può ora tentare di delineare il concetto di inserimento economico-territoriale come quel processo multidimensionale che, rispetto al percorso di accoglienza dello SPRAR, si propone di far acquisire ai migranti quegli strumenti e quelle risorse utili a riattivare le capacità e le abilità individuali per permettere alle persone che escono dall'accoglienza di inserirsi nel contesto territoriale con una sistemazione abitativa autonoma e/o con un lavoro.
Con il presente contributo andremo quindi ad analizzare specifici percorsi e strategie messe in atto dai progetti territoriali dello SPRAR per promuovere l'autonomia dell'utente e i livelli di inserimento economico-territoriale raggiunti, prendendo come indicatori la casa e il lavoro.
In particolare il presente contributo vuole fornire i principali risultati di due indagini, recentemente svolte presso il Servizio centrale dello SPRAR, che hanno riguardato:

1. i livelli di inserimento economico-territoriale degli utenti usciti nel corso dell'anno 2009 dal sistema di accoglienza dei progetti ordinari e vulnerabili dello SPRAR;
2. gli interventi e le azioni di sistema messe in atto dai progetti territoriali dello SPRAR per promuovere il processo di integrazione realizzate con il Fondo di Accompagnamento all'Integrazione (FAI) 2009/2010.

2.2. Gli utenti usciti per motivi di integrazione dal Sistema di accoglienza dello SPRAR

La prima indagine riguarda l'analisi del livello di inserimento economico-territoriale degli utenti accolti nello SPRAR e usciti dall'accoglienza nel corso dell'anno 2009. L'indagine si è avvalsa di uno strumento di rilevazione precostituito all'analisi stessa e formulato dal Servizio centrale dello SPRAR per registrare i motivi di uscita dall'accoglienza per ciascun utente o nucleo familiare. L'utilizzo di tale strumento ha consentito di acquisire maggiori dettagli circa il percorso di inserimento economico-territoriale rispetto alle informazioni inserite nella Banca dati SPRAR[18]. L'origine dei dati sui quali è stata svolta l'analisi, non riguarda la totalità degli utenti, ma il 47%[19] del totale delle persone uscite dall'accoglienza per motivi di integrazione. La definizione di persone uscite per motivi di integrazione viene utilizzata dal Sistema centrale per

18. La Banca dati del Servizio centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati estrae, elabora e diffonde periodicamente dati statistici qualitativi e quantitativi relativi alle presenze in accoglienza degli utenti del sistema.
19. L'elaborazione dei dati è avvenuta su un campione di 477 persone. Le persone uscite per integrazione dai progetti per categorie ordinarie e vulnerabili, nel corso dell'anno 2009, sono state in tutto 1015. Fonte Banca dati SPRAR.

definire l'utente che esce dall'accoglienza SPRAR avendo trovato una sistemazione abitativa e/o un lavoro (sul territorio o fuori dal territorio di accoglienza)[20]. Nella descrizione dei risultati dall'indagine verrà utilizzata la definizione "uscita per integrazione" nel significato fatto proprio dal Servizio centrale.
Questi dati rappresentano un campione che, sia rispetto alla sua numerosità, sia rispetto alla sua composizione (molto simile a quelli della totalità delle persone uscite dallo SPRAR), possiamo considerare rappresentativo di tutta la popolazione di persone uscite per integrazione nel corso dell'anno 2009.

I dati presi in esame hanno riguardato i progetti di accoglienza ordinari e di quelli per categorie vulnerabili[21] relativi a tutto il territorio italiano ad esclusione delle città di Roma e di Milano, realtà queste troppo specifiche per essere incluse nell'analisi, sia per numerosità di utenti che per modalità di gestione dei progetti rispetto alla totalità degli altri enti locali.

L'indagine quantitativa ha preso in esame l'inserimento economico-territoriale degli utenti singoli e dei nuclei familiari relativamente alle seguenti variabili:

- le proprietà socio-anagrafiche, quali il genere, l'età, il paese di provenienza, lo status familiare;
- la tipologia di permesso di soggiorno;
- la durata di permanenza nel progetto di accoglienza;
- le caratteristiche del comune di accoglienza del progetto territoriale dello SPRAR;
- le zone territoriali di inserimento economico-territoriale;
- il grado di inserimento economico-territoriale (abitazione e/o lavoro);
- le tipologie di inserimento lavorativo.

2.2.1. Chi sono le persone uscite per motivi di integrazione?

Tracceremo una sorta di "profilo" delle persone uscite per motivi di integrazione relativamente alle caratteristiche socio-demografiche, comparando, dove possibile, le caratteristiche di questi con quelle di tutte le persone uscite dai progetti SPRAR nel corso dell'anno 2009.
Circa la metà degli adulti usciti per integrazione ha un'età compresa tra 18 e i 27 anni, più del 36% tra i 28 e i 37 anni, con il 12% segue la fascia di età compresa tra 38 e 47 anni e infine circa il 2% ha più di 48 anni. Nella maggior parte si tratta di persone *single* (84,2%), viceversa i nuclei familiari rappresentano l'8,6% e i nuclei monoparentali il 7,2%. Gli uomini sono in gran parte *single* (87,9%), il 10,7% ha una famiglia e solamente l'1,4% è unico genitore con minori. La percentuale di donne *sin-*

20. Gli altri motivi di uscita dal Sistema possono essere per: abbandono, allontanamento per decisione unilaterale del progetto, rimpatrio volontario, diniego, scadenza termini, trasferimento, corso di formazione.

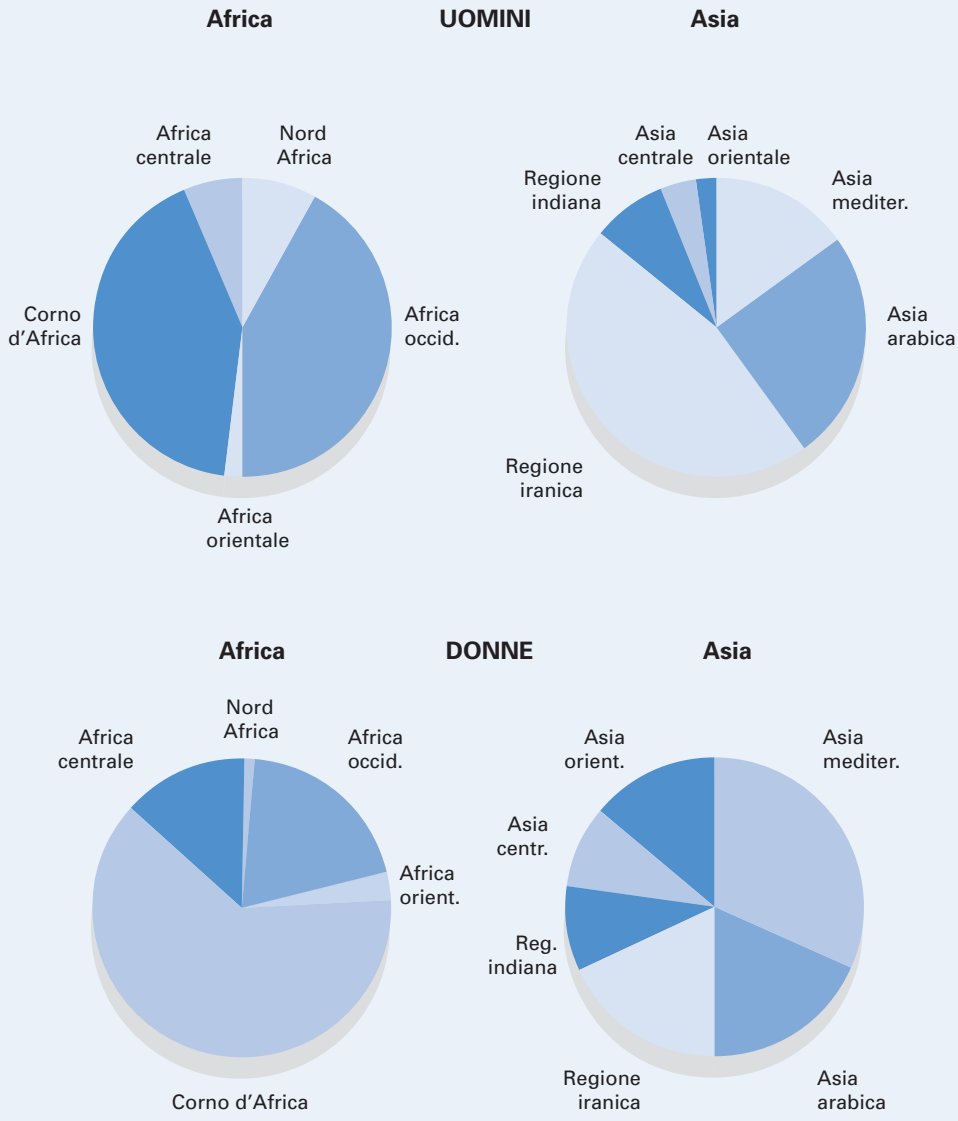
21 Non rientrano in questa analisi i progetti Straordinari e quelli finanziati con l'Otto per Mille sulla quota IRPEF 2007.

gle è più bassa rispetto a quella degli uomini (73,4%), all'opposto le donne *single* con figli sono ben il 24,5%. Il numero medio di figli, sia per i nuclei familiari che per i nuclei monoparentali, è pari a 1,2. Più della metà dei figli (52,4%) ha un'età compresa tra 0 e 3 anni.
Il 67% delle persone uscite per integrazione è costituito da uomini. Se consideriamo che la composizione per sesso tra tutte le persone uscite dai progetti SPRAR nel 2009 è per il 72%[22] sbilanciata dal lato maschile, possiamo affermare come primo dato che le donne riescono più degli uomini a raggiungere un'autonomia abitativa o lavorativa. Di fatto, malgrado la presenza femminile, tra tutte le persone uscite dai progetti di accoglienza SPRAR nel 2009, non superi il 28%, tra le persone uscite per motivi di integrazione le donne rappresentano ben il 33%.
Il 66% delle persone uscite per inserimento economico-territoriale proviene dal continente africano, circa il 30% dal continente asiatico, il 3,7% dall'Europa orientale e lo 0,4% dal continente americano. Tra le aree geografiche di maggiore provenienza troviamo: il Corno d'Africa[23] con circa il 33%, l'Africa Occidentale[24] con il 21,6% e la Regione Iranica[25] con il 12,4%.
Esploriamo adesso la distribuzione delle aree geografiche secondo il genere relativamente ai soli continenti africano e asiatico, escludendo quindi l'Europa e l'America, numericamente poco significativi. Nel continente africano il Corno d'Africa si conferma area di provenienza a carattere prevalentemente femminile, all'opposto dal Nord Africa[26] provengono più uomini che donne[27]. Le donne, che provengono dal Corno d'Africa sono nella gran parte *single*, così come anche la maggior parte degli uomini provenienti dal Sudan e in generale dal Nord Africa. Il 40,7% degli uomini proviene dall'Africa Occidentale, contro il 20,3% delle donne. Dall'Africa Centrale[28] in percentuale provengono più donne che uomini, mentre dall'Africa Orientale[29] le percentuali sono molto simili tra loro, gli uomini il 2,1% e le donne il 3,1% (figura 1).
Per quanto riguarda il continente asiatico, la Regione Iranica è fortemente connotata dalla presenza maschile (uomini 47%, donne 18,2%) mentre le poche donne presenti sono mogli o madri. La percentuale più alta di presenza femminile nel continente asiatico riguarda l'Asia Mediterranea[30], in particolare la Palestina, il Libano, la Siria e la Turchia. Da quest'area provengono specialmente donne sposate o sole con

22. Nel 2009 sono uscite complessivamente 2.158 persone, di cui 1.552 uomini (Fonte Banca dati SPRAR).
23. Gibuti, Eritrea, Etiopia, Somalia.
24. Benin, Burkina Faso, Capo Verde, Costa D'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo.
25. Afghanistan, Iran.
26. Algeria, Egitto, Libia, Marocco, Sudan, Tunisia, Sahara Occidentale (occupato dal Marocco).
27. Dato che conferma numerose ricerche, tra queste vedi l'indagine sulla presenza di donne somale e marocchine in Italia di Francesca Decimo *Quando emigrano le donne*, il Mulino, Bologna 2005.
28. Angola, Camerun, Ciad, Guinea Equatoriale, Gabon, Repubblica Centrafricana, Rep. Dem. del Congo, Repubblica del Congo, São Tomé, Príncipe.
29. Burundi, Comore, Kenia, Madagascar, Malawi, Mauritius, Mozambico, Ruanda, Seychelles, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbabwe.
30. Israele, Libano, Siria,Turchia, Giordania, Cipro, Autorità Nazionale Palestinese.

figli, poche invece le donne *single*. L'area con una presenza prevalente di donne rispetto agli uomini è l'Asia Orientale[31], si tratta in particolare di donne, in molti casi *single,* provenienti dalla Mongolia.

Fig. 1 Persone uscite per integrazione: distribuzione delle aree di provenienza secondo il genere



31. Giappone, Corea del Nord, Corea del Sud, Mongolia, Cina, Taiwan.

Le persone uscite dai progetti SPRAR nel corso del 2009 sono state accolte per l'83% in progetti per categorie ordinarie e per il 17% in progetti per categorie vulnerabili. Comparando questo dato alle sole persone uscite per integrazione risulta una lieve differenza a favore dei progetti per categorie vulnerabili: 18% vulnerabili e 82% ordinari. Analizzando più in profondità il grado di inserimento economico-territoriale raggiunto vediamo che solo il 20% circa delle persone con vulnerabilità riesce a trovare sia un alloggio che un lavoro, mentre la gran parte (68,7%) esce dal progetto avendo trovato solo una sistemazione abitativa. Diversamente, la metà circa delle persone che esce dai progetti per categorie ordinarie ha raggiunto contestualmente un'autonomia abitativa ed economica, il restante 39,5% ha trovato solamente un alloggio e il 13% ha un lavoro ma non un alloggio in autonomia.

2.2.2. I progetti SPRAR: variabile territoriale

Un primo ordine di fattori che incide sul percorso di inserimento economico-territoriale può essere ricondotto al contesto territoriale di accoglienza. Dalla Tabella 2.1 ricaviamo che la gran parte (47,4%) degli utenti usciti per integrazione che rimangono nella provincia del proprio progetto di accoglienza, riescono a conseguire un pieno inserimento economico-territoriale. Indipendentemente quindi dai fattori economici e di *welfare*, fortemente differenziati nelle diverse zone d'Italia, le opportunità di impiego e relazionali che le operatrici e gli operatori del Sistema di accoglienza dello SPRAR riescono a sviluppare all'interno del tessuto cittadino si rivelano determinanti per l'inserimento dei migranti nella società. All'opposto gli utenti che usciti dai progetti di accoglienza decidono di cambiare territorio partono nella maggior parte dei casi (53,1%) sapendo di trovare solamente un alloggio, probabilmente individuato grazie a reti di conoscenze.

Tab. 2.1 Distribuzione delle persone uscite per integrazione sul territorio o fuori il proprio territorio secondo il grado di inserimento economico-territoriale

Inserimento economico-territoriale	Fuori dal territorio	Sul territorio
alloggio e lavoro	32,9	47,4
solo alloggio	53,1	40,9
solo lavoro	14,0	11,7
Totali	100,0	100,0

Le caratteristiche proprie di ciascun comune o provincia che peso hanno rispetto alla possibilità di integrazione per un richiedente o rifugiato? Esploriamo pertanto le caratteristiche del territorio rispetto al numero di abitanti dei comuni. Il 44,5% delle persone uscite per integrazione proviene da grandi città, il 28% proviene da comuni con un numero di abitanti compreso tra 40.000 e 250.000 abitanti, il 19,3% da comuni con un numero di abitanti compreso tra 5.000 e 40.000 e infine solo l'8,2% delle persone proviene da comuni con meno di 5.000 abitanti.
Come si è già detto gli utenti riescono in percentuale maggiore a raggiungere un pieno inserimento economico-territoriale (sia lavoro che abitazione) nel territorio di accoglienza del progetto, consideriamo adesso l'incidenza che ha sull'inserimento economico-terrioriale la grandezza del comune. Dall'analisi possiamo ricavare che i comuni medio-piccoli (da 5.001 a 40.000 ab. – 66,0%) riescono più di altri ad offrire opportunità di inserimento su entrambi i fronti: lavoro e casa. A seguire troviamo i comuni di piccole dimensioni (fino a 5.000 ab. – 53,8%) e quelli medio-grandi (da 40.001 a 250.000 ab. 50,0%), da ultimo le grandi città (oltre 250.000 ab.) con il 40,6% degli utenti che rimangono nel territorio avendo trovato un'occupazione e un'abitazione (tabella 2.2). Del resto, è proprio nelle realtà più piccole che la rete di contatti e la conoscenza del territorio possono agevolare meglio la ricerca di alloggio e lavoro.

Tab. 2.2 Ripartizione delle persone uscite per integrazione sul territorio e fuori dal proprio territorio secondo il grado di inserimento economico-territoriale e il numero di abitanti dell'ente locale.

N. abitanti		alloggio e lavoro	solo alloggio	solo lavoro	totali
fino a 5.000	fuori territorio	13,6	81,8	4,5	100,0
	sul territorio	53,8	23,1	23,1	100,0
da 5.001 a 40.000	fuori territorio	52,8	38,9	8,3	100,0
	sul territorio	66	28,3	5,7	100,0
da 40.001 a 250.000	fuori territorio	38,2	29,4	32,4	100,0
	sul territorio	50	35,6	14,4	100,0
oltre 250.000	fuori territorio	24,5	67,3	8,2	100,0
	sul territorio	40,6	48,4	11,0	100,0

Per concludere l'analisi sul territorio, è bene ora soffermarsi sul grado di inserimento economico-territoriale raggiunto nelle diverse zone d'Italia. Dall'elaborazione dei dati[32] possiamo affermare che nei progetti SPRAR del nord d'Italia, raggiungono un pieno inserimento economico-territoriale, il 52,7%, mentre trovano solo un alloggio il 39,7% e soltanto un lavoro il 7,5% delle persone uscite per integrazione. Nei progetti del centro la percentuale tra coloro che escono con un pieno inserimento scende al 46,2%, la percentuale di coloro che hanno un alloggio è del 42,9%, quelli con il solo lavoro rappresentano l'11% degli usciti per integrazione. Nel sud d'Italia l'alloggio e il lavoro lo hanno ottenuto il 43,2% delle persone uscite per integrazione, mentre il solo alloggio lo hanno raggiunto il 37,2% degli utenti e quelli con solo il lavoro corrispondono al 19,6%.
Come abbiamo visto non sempre tuttavia le persone uscite per integrazione rimangono sul territorio del proprio progetto: i dati ci indicano che il 30,8% delle persone si sono spostate in altre zone d'Italia. Tra queste ben il 63% si è spostato verso il nord, il 20% verso il centro, il 12% verso il sud e infine il 5% si è trasferito in paesi esteri. Vediamo quindi il livello di inserimento economico-territoriale raggiunto per coloro che si sono spostati fuori dal territorio del progetto di accoglienza. Dall'incrocio dei dati relativi alle persone uscite dai progetti secondo il livello di inserimento economico-territoriale, emerge che il 45,6% delle persone che partono verso il nord lo fanno, avendo già trovato una sistemazione abitativa, mentre il 35,1% ha un lavoro e un alloggio e il 19,3% ha solo il lavoro. Il nord, malgrado la crisi occupazionale, sembra rimanere un polo attrattivo per le persone che escono dai progetti, probabilmente ad influire su questa "traiettoria" è la presenza, più elevata che in altre zone d'Italia[33], di insediamenti migratori che agiscono da "ammortizzatori sociali" e da "catene migratorie" per i nuovi arrivati. Probabilmente, le persone che si trasferiscono al nord, in attesa di trovare un'occupazione attraverso la rete di conoscenze della comunità di appartenenza, condividono l'alloggio con altri connazionali.
Diversamente da ciò che accade nel nord, nel centro Italia risulta che ben il 52,2% di quelli che vi si spostano ha raggiunto una piena integrazione e il 21,7% ha almeno un lavoro. Come abbiamo visto solo il 12% delle persone si sposta verso il sud, di questi la gran parte, circa il 67%, ha già un alloggio ma non un lavoro, solo il 26,7% si sposta con la certezza di trovare un lavoro e un alloggio.

32. Per questa analisi non sono stati presi in considerazione i progetti per categorie vulnerabili, in quanto le persone accolte in questi progetti, come abbiamo visto, incontrano maggiori difficoltà nel trovare un pieno inserimento. L'elevata concentrazione, in percentuale, di progetti vulnerabili al sud avrebbe distorto il dato relativo al livello di integrazione raggiunto dai progetti del meridione.
33. Vedi dati Istat op. cit. sulla presenza straniera in Italia nel 2009: Nord Ovest 1.368.138; Nord Est 1.949.772; Centro 976.782; Sud 352.434; Isole 144.169.

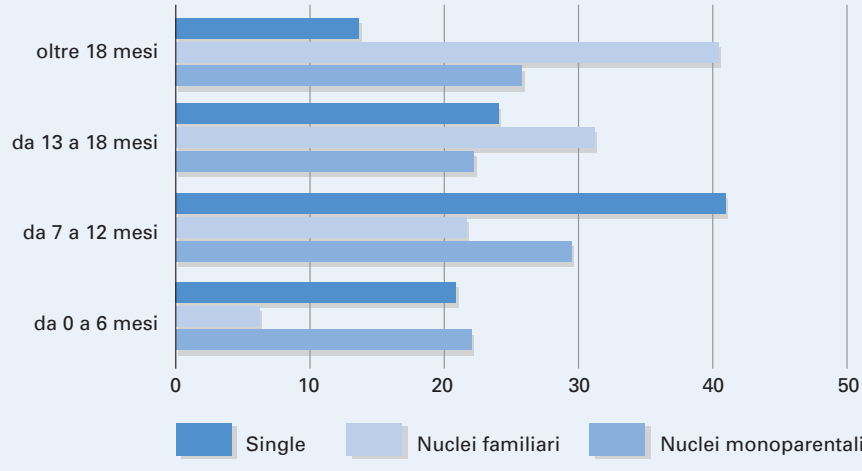
2.2.3. Tipologia di permesso di soggiorno (pds)

Può la tipologia di permesso di soggiorno incidere sul percorso di inserimento economico-territoriale? Anche in questo caso ci avvaliamo del confronto con le tipologie di permesso di soggiorno delle persone uscite per integrazione con quelle relative al totale delle persone uscite nel corso del 2009 dai progetti territoriali di accoglienza dello SPRAR.
Se si considera il totale delle persone uscite dai progetti territoriali dello SPRAR, le percentuali relative allo status di protezione sussidiaria e di rifugiato sono rispettivamente del 33,8% e del 22,9%. Le percentuali di coloro che escono dall'accoglienza per motivi di integrazione sono per gli utenti con protezione sussidiaria e con lo status di rifugiato nettamente più alte (41,3% p.d.s. sussidiaria e 30,2% p.d.s. rifugiato). Le percentuali riguardanti le persone titolari di permesso umanitario e per motivi di famiglia risultano viceversa molto simili sia fra le persone uscite per integrazione (p.d.s. umanitario 21,0% e p.d.s. motivi familiari 0,2%) che fra tutte le persone uscite dai progetti (p.d.s. umanitario 19,0% e p.d.s. motivi familiari 0,4%). Una riflessione diversa si pone per le persone richiedenti protezione, come sappiamo questi utenti possono rimanere in accoglienza finché non abbiano ricevuto un esito alla richiesta di protezione, tuttavia trascorsi sei mesi dalla richiesta possono ricevere un permesso di soggiorno per motivi di lavoro e quindi avere anche la possibilità di uscire dall'accoglienza con un inserimento lavorativo, in questo caso la percentuale tra coloro che escono per motivi di integrazione ed hanno un permesso per richiedenti asilo con permesso lavorativo è solo del 5,0%, mentre tra tutti gli usciti la percentuale dei richiedenti sale al 20,6%. Infine, il percorso di inserimento economico-territoriale per quanti sono in pendenza di ricorso, è leggermente più difficoltoso, solo il 2,3% è la percentuale tra gli usciti per integrazione e del 3,4% quella tra tutti gli utenti usciti dal Sistema. È evidente quindi che la tipologia di permesso di soggiorno può contribuire a condizionare il percorso di inserimento economico-territoriale: il raggiungimento dell'autonomia abitativa e lavorativa è più agevole per coloro che possono godere di maggiori diritti quali quelli previsti dallo status di rifugiato e dallo status di protezione sussidiaria.

2.2.4. I tempi di permanenza

I tempi di permanenza delle persone uscite per integrazione vanno da un minimo di 1 mese a un periodo superiore ai 18 mesi, con una media di accoglienza nello SPRAR di 11 mesi.
Chi sono i soggetti che hanno maggiori esigenze di rimanere in accoglienza per tempi più lunghi? Si tratta soprattutto di persone appartenenti alle cosiddette "categorie vulnerabili", rispetto alle quali il decreto ministeriale che disciplina lo SPRAR consente di procedere a proroghe dei tempi di accoglienza, in virtù del maggiore supporto necessario per la costruzione dei percorsi di autonomia. In generale sono i nuclei familiari ad avere bisogno di rimanere più tempo nei progetti rispetto ai *single*. Con una certa sorpresa si rileva che sono le famiglie composte da entrambi i genitori ad avere tempi più lunghi di accoglienza, maggiori persino rispetto ai nuclei monoparentali (figura 2). Questo è spiegato soprattutto dal fatto che molto spesso una gravidanza sorta durante il primo periodo di presenza nello SPRAR fa si che il progetto territoriale chieda ed ottenga una proroga per consentire un adeguato supporto alla madre ed al bambino.

Fig. 2 Ripartizione degli utenti usciti per integrazione secondo i tempi di permanenza e la composizione familiare

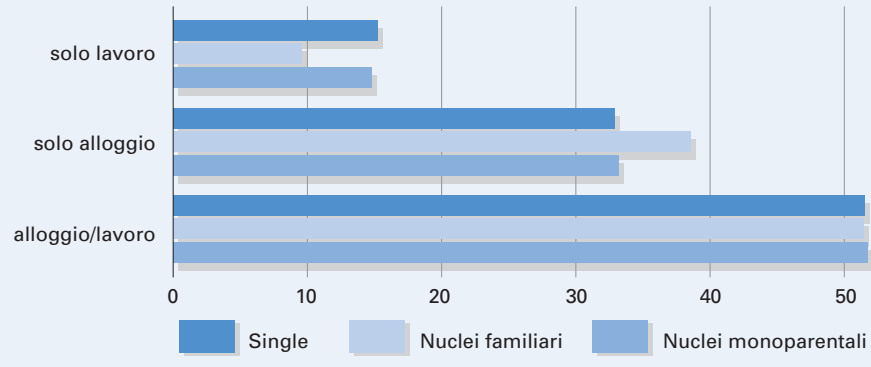


	da 0 a 6 mesi	da 7 a 12 mesi	da 13 a 18 mesi	oltre 18 mesi
nuclei monoparentali	22,2	29,7	22,2	25,9
nuclei familiari	6,3	21,8	31,3	40,6
single	21,0	41,2	24,1	13,7

2.2.5. Quale inserimento economico-territoriale?

Poco più della metà (51,7%) delle persone uscite per integrazione ha trovato sia una sistemazione abitativa autonoma che un lavoro, il 33,5% ha un alloggio e il 14,8% ha un lavoro ma non ancora un alloggio. Se consideriamo il maggior grado di inserimento economico-territoriale, ossia lavoro e casa, rispetto alla variabile dello stato civile non si notano grandi differenze (figura 3), bensì sono di fatto soprattutto i nuclei familiari ad uscire dai progetti avendo trovato solamente un alloggio (38,7%), mentre fra i *single* e i nuclei monoparentali la percentuale di quelli che hanno solo l'alloggio è del 33%. Diversamente da quanto ci si poteva attendere i nuclei monoparentali hanno pertanto un andamento percentuale molto simile a quello dei *single*. Ciò, come abbiamo visto, coincide con il fatto che il capofamiglia dei nuclei monoparentali è quasi nella totalità la madre e, le donne, più degli uomini, riescono meglio nella ricerca di un lavoro, soprattutto se unici genitori piuttosto che mogli. Sembrerebbe quindi che il carico della "doppia presenza", al lavoro e in casa, sia maggiormente sentito dalle donne con coniuge che non da quelle sole con figli, o più probabilmente che i mariti siano meno pronti ad accettare un diverso ruolo della donna al di fuori delle mura domestiche e piuttosto propensi a frenare il lavoro femminile fuori casa.

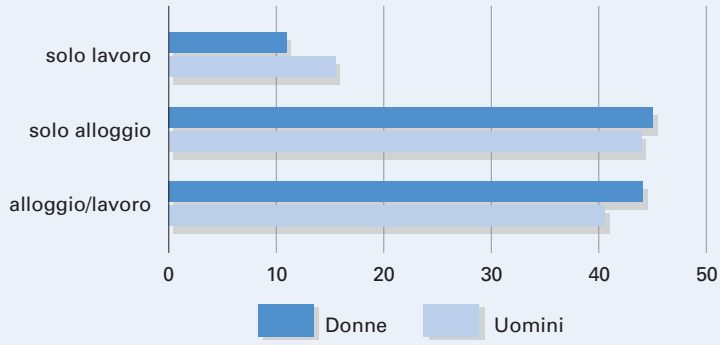
Fig. 3 Ripartizione degli utenti usciti per integrazione secondo il livello di integrazione e la composizione familiare



	alloggio/lavoro	solo alloggio	solo lavoro
nuclei monoparentali	51,9	33,3	14,8
nuclei familiari	51,6	38,7	9,7
single	51,7	33,0	15,3

Consideriamo allora il livello di inserimento economico-territoriale rispetto al genere. Dalla figura 4 ricaviamo che ben il 44,1% degli uomini raggiunge un alto grado di inserimento, contro il 40,6% delle donne. Dal confronto circa le opportunità di lavoro emerge che: il 56,1% delle donne ha trovato un'occupazione (40,6% alloggio/lavoro + 15,5% solo lavoro), mentre la percentuale di uomini risulta essere leggermente più bassa pari al 55,0% (44,1% alloggio/lavoro + 10,9% solo lavoro), relativamente al binomio alloggio/lavoro e solo alloggio gli uomini sembrerebbero essere più favoriti: infatti ben l'89,1% degli uomini ha trovato un'abitazione autonoma (44,1% alloggio/lavoro + 45,0% solo alloggio) contro l' 84,5% delle donne (40,6% alloggio/lavoro + 43,9% solo alloggio). È possibile ipotizzare che questa differenza dipenda dalla tipologia di lavoro delle donne, come vedremo meglio più avanti il settore di impiego per le donne è soprattutto nell'ambito dei servizi di cura alla persona e nell'ambito del lavoro domestico, in questo settore sovente l'alloggio è presso

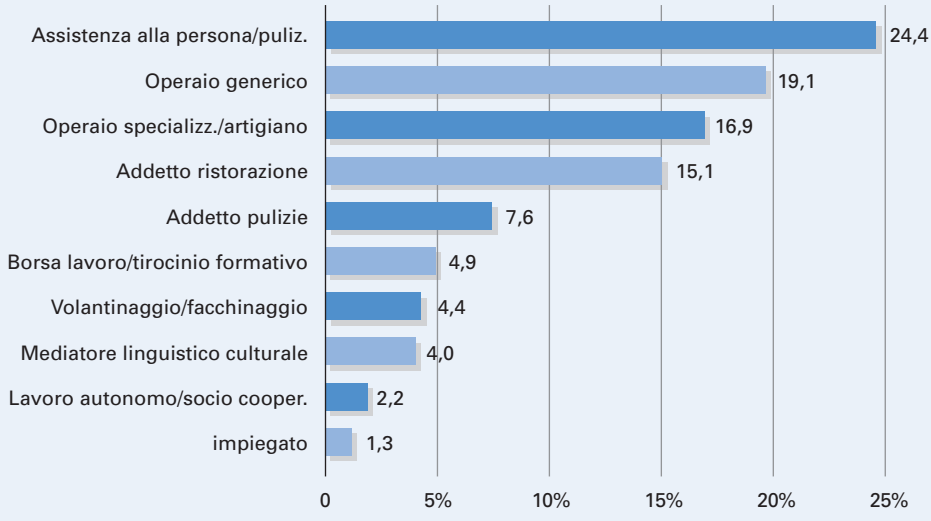
Fig. 4 Ripartizione degli utenti usciti per integrazione secondo il livello di integrazione e il genere



	alloggio/lavoro	solo alloggio	solo lavoro
uomini	40,6	43,9	15,5
donne	44,1	45,0	10,9

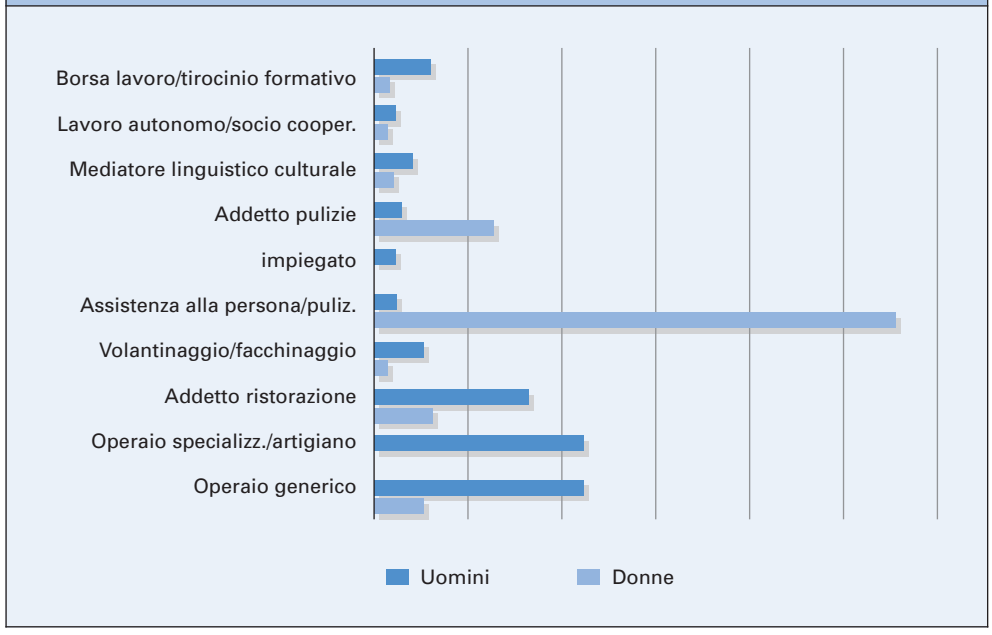
il datore di lavoro. L'abitazione in questo caso non può essere considerata autonoma in quanto nel momento in cui dovesse terminare il lavoro la persona perderebbe automaticamente anche l'alloggio.
Per concludere l'esposizione dell'indagine vediamo le diverse tipologie di lavoro svolte dalle persone uscite per integrazione. Si confermano le difficoltà di ricerca di un lavoro congruo alle caratteristiche del migrante, il dato che emerge è infatti che si tratta nella gran parte di lavori manuali: *colf*, operai, manovali, assistenza alla persona, addetti alle pulizie, volantinaggio, cameriere ecc. Tra le tipologie di lavoro, l'assistenza alla persona e l'addetto alle pulizie domestiche, registrano la percentuale più elevata (24,4%), alta risulta anche la percentuale di lavoro operaio, sia di quello generico che specializzato. In fondo alla lista troviamo lavori professionalmente più qualificanti: il mediatore linguistico o culturale (4%), il lavoratore autonomo o socio di una cooperativa (2,2%) e infine l'impiegato (1,3%) (figura 5).

Fig. 5 Ripartizione delle tipologie di lavoro degli utenti usciti per integrazione



Infine, come ultimo dato, vediamo da vicino quali lavori vengono svolti prevalentemente dagli uomini e quali dalle donne. Come previsto, sono soprattutto le donne a svolgere lavori di assistenza alla persona e pulizie; gli uomini invece sono soprattutto presenti tra gli operai, operai specializzati e addetti alla ristorazione. In conclusione, le donne sembrerebbero avere maggiori possibilità di lavoro rispetto agli uomini soprattutto nell'attuale momento di crisi occupazionale, poiché gli ambiti di lavoro a forte connotazione femminile, quali pulizie domestiche, cura dei bambini e degli anziani, hanno risentito in misura minore degli effetti della crisi rispetto a quelli in ambito industriale o della ristorazione (figura 6).

Fig. 6 Ripartizione delle tipologie di lavoro degli utenti usciti per integrazione secondo il genere



2.3. Il Fondo di Accompagnamento all'Integrazione (FAI)

Una parte consistente dei progetti territoriali del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati ha usufruito, per l'attuazione di provvedimenti volti all'integrazione, del contributo FAI "Fondo di accompagnamento all'integrazione"[34] costituito da ANCI, per le attività svolte dal 1° febbraio 2009 al 30 giugno 2010[35].
Gli interventi finanziati sono di carattere straordinario rispetto alle normali attività espletate dai progetti territoriali dello SPRAR e indirizzati ai titolari di protezione internazionale (rifugiati e titolari di protezione sussidiaria) e dei titolari di protezione umanitaria[36], benché tra gli utenti possano rientrare anche le persone uscite[37] dall'accoglienza, nonché esterni all'accoglienza dello SPRAR[38], la gran parte degli utenti è costituita da persone interne (64,2%) o uscite dallo SPRAR (24,3%), mentre solo una quota marginale è costituita da utenti esterni allo SPRAR (11,5%).
Gli interventi finanziati dal contributo FAI *ad personam* sono diretti a singoli utenti o a nuclei familiari al fine di favorire l'inserimento economico-sociale attraverso cinque assi di intervento: *casa, lavoro, scuola, salute* e *cultura e tempo libero*[39].
Una volta spesa l'assegnazione di base del FAI, gli enti locali dello SPRAR hanno potuto accedere a un Fondo di Riserva, previsto all'interno dello stesso FAI, che ha consentito loro di realizzare, oltre alle azioni *ad personam*, anche le cosiddette *Azioni di Sistema*, ossia interventi destinati a una coralità di persone e non a singoli o nuclei familiari, che direttamente o indirettamente svolgono effetti promozionali di sostegno e accompagnamento all'inserimento degli utenti nel tessuto sociale: sono di questa natura ad esempio gli interventi di avvio o ampliamento di sportelli informativi e di accompagnamento all'inserimento lavorativo, di agenzie per la casa, di sensibilizzazione della cittadinanza sulle tematiche dei rifugiati con la realizzazione di eventi sportivi o culturali, oppure con interventi educativi nelle scuole, ecc.
Nel 2009 l'Anci ha siglato con 99 enti locali della rete SPRAR (comuni e province) Convezioni per l'assegnazione del contributo FAI *ad personam*, mentre sono stati in tutto 12 i progetti territoriali SPRAR che hanno avuto accesso al Fondo di Riserva del

34. Il FAI, si avvale di parte delle risorse Otto per Mille assegnate ad ANCI dal DPCM del 23 novembre 2007 ("Ripartizione delle quote 8 per mille del 2007") e ammonta a complessivi € 2.000.000,00, di cui una parte – pari a € 500.000,00 – è destinata a un Fondo di riserva.
35. La Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 22/03/2010 ha accordato ad ANCI una proroga della scadenza delle attività finanziate con Fondi 8xmille 2007 dal 31 marzo al 30 giugno 2010.
36. Per l'impiego del Fondo di Riserva, come descritto più avanti nel capitolo, sono da considerarsi utenti anche i richiedenti protezione internazionale con permesso di soggiorno che consente lo svolgimento di attività lavorativa.
37. Utenti che abbiano terminato l'accoglienza nei 12 mesi precedenti all'avvio del FAI.
38. Gli utenti esterni sono persone facenti riferimento ai servizi dei comuni a esso aderenti o a eventuali progetti di assistenza realizzati dagli enti attuatori.
39. Il FAI ha previsto contributi massimi per asse di intervento pari a 3.000 euro nel caso di singoli, 4.000 per nuclei familiari.

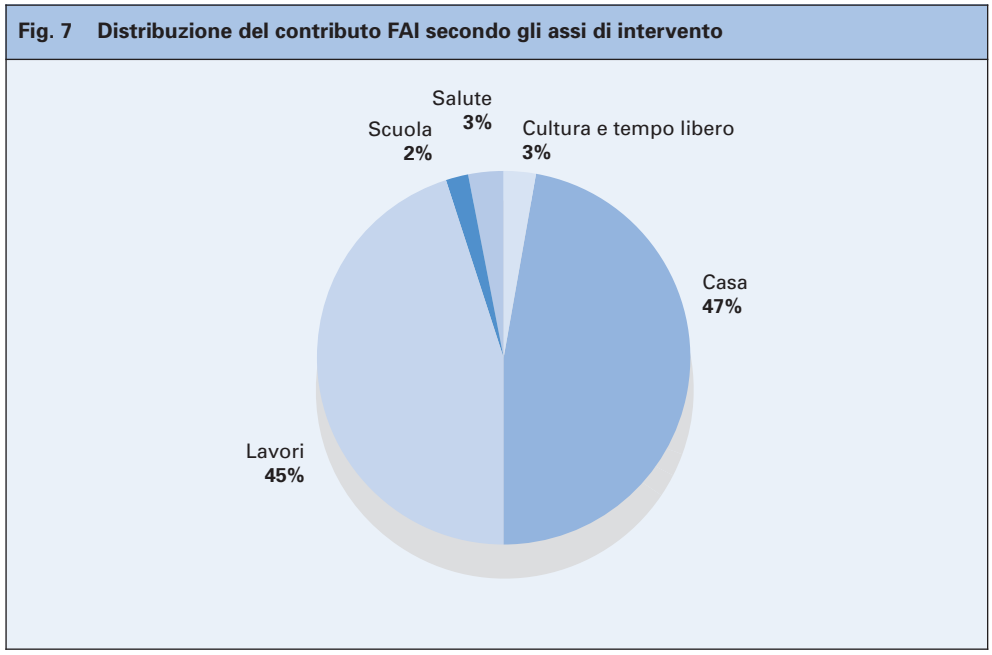
FAI per la realizzazione delle Azioni di Sistema e di ulteriori interventi *ad personam*[40].
Per la raccolta dei dati dell'indagine ci si è avvalsi della documentazione prodotta dagli enti locali e da questi inviata al Comitato di gestione[41] del FAI per la verifica e la valutazioni di tali interventi.
In particolare, per quanto riguarda l'analisi degli interventi *ad personam*, si è potuto estrapolare una serie di informazioni sintetiche riguardanti l'ente locale promotore, gli utenti, il numero e le tipologie di intervento. Considerata la numerosità, in tutto 1.470 interventi, e la sinteticità delle informazioni si è inteso privilegiare una metodologia di analisi quantitativa per il trattamento dei dati.
Per le Azioni di Sistema si è scelta un'analisi di tipo qualitativo-comparativa, essendo il numero delle proposte progettuali presentate dagli enti locali e approvate dal Comitato di gestione relativamente contenuto (ventidue).

2.3.1. Gli interventi ad personam del Fondo per l'Accompagnamento all'Integrazione

Diversamente da altre tipologie di intervento per l'integrazione, il contributo FAI *ad personam* non eroga un servizio, ma promuove l'attivazione di risorse in risposta a bisogni ed esigenze specifiche per dare risultati concreti e misurabili nel breve-medio periodo. La logica di intervento del programma FAI risulta tanto specifica quanto eterogenea: gli assi di intervento *casa, lavoro, scuola, salute* e *cultura/tempo libero* garantiscono supporto al processo di integrazione su diversi aspetti da quelli economici a quelli sociali.
Sennonché, tra i cinque assi di intervento, quelli per l'inserimento abitativo e lavorativo, hanno di fatto concentrato la gran parte (91,6%) delle risorse economiche (figura 7), come del resto si era già verificato nel precedente programma FAI 2007/2008 (92,0%)[42]. Dall'altra parte l'importanza che rivestono i due ambiti, *casa* e *lavoro*, per il processo di acquisizione di una propria autonomia è indiscussa.
Analizzando poi singolarmente gli assi *lavoro* e *casa* nei due bienni presi in esame, si ricava che le risorse per gli interventi alloggiativi sono scesi di circa dieci punti percentuali, dal 57,4% del 2007/2008 al 46,7% del 2009/2010, mentre gli interventi per il sostegno occupazionale passano da un 34,6% ad un 44,8%. L'aumento della quo-

40. Gli interventi *ad personam* realizzati con il Fondo di Riserva FAI non sono stati inclusi nella presente indagine.
41. Il Comitato di gestione viene appositamente costituito con finalità di monitoraggio e verifica della corrispondenza tra le linee-guida e le proposte progettuali inviate dagli enti locali in risposta alle lettere di invito dell'Anci, di monitoraggio e verifica delle attività previste, di supporto ai progetti della rete nella ideazione e realizzazione delle suddette attività e di supporto all'amministrazione Anci.
42. Per un'analisi più dettaglia vedi Maria Silvia Olivieri "L'integrazione nel sistema di protezione. Un'analisi dei percorsi di inserimento socio-economico a partire dalle esperienze di campo in *Rapporto annuale del Sistema i protezione per richiedenti asilo e rifugiati – Anno 2007/2008*, a cura di M.S. Olivieri.

Fig. 7 Distribuzione del contributo FAI secondo gli assi di intervento



ta lavoro tra gli assi di intervento potrebbe essere dovuta all'incremento della crisi occupazionale degli ultimi due anni.
Nel proseguo di questo contributo tralasceremo di riportare i risultati relativi agli ulteriori assi di intervento (*scuola, salute, cultura e tempo libero*), solo perché percentualmente marginali rispetto al complesso degli interventi realizzati.
Un'ulteriore riflessione circa il confronto tra le azioni *casa* e *lavoro* può fornirla il numero degli interventi e la spesa media per asse di intervento. Nonostante il totale di spesa impiegato sia per l'asse *casa* il più alto, il numero di interventi è di soli 498 contro i 767 di quello per il *lavoro*. Ciò si spiega analizzando la spesa media per intervento che, come ci si poteva attendere, è più elevata per l'asse *casa* (€1.643) e più bassa per l'asse *lavoro* (€965). Del resto il costo della casa in Italia risulta essere tra i più alti in Europa[43] e, in mancanza di una cintura di supporto familiare, è particolarmente difficile per un *single* o una famiglia sostenere i costi di caparra e/o di affitto, costi che rientrano nella tipologia di intervento C1, ossia quella maggiormente utilizzata all'interno dell'ambito *casa*.
Il "caro-casa" non è l'unico impedimento all'accesso al diritto all'abitazione, come abbiamo visto i titolari di protezione[44] sono spesso vittime dell'immagine stereotipata dell'immigrato da parte di agenzie immobiliari e/o dei proprietari dell'immobile, può succedere infatti che il locatore che affitta un appartamento ad un immigrato imponga

43. In Italia i contratti in essere di affitto si aggirano intorno ai € 740,00; per la stipula di nuovi contratti € 1.100,00. Fonte CNEL, La crisi degli affitti e il Piano di edilizia abitativa. Osservazioni e Proposte, Assemblea 21 luglio 2010.
44. Nell'ambito del presente documento per *titolare di protezione* si intendono sia i titolari di protezione internazionale, (rifugiati e protezione sussidiaria) che i titolari di protezione umanitaria.

delle condizioni molto sfavorevoli per lo stesso. Ecco quindi che tra le azioni a supporto del reperimento dell'abitazione e per la stipula del contratto di locazione troviamo anche costi di mediazione oltre che linguistica anche culturale.
L'attuale contesto di crisi economica mondiale in cui i titolari di protezione si trovano oggi inseriti è fortemente vincolante, e malgrado ci sia stata un'inversione di *trend* delle imprese che si dichiarano propense ad assumere personale di nazionalità non italiana[45], riuscire ad ottenere un lavoro con regolare contratto dipende ancora molto dalla ripresa economica del Paese. Vediamo adesso quali strumenti e supporti sono stati previsti per l'inserimento lavorativo dei titolari di protezione.
Gli enti attuatori hanno indirizzato le loro azioni principalmente attraverso due tipologie di intervento. La prima tipologia di intervento riguarda il sostegno all'autonomia lavorativa, ossia la possibilità di poter far fronte a costi quali la registrazione al REC (per poter lavorare nell'ambito delle ristorazione), costi per sostenere l'esame di patente di guida (indispensabile per raggiungere il luogo di lavoro), spese di *baby-sitter* o rette per gli asili nido ecc. Attraverso tali interventi si è voluto facilitare l'inserimento lavorativo o il progetto di lavoro al quale il titolare di protezione ambiva, ma che difficilmente avrebbe potuto conseguire senza gli strumenti e il sostegno necessari. Il costo medio ad intervento di tali azioni per l'inserimento lavorativo è di €603 ed ha interessato il maggior numero di interventi nell'ambito *lavoro*.
La seconda tipologia riguarda la formazione professionale, in questo caso il numero degli interventi è stato di 244 e con un costo medio ad intervento di €1.227, il più alto fra le diverse tipologie dell'ambito lavoro. La formazione professionale si conferma come strumento cruciale non solamente in grado di facilitare l'accesso al lavoro, ma anche come risorsa fondamentale per evitare «l'emarginazione dai nuovi processi produttivi, rispetto alla quale, come mostra la crisi economica in atto, sono particolarmente a rischio i lavoratori immigrati»[46].
Una quota consistente degli interventi di formazione professionale riguarda i tirocini formativi, strumento questo che oltre ad integrare e rielaborare competenze precedentemente acquisite, ha buone ricadute occupazionali «Ci stiamo impegnando a sfruttare e perfezionare lo strumento del tirocinio formativo, che ci ha dato ottimi risultati, consentendoci di raggiungere una percentuale di inserimento lavorativo stabile del 60%»[47].
Nella tipologia relativa ai corsi di italiano specialistico per il lavoro, gli interventi sono esigui, solo 34. Per quanto concerne la tipologia dei corsi di formazione professionale specialistica, sia il numero di interventi che il contributo totale sono decisamente poco rilevanti.
Infine è interessante notare come sul versante del lavoro autonomo gli interventi messi in atto sono stati solamente 7 e con una spesa media ad intervento molto bassa di soli

45. La propensione stimata nel 2010 ad assumere personale di nazionalità straniera sale al 21,3%. Dati del Rapporto Unioncamere, *Il monitoraggio dei fabbisogni professionali delle imprese italiane per favorire l'occupazione*, Sistema Informativo Excelsior, 2010
46. CNEL, *Indici di integrazione degli immigrati in Italia. Il potenziale di integrazione nei territori italiani. Analisi dell'occupazione e della criminalità per collettività*, VII Rapporto CNEL 2010, p.9.
47. Marco Catarci, *Spirtuni e intuciniati. Esiti dei Workshop di riflessione sul tema dell'integrazione sociale dei richiedenti e titolari di protezione internazionale*, Roma, Quaderni dello SPRAR, 2010.

€ 930. Si è trattato, difatti, per lo più di iscrizioni alla camera di commercio o di acquisto di piccole quantità di materiale. Quali possano essere gli ostacoli per i migranti al lavoro autonomo non possiamo valutarlo solo con questi dati, certo è che il numero esiguo di interventi è comunque in linea con le cifre nazionali che ci indicano come la quota di cittadini stranieri titolari di impresa è sempre stata a livelli molto bassi anche se, come testimonia il VII Rapporto CNEL, comunque in costante crescita[48]. Unico intervento degno di nota è stato realizzato nel comune di Cosenza dall'associazione culturale multietnica "La Kasbah". L'associazione ha portato avanti un percorso di microimprenditorialità nell'ambito delle attività agricole per un rifugiato in accoglienza SPRAR con parziali competenze nel settore. È interessante notare che l'intervento di soli €2.654,00 nasce perché nel comune le prospettive di un lavoro dipendente, anche poco qualificato, sono scarse, sia per le condizioni generali di crisi del mercato del lavoro. A fronte di un contesto lavorativo difficile si è deciso di puntare su un giovane rifugiato con alcune conoscenze ed esperienze del settore agricolo, ma soprattutto con la volontà di intraprendere un'attività in proprio. Così, con il solo costo iniziale per l'acquisto di attrezzature, sementi e piante, e con il sostegno tecnico-formativo della comunità di S. Pancrazio si sono dati gli strumenti per l'avvio della produzione e commercializzazione di prodotti di agricoltura biologica. Se si avranno esiti positivi, questo intervento, grazie anche al lavoro di rete con le istituzioni e con le associazioni locali, potrebbe dare un piccolo contributo al contesto territoriale creando nuove opportunità per altre iniziative a questa connesse.

Passiamo adesso ad analizzare gli ambiti di interventi rispetto agli utenti *single* o appartenenti a nuclei familiari. Come ci si poteva aspettare ben il 57,0% dei nuclei familiari ha beneficiato di interventi dell'ambito casa, mentre tra i *single* quelli che hanno avuto interventi a supporto dell'autonomia abitativa sono stati solo il 34,0%. Evidentemente la necessità di un alloggio autonomo è prioritaria per le famiglie soprattutto in presenza di figli minori, laddove i *single* possono trovare soluzioni temporanee almeno nel primo periodo di inserimento nel contesto sociale. Meno rimarchevole la distanza tra le percentuali di interventi nell'ambito del lavoro rivolti ai nuclei familiari e ai *single*: hanno beneficiato di interventi per il lavoro il 66,7% dei *single* e il 53,1% dei nuclei familiari.

Rispetto alla variabile di genere si è ipotizzato che siano maggiormente indirizzati agli uomini gli interventi dell'asse *lavoro* e alle donne quelli dell'asse *casa*, in quanto negli ultimi anni le donne hanno dimostrano di subire meno degli uomini la crisi economica in atto[49], anche se inserite per lo più in lavori meno qualificati. Da un primo confronto l'ipotesi risulta in parte verificata: tra gli uomini il 64,8% ha ricevuto al-

48. A inizio 2009 su un totale di 6.065.232 titolari d'impresa rilevati in Italia, quelli con cittadinanza straniera (187.466) rappresentavano il 3,1% .Vedi in VII Rapporto CNEL, 2010.

49. Nonostante la crescita del numero degli occupati, il tasso di occupazione degli stranieri è sceso su base annua di 0,5 punti percentuali attestandosi al 65,2%; l'indicatore è risultato pari al 78,3% per gli uomini e al 52,4% per le donne, manifestando un calo per la componente maschile e una crescita per quella femminile (nell'ordine, 81,0% e 50,5% nel primo trimestre 2008). Fonte Istat, *Rilevazione sulle forze lavoro. I trimestri 2009*.

meno un intervento nell'ambito *lavoro* contro il 59,5% delle donne; all'opposto le donne che hanno ricevuto almeno un intervento nell'asse *casa* sono il 45,3% contro il 37,5% degli uomini (tabella 2.3).
Ciò nondimeno si registra una variabilità più elevata dell'asse di intervento lavoro assumendo come chiave di lettura la variabile indipendente dello status familiare (ossia utenti *single* o nuclei familiari). È evidente come la quota di uomini *single* che usufruisce degli interventi *lavoro* sale al 68,4%, mentre quella donne scende al 55,8%; viceversa la quota di uomini *single* che giova dell'intervento *casa* è al 32,3%, laddove per le *single* la percentuale rimane pressoché la stessa (tabella 2.4).
Un'inversione di tendenza si osserva prendendo in esame uomini e donne con nucleo familiare, sia esso composto da entrambi i genitori che monoparentale. È infatti emerso che sono soprattutto le donne con il 64,2% ad aver ricevuto interventi di sostegno al lavoro, rispetto al 45,9% degli uomini con lo stesso status familiare (tabella 2.5); così come sono gli uomini con famiglia ad aver ricevuto interventi per la casa in percentuale maggiore (64,5%) rispetto alla percentuale delle donne (45,6%). Del resto, anche in un contesto che offre maggiori opportunità per le donne, quelle con figli, quasi certamente rimangono escluse dal mercato del lavoro se non possono contare su interventi a supporto della cura dei minori. La condizione di "madre *single*" pone un'ulteriore urgenza per gli interventi a supporto dell'inserimento lavorativo, essendo in questo caso la condizione della donna strettamente connessa alla tutela dei figli minori.
Una testimonianza in tal senso è la storia di A., madre *single* in accoglienza in uno dei progetti territoriali SPRAR.

A. Tra autonomia economica e unità familiare

La donna in cerca di lavoro, era stata costretta a richiedere, insieme ai servizi sociali, l'affidamento provvisorio del figlio, affidamento che il Tribunale per i Minori aveva accordato. L'ente attuatore ha pertanto programmato una serie di interventi SPRAR e FAI finalizzati a fornire strumenti idonei all'inserimento lavorativo di A. Nel corso dell'accoglienza SPRAR la donna ha conseguito la licenza di scuola secondaria di primo grado (malgrado avesse già un diploma con specializzazione in informatica non riconosciuto in Italia) al fine di poter frequentare successivamente con fondi FAI il corso di "Addetto all'assistenza di base alla persona", inoltre, sempre con fondi FAI, le è stato possibile acquistare un computer e svolgere l'esame di guida per la patente B. Come evidente in questo caso la ricerca di un lavoro riveste una particolare importanza non solo per l'acquisizione di un'autonomia economica, ma soprattutto in vista di un futura riunificazione con il figlio, è chiaro che il lavoro e la riunione familiare rappresentano praticamente la stessa entità, in quanto l'uno realizza l'altro.

Tab. 2.3 Ripartizione per genere degli utenti FAI secondo gli assi di intervento *lavoro e casa*

	Lavoro				Casa			
	Uomini		Donne		Uomini		Donne	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Sì	499	64,81	109	59,56	289	37,53	83	45,36
No	271	35,19	74	40,44	481	62,47	100	54,64
Totali	**770**	**100,00**	**183**	**100**	**770**	**100,00**	**183**	**100,00**

Tab. 2.4 Ripartizione per genere degli utenti single FAI secondo gli assi di intervento *lavoro e casa*

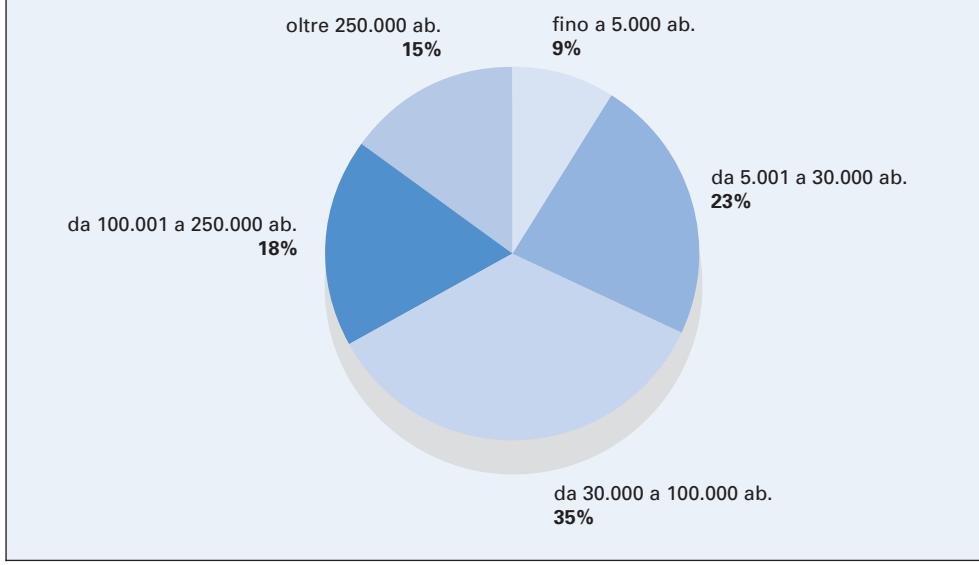
	Lavoro				Casa			
	Uomini		Donne		Uomini		Donne	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Sì	442	68,42	57	55,88	209	32,35	46	45,1
No	204	31,58	45	44,12	437	67,65	56	54,9
Totali	**646**	**100,00**	**102**	**100,00**	**646**	**100,00**	**102**	**100,00**

Tab. 2.5 Ripartizione per genere degli utenti con nuclei familiari FAI secondo gli assi di intervento *lavoro e casa*

	Lavoro				Casa			
	Uomini		Donne		Uomini		Donne	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Sì	57	45,97	52	64,2	80	64,52	37	45,68
No	67	54,03	29	35,8	44	35,48	44	54,32
Totali	**124**	**100,00**	**81**	**100,00**	**124**	**100,00**	**81**	**100,00**

Nel generale contesto non emergenziale, gli interventi dell'asse *lavoro* a supporto delle donne sono stati realizzati soprattutto nella tipologia di intervento a sostegno della cura dei figli durante le ore di lavoro o durante le ore di formazione. Sono altresì molti gli interventi diretti alla formazione con corsi o tirocini formativi oltre che il ricorso a borse lavoro.
In generale i diversi corsi di formazione hanno riguardato quei settori con maggiore domanda di lavoro femminile come: servizi alle famiglie (collaboratrice domestica, assistenza agli anziani, assistenza all'infanzia) o nell'ambito della ristorazione (cameriera, aiuto-cuoca). Grazie a questi interventi mirati anche le donne con figli sono riuscite in molti casi ad entrare nel mondo del lavoro. Ciò nondimeno per le utenti maggiormente istruite, se questo primo approdo al mondo del lavoro dovesse rimanere, per qualifica e mansione, sempre lo stesso probabilmente si rischierebbe di alimentare una "segregazione occupazionale" già largamente diffusa tra le lavoratrici immigrate in Italia.
Esploriamo adesso i diversi ambiti di intervento in relazione ad alcuni parametri strutturali relativi agli enti locali. Gli enti locali firmatari della Convenzione con l'ANCI che hanno realizzato interventi FAI sono stati 91. La distribuzione geografica è molto equilibrata: 31 enti hanno sede nelle regioni settentrionali, 31 in quelle centrali e 29 in quelle meridionali. Abbastanza eterogenea risulta anche la distribuzione degli enti secondo la loro grandezza: il 35% degli enti locali hanno un numero di abitanti compreso tra i 30.000 e i 100.000, nel 23% dei casi si tratta di piccoli comuni dai 5.000 ai 30.000 abitanti, mentre i comuni con oltre 100.000 abitanti sono per il 18% quelli fino a 250.000 abitanti e per il 15%, quelli oltre i 250.000, infine troviamo i comuni più piccoli, quelli fino a 5.000 abitanti, che rappresentano il 9% del totale degli enti locali (figura 8).

Fig. 8 Ripartizione degli enti locali secondo il numero di abitanti



Nel dettaglio regionale gli enti locali sono presenti in diciassette regioni con l'esclusione della Valle d'Aosta, dove non sono presenti progetti SPRAR, del Trentino Alto Adige e del Molise. Il Lazio, la Sicilia e la Lombardia sono le regioni con il maggior numero di enti locali firmatari, all'estremo opposto la Sardegna, la Liguria, l'Abruzzo e la Basilicata hanno il solo ente locale aderente allo SPRAR anche firmatario con un numero di utenti che varia da un massimo di 18 per la Sardegna ad un minimo di 4 per la Basilicata.

In relazione all'area geografica sono state analizzate le risorse economiche impiegate e il numero di interventi realizzati dai singoli enti. Emerge anzitutto che il nord d'Italia ha impiegato la quota più alta di risorse del FAI (€ 506.325,93) e realizzato il numero più alto di interventi (585), a seguire il centro con un totale di spesa di € 477.491,57 e con 505 interventi e infine il sud con una spesa totale di €324.357,38 e con 380 interventi. La spesa media per gli interventi è abbastanza omogenea e sembra non risentire del divario del costo della vita tra nord e sud del Paese: le regione meridionali e settentrionali hanno la spesa media più bassa, € 853 al sud e € 865 al nord, mentre per quelle centrali la spesa media risulta essere la più alta con € 945. Come vedremo meglio più avanti, per le regioni centrali la spesa media è influenzata soprattutto dal numero e dal costo degli interventi sulla casa, mentre per le regioni meridionali la spesa media è lievitata soprattutto per il costo e il numero degli interventi *lavoro*, in particolare nella tipologia di intervento di formazione professionale.
Dalla lettura dell'andamento percentuale degli interventi nell'asse *casa* è emerso il prevalere di interventi a supporto dell'autonomia abitativa nelle regioni centrali del Paese, mentre al nord e al sud questi interventi hanno riguardato non più di un terzo degli utenti (tabella 2.6). A ciò si aggiunga che la spesa media ad intervento per l'asse *casa* nelle regioni centrali è la più alta (€ 1.309), seguita da quella delle regioni settentrionali con € 1.274, mentre nel mezzogiorno la spesa scende a € 1.006. Infine, come ci si poteva attendere, il caro-casa è maggiormente avvertito nelle metropoli: a Milano la spesa media ad intervento per la casa è di € 1.388 e a Roma arriva a circa € 1.400.

Tab. 2.6 Ripartizione per area secondo l'asse di intervento *casa*

	Casa					
	Nord		Centro*		Sud	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Sì	129	33,25	165	51,72	78	31,71
No	259	66,75	154	48,28	168	68,29
Totali	**388**	**100,00**	**319**	**100,00**	**246**	**100,00**

* Italia Centrale definizione ISTAT – Eurostat (Toscana, Lazio, Marche e Umbria)

Situazione ribaltata rispetto agli interventi sulla casa la troviamo per quanto riguarda l'asse *lavoro*: in questo caso circa i due terzi degli utenti del nord e di quelli del sud (nord 66,24% - sud 68,29) ricevono almeno un intervento nell'ambito del lavoro, nelle regioni centrali la percentuale non supera il 58% (tabella 2.7). Un altro dato interessante riguarda la spesa media ad intervento: al nord e al centro è pressoché la stessa, di €936 al nord e € 921 al centro, al sud sale a €1.056.

Tab. 2.7 Ripartizione per area secondo l'asse di intervento *lavoro*

	Lavoro					
	Nord		Centro*		Sud	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Sì	257	66,24	183	57,37	168	68,29
No	131	33,76	136	42,63	78	31,71
Totali	**388**	**100,00**	**319**	**100,00**	**246**	**100,00**

* Italia Centrale definizione ISTAT – Eurostat (Toscana, Lazio, Marche e Umbria)

Tab. 2.8 Dettaglio degli interventi lavoro secondo le aree geografiche

Lavoro[50]	Nord			Centro*			Sud		
	v.a.	%	spesa media	v.a.	%	spesa media	v.a.	%	spesa media
L1	1	0,3	700,00	1	0,42	768,00	5	2,39	1.007,93
L2	88	27,33	1.060,54	94	39,83	1.120,98	62	29,67	1.626,21
L3	38	11,8	596	14	5,93	1.013,23	11	5,26	870,09
L4	10	3,11	632,2	18	7,63	38,89	6	2,87	566,67
L5	32	9,94	256,98	20	8,47	263,6	24	11,48	149,3
L6	153	47,52	715,61	89	37,72	476,52	101	48,33	545,12
Totali	**322**	**100,00**		**236**	**100,00**		**209**	**100,00**	

* Italia Centrale definizione ISTAT – Eurostat (Toscana, Lazio, Marche e Umbria)

50. Nella colonna sono riportati i codici finanziari delle diverse tipologie di azioni: L1, interventi per avvio o sostegno ad attività autonome; L2, formazione professionale; L3, acquisto di strumentazione professionale; L4, corsi di italiano specialistico; L5, corsi di formazione professionale specialistica; L6, altri interventi per l'autonomia lavorativa (baby sitting, patente di guida, REC, ecc.).

Ulteriori elementi di approfondimento sugli interventi per l'autonomia lavorativa sono rilevabili dal dettaglio degli interventi in relazione alla quantità ed alla spesa media di ciascuna tipologia (tabella 2.8). Gli interventi a sostegno all'autonomia lavorativa, sono stati tra i più utilizzati al sud (48,3%) e al nord (47,5%); interessante notare che soprattutto nelle regioni meridionali molti di questi interventi hanno riguardato azioni indirizzate alle donne con figli, in particolare sono stati coperti i costi di rette di asili nido privati, laddove il numero di quelli comunali risulta inadeguato ai bisogni del territorio. Nelle regioni centrali la percentuale di interventi più alta l'ha ottenuta la formazione professionale, raggiungendo il 39,8% degli interventi, mentre la tipologia di intervento a sostegno dell'autonomia ha avuto un discreto riscontro (37,7%). Da notare infine un leggero scarto per la tipologia relativa ai corsi di italiano specialistico per il lavoro, maggiormente presente nelle regioni del centro rispetto alle altre aree.

2.3.2. Le Azioni di Sistema – Fondo di Riserva FAI

In questo paragrafo si analizzano i progetti presentati ed approvati per la realizzazione delle *Azioni di Sistema*, che gli enti locali hanno potuto implementare solo dopo aver ultimate le risorse della dotazione FAI di base, esclusivamente destinate a interventi *ad personam*. Come abbiamo già visto le Azioni di Sistema sono interventi destinati a una coralità di persone, la spinta propulsiva iniziale non deriva solamente da un bisogno contingente, piuttosto cerca di incentivare e promuovere azioni per sostenere il processo di integrazione i cui benefici ricadono anche sugli aspetti sociali, economici e culturali dell'intera comunità locale. Le Azioni di Sistema appunto, oltre alle necessità specifiche delle persone titolari di protezione e/o dei richiedenti asilo[51] possono andare ad incidere sulle condizioni socio-economiche generali del contesto territoriale nonché sulle trasformazioni della società civile e dell'opinione pubblica alle tematiche delle migrazioni in generale e dei migranti forzati in particolare. Cercando di adeguare le progettualità alle esigenze dei titolari di protezione, con particolare riferimento agli utenti SPRAR, gli enti locali hanno promosso numerose iniziative in supporto all'inserimento lavorativo, per la ricerca di un alloggio, par la sensibilizzazione della comunità, per il miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi offerti agli utenti SPRAR. Prenderemo qui di seguito in esame le Azioni di Sistema indirizzate all'inserimento lavorativo e quello abitativo.

2.3.2.1. L'inserimento lavorativo

Benché l'indagine non avesse l'obiettivo di fornire cifre e dati statistici, è apparso in primo luogo evidente la preponderanza delle azioni dirette in favore dell'inserimento lavorativo rispetto ad altri ambiti di intervento compreso la ricerca di un alloggio. Il generale contesto di crisi economica ha portato, soprattutto negli ultimi due anni,

51. Per il Fondo di Riserva FAI sono inclusi negli interventi come utenti diretti anche i richiedenti asilo.

ad una forte contrazione dell'offerta di lavoro e, conseguentemente, ad una più stringente selezione della domanda, tutto ciò ha inevitabilmente posto la questione lavoro al centro anche delle Azioni di Sistema. Ciò nondimeno, oltre alla minore capacità di assorbimento di domanda di lavoro, i progetti presentati registrano anche carenze strutturali del mercato del lavoro in Italia, tra queste: la difficoltà di incontro tra domanda e offerta di lavoro, la scarsa conoscenza circa le specifiche problematiche delle persone titolari di protezione da parte dei centri per l'impiego e, infine, le diffidenze e a volte anche i pregiudizi rispetto ai migrati in generale, e nello specifico dei migranti forzati, da parte dei datori di lavoro. Oltre alle difficoltà esterne, emergono dai progetti le problematiche legate alle condizioni di svantaggio delle persone titolari di protezione, queste riguardano principalmente la padronanza della lingua italiana, la conoscenza delle modalità e degli strumenti di ricerca di lavoro e soprattutto la mancanza di esperienze lavorative in Italia.
Le strategie di intervento degli enti locali e/o attuatori si possono sintetizzare in cinque punti:

1. formazione professionale e tirocini formativi in azienda;
2. avvio di nuove imprese in proprio compatibili con il territorio;
3. informare e sensibilizzare i titolari d'azienda sui temi dell'Asilo;
4. aumentare la capacità di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro a livello territoriale;
5. formare il personale istituzionale nei settori della ricerca dell'impiego rispetto alle problematiche legate ai titolari di protezione.

La prima delle strategie vede congiunti gli aspetti della formazione con quelli di un'esperienza di lavoro reale: in ogni progetto nel quale si è prevista la formazione questa è sempre seguita da un effettivo periodo di lavoro, tirocini formativi o borse lavoro, investendo, laddove il contesto territoriale non permettevano tirocini in aziende, in nuovi progetti imprenditoriali. Gli operatori dei progetti territoriali si sono in molti casi attivati nell'ambito dell'avvio di nuove imprese, tutto ciò ha comportato un'intensa opera di valutazione delle esigenze e delle possibilità offerte dall'economia locale, ma anche la capacità di "sfruttare" la Rete SPRAR per poter accedere a risorse istituzionali e non, tutto questo per la realizzazione di piccole attività artigianali che potessero permettere il pieno ricorso al "capitale umano" degli utenti. In particolare sono stati realizzati progetti destinati alle categorie più svantaggiate o con esigenze di inserimento economico più impellenti, come le donne *single* con figli e i nuclei familiari. Ad esempio, il comune di Torino con il progetto Mondi a Tavola ha previsto un percorso di autonomia lavorativa per cinque utenti *single* con bambini piccoli finalizzato alla costituzione di un'attività di *catering* e ristorazione. Le utenti, con bassa scolarità e con fragilità fisiche e psichiche, sono state accompagnate in un percorso di formazione pratico e teorico che aspirava anche al rafforzamento dei processi di *self-empowerment*, al termine del quale le stesse donne, con il supporto degli operatori, hanno costituito un'associazione per la gestione dell'attività commerciale di ristorazione.

Un altro esempio di progetto per l'inserimento lavorativo indirizzato alle donne è quello del comune di Roccagorga, in provincia di Latina, dove si coniugano più bisogni insieme: l'avvio di un servizio dedicato alla ricerca attiva, all'orientamento e all'accompagnamento al lavoro per le utenti SPRAR uscite o in procinto di uscire dall'accoglienza, con la formazione e l'inserimento di quattro donne titolari di protezione come operatrici del servizio stesso, attraverso un modello di formazione *peer to peer*. Rileviamo oltre a ciò enti attuatori che hanno individuato in settori in espansione, come la produzione di birra artigianale a Cittareale (RI) e l'agricoltura biologica a Pordenone, un'opportunità di lavoro e di sviluppo stesso del territorio. Altri progetti hanno riscoperto settori già presenti sul territorio, ma che richiedono di nuova linfa, è il caso del progetto presentato dall'Unione dei Comuni dell'Alta Sabina (RI) nell'ambito agricolo e quello del Comune di Santorso nel settore tessile. Per i Comuni dell'Alta Sabina, l'obiettivo di formare i titolari di protezione e i richiedenti asilo con corsi e con tirocini formativi, assume una rilevanza per l'economia rurale locale sempre più in declino a causa dello spopolamento degli autoctoni all'indirizzo di Roma. Mentre l'Azione di Sistema nel Comune di Santorso (VI) sviluppa l'idea di creare una cooperativa sociale di ex utenti SPRAR insieme a volontari italiani del territorio. Il progetto chiamato "Nuele" fa leva su due aspetti tipici del contesto territoriale: la piccola impresa e il settore tessile, classico settore produttivo della zona. Attraverso la creazione di un laboratorio artigianale di borse si intende fare formazione e preparare al lavoro le utenti o ex utenti SPRAR nell'ambito del settore della produzione tessile. A questa attività viene connessa quella di sensibilizzazione nelle scuole attraverso laboratori ed interventi coinvolgendo le stesse persone titolari di protezione.
Le ultime tre strategie messe in atto dagli enti locali in risposta all'inserimento lavorativo, ossia informare e sensibilizzare i titolari d'azienda sui temi dell'Asilo, aumentare la capacità di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro a livello territoriale e formare il personale istituzionale nei settori della ricerca dell'impiego rispetto alle problematiche dell'Asilo, fanno parte della gamma piuttosto ampia dei servizi offerti dalle attività che, direttamente o indirettamente, rientrano in quella cosiddetta di "sportello". Il lavoro di "sportello" è soprattutto quello di far incontrare la domanda e l'offerta degli utenti, titolari di protezione e richiedenti asilo, e dei datori di lavoro locali. La mappatura delle aziende e delle opportunità di formazione del territorio è il primo passo da compire per gli operatori dello sportello, il passo successivo è la sensibilizzazione dei datori di lavoro e degli operatori dei centri per gli impieghi. Questa tipologia di intervento in genere è diretta a tutti i titolari di protezione e richiedenti asilo del territorio, gli sportelli possono infatti trovarsi presso i centri accoglienza SPRAR, oppure presso gli uffici comunali o presso i centri per l'impiego. Ovviamente le attività prevalenti di sportello sono differenti tra comune e comune, inoltre per alcuni progetti, si è trattato di ampliare l'offerta dei servizi, per altri invece si è trattato di avviare un nuovo sportello. A Bologna, per esempio, il progetto Start-up S.I.A.R., Sportello integrazione e Autonomia per Rifugiati, è indirizzato principalmente alla messa a punto di un sistema informatico per ottenere un controllo del mercato del lavoro e dall'altro un permanente monitoraggio sull'andamento della posizione lavorativa dell'utente. Inoltre si prevedono analisi del mercato del lavoro, costruzione di *database* per le imprese profit e no pro-

fit, per il bilancio sociale delle imprese, per le associazioni di categoria, per la costruzione di relazione con gli *Stakeholders*; dal lato dell'utente si prevedono l'analisi generale delle competenze/abilità/aspettative lavorative e l'insegnamento della lingua italiana. Molto diverso il progetto "Presa in carico comune ricerca stabili posti di lavoro", del comune di Genova. In questo caso gli sportelli già ci sono, la necessità è soprattutto quella creare borse lavoro e di formare ed aggiornare sulle tematiche dell'Asilo e sulle prassi di gestione dei percorsi di inclusione gli operatori pubblici e privati del settore.

2.3.2.2. L'INSERIMENTO ABITATIVO

Come abbiamo già visto il mercato delle case in affitto in Italia è particolarmente caro per cause strutturali e per la mancanza o quasi di una politica dell'edilizia sociale. Per i titolari di protezione la condizione di disagio abitativo si distingue dal resto della popolazione italiana per più fattori quali: la capacità di reddito non supportata da una rete di protezione familiare, il numero dei componenti del nucleo familiare e soprattutto dal grado di integrazione sociale (conoscenza della lingua, conoscenza del mercato del immobiliare, ecc.).
La problematica abitativa è stata affrontata nelle Azioni di Sistema su due piani: con l'azione di sportello per dare risposte a singole questioni, e con l'azione di *advocacy* diretta ad enti pubblici e privati del profit e del no profit del territorio. Un esempio lo è senz'altro il progetto del comune di Genova che oltre agli interventi singoli di accompagnamento alla ricerca di un alloggio, promuove corsi di formazione per operatori pubblici e privati sulle tematiche dei rifugiati. Di particolare interesse è anche il progetto Cerco Casa[52] del comune di Pordenone, in questo caso l'ente attuatore propone un ampliamento del progetto già in essere relativamente a: l'estensione dell'orario di sportello; l'azione di tutoraggio all'autonomia abitativa tramite accompagnamento degli utenti da parte di un operatore alla ricerca di un alloggio sul territorio tramite il contatto con i proprietari e le agenzie immobiliari; la mediazione tra gli utenti e il locatore/agenzia fino alla stipula del contratto e la possibilità di erogazione di un prestito non oneroso per l'anticipo delle spese di avvio della locazione (da attingere da un fondo già gestito dall'agenzia "Cerco casa"); l'azione di coinvolgimento degli interlocutori privati attraverso la promozione del servizio presso le realtà del settore immobiliare per una loro sensibilizzazione all'azione di integrazione degli utenti per facilitare l'accesso alla casa, le azione di rafforzamento della rete di sostegno, con il coinvolgimento degli utenti dei progetti SPRAR esistenti sul territorio, dei servizi sociali e della comunità locale; la creazione di materiale informativo di pubblicizzazione del progetto rivolto sia agli utenti che agli interlocutori privilegiati, nonché al territorio.
Interessante notare come spesso nei progetti per l'inserimento abitativo rientrino anche aspetti che vanno al di là della ricerca della casa come, ad esempio, nel progetto del comune di Ferrara dove tra gli strumenti adottati si è pensato di distribuire un manuale per il risparmio energetico e l'economia domestica.

52. Per ulteriori approfondimenti vedi Sara Spada, *Buone prassi*, op. Cit.

3
Considerazioni conclusive

Malgrado i numerosi ostacoli che i migranti devono affrontare per inserirsi nel contesto sociale, quasi la metà delle persone uscite dai progetti SPRAR nel corso dell'anno 2009 ha conseguito un'abitazione autonoma e/o un lavoro. Il profilo che emerge delle persone uscite per integrazione conferma le aspettative: uomini *single* provenienti soprattutto dall'Eritrea, dalla Somalia e dall'Afghanistan, specialmente giovani tra i 18 e i 27 anni.
Ciò nonostante, l'analisi ha messo in luce il ruolo sempre più strutturale delle donne che, seppure numericamente minoritarie, hanno maggiori probabilità di inserimento lavorativo rispetto agli uomini. La capacità di trovare un lavoro per le donne è aumentata parallelamente alla crescita di domanda di lavori "femminili" quali: *colf*, assistenza alla persona, *baby-sitter* ecc., lavori questi sempre più irrinunciabili nella quotidianità della famiglia italiana. Anche la crisi economica di questi ultimi anni non sembra aver provocato in queste tipologie di lavoro grosse ripercussioni occupazionali, come viceversa è accaduto ai settori industriale e della ristorazione, caratterizzati da una maggiore presenza maschile. Pertanto, con l'obiettivo di illuminare questo universo femminile, l'analisi ci ha mostrato come, non solamente le donne *single*, ma anche quelle sole con figli, abbiano le stesse probabilità di inserimento lavorativo degli uomini. Le modalità e il percorso di accoglienza possono quindi ribaltare anche una condizione di svantaggio della donna *single* con figli e dare il sostegno necessario al nuovo ruolo di donne-capofamiglia. Le donne *single* con figli minori, soprattutto se sono diventate madri nel paese di accoglienza, subiscono di fatto maggiori difficoltà nella ricerca di un lavoro soprattutto se si tiene in considerazione l'età molto bassa dei figli, generalmente sotto i tre anni. In questi casi efficaci si sono rivelate le azioni, sempre più mirate, messe in atto dai progetti SPRAR per garantire alle donne con bambini piccoli un supporto alla cura dei figli. Queste attività vanno dall'inserimento negli asilo nido alla creazione di gruppi di auto-aiuto tra donne, da sottolineare l'importanza dei *network* femminili, dove oltre al sostegno materiale viene a instaurarsi anche un sostegno affettivo.
Diversamente dalle donne *single*, che rivelano atteggiamenti e comportamenti fortemente orientati al lavoro, il ruolo delle donne migrate a seguito del marito è spesso culturalmente orientato entro le mura domestiche e caratterizzato dalla difficoltà di confronto con il nuovo contesto. La ricerca ha evidenziato che, se le donne *single* con figli riescono a farsi carico della "doppia presenza" - casa e lavoro – per le madri con coniuge lavorare rimane un'eccezione. È possibile ipotizzare che le relazioni familiari si configurino in maniera tale da rendere difficilmente eludibili i ruoli di mogli e madri.

I percorsi femminili di inserimento economico-territoriale si presentano quindi con valenze diverse a seconda della diversa tipologia di migrazione, così come si caratterizzano fortemente nell'occupare fasce basse del mercato del lavoro e da una forte concentrazione occupazionale. Queste caratteristiche, se possono essere considerate un passaggio in parte inevitabile nel primo periodo di inserimento nel mondo del lavoro, nel tempo potrebbero segnalare situazioni di segregazione e di discriminazione nei confronti delle donne migranti.
Non solamente per le donne, ma anche per gli uomini il pericolo di segregazione occupazionale è molto forte. Il lavoro che si ottiene al termine del percorso di accoglienza spesso non è congruo alle capacità e competenze dell'utente, la scelta è pertanto verso soluzioni al "ribasso" rispetto alle proprie attese. Come è emerso dall'indagine le posizioni lavorative a cui i migranti riescono ad accedere riguardano per lo più lavori e settori di basso profilo, tanto che a volte le maggiori difficoltà di inserimento lavorativo riguardano proprio le persone con alti livelli di istruzione, in questi casi è più difficile per le operatrici e gli operatori SPRAR far incontrare le aspirazioni dell'utente con le richieste del mercato del lavoro. Le aree di occupazione dove si inseriscono prevalentemente i migranti riguardano i lavori di basso profilo in particolare nell'ambito dei lavori domestici, del lavoro operaio nel settore industriale e nel settore della ristorazione. Le tipologie di lavori, che gli italiani sempre più tendono a rifiutare, crea una domanda di lavoro che i migranti raccolgono soprattutto nel primo periodo di inserimento nel tessuto sociale, tuttavia, a seconda del processo di integrazione e dei progetti di vita di ciascuno, questi lavori potrebbero rappresentare solo una tappa, spesso inevitabile ma transitoria, del percorso di emancipazione nella società di accoglienza.
Tra le principali difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro che possono precludere un'occupazione troviamo la mancanza di esperienze lavorativa in Italia. Non a caso durante il periodo di accoglienza trovano grande spazio i tirocini formativi e le borse lavoro, efficaci strumenti per acquisire una serie di competenze e di abilità sul campo e di possibile inserimento al nuovo contesto lavorativo. Le operatrici e gli operatori SPRAR cercano in particolare di coniugare le possibilità formative e occupazionali del territorio con le competenze e le aspettative della persona accolta, cercando quindi di evitare interventi uguali per tutti, e tenendo ben presenti i vincoli relativi ai tempi di permanenza del Sistema di accoglienza.
È soprattutto nel territorio di accoglienza che i progetti SPRAR possono sviluppare, oltre ad una serie di sostegni *ad hoc* per i migranti, una rete di conoscenze e di opportunità, sia lavorative che abitative, affinché essi trovino nel territorio concrete possibilità di inserimento. Tutto ciò è inevitabilmente condizionato dal contesto territoriale che può non essere in grado di offrire sufficienti opportunità lavorative e abitative.
I risultati dell'indagine ci confermano che oltre i due terzi delle persone che escono per inserimento economico-territoriale trova, nel territorio del proprio progetto di accoglienza, il lavoro, la casa o entrambi. Un ulteriore approfondimento dell'indagine ha riguardato pertanto due caratteristiche territoriali: il numero di abitanti e l'area geografica. I risultati ottenuti ci consentono di dire che le persone che escono per motivi di integrazione dai comuni medio-piccoli[53] e da quelli piccoli[54], riescono più

che in altri comuni a raggiungere il livello più alto di inserimento economico-territoriale – lavoro e casa – nel territorio ospitante il progetto. È possibile ipotizzare che nei comuni piccoli e medio-piccoli è più facile la costituzione di una rete sociale fatta di associazioni, ma anche di singole persone, che getta le fondamenta di relazioni e conoscenze, principale fonte di opportunità sia abitative che lavorative. Le attrattive dei comuni piccoli e medio-piccoli riguardano, oltre le motivazioni relazionali, anche condizioni oggettive come il minore costo delle abitazioni, le opportunità di lavoro specifiche quando il territorio non è ancora coperto da altri immigrati, le maggiori possibilità occupazionali nel settore agricolo e nei distretti produttivi dell'industria pesante, le offerte di lavoro nell'industria diffusa[55]. Come abbiamo visto i comuni più piccoli, in particolare quelli sparsi nelle campagne o in montagna, investono nel lungo periodo nella possibilità di insediamenti dei migranti, in quanto risorsa contro il progressivo spopolamento di queste aree, tuttavia è probabile che le amministrazioni locali si troveranno a dover gestire il processo di integrazione che, data l'elevata incidenza rispetto alla popolazione locale, potrebbe risultare più problematico a causa della maggiore visibilità dei migranti. Rimane tuttavia diffusa l'attrattiva delle aree metropolitane del centro-nord. Tuttavia, se inizialmente le grandi città possono attrarre maggiormente per le opportunità lavorative che offrono, è altrettanto vero che dopo un soggiorno di alcuni mesi o anni, può succedere che i migranti preferiscono spostarsi o tornare verso comuni più piccoli, sia nella ricerca di una qualità di vita migliore, sia per la ricerca di un migliore assetto lavorativo, che per motivi socio-relazionali.

Oltre alle dimensioni dei comuni ospitanti abbiamo rilevato quali siano le maggiori opportunità, sia per la ricerca della casa che per l'accesso al lavoro, relativamente alle aree geografiche. Le persone ospitate nei progetti dei comuni del nord d'Italia trovano, in percentuale maggiore che al centro-sud, sia la casa che il lavoro. Sicuramente in questo caso la chiave di lettura è di tipo economico: un nord più ricco, con risorse più accessibili e con maggiori sbocchi lavorativi regolari. Del resto il nord è anche il polo maggiormente attrattivo per le persone che trovano un inserimento fuori dal territorio del proprio progetto. In questo caso si conferma una tendenza ormai consolidata delle persone a spostarsi verso le regioni del nord (63%) nella ricerca di migliori opportunità di lavoro, tendenza peraltro non dissimile da quella della popolazione italiana. Ad incentivare e facilitare l'impresa certamente concorrono le "catene migratorie" di migranti già presenti nel nord. Queste catene consentono relazioni di scambio e mutuo soccorso per le persone uscite dai progetti.

L'indagine si è soffermata anche sulle possibilità di inserimento economico-territoriale delle persone con particolari vulnerabilità. Seppure i progetti SPRAR abbiano ormai da tempo sviluppato capacità di accoglienza per persone con vari gradi di disagio psico-sociale, permangono tuttavia progetti che, per la loro specificità, accolgono persone con manifeste problematicità di salute, sia fisica che mentale, dovute a si-

53. Comuni con un numero di abitanti compreso tra 5.001 e 40.000.
54. Comuni fino a 5.000 abitanti.
55. Vedi Maria Golinelli, *Le tre case*, op.cit.

tuazioni pregresse nel paese di provenienza, o da circostanze verificatesi durante il viaggio di fuga. Il primo dato che emerge è la sostanziale parità di possibilità di uscita per motivi di integrazione, sia per le persone provenienti da progetti per categorie ordinarie che per le persone provenienti da progetti per categorie vulnerabili. Ma tra le persone vulnerabili il percorso di inserimento nel tessuto sociale si ferma, per oltre i due terzi (69%), al solo alloggio e solamente poco più del 21% riesce ad avere un lavoro e una casa, contro il 47,5% delle persone uscite per integrazione dai progetti per categorie ordinarie. Il tema della "cura" per le persone con particolari vulnerabilità pone l'accento ancora una volta sulle modalità di accoglienza e sulla necessità di percorsi di uscita per integrazione, che tuttavia non possono essere rimandati esclusivamente agli operatori del progetto. È necessario invece, arruolare tutte le forze disponibili nella società per concertare tra loro, in modo coordinato, interventi sociali e di rete.

Un ulteriore dato emerso dall'indagine ha riguardato lo status giuridico delle persone uscite per integrazione. Dal confronto con tutte le persone uscite nel corso del 2009 è emerso che le persone con lo status di rifugiati e di protezione sussidiaria hanno maggiori possibilità di inserimento lavorativo e di reperimento di alloggio. I diritti goduti da queste due tipologie di status influiscono fortemente nel percorso di integrazione. Tutto ciò viene confermato anche dall'alta percentuale di persone richiedenti protezione che escono dai progetti SPRAR senza integrarsi. Il tema è sicuramente molto complesso anche se si volessero prendere in esame solo le questioni burocratiche legate ai tempi di attesa relativi al percorso di richiesta di protezione e all'ottenimento dei vari documenti (permessi di soggiorno, documenti e i titoli di viaggio, codice fiscale, tessera sanitaria), indispensabili per poter godere dei propri diritti e accedere ai servizi essenziali. Il dialogo e il confronto con le istituzioni sono la via intrapresa da molti progetti e così, grazie alla firma di protocolli d'intesa, si è assistito ad un progressivo miglioramento della tempistica di rilascio dei documenti per le persone accolte nei progetti.

Considerevole anche il livello di inserimento economico-territoriale, difatti poco più della metà degli utenti SPRAR usciti per integrazione ha trovato sia una sistemazione abitativa autonoma e lavorativa. Questa condizione di partenza offre indubbiamente alla persona maggiori possibilità di "cavarsela" e quindi di "fare progressi" per cercare di superare quella soglia di precarietà e di incertezza che contraddistingue i primi passi nella società di accoglienza. Dove vive e/o come si mantiene l'altra metà di persone uscite dall'accoglienza SPRAR che non ha trovato un alloggio o un lavoro? Probabilmente rientrano in quelle situazioni precarie, dove il lavoro è sommerso e gli alloggi sono di fortuna con altri connazionali o presso i datori di lavoro. Le informazioni che abbiamo a disposizione non ci consentono di rilevare con esattezza le soluzioni a cui hanno fatto ricorso in questi casi i migranti, certamente il fatto di non aver trovato immediatamente un'occupazione o un alloggio rende la condizione del migrante ancora più problematica e a rischio di cadere in gravi situazioni di emarginazione sociale.

Da ultimo diamo uno sguardo ai tempi di permanenza nei progetti, questi vanno da un minimo di un mese ad un massimo superiore ai diciotto mesi, con una media di

permanenza di undici mesi. Come era ipotizzabile sono le famiglie[56] ad avere tempi di permanenza più lunghi. Molto spesso, infatti, i progetti richiedono e ottengono proroghe per il verificarsi di una nuova gravidanza. Tuttavia è utile sottolineare che i tempi previsti di permanenza, sia per i *single* sia per le famiglie, sono ritenuti molto spesso insufficienti per raggiungere quegli strumenti di autonomia indispensabili per poter "fare da soli".

56. Si intendono nuclei familiari e monoparentali.

Riferimenti Bibliografici

AAVV, "Popolazione straniera e mercato del lavoro: un'analisi per collettività" in *Studi Emigrazione/Migrantes Studies*, XLV, n. 170, 2008.

Arci/Caritas/Cir, Scannavini, Katia (a cura di), *Monitoraggio dei percorsi di integrazione nello SPRAR*, 2010.

Ambrosini, Maurizio e Marchetti, Chiara (a cura di), *Cittadini possibili: un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*, Milano, Franco Angeli, 2008.

Ambrosini, Maurizio, "Senza distinzioni di razza. Terzo settore e integrazione degli immigrati in Italia" in *Sociologia e politiche sociali*, n. 3, 2000.

Calabrese, Maria Elena (a cura di), *Moolaadè. Indagine sulla condizione delle richiedenti asilo, rifugiate e titolari di protezione umanitaria accolte nello SPRAR, Sevizio centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, SPRA-ANCI, Ministero dell'Interno, Roma, 2008.

Catarci, Marco, "Esito Spirtuni e intuciniati. Esiti dei Workshop di riflessione sul tema dell'integrazione sociale dei richiedenti e titolari di protezione internazionale", in quaderni SPRAR, 2010.

Catarci, Marco, *Resource Project. Refugees' contribution to Europe. Country Report: Italy*, Consorzio Italiano di Solidarietà (ICS), Roma, 2004.

Cesareo, Vincenzo e Blangiardo, Gian Carlo (a cura di), *Indici di integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana*, Milano, Franco Angeli, 2009.

CNEL, *La crisi degli affitti e il Piano di edilizia abitativa. Osservazioni e Proposte*, Assemblea 21 luglio 2010.

CNEL, Indici di integrazione degli immigrati in Italia. Il potenziale di integrazione nei territori italiani.Analisi dell'occupazione e della criminalità per collettività, VII Rapporto CNEL 2010.

Bolzoni, Magda, "Reti sociali e contesti di interazione. Rifugiati somali e congolesi a Torino e Cape Town" in *Mondi Migranti*, n. 3, 2009.

Decimo, Francesca, *Quando emigrano le donne. Percorsi e reti femminili della mobilità transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2005.

Farris, Sara R., "Le donne nei processi di integrazione. I risultati della ricerca in Italia" in *Studi Emigrazione/Migrantes Studies*, XLV, n. 170, 2008.

Ferrarotti, Franco, *Oltre il razzismo. Verso la società multirazziale e multiculturale*, Roma, Armando editore, 1989.

Ferrarotti, Franco, *Trattato di sociologia*, Torino, Utet, 1968.

Geertz, Cliffort J., *Antropologia Interpretativa*, Bologna, Il Mulino, 1988.

Golinelli, Maria, *Le tre case degli immigrati: dall'integrazione incoerente all'abitare*, Milano, Franco Angeli, 2008.

Golini, Antonio, *L'immigrazione straniera: indicatori e misure di integrazione*, Bologna, Il mulino, 2006.

Istat, *Rilevazione sulle forze lavoro. I trimestri 2009*, Roma.

Macioti, Maria Grazia e Pugliese, Enrico, *L'esperienza migratoria: immigrati e rifugiati in Italia*, Bari, editori Laterza, 2010.

Marchetti, Chiara, *Un mondo di rifugiati. Migrazioni forzate e campi profughi*, Bologna, EMI, 2006.

Mubi Brighenti, Andrea, *territori migranti. Spazio e controllo della mobilità globale*, Verona, Ombre Corte, 2009.

OIM-Unità Psico-Sociale e di Integrazione Culturale, *Le filiere dell'accoglienza e dell'integrazione: esperienze, progetti, indicatori*, Roma, 2008.

Olivieri, Maria Silvia, "L'integrazione nel Sistema di protezione. Un'analisi dei percorsi di inserimento socio-economico a partire dalle esperienze sul campo", in *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, Anno 2007/2008.

Perra, Sabrina e Pilati Katia, "Percorsi migratori femminili ed integrazione socio-economica delle donne immigrate a Milano" in *Sociologia del lavoro*, n. 110, 2008.

Pollini, Gabriele e Scidà, Giuseppe, *Sociologia delle migrazioni e della società multietnica*, Milano, Franco Angeli, 2002.

Pollini, Gabriele, "Cittadinanza e immigrazione: condizioni ed elementi per le politiche sociali", in *Sociologia e politiche sociali*, n.3, 2000.

Santagati, Mariagrazia, *Mediazione e integrazione. Processi di accoglienza e d'inserimento dei soggetti migranti*, Milano, Franco Angeli, 2004.

Scidà, Giuseppe, "Visioni disincantate della società multietnica e multiculturale" in *Sociologia e politiche sociali*, n. 3, 2000.

Spada, Sara (a cura di), *Buone prassi dei progetti territoriali dello SPRAR*, I quaderni del Servizio centrale, Roma, 2010.

Unioncamere, *Il monitoraggio dei fabbisogni professionali delle imprese italiane per favorire l'occupazione*, Sistema Informativo Excelsior, 2010.

Zincone, Giovanna (a cura di), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2001.

Il fenomeno delle migrazioni forzate

4

Premessa

Colui che… non fuggendo dalla propria terra si troverebbe esposto a persecuzioni di natura personale, politica, etnica, religiosa o economica, o verrebbe costretto a vivere in un regime che lo rende senza patria nella propria patria di origine, non compie volontariamente la scelta dell'emigrazione.
Theodor Veiter[1]

I diritti umani e la loro necessaria tutela assumono oggi un ruolo di primo piano all'interno dell'attività politica globale[2]. Cinquant'anni dopo l'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite per i rifugiati[3], il decennio in cui viviamo ha visto un numero senza precedenti di rifugiati al di fuori dei loro paesi d'origine e di sfollati interni fuggiti a guerre o persecuzioni. In questo capitolo, verrà rappresentato il fenomeno a partire dal contesto internazionale per poi soffermarci sull'ambito europeo ed infine circoscriveremo l'analisi a coloro che, costretti a lasciare i propri affetti e le loro case, sono giunti in Italia alla ricerca di rifugio e protezione.

1. Cit. in M. Cattaruzza, *L'esodo istriano: questioni interpretative* in M. Cattaruzza, M. Dogo, R. Pupo (a c. di), *Esodi. Trasferimenti forzati di popolazione nel Novecento europeo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2000.
2. La tendenza in atto dopo il 1945 è quella volta ad accentrare il potere decisionale, passando dalle singole nazioni ad una forma di governo globale, la Cosmopolis, inteso come mezzo di democrazia esterna agli stati,che rappresenta oggi, per una parte del mondo accademico nazionale e internazionale, una soluzione ai problemi di ordine interno ai singoli confini, come guerre e soppressione dei diritti. Danilo Zolo, *Cosmopolis – La Prospettiva del Governo mondiale*, Feltrinelli, Milano, 1995.
3. Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status di rifugiato – Ginevra 1951, ratificata dall'Italia nel 1954 con la legge n. 277. La Convenzione di Ginevra del 1951 e il Protocollo di New York del 1967 relativi allo status di rifugiato rappresentano gli strumenti di diritto internazionale più importanti sulla protezione dei rifugiati perché definiscono le modalità di comportamento dei diversi Paesi nei confronti dei rifugiati e delle persone in cerca d'asilo. Ad essi hanno aderito più di 130 Paesi nel mondo, tra cui l'Italia.

1
I migranti involontari nel mondo

A livello mondiale a fine 2009, alla luce dei dati dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR)[4], le persone costrette alla migrazione forzata[5] (sfollati, fuggiti a guerre, conflitti o persecuzioni) sono state circa 43,3 milioni. L'UNHCR, l'organo che per mandato internazionale si occupa di soccorrere, proteggere e assistere i singoli individui e le popolazioni rifugiate e di vigilare sull'attuazione della Convezione di Ginevra[6], ha registrato nel corso dello scorso anno il numero più alto di migranti "involontari" dalla metà degli anni 1990. In particolare, i rifugiati sono risultati 15,2 milioni (di cui 10,4 milioni sotto il mandato dell'UNHCR e 4,8 milioni rifugiati palestinesi sotto la responsabilità dell'UNRWA, United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East), i richiedenti asilo

4. UNHCR, *2009 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, 15 June 2010.
5. Non esiste una definizione universalmente accettata di «migrazione forzata», ma ci pare ragionevole in questo contesto, far rientrare nella categoria *tutti* i fenomeni migratori "involontari", vale a dire tutti i casi in cui un trasferimento di popolazione (più o meno vasto a seconda dei casi) *non* è frutto di una libera scelta (determinata per esempio dalla volontà di migliorare le proprie condizioni di vita) ma di guerre, rivoluzioni, carestie o persecuzioni di ogni genere. Per approfondire il dibattito scientifico a livello internazionale su questo, si vedano: D. Stola, 'Forced Migrations in Central European History', in *International Migration Review*, vol. XXVI, n. 2/1996, pag. 324-325; Adelman, H. and McGrath, S. (2007) 'To Date or to Marry: That is the Question'. *Journal of Refugee Studies* 20(3), pp. 376-380; Chimni, B. (2009) 'The Birth of a "Discipline": From Refugee to Forced Migration Studies'. *Journal of Refugee Studies* 22(1), pp. 11-29.; Crisp, J. (1 July 2009) 'Plenary Presentation IASFM 13: the Boundaries of Policy'; Feller, E. (2006) 'Asylum, Migration and Refugee Protection: Realities, Myths and the Promise of Things to Come'. *International Journal of Refugee Law* 18:3-4, pp. 509-536; Hathaway. J. (2007), 'Forced Migration Studies: Could We Agree Just to "Date"?', *Journal of Refugee Studies* 20(3), pp. 349-369; ICVA (October 2002) 'NGO Contribution to the General Debate'. *http://www.unhcr.org/3dca35ae4.html.* Last checked 26 March 2010; UNHCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-point Plan of Action*, 2007, in *http://www.unhcr.org/4742a30b4.html*; UNHCR (December 2008a) 'Global Appeal 2009 (Update): Policy Priorities'. *http://www.unhcr.org/4922d4480.html*; Long K., *Forced Migration Research and Policy. Overview of current trends and future directions*, Refugee Studies Centre Oxford Department of International Development University of Oxford, Avril 2010, *http://www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/RSC-FM-policy-and-research-overview.pdf*.
6. L'UNHCR, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, è l'agenzia delle Nazioni Unite incaricata, in base al suo mandato, di condurre e coordinare in tutto il mondo le attività di protezione e assistenza in favore dei rifugiati. Dal 1950, quando venne creato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite per fornire aiuto ai profughi europei scappati durante la seconda guerra mondiale, tale organismo è presente con propri uffici in più di 150 Paesi.

983.420, mentre oltre 27 milioni sono stati gli sfollati all'interno del proprio paese (IDPs, *internally displaced persons*).
Rispetto al 2008, l'universo dei migranti forzati è aumentato del 3% (da circa 42 milinioni a 43.300.000), il numero delle persone di competenza dell'UNHCR è incrementato quasi del 6% (da 34.415.751 a 36.460.306) così come coloro i quali risultavano beneficiare della sua assitenza alla fine del 2009, sono saliti a 26 milioni rispetto ai 25mila dell'anno precedente (i rifugiati e il 15,6milioni di sfollati interni)[7]. Secondo i risultati di uno studio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari e l'Internal Displacement Monitoring Centre, almeno 36 milioni di persone sono migrate involontariamente a causa delle improvvise catastrofi naturali avvenute nel 2008, mentre 4,6 milioni per conflitti e violenza[8].
Tra le persone di competenza dell'UNHCR, il 49% è rappresentato da donne: il 47% dei rifugiati e richiedenti asilo, e la metà di tutti gli sfollati interni e rimpatriati (ex rifugiati). Rispetto all'età, il 41% dei rifugiati e richiedenti asilo erano minori sotto ai 18 anni di età. E, coerentemente con questa tendenza è notevolmente aumentato anche il numero di minori non accompagnati e separati (UASC) in cerca di protezione internazionale. Sono infatti stati 18.700 i minori, per lo più afghani e somali, che hanno presentato una domanda d'asilo nel 2009, il numero più alto dal 2006, ovvero da quando l'UNHCR ha iniziato a raccogliere dati sui minori non accompagnati e separati alla ricerca di asilo.
Come illustrato nella figura 1 e tabelle 1, tra le persone che hanno diritto a beneficiare dell'assistenza dell'Alto Commissariato alla fine del 2009, i rifugiati risultavano 10,4 milioni (-0,7% rispetto al 2008), i richiedenti asilo quasi un milione (+18,8%), e gli sfollati interni (IDPs), aumentati quasi del 9% rispetto all'anno precedente, risultano oltre 15.000.000. Dai dati, risulta inoltre evidente, che le crisi umanitarie e la critica situazione politica in un certo numero di paesi non solo ha determinato lo sradicamento di milioni di donne, uomini, adulti e bambini, ma ne ha pure impedito il ritorno a casa. Infatti, il numero di profughi rimpatriati (251.478) ha continuato a diminuire dal 2004, e nel 2009 è stato raggiunto il livello più basso rispetto ai due decenni appena trascorsi (-58% rispetto al 2008)[9]. Al contrario, è aumentato del 63% il numero degli sfollati rientrati alle loro case (2,2 milioni) relativamente all'anno precedente. Nel corso del 2009, l'ACNUR ha inoltre identificato circa 6,6 milioni di apolidi in 60 paesi. Per quanto riguarda il reinsediamento (ressetlement) – meccanismo attraverso il quale i rifugiati ospitati in un paese di asilo, tendenzialmente un

7. Il numero di sfollati interni protetti o assistiti dall'UNHCR è salito a 15,6 milioni. Quest'aumento è dovuto principalmente al perdurare dei combattimenti nella Repubblica Democratica del Congo, in Pakistan e Somalia sono la causa principale dell'aumento complessivo di 1,2 milioni di sfollati interni in carico all'UNHCR.
8. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the IDMC, *Monitoring disaster displacement in the context of climate change*, September 2009. Si veda http://www.internaldisplacement.org/8025708F004CFA06/%28httpPublications%29/451D224B41C04246C1257639003 1FF63?OpenDocument.
9. Sono ancora in corso i conflitti in Afghanistan, Somalia e nella Repubblica Democratica del Congo così come anche quelli nel sud Sudan o in Iraq.

paese in via di sviluppo, vengono trasferiti in un altro stato, generalmente un paese industrializzato – nel 2009 l'UNHCR ha proposto il reinsediamento per 128mila persone, il numero più alto negli ultimi 16 anni. Alla fine del 2009 112.400 persone sono state accettate per il reinsediamento in 19 paesi fra i quali USA, Canada, Australia, Germania, Svezia e Norvegia[10].

Persone di competenze dell'UNHCR

I soggetti che ricadono sotto la competenza 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. Nel presente documento i dati relativi ai rifugiati comprendono anche i rifugiati prima facie.

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 rifugiati 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.

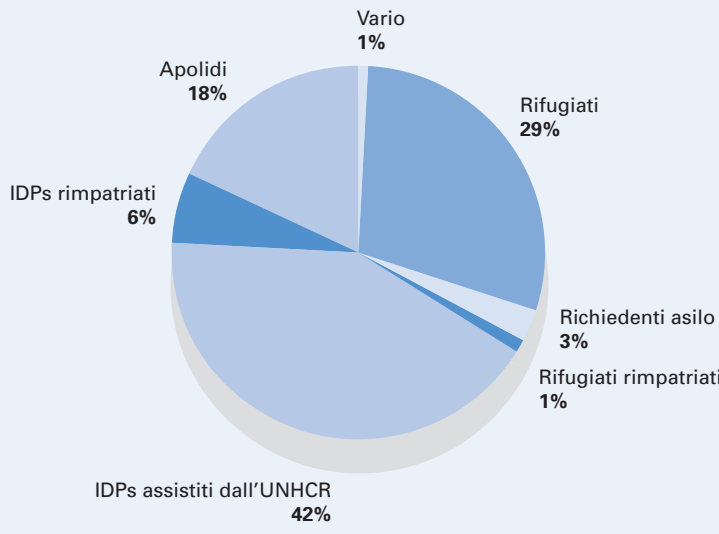
RICHIEDENTE ASILO: di questa categoria fanno parte coloro che, lasciato il proprio paese d'origine e avendo inoltrato una richiesta di asilo, sono ancora in attesa di una decisione da parte delle autorità del paese ospitante, riguardo al riconoscimento dello status di rifugiato o di altra forma di protezione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

10. USA (79.900), Canada (12.500), Australia (11.100), Germania (2.100), Svezia (1.900) e Norvegia (1.400). Il principale gruppo di reinsediati sono stati i rifugiati di Myanmar (24.800), Iraq (23mila), Bhutan (17.500), Somalia (5.500), Eritrea (2.500) e Repubblica Democratica del Congo (2.500).

Fig. 1 Persone di competenza dell'UNHCR per status, 2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR 2009

Le aree territoriali fortemente coinvolte tanto dalla presenza quanto dalla partenza di migranti involontari, si confermano l'Asia e l'Africa. In particolare, in Africa troviamo un segmento notevole di sfollati (IDPs) i quali rappresentano oltre la metà dell'universo e circa un terzo di rifugiati, mentre in Asia sfollati, rifugiati e apolidi si suddividono, quasi equamente, il totale della popolazione di competenza dell'UNHCR in questa area territoriale. I richiedenti asilo, residuali in entrambe le aree, risultano più presenti in Africa (436.930) rispetto all'Asia (67.928). Al contrario in Europa, è prevalente, rispetto al resto degli altri status, la presenza di rifugiati (53%) seguiti da apolidi e sfollati; così pure nell'America del Nord (78% i rifugiati) mentre in America Latina risultano nettamente preponderanti gli sfollati (88%).

Tab. 1 Persone di competenza dell'UNHCR per status e Regione d'asilo, 2009 (segue)

	Paese di origine		
	Africa	**Asia**	**Europa**
Rifugiati	2.300.062	5.620.502	1.628.086
Richiedenti asilo	436.930	67.928	282.214
Rifugiati rimpatriati	149.480	97.584	4.319
IDPs assistiti dall'UNHCR	6.468.788	5.434.532	420.758
IDPs rimpatriati	846.046	1.381.234	2.260
Apolidi	100.064	5.820.357	639.034
Vario	174.197	144.924	92.577
Totale popolazione di competenza	10.475.567	18.567.061	3.069.248

Fonte: Dati UNHCR 2009

Tab. 1 Persone di competenza dell'UNHCR per status e Regione d'asilo, 2009 (segue)

	Paese di origine			
	America Latina e Caraibi	**America del Nord**	**Oceania**	**Vario**
Rifugiati	367.437	444.895	35.558	-
Richiedenti asilo	68.785	124.973	2.590	-
Rifugiati rimpatriati	70	-	-	25
IDPs assistiti dall'UNHCR	3.303.979	-	-	-
IDPs rimpatriati	-	-	-	-
Apolidi	118	-	-	-
Vario	-	-	-	-
Totale popolazione di competenza	3.740.389	569.868	38.148	25

Fonte: Dati UNHCR 2009

Tab. 1 Persone di competenza dell'UNHCR per status e Regione d'asilo, 2009	
	Totale
Rifugiati	**10.396.540**
Richiedenti asilo	**983.420**
Rifugiati rimpatriati	**251.478**
IDPs assistiti dall'UNHCR	**15.628.057**
IDPs rimpatriati	**2.229.540**
Apolidi	**6.559.573**
Vario	**411.698**
Totale popolazione di competenza	**36.460.306**
Fonte: Dati UNHCR 2009	

Per quanto riguarda la provenienza dei migranti forzati, il 66% dell'universo giunge dall'Africa e l'Asia (in particolare sfollati e rifugiati), seguite dall'America Latina.

Tab. 2 Persone di competenza dell'UNHCR per status e Regione di provenienza, 2009 (segue)			
	Paese di origine		
	Africa	**Asia**	**Europa**
Rifugiati	2.805.165	6.393.200	528.245
Richiedenti asilo	192.563	173.028	39.541
Rifugiati rimpatriati	149.480	97.584	4.319
IDPs assistiti dall'UNHCR	6.468.788	5.434.532	420.758
IDPs rimpatriati	846.046	1.381.234	2.260
Apolidi	-	-	-
Vario	174.197	144.924	92.577
Totale popolazione di competenza	10.636.239	13.624.502	1.087.700
Fonte: Dati UNHCR 2009			

Tab. 2 Persone di competenza dell'UNHCR per status e Regione di provenienza, 2009 (segue)				
	Paese di origine			
	America Latina e Caraibi	America del Nord	Oceania	Vario
Rifugiati	462.808	2.467	2.105	202.550
Richiedenti asilo	131.487	1.467	414	444.920
Rifugiati rimpatriati	70	-	-	25
IDPs assistiti dall'UNHCR	3.303.979	-	-	-
IDPs rimpatriati	-	-	-	-
Apolidi	-	-	-	6.559.573
Vario	-	-	-	-
Totale popolazione di competenza	3.898.344	3.934	2.519	7.207.068
Fonte: Dati UNHCR 2009				

Tab. 2 Persone di competenza dell'UNHCR per status e Regione di provenienza, 2009	
	Totale
Rifugiati	**10.396.540**
Richiedenti asilo	**983.420**
Rifugiati rimpatriati	**251.478**
IDPs assistiti dall'UNHCR	**15.628.057**
IDPs rimpatriati	**2.229.540**
Apolidi	**6.559.573**
Vario	**411.698**
Totale popolazione di competenza	**36.460.306**
Fonte: Dati UNHCR 2009	

1.1. I rifugiati

A livello globale il numero della popolazione rifugiata nel 2009, composta per il 47% da soggetti di genere femminile, è rimasta stabile a 10,4 milioni, con un calo marginale inferiore all'uno per cento rispetto agli anni precedenti. Più dettagliatamente, se il numero di rifugiati sotto il mandato dell'UNHCR è aumentato in alcune aree (ad esempio, Asia e Pacifico) è diminuito in altre (ad esempio il Medio Oriente e Nord Africa), a causa dei rimpatri volontari e l'integrazione locale. Nel complesso, la diminuzione della popolazione rifugiata in alcuni paesi è stata compensata da flussi di massa in altri, a causa di nuovi e vecchi conflitti, come ad esempio nella Repubblica democratica del Congo e in Somalia.
Sempre più rifugiati vivono in aree urbane nei paesi in via di sviluppo, i quali, alla fine del 2009, ospitavano l'80% della popolazione di rifugiati a livello mondiale (8,3 milioni). La maggior parte dei profughi fuggendo nei paesi vicini rimane all'interno della propria area di origine determinando un processo, come può evincersi anche dai dati, per il quale i territori investiti dal fenomeno della fuga sono allo stesso tempo quelli che ospitano il numero più elevato di rifugiati (in media tra il 76 e il 91% dei rifugiati rimane all'interno della stessa area). Infatti, come può evincersi dalla tabella sottostante, tra i primi 15 paesi ospiti di rifugiati figurano solo tre nazioni dell'Unione Europea (Germania, Inghilterra e Francia e Regno Unito) e gli Stati Uniti che si situano al nono posto. Nel 2009 i primi cinque paesi, che accolgono quasi la metà (47%) di tutti i rifugiati, sono gli stessi del 2008. Pur essendo stato interessato da una diminuzione di 40.000 persone rispetto all'anno precedente, per conseguenza di fattori demografici, del rimpatrio volontario e del reinsediamento, il Pakistan è ancora una volta il paese con il maggior numero di rifugiati (1,7 milioni) quasi tutti provenienti dall'Afghanistan. La Repubblica islamica dell'Iran ha ospitato poco più di 1 milione di profughi, quasi tutti afghani, la Repubblica araba siriana 1.054.466 di iracheni, mentre la Germania e la Giordania hanno registrato, a fine anno, rispettivamente 594.000 e 451.000 rifugiati. In Germania, primo paese ospitante in Europa e il 4° nel mondo, la situazione è rimasta

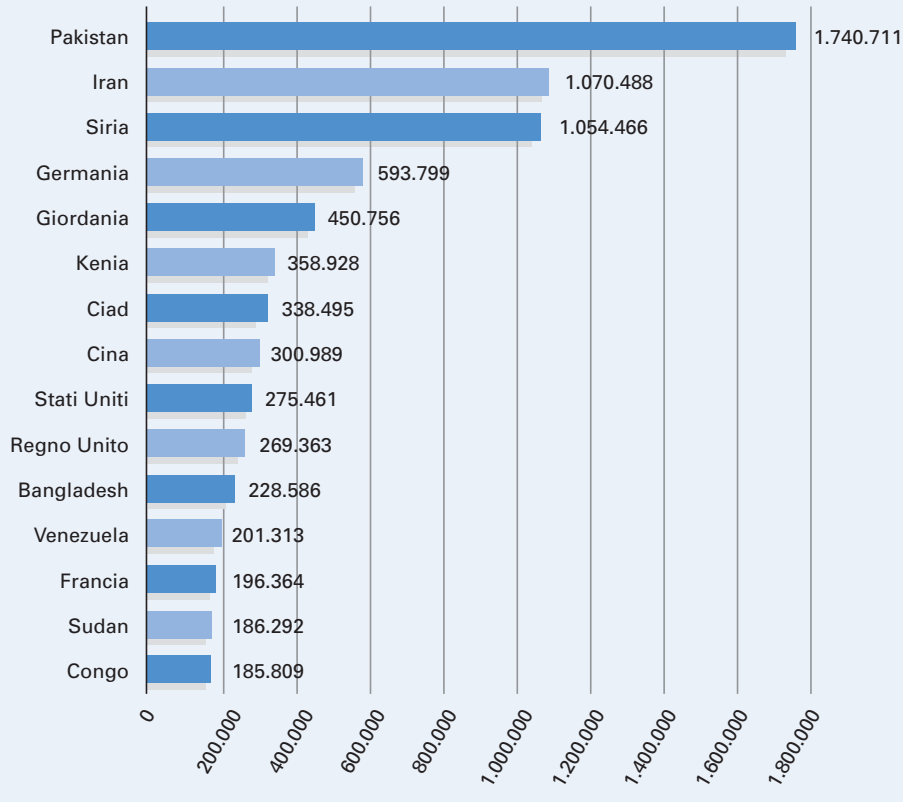
Tab. 3 Paesi con il maggior numero di rifugiati, 2009

1	Pakistan	1.740.711
2	Iran	1.070.488
3	Siria	1.054.466
4	Germania	593.799
5	Giordania	450.756
6	Kenia	358.928
7	Ciad	338.495
8	Cina	300.989
9	Stati Uniti	275.461
10	Regno Unito	269.363
11	Bangladesh	228.586
12	Venezuela	201.313
13	Francia	196.364
14	Sudan	186.292
15	Congo	185.809

Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR 2009

piuttosto stabile (+2%). Mentre in Kenya, si è registrato un aumento del 12% durante il 2009 (+38.000) a causa dei nuovi arrivi di rifugiati dalla Somalia, così come in Ciad, dove per gli arrivi dalla Repubblica Centrafricana e dal Sudan[11] la popolazione di rifugiati è incrementata del 2%.

Fig. 2 Paesi con il maggior numero di rifugiati, 2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR 2009

11. Panozzo I., *Conflitto e mobilità: il Sudan tra guerre civili e sfollati*, CeSPI, Working Papers, 68/2010; Johnson D. H., *The root causes of Sudan's civil wars*, James Currey and Indiana University Press, 2003; Geoffroy A., *From internal to international displacement in Sudan*, paper presentato alla conferenza"Migration and refugee movements in the Middle East and North Africa", Cairo, 23-25 October 2007.

Mappa 1 Paesi con il maggior numero di rifugiati, 2009

Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR 2009

Per quanto riguarda le nazionalità di provenienza, gli afghani e iracheni rappresentano quasi la metà (45%) di tutti i rifugiati di competenza dell'UNHCR in tutto il mondo. L'Afghanistan è stato il primo paese di origine dei rifugiati negli ultimi tre decenni[12]. Alla fine del 2009, quasi 2,9 milioni di afghani (uno su quattro rifugiati nel mondo) si trovavano in ben 71 paesi anche se il 96% rifugiati in Pakistan e Iran. Gli iracheni sono il secondo gruppo (1,8 milioni), rifugiati soprattutto nei paesi confinanti, ovvero Siria e Giordania.

Nel corso del 2009, la sicurezza e le condizioni umanitarie in Somalia hanno continuato a deteriorarsi in modo costante, acutizzandosi in modo particolare nelle aree centrali e meridionali del Paese, determinando un incremento di 117.000 unità nell'ultimo anno[13]. Così come nel Corno d'Africa, la crisi è stata ulteriormente aggravata da condizioni di grave siccità, povertà, insicurezza alimentare e periodiche inon-

12. ONU, *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security*, Report of the Secretary-General, 10 March 2010; ONU, *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security*, Report of the Secretary-General, 14 September 2010. Per un'interessante disamina storica alla luce delle problematiche attuali si veda: Lefeuvre G., *La frontiera afghano-pakistana: causa di guerra, strumento di pace*, Le Monde Diplomatique, ottobre 2010.
13. Sono stati 132.000 i somali fuggiti dal loro paese nel corso del 2009, principalmente in Kenya (72.500), Yemen (32.000), Etiopia (23.600) e Gibuti (3.700), ai quali si aggiungono le quasi 300.000 persone sfollate. Per un approfondimento e analisi storica del conflitto in Somalia e le ricadute sulla mobilità si rinvia a Guglielmo M., *Conflitto e fenomeni di mobilità forzata in Somalia*, CeSPI, Working Papers, 68/2010.

dazioni. Il quarto e quinto gruppo per numero di rifugiati sono costituiti rispettivamente da congolesi (oltre 455mila) e da persone provenienti dal Myanmar (406mila). A questi seguono i colombiani (389mila rifugiati) e i sudanesi con 368.000 rifugiati.

Tab. 4 Paesi di origine dei rifugiati, 2009

	Paesi di origine dei rifugiati	Numero		Paesi di origine dei rifugiati	Numero
1	Afghanistan	2.887.123	9	Eritra	209.168
2	Iraq	1.785.212	10	Serbia	195.626
3	Somalia	678.309	11	Rep. Centrale Africana	159.554
4	Congo	455.852	12	Turchia	146.387
5	Myanmar	406.669	13	Sri Lanka	145.721
6	Colombia	389.753	14	Angola	141.021
7	Sudan	368.195	15	Rwanda	129.109
8	Vietnam	339.289			

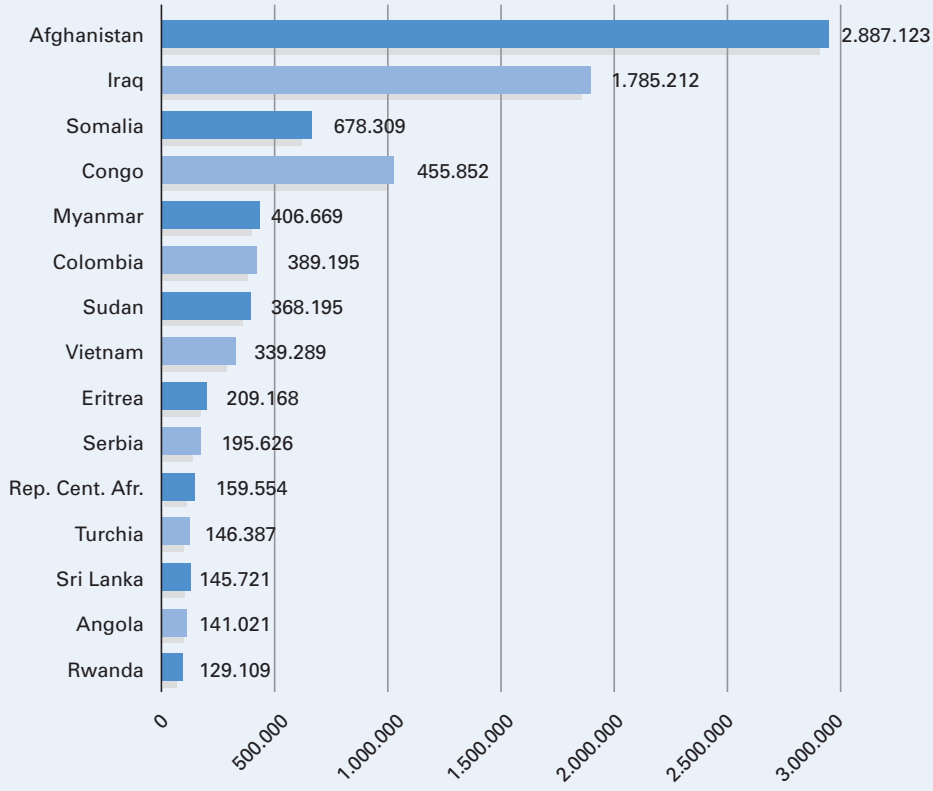
Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR 2009

Tab. 5 Paesi di origine dei rifugiati e principali Paesi d'asilo, 2009

Origine	Principali paesi d'asilo	Origine	Principali paesi d'asilo
Afghanistan	Pakistan/Iran	Colombia	USA/Ecuador
Iraq	Siria/Giordania	Sudan	Ciad/Uganda
Somalia	Kenya/Yemen/Etiopia	Vietnam	Cina
Rep. Dem. Congo	Tanzania/Uganda/Ruanda	Eritrea	Sudan
Myanmar	Thailandia	Serbia	Germania

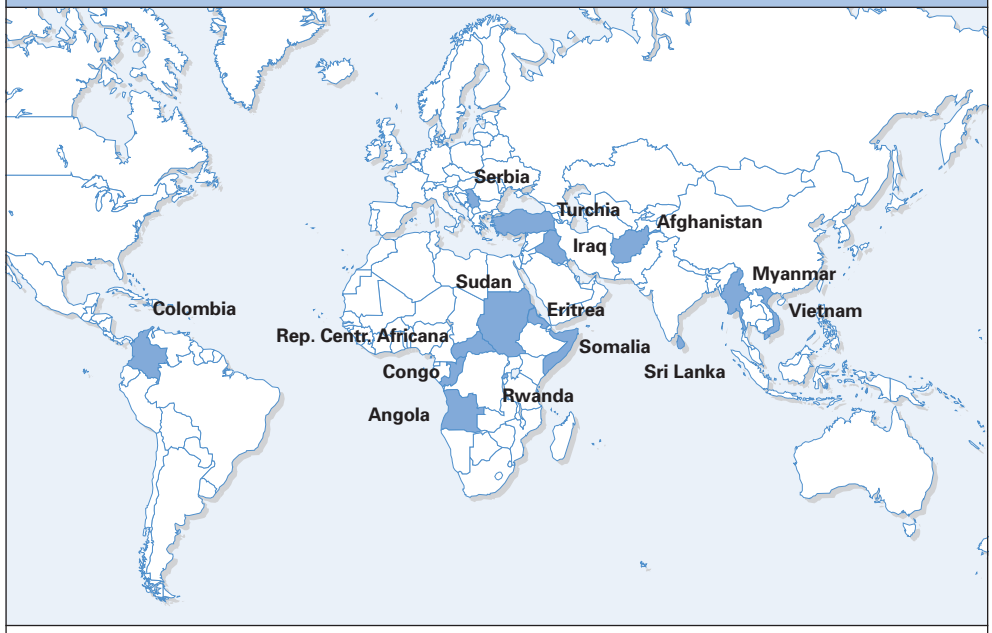
Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR 2009

Fig. 3 Paesi di origine dei rifugiati: i dieci maggiori, 2009.



Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR 2009

Mappa 2 Paesi di origine dei rifugiati e principali Paesi d'asilo, 2009

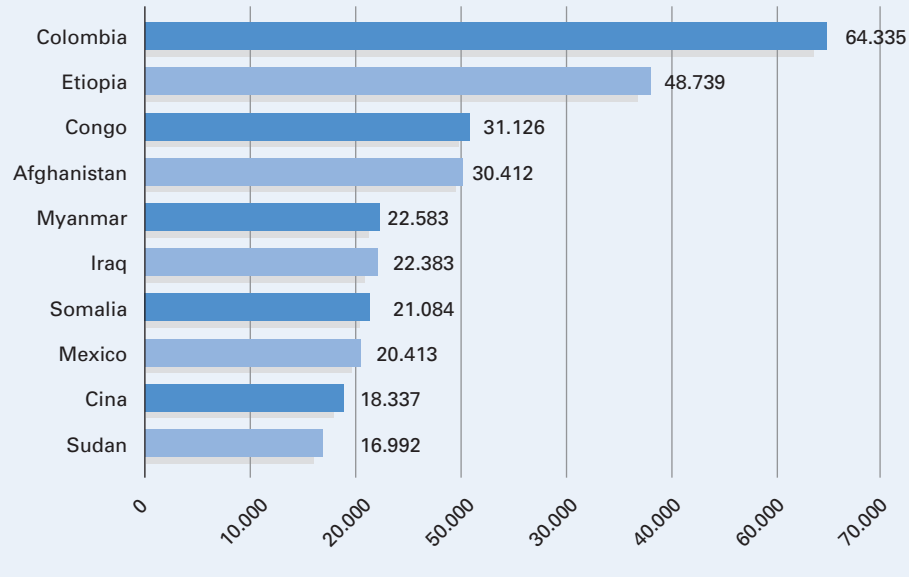


Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR 2009

1.2. I richiedenti asilo

Nel corso del 2009, il numero complessivo dei richiedenti asilo è aumentato rispetto all'anno precedente (da 827.323 a 983mila), dando continuità al *trend* che da un triennio caratterizza questo segmento.
I principali paesi di provenienza dei richiedenti asilo nel 2009 sono stati la Colombia, l'Etiopia, il Congo e l'Afghanistan (si veda figura 4), mentre l'Africa e l'Europa sono rimaste le principali aree di destinazione dei richiedenti asilo rappresentando, rispettivamente il 44% ed il 28% di tutte le richieste presentate. Il Sud Africa è stato ancora una volta la destinazione principale per i richiedenti asilo di tutto il mondo con più di 300.000 domande di asilo registrate nel 2009, pari a un terzo di tutte le domande a livello globale e in misura superiore rispetto a quelle presentate nei 27 Stati membri dell'Unione europea.

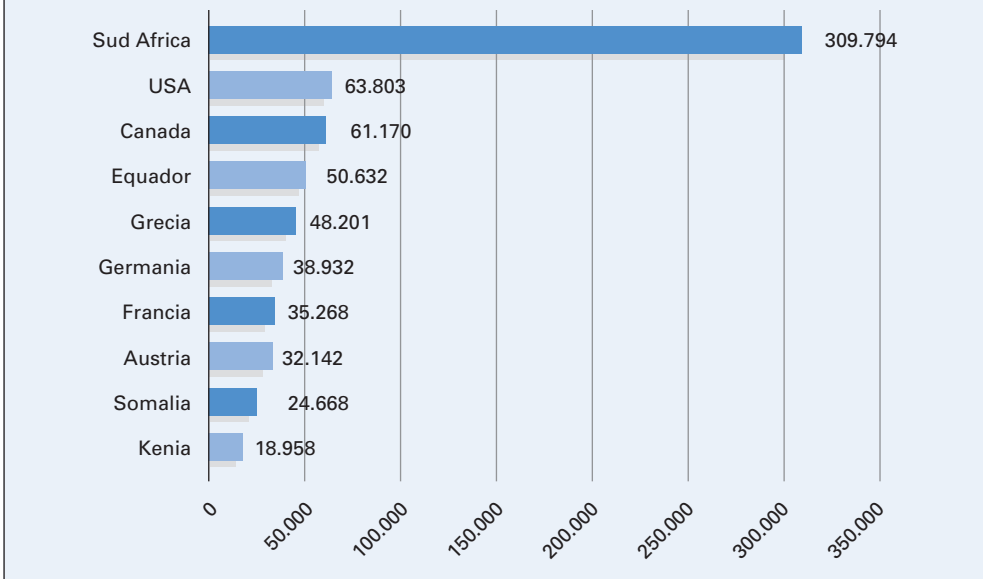
Fig. 4 I primi dieci Paesi di origine dei richiedenti asilo, 2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR 2009

Prendendo in esame la tabella sottostante, oltre ad evidenziare chiaramente il coinvolgimento dei paesi europei tra i primi 10 che hanno registrato il maggior numero di domande di asilo, possiamo richiamare i principali cambiamenti intervenuti nell'ultimo anno. Infatti, rispetto al 2008 sono aumentati notevolmente i richiedenti asilo in Ecuador, Somalia e Kenia (realtà entrate per la prima volta sono tra i primi dieci paesi), nonchè incrementate del 76% in Canada, negli USA (62%) e in Sud Africa (49%). Mentre per quanto riguarda i paesi europei, i richiedenti sono aumentati in Grecia (+44%), Germania e Austria, mentre sono diminuiti del 17% in Francia.

Fig. 5 I primi dieci Paesi per numero di richieste d'asilo, 2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR 2009

Avvalendoci dei dati forniti dall'Alto Commissariato, approfondiremo l'analisi relativa alle *nuove richieste di asilo* presentate nel 2009 nei 44 Paesi più industrializzati[14], mettendo in luce alcune variazioni significative intervenute all'interno di alcuni paesi rispetto all'anno precedente.

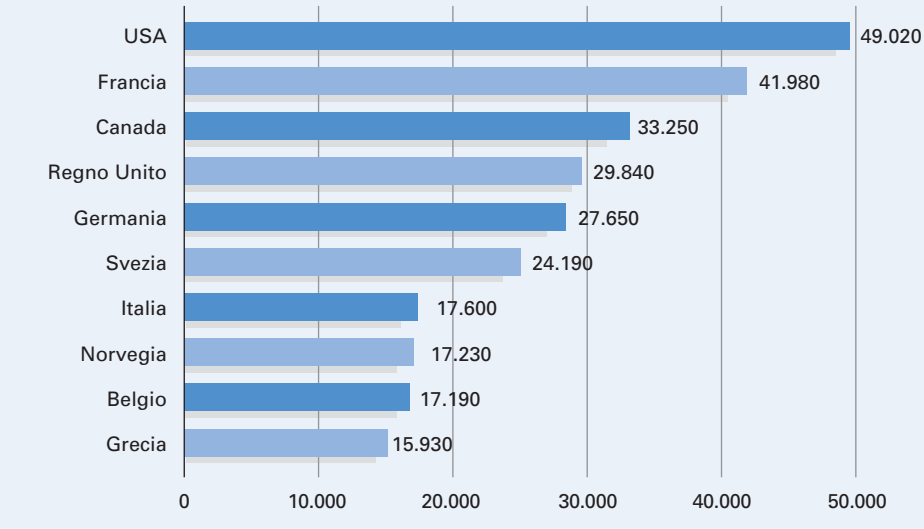
Innanzitutto è interessante sottolineare che sono state circa 377.200 le nuove domande d'asilo presentate nel corso dell'ultimo anno, di numero quasi uguale a quelle registrate nel 2008, confermando così una tendenza al decremento in atto dal 2001, quando le richieste di asilo erano state quasi 620.000.

A partire dai dati più modesti all'interno dei paesi industrializzati, il numero di richiedenti asilo in Australia e Nuova Zelanda è aumentato del 30% nel corso del 2009 (6.500) rispetto all'anno precedente (5.000). L'aumento si è verificato principalmente in Australia (+29% dal 2008), mentre in Nuova Zelanda, i dati sono rimasti piuttosto stabili negli ultimi cinque anni (in media 300 nuove richieste d'asilo all'anno). Così come in Giappone c'è stato quasi un raddoppio negli ultimi due anni (1.400 domande nel 2009 contro le 950 del 2007), al contempo nella Repubblica Coreana si sono dimezzate le richieste nel 2009 (320 richieste di asilo) rispetto a nuove domande d'asilo presentate nel 2007.

14. UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries*, 23 march 2010. I dati contenuti nel rapporto si basano sulle statistiche mensili afferenti le domande di asilo che i Paesi forniscono all'UNHCR. Oltre ai 27 paesi dell'Unione Europea, sono compresi: Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Islanda, Liechtenstein, Montenegro, Norvegia, Serbia, Svizzera, Macedonia, Turchia, Australia, Canada, Giappone, Nuova Zelanda, Repubblica di Corea e Stati Uniti d'America.

Gli Stati Uniti d'America, al contrario, per il quarto anno consecutivo si confermano al primo posto dei paesi industrializzati con circa 49.000 nuove domande, (praticamente lo stesso dato del 2008: 49.600). Come seconda meta di asilo c'è la Francia che ha ricevuto 42mila nuove domande nel 2009, un incremento del 19% rispetto al 2008, dovuto principalmente all'aumento di richieste provenienti da cittadini serbi, prevalentemente di origine kosovara. Mentre il Canada, terzo paese in graduatoria, ha visto un decremento del 10%, legato ad un minor numero di richieste presentate da messicani e haitiani. Di seguito, anche il Regno Unito ha registrato un calo e si attesta sulle 29.800 domande di asilo, il numero più basso negli ultimi 15 anni. D'altro canto, la Germania registra un aumento del 25% con 27.600 domande presentate nel 2009 e rappresenta il quinto paese di destinazione di richiedenti asilo. Questi cinque paesi insieme hanno ricevuto il 48% del numero totale di domande di asilo presentate nel 2009.

Fig. 6 Paesi con il maggior numero di domande d'asilo tra i 44 Paesi più industrializzati, 2009

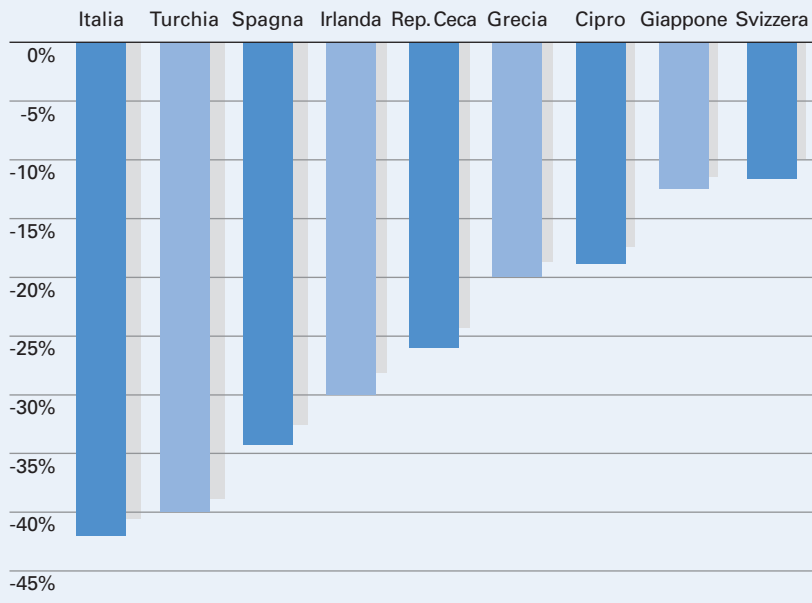


Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR 2009

Come abbiamo potuto vedere nella figura sopra rappresentata, tra i primi 10 paesi con il maggior numero di richieste d'asilo presentate nel 2009 figurano otto Paesi Europei, i quali come vedremo più dettagliatamente in seguito, hanno subito variazioni differenti all'interno di ogni singolo contesto.
Su un totale di 377.200, le domande di asilo registrate nel 2009 dai 38 paesi europei sono state 286.700 (+1% rispetto al 2008), ovvero il 76% sul totale, con una media di 0,5 domande su 1000 abitanti. Allo stesso modo anche i 27 Stati membri della Comunità europea, i quali hanno raccolto il 65% delle domande sui 44 Paesi più industrializzati (246.200) e l'86% delle richieste presentate in Europa, hanno registrato un

leggero aumento (3%) nell'ultimo anno. Ma all'interno di questo gruppo, nei 15 "vecchi" Stati membri dell'Unione europea la situazione è rimasta relativamente stabile nel corso del 2009 (+2%), mentre nei 12 "nuovi" Stati membri, è stato registrato un incremento del 15% (+3.200 domande).
Interessante notare che tra le regioni europee, il decremento maggiore delle domande d'asilo è stato registrato negli otto paesi del Sud Europa (-33%) a causa del minor numero di richiedenti protezione internazionale in Italia (-42%), Turchia (-40%) e Grecia (-20%).
Al contrario, nei paesi nordici il numero delle nuove domande di asilo è aumentato del 13% (51.100); in particolare in Danimarca (+59%), Finlandia (+47%) e Norvegia (+19%). La Svezia pur rimanendo, con 24.200 richieste, la più importante meta in questa area per i richiedenti asilo, non ha registrato nessuna variazione nel corso del 2009 (24.400 nel 2008).
Tra i Paesi che hanno registrato un decremento significativo nel numero delle domande presentate nei 44 Paesi più industrializzati, i primi 7 sono tutti appartenenti all'Unione Europea (Italia, Turchia, Spagna, Irlanda, Repubblica Ceca, Grecia e Cipro) ed in particolare cinque afferenti all'area del Mediterraneo i quali registrano una variazione negativa che va da -42% (Italia) a -18% (Cipro).

Fig. 7 Paesi con la maggior riduzione percentuale del numero di domande d'asilo tra i 44 Paesi più industrializzati, 2009*

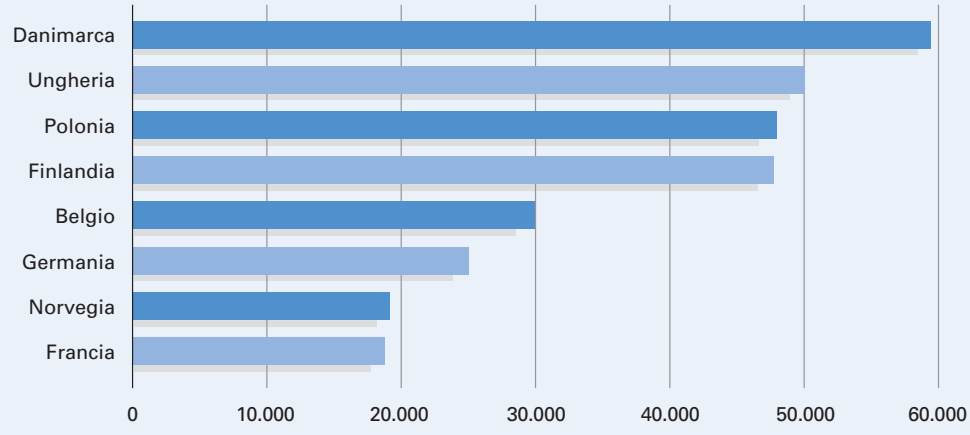


*sono state considerate le variazioni negative solo dei paesi con un numero di richiedenti asilo superiore a 1.000 unità.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR 2009

Le variazioni più significative in crescita, come si diceva precedentemente, si registrano in alcuni Paesi del nord Europa, in particolare in Danimarca (+59%), Finlandia (+47%), e in misura nettamente inferiore la Norvegia (19%). Al secondo e terzo posto troviamo 2 paesi del centro europa, Polonia (+47%) e Ungheria (+50%), seguite a distanza da Belgio (+40%), Germania (+25%) e Francia (+19%).

Fig. 8 Paesi con il maggior aumento percentuale del numero di domande d'asilo presentate tra i 44 Paesi più industrializzati, 2009*



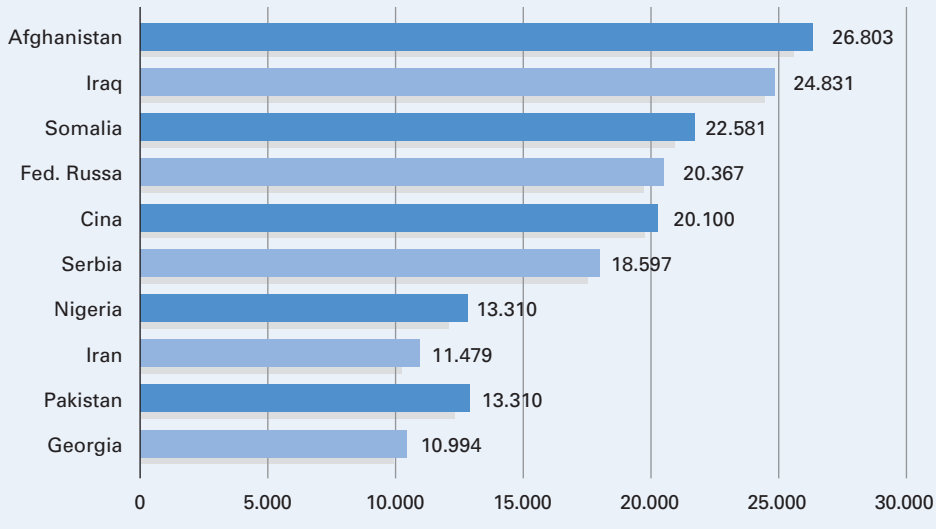
*sono state considerate le variazioni negative solo dei paesi con un numero di richiedenti asilo superiore a 1.000 unità.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR 2009

Coloro che hanno presentato domanda di asilo all'interno dei 44 Paesi più industrializzati nel 2009, provenivano da 190 diversi paesi: per quasi la metà si trattava di persone provenienti dall'Asia (45%), per il 29% dall'Africa, seguite da coloro giunti dall'Europa (15,5%) e dalle Americhe (9%).

Più dettagliatamente, come possiamo vedere nella tabella seguente, l'Afghanistan torna ad essere il principale paese di origine dei richiedenti asilo nei paesi industrializzati dopo il 2001 (quando ne erano state presentate oltre 50.000), al contempo per la prima volta dal 2006, l'Iraq è passato dal primo al secondo posto, con più di 24.000 domande presentate nel corso dell'anno, a causa di una diminuzione del 40% rispetto al 2008. Il numero di somali che richiedono lo status di rifugiati del mondo industrializzato ha continuato ad aumentare negli ultimi due anni (+3% rispetto al 2008), così come quelle provenienti da cinesi (+16%); mentre sono rimaste stabili le domande relative a coloro provenienti dalla Russia.

Fig. 9 I primi dieci Paesi di provenienza dei soggetti che hanno presentato domande d'asilo nei 44 Paesi più industrializzati, 2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR 2009

1.3. I rimpatri volontari e i re-insediamenti (resettlement).

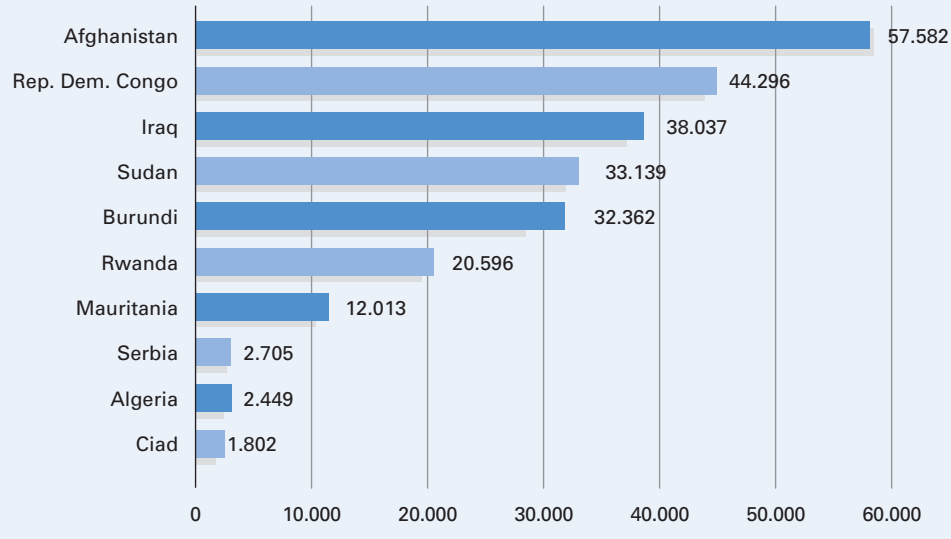
Milioni di persone nel mondo vivono in esilio anno dopo anno, con poca speranza di poter tornare a casa, a causa del perdurare dei conflitti o per il timore di essere ancora perseguitati. Per coloro i quali l'opzione del rimpatrio volontario non sia praticabile, si presenta l'esigenza di promuoverne l'integrazione nella comunità locale attraverso un processo complesso e graduale, oppure un'altra soluzione adottata è rappresentata dal reinsediamento in un paese terzo – rispetto a quello di provenienza e quello di arrivo.

Per quanto riguarda i rimpatri volontari, come si è già avuto modo di annunciare, si è verificata una progressiva flessione a partire dal 2004, e nel 2009 la diminuzione è stata del 58% rispetto all'anno precedente (251.500 rispetto ai 604.000 del 2008)[15]. Nel 2009 l'Afghanistan, pur confermandosi il principale paese di ritorno (seguito dalla Repubblica democratica del Congo, Iraq, Sudan, Burundi e Ruanda come possiamo vedere nella figura 10) ha registrato una decremento sopra la media (-79%) determi-

15. Questa soluzione di lunga durata è indicata dall'Alto Commissariato come la pratica più diffusa, stimando che negli ultimi 20 anni, a livello globale, sono stati 24,7 milioni i rifugiati che hanno fatto ritorno nel loro paese di origine. UNHCR, *2009 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, 15 June 2010. Per approfondire, si veda anche: United Nations High Commissioner for Refugees, *Handbook. Voluntary Repatriation: International Protection*, Geneva, 1996.

nato dalla imposiibilità, incontrata anche da alcuni rientrati recentemente, di tornare ai propri villaggi di origine a causa delle permanenti condizioni di insicurezza e/o per la mancanza di terra, alloggio, servizi di base o di opportunità di lavoro[16]. Allo stesso modo sono diminuiti di due terzi i rientri in Sudan e Burundi, mentre sono aumentati notevolmente quelli diretti in Iraq, Congo (da 13.050 nel 2008 ai 44.296 nel 2009), così come sono raddoppiati i rientri in Rwanda.

Fig. 10 Rimpatri volontari: i primi dieci Paesi di destinazione, 2009



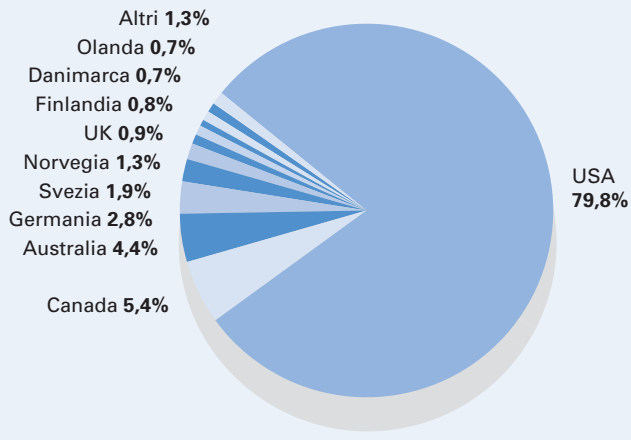
Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR 2009

Il paese che ha registrato il maggior numero di partenze (quasi 62.000) è stato l'Uganda, a seguire il Pakistan divenuto secondo in classifica rispetto all'anno precedente a causa della notevole contrazione dei progetti di rientro, passati da 274.200 ai 51.300 registrate nell'ultimo anno di riferimento. Stessa tendenza seguita anche dalla

16. Dal 2002, più di 4,3 milioni profughi afghani – circa un quinto della popolazione afgana – sono tornati a casa tramite il rimpatrio volontario in particolare dal Pakistan e l'Iran. Si vedano i dati riportati in UNHCR, *Voluntary Repatriation*, Febrary 2009 (http://www.unhcr.org/49ba2f5e2.html). Al contrario di quanto avvenuto nel 2009, nel corso del 2010 sono stati oltre 100mila i rimpatri volontari in Afghanistan dal Pakistan e dall'Iran. Nel complesso circa il 70% dei rimpatriati provengono dal Khyber Pakhtunkhwa, gli altri da Beluchistan, Punjab e Sindh. Un terzo di loro si dirige verso l'Afghanistan orientale, un terzo nelle regioni centrali e gli altri soprattutto nel nord-est. I fattori decisionali maggiormente citati sono stati motivazioni economiche, le molte difficoltà in Pakistan e i miglioramenti a livello locale nelle condizioni di sicurezza in alcune zone dell'Afghanistan. Si veda: http://www.unhcr.it/news/dir/24/view/835/nell-ultimo-anno-oltre-100000-i-rimpatri-volontari-in-afghanistan-83500.html

Tanzania ove vi è stata una diminuzione del -72% (da 110.820 a 30.600), mentre le partenze dalla Zambia (19.300) sono, al contrario, raddoppiate nel corso del 2009. Per quanto riguarda il reinsediamento – meccanismo attraverso il quale i rifugiati ospitati in un paese di asilo, vengono trasferiti in un altro stato, generalmente un paese industrializzato – nel 2009 l'UNHCR ha proposto il reinsediamento per 128mila rifugiati, il numero più alto negli ultimi 16 anni. Questa soluzione, contemplata tra quelle di lungo periodo insieme all'integrazione nel Paese ospitante e al rimpatrio volontario nel Paese di origine, viene considerato non solo un meccanismo internazionale di condivisione di responsabilità ma uno strumento essenziale nell'ambito di una strategia globale di protezione, al fine di trovare la soluzione più adeguata per i singoli o gruppi di rifugiati. Questa pratica, attuata in stretta cooperazione tra paesi di origine, gli Stati ospiti, l'UNHCR e suoi partner nonché i rifugiati è, infatti, adottata quando per loro non è possibile il ritorno a casa[17], né tantomeno l'integrazione nei paesi in cui hanno trovato rifugio[18].

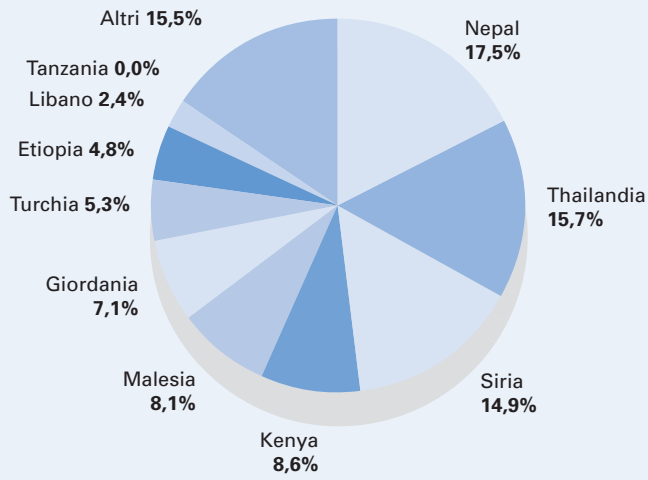
Fig. 11 Principali destinazioni relative alle proposte di re-insediamenti, 2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR 2009

17. UNHCR, *Resettlement Handbook*, Department Of International Protection, Geneva, November 2004.
18. Oltre l'80 per cento dei rifugiati nel mondo vive in paesi in via di sviluppo, ove secondo le dichiarazioni dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, non garantiscono loro la necessaria sicurezza né la possibilità di integrarsi. Si veda al proposito il comunicato stampa del 5 luglio 2010: http://www.unhcr.it/news/dir/28/view/806/piu-paesi-mettano-a-disposizione-posti-per-ilreinsediamento-dei-rifugiati-80600.html

Fig. 12 Principali Paesi di asilo dei reinsediati, 2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR 2009

Nel 2009, come si è detto l'UNHCR ha promosso il reinsediamento di 128.000 rifugiati presso altri Paesi ospiti, con un incremento del 6% rispetto al 2008 (121.000). Questo grazie alla condivisione di programmi di reinsediamento in Etiopia, Malesia, Nepal e Thailandia, così come alla semplificazione procedurale rispetto ai rifugiati iracheni da reinsediare in Medio Oriente. Le principali destinazioni proposte per il reinsediamento hanno riguardato, per quasi l'80% gli USA (102.586), e a seguire il Canada (6.985), l'Australia (5.638), la Germania (3.603), Svezia (2.462) e Norvegia (1.707)[19].

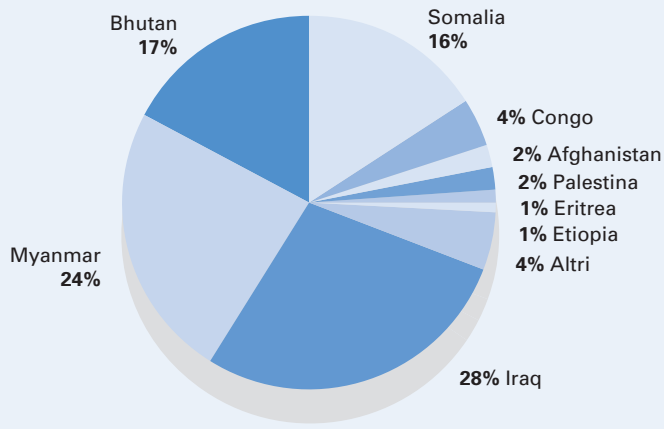
La Thailandia, il Nepal, la Siria e il Kenia sono i principali Paesi di asilo dai quali viene proposto lo spostamento (si veda figura 12).

I Paesi di origine delle persone proposte per questa soluzione riguardavano, come possiamo notare nella figura 13, l'Iraq (36.067), Myanmar (30.542), Bhutan (22.114), Somalia (19.838), Repubblica Democratica del Congo (5.023).

Alla fine del 2009, 112.400 persone, ovvero l'87% sul totale proposto, sono state accettate per il reinsediamento in 19 paesi[20] e di queste, 84.657, sono effettivamente partire per concretizzare un nuovo progetto di vita in un paese terzo, rispetto a quello di origine e a quello di asilo.

19. UNHCR, *Projected Global Resettlement Needs 2011, 16th Annual Tripartite Consultation on Resettlement*, Geneva, 6-8 July 2010.
20. UNHCR, *2009 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, 15 June 2010.

Fig. 13 Principali Paesi di origine dei reinsediati, 2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR 2009

In Italia, il 21 Ottobre 2007 è partito il progetto *Oltremare*[21], ovvero il primo programma pilota di resettlement sperimentato nel nostro Paese, guidato dal Ministero dell'Interno (Dipartimento per le Libertà Civili e Immigrazione) in collaborazione, per la parte attuativa, con il CIR e la Provincia di Rieti (Comune di Cantalice) e con il sostegno dell UNHCR.

Con tale progetto conclusosi nel 2009 sono stati reinsediati nel nostro paese (tra il 2007 e 2009) circa 70 cittadini eritrei (soprattutto donne), di età compresa tra i 17 e i 35 anni, tutti ex-detenuti nel campo di Misratah in Libia, riconosciuti rifugiati sotto il mandato internazionale dell'UNHCR e da quest'ultimo selezionati in base alla vulnerabilità. Il progetto Oltremare, attraverso i partners della Provincia di Rieti, ha previsto l'attivazione di servizi per l'accoglienza e servizi individualizzati per l'integrazione.

Mentre con il progetto "*Piccoli Comuni Grande Solidarietà*" finanziato nell'ambito del PON Sicurezza per lo Sviluppo (Obiettivo Convergenza 2007/2013)[22] approvato dall'Autorità di Gestione con decreto del 14 luglio 2009, il Ministero dell'Interno, in collaborazione con l'UNHCR e la Comunità Europea, ha realizzato un progetto innovativo di resettlement che punta sull'integrazione nei piccoli comuni di 50 rifugiati di nazionalità eritrea. Il progetto prevede la presa in carico diretta nell'ambito di un innovativo e sperimentale sistema di accoglienza di qualità nel Comune di San Lupo (BN), attraverso un percorso di insediamento durevole ed armonioso in Italia, finalizzato al raggiungimento dell'autonomia socio-lavorativa. Un'integrazione che parte

21. Si veda sul sito del CIR, http://www.cir-onlus.org/Oltremare%20progetto%20pilota.htm.
22. Si veda: www.interno.it/.../0149_2009_10_06_Bando_di_gara_Pon_sicurezza.html_ 850751383.html.

dall'insegnamento della lingua italiana, sino alla formazione professionale, passando quindi ai saperi delle comunità locali, alla scoperta dei territori e delle sue tradizioni, al counseling e al supporto socio-psicologico sino alla conoscenza del Servizio Sanitario Nazionale.

In questo quadro di progetti di integrazione dei rifugiati che puntano ad innovare le strategie di integrazione nei centri piccoli e piccolissimi (con meno di 5mila abitanti) a partire dalla convinzione che nei borghi possa essere più facile inserirsi nella comunità locale e trovare un'occupazione, ricordiamo infine un' esperienza importante di tre piccoli comuni della Locride (Riace, Caulonia e Stignano), che hanno accolto 200 eritrei[23] ed in particolare a Riace il progetto di resettlement che ha permesso di far arrivare rifugiati palestinesi dal dicembre 2009, tutti provenienti dal campo di Al Tanf, tra Siria e Iraq[24].

23. Morcone M., *Sicurezza e immigrazione: le strategie del cambiamento e la cooperazione internazionale*, relazione tenuta il 13 ottobre 2009 presso la Scuola superiore dell'amministrazione dell'Interno.
24. Audizione alla Camera del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione presso il Ministero dell'interno, prefetto Mario Morcone, seduta del 10.11.2009

2
La popolazione rifugiata nell'Unione Europea

Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite
dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951
e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati,
e a norma del trattato che istituisce la Comunità europea.
Articolo 18,
Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea,
7 dicembre 2000

2.1. Il contesto Europeo: dalla fase delle regole minime all'unificazione delle regole in materia di asilo

Tutti i Paesi membri della UE hanno recepito nei rispettivi ordinamenti la Convenzione di Ginevra e il Protocollo di New York[25], e anche l'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea (cd. Carta di Nizza)[26], in tema di diritto di asilo, fa espresso riferimento a queste convenzioni, ma lo sviluppo della disciplina normativa dell'asilo ha avuto in Europa una crescita lenta, caratterizzata da varie tappe evolutive[27].
Se inizialmente nella prima forma di integrazione europea (Trattato CEE del 1957) il trattamento dei cittadini dei Paesi terzi era materia riservata alla competenza esclusiva degli Stati membri e pertanto variava a seconda delle differenti discipline degli Stati di residenza, con il *Trattato di Maastricht* (Trattato istitutivo dell'Unione Europea firmato nel 1992) si prevede, per la prima volta, una politica comune in materia di asilo da trattare però con il metodo tradizionale della cooperazione intergovernativa[28]. Infatti, è con il *Trattato di Amsterdam* (firmato il 2 ottobre 1997 dagli Stati mem-

25. La Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati era inizialmente limitata a proteggere i rifugiati perlopiù europei provocati dalla seconda guerra mondiale, ma il Protocollo di New York firmato il 31 gennaio del 1967 ne ha esteso il raggio d'azione sulla spinta delle dimensioni globali assunte dal problema dell'esodo forzato.
26. *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* sottoscritta e proclamata dai Presidenti di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione in occasione del Consiglio europeo di Nizza il 7 dicembre 2000, (2000/C 364/01), GUCE 18.12.2000, http://www.europarl.europa.eu/charter/default_it.htm
27. Castellano D., *Il diritto di asilo in Europa. Problemi e prospettive*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008; Palermo P., *Il diritto di asilo nello spazio europeo: tra rifugio, asilo comunitario e convenzione europea dei diritti umani*, Forum di Quaderni Costituzionali, 22 luglio 2009.
28. Nascimbene B., *Il futuro della politica europea di asilo*, ISPI, Working Paper n. 25, giugno 2008.

bri) che la materia dell'asilo è diventata oggetto di una politica comunitaria[29], caratterizzata dall'obiettivo di "armonizzare i quadri giuridici degli Stati membri" sulla base di "norme minime comuni". Più specificatamente, stabilendo per la prima volta una competenza della Comunità in materia di asilo e creando la base giuridica per l'adozione di norme comunitarie (*ex* articolo 63, n. 1 e n. 2 Trattato CE) si è dato l'avvio ad un processo volto alla creazione di un regime comune europeo in materia di asilo, attraverso l'adozione di standard minimi di riferimento omogenei e l'obbligo per gli Stati di adeguare i propri ordinamenti per garantire un'armonizzazione sostanziale e procedurale degli assetti normativi nazionali[30].
L'impegno assunto in seno al Trattato prevedeva, pertanto, che il Consiglio Europeo adottasse (*ex* art. 67 TCE)[31] entro 5 anni misure e disposizioni in materia di asilo, a norma della Convenzione di Ginevra e del Protocollo di New York relativo allo status di rifugiato, per stabilire:

29. Vengono introdotti dei cambiamenti nel settore della libera circolazione delle persone nell'Unione europea, in particolare l'introduzione di un nuovo titolo IV nel trattato CE denominato "Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse alla libera circolazione delle persone" e viene introdotto il nuovo Titolo VI del TUE dedicato alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, insieme alle disposizioni che disciplinano l'integrazione del sistema di Schengen nella cornice normativa dell'Unione europea. Per creare uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, il trattato di Amsterdam introduce nel trattato che istituisce la Comunità europea il nuovo titolo "Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone". Il controllo delle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione e la cooperazione giudiziaria in materia civile rientrano nel primo pilastro (quello comunitario) e sono disciplinate secondo il "metodo comunitario". Questa "comunitarizzazione" si realizzerà progressivamente con l'adozione di decisioni del Consiglio dell'Unione europea, entro cinque anni dall'entrata in vigore del nuovo trattato. Soltanto la cooperazione di polizia e quella giudiziaria in materia penale a cui il nuovo trattato aggiunge la prevenzione e la lotta contro il razzismo e la xenofobia, resteranno soggette alle disposizioni del terzo pilastro. Tutti i Trattati sono consultabili alla pagina www.eur-lex.eu/it/treaties.index.htm
30. Nascimbene B., op. cit. supra; Favilli C., *Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione Europea in materia di visti, asilo e immigrazione*, in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", n. 2, 2010; Sarti S., *L'Italia dei rifugiati*, Anci-Cittalia, Comunicare, 2010.
31. Dopo il Trattato di Amsterdam, "la cooperazione Giustizia e Affari Interni risultava ripartita tra il primo pilastro – Titolo IV Trattato Comunità Europea (Circolazione delle persone, frontiere, visti, asilo, immigrazione e cooperazione giudiziaria in materia civile) e il terzo pilastro – Titolo VI Trattato Unione Europea (cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale). Con il Trattato di Lisbona (13 dicembre del 2007) che modifica il Trattato che istituisce la Comunità Europea e il Trattato sull'Unione Europea, la competenza sarà tutta collocata nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e in particolare nel Titolo V, rubricato *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia* e costituito da 5 capi: capo I, *Disposizioni generali* (artt. 67-76); capo II, *Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione* (artt. 77-80); capo III, *Cooperazione giudiziaria in materia civile* (art. 81); capo IV, *Cooperazione giudiziaria in materia penale* (artt. 82-86); Capo V, *Cooperazione di polizia* (artt. 87-89). La formula *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia* è oggi espressamente contemplata anche nell'art. 3, par. 2, del TUE, dove è qualificata come uno degli obiettivi dell'Unione, nonché nell'art. 4, par. 2, lett. j), TFUE che contiene l'elenco delle competenze concorrenti. Favilli C., *La competenza dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione alla luce del trattato di Lisbona*, Scheda pratica, in www.asgi.it.

a) criteri e meccanismi per determinare quale Stato membro è competente per l'esame della domanda di asilo presentata da un cittadino di un paese terzo in uno degli Stati membri;
b) norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri;
c) norme minime relative all'attribuzione della qualifica di rifugiato a cittadini di paesi terzi;
d) norme minime sulle procedure applicabili negli Stati membri per la concessione o la revoca dello status di rifugiato;
e) norme minime per assicurare protezione temporanea agli sfollati di paesi terzi che non possono ritornare nel paese di origine e per le persone che altrimenti necessitano di protezione internazionale;
f) promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

Direttive e regolamenti (1999-2005)

Nella prima fase, dal 1999 e il 2005, sono stati adottati diversi atti in materia d'asilo, 4 direttive specifiche e due regolamenti, che compongono il c.d. sistema di Dublino:

- il regolamento CE 2725/2000 (cd. regolamento Eurodac) che istituisce l'"EURODAC" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della Convenzione di Dublino e il relativo regolamento di applicazione (CE 407/2002);
- la direttiva 2001/55/CE sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati;
- la direttiva 2003/9/CE recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri;
- il regolamento CE 343/2003 (cd. regolamento Dublino) che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo e il relativo regolamento di applicazione (1560/2003);
- la direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonche' norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta;
- la direttiva 2005/85/CE sulle procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

A questi impegni di breve periodo (99-2005), pianificati nel quadro politico dal *Consiglio europeo di Tampere* del 14-15 ottobre 1999, si prevedeva di aggiungerne altri di lungo periodo (fase 2, 2005/2010), volti "all'effettiva creazione di una procedura comune in materia di asilo e di uno *status* uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo o la protezione sussidiaria validi nell'intera Unione"[32].
La prima fase del processo, conclusasi nel 2005, ha portato all'adozione di un importante numero di strumenti giuridici (si veda riquadro riportato nella pagina precedente) istitutivi di norme minime comuni in settori come le condizioni di accoglienza per richiedenti asilo, le procedure di asilo e i requisiti per l'attribuzione della qualifica di persona bisognosa di protezione internazionale, ma anche norme per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo (il cosiddetto "sistema di Dublino")[33].
Gli obiettivi della seconda fase del sistema furono delineati, anche in seguito a studi sull'efficienza pratica delle precedenti direttive e regolamenti[34], dal Programma dell'Aia adottato dal Consiglio europeo del 4 e 5 novembre del 2004. Il Programma (cd. *programma dell'Aia*)[35], volto a perfezionare le iniziative fino a quel momento perseguite, aveva l'obiettivo di "migliorare la capacità comune dell'Unione e dei suoi Stati membri di garantire i diritti fondamentali, le garanzie procedurali minime e l'accesso alla giustizia, per fornire protezione alle persone che ne hanno bisogno ai sensi della convenzione di Ginevra sui rifugiati e di altri trattati internazionali, regolare i flussi migratori e controllare le frontiere esterne dell'Unione"[36], veniva completato da un *Piano di azione* del Consiglio e della Commissione del 10 maggio 2005[37].
Questo piano finalizzato a dare concreta attuazione agli orientamenti definiti dal nuovo Programma dell'Aia per il rilancio dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, prevedeva entro il 2007, che l'Unione si concentrasse sulla conclusione della

32. Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere* (15/16 ottobre 1999, in http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm#a
33. Il "sistema di Dublino" rappresenta un complesso di norme procedurali relative agli obblighi degli Stati quando viene presentata una domanda di asilo. Si veda a questo proposito: Nascimbene B., op. cit. supra.
34. La Commissione, nella *comunicazione relativa alla politica comune in materia di asilo e all'Agenda per la protezione*, doc. COM(2003)152 del 26.3.2003, aveva compiuto una prima valutazione sull'attuazione della prima fase; ma in particolare COM (2004) 401 definitivo del 2 giugno 2004, "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: bilancio del programma di Tampere e nuovi orientamenti".
35. Programma dell'Aja: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'unione europea (2005/c 53/01).
36. Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles* (4/5 novembre 2004), Bruxelles 8 dicembre 2004. Si veda a questo proposito: Commissione delle Comunità Europee, *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sull'applicazione della direttiva 2003/9/ce del consiglio*, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli stati membri, 26.11.2007.
37. Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, 10 maggio 2005.

valutazione degli strumenti giuridici già esistenti e sulla presentazione, entro il 2010, di misure volte a stabilire una procedura comune d'asilo e uno status uniforme in tutta l'UE per le persone che godono del diritto d'asilo o di una protezione sussidiaria.

A seguito di ciò nel 2007, la Commissione dopo avere avviato un ampio processo di consultazione volto ad acquisire nuove proposte sul futuro assetto del sistema e comune europeo d'asilo (CEAS – Common European Asylum System), ha pubblicato il *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*, nel quale si propone un nuovo regime caratterizzato da:

- un "livello comune di protezione più elevato e comunque più uniforme all'interno dell'Unione europea, oltreché volto a garantire una maggiore solidarietà tra i vari Stati membri";
- una procedura comune per il riconoscimento delle domande;
- l'armonizzazione delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo;
- l'uniformità dei due livelli di protezione (rifugiati e sussidiari);
- la necessità di rispondere in maniera adeguata ai bisogni delle categorie più vulnerabili di richiedenti asilo: vittime di tortura, vittime della tratta, minori e in modo particolare quelli "non accompagnati";
- l'estensione dei diritti concessi ai soggiornanti di lungo periodo ai beneficiari della protezione internazionale;
- una più equa ripartizione delle responsabilità fra i vari Stati[38].

Il Libro Verde pone effettivamente le basi per l'ingresso nella *seconda fase* e a seguito dei risultati della consultazione la Commissione ha adottato, il 17 giugno 2008, la comunicazione *Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti* ed elaborato *il Piano strategico sull'asilo*[39] nel quale vengono esposte le misure che intende proporre per portare a termine la seconda fase del sistema europeo comune di asilo.

38. Commissione delle Comunità Europee, *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*, 6 giugno 2007 (COM[2007]301). In risposta alla consultazione pubblica, la Commissione ha ricevuto 89 contributi da un'ampia gamma di parti interessate, tra cui numerosi Stati membri e ONG disponibili all'indirizzo http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook_2007_en.pdf.

39. La comunicazione presenta dieci principi comuni che pone a fondamento della politica d'immigrazione comune, e li raggruppa intorno a tre assi principali della strategia europea: prosperità, solidarietà e sicurezza. Il piano strategico sull'asilo definisce, invece, l'architettura della seconda fase del sistema europeo comune d'asilo. Le due iniziative affrontano gli ultimi aspetti restanti del programma dell'Aia per quanto riguarda l'asilo e l'immigrazione. Si veda: Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti*, 17 giugno 2008 (COM(2008) 359); Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano strategico sull'asilo. Un approccio integrato in materia di protezione nel-*

Il piano strategico propone di migliorare la definizione, a livello UE, degli standard di protezione, così da raggiungere gli obiettivi fissati dal programma dell'Aia, modificando gli strumenti giuridici esistenti. Nel contempo riconosce che, se l'obiettivo è raggiungere la convergenza a livello di decisioni sull'asilo, e quindi pari condizioni di accesso alla protezione in tutta l'Unione europea, allora è necessario che la convergenza giuridica trovi un complemento in meccanismi adeguati di cooperazione pratica (scambio di informazioni e buone prassi, formazioni comuni, ecc.). Viene previsto di istituire un *Ufficio europeo di sostegno per l'asilo* che coordini le attività di cooperazione pratica e contemplati gli strumenti per promuovere la solidarietà nei confronti di quegli Stati membri il cui sistema d'asilo sia sottoposto a un onere eccessivo. In ultimo, il piano strategico, propone alcune idee per sostenere i paesi terzi che ospitano un gran numero di rifugiati, fra cui l'istituzione di un sistema di reinsediamento e l'espansione dei programmi di protezione regionale esistenti.

Il 16 ottobre 2008 il Consiglio dell'Unione europea, su proposta del governo francese che aveva la presidenza, ha formalmente adottato il *Patto Europeo sull'Immigrazione e sull'Asilo*[40]. Il Patto, nel quale viene ribadito solennemente che ogni straniero perseguitato ha il diritto di ottenere assistenza e protezione nel territorio dell'Unione europea in applicazione della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, relativa allo status dei rifugiati (modificata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967) e degli altri trattati ad essa correlati, contempla tra le priorità la costituzione di un *Sistema di asilo comune europeo* e sancisce l'impegno dell'Unione europea e degli Stati membri ad attuare una politica comune dell'immigrazione e dell'asilo.
Sono *5 gli impegni* previsti dal documento e sottoscritti dai 27 paesi membri dell'Ue:

- gestire l'immigrazione legale sulla base delle esigenze del mercato del lavoro e delle possibilità di accoglienza dei singoli paesi e incoraggiare l'integrazione;
- controllare l'immigrazione illegale garantendo il rimpatrio verso i paesi di origine o di transito dei cittadini stranieri;
- rendere più efficaci i controlli alle frontiere;
- costituire un Sistema di asilo comune europeo;
- creare una partnership con i paesi di origine e di transito per incoraggiare la sinergia tra migrazione e sviluppo.

Relativamente al *Sistema di asilo comune europeo*, il Consiglio chiede alla Commissione di presentare quanto prima proposte per un Sistema di asilo comune europeo da costituire non oltre il 2012, il cui obiettivo principale sia quello di stabilire un'equità nelle procedure di asilo e di assicurare che le persone che necessitano di protezione internazionale possano beneficiarne in tutta l'Ue. Constatando che sussistono ancora

40. Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni della Presidenza*, Bruxelles, 15 e 16 ottobre 2008; Consiglio dell'Unione europea, *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, doc. 13440/08, in http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/08/st13/st13440.it08.pdf

delle forti disparità tra gli Stati membri nella concessione della protezione e delle forme che riveste, il Consiglio sottolinea, inoltre, che il necessario rafforzamento dei controlli alle frontiere europee non deve impedire l'accesso ai sistemi di protezione delle persone intitolate a beneficiarne.

A questo scopo il Consiglio Europeo conviene di mettere in atto nel 2009 un Ufficio d'appoggio europeo che avrà come missione quella di facilitare gli scambi di informazioni, d'analisi e di esperienze tra i vari stati membri e di sviluppare le cooperazioni concrete tra le amministrazioni incaricate di esaminare le domande d'asilo. Questo ufficio, che non sarà fornito né di un potere istruttivo, né di un potere decisionale, favorirà, sul fondamento della conoscenza condivisa con i paesi d'origine, l'armonizzazione delle pratiche e delle procedure e, conseguentemente, delle decisioni nazionali. Così come ritiene sia necessario mettere in atto, in caso di crisi in uno Stato membro che si trova a confrontarsi con un afflusso massiccio di richiedenti asilo, procedure che permettano, da una parte, la messa a disposizione in appoggio di questo Paese di funzionari da altri Stati membri, d'altra parte di esercitare a favore di questo stato, una solidarietà effettiva attraverso una migliore mobilizzazione di programmi comunitari esistenti. Infine, invita la Commissione a presentare delle proposte in vista di instaurare entro il 2012 una *procedura d'asilo unica* e invita a rafforzare la cooperazione con l'UNHCR al fine di assicurare una migliore protezione delle persone che fanno domanda d'asilo all'esterno dei territori degli Stati membri dell'Unione Europea.

Al fine di attuare il Piano strategico sull'asilo e il Patto europeo sull'immigrazione, la Commissione europea, il 3 dicembre 2008, ha adottato le *proposte di modifica* di tre degli strumenti legislativi vigenti nell'ambito del sistema comune europeo d'asilo: la *direttiva relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo*; il *regolamento Dublino* che stabilisce lo Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo; *il regolamento che istituisce Eurodac*, la banca dati contenente le impronte digitali dei richiedenti asilo, che agevola l'applicazione del regolamento Dublino. Nel 2009, il 20 ottobre[41], la Commissione ha presentato *due proposte* concernenti la modifica rispettivamente della Direttiva sulle norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, e norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta e della *Direttiva sulle norme minime per le procedure applicate* negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato[42]. Tali proposte di revisione legislativa[43], che hanno

41. Commission of the European Communities, *Proposal for a Directive of the european parliament and of the council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted*, Brussels, 23.10.2009 (COM(2009) 551 final/2).

42. Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), adottata il 21 ottobre 2009, COM(2009) 551, corredata dalla valutazione d'impatto, SEC(2009) 1374. I documenti sono disponibili sul sito http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=198704.

lo scopo di garantire norme di protezione più elevate e norme più precise per garantire l'armonizzazione effettiva delle norme nazionali e il rafforzamento dei diritti dei richiedenti asilo, sono ancora in fase di discussione. A questo proposito, Cecilia Malmström, Commissario per gli Affari interni, ha recentemente affermato che "Le procedure nazionali in materia di asilo sono ancora molto divergenti e le norme in vigore non sono in grado di impedire errori amministrativi: chiedo al Parlamento europeo e al Consiglio di adottare le modifiche che la Commissione ha proposto nel 2009 proprio per rimediare a questa situazione". Aggiungendo che "La Commissione continuerà a esaminare e seguire tutti i casi in cui sono emersi problemi di attuazione, in modo da garantire la corretta applicazione della direttiva, in particolare per quanto riguarda il rispetto del principio di non-refoulement e degli altri diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché per ridurre i margini di divergenza"[44].

Nel frattempo, il 1° gennaio 2009, è entrato in vigore il *Trattato di Lisbona*[45] (denominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che modifica senza sostituirli il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea), il quale ha l'obiettivo di rafforzare la capacità dell'Unione aumentando l'efficienza e l'efficacia delle istituzioni e delle procedure decisionali.

43. La Commissione ha ricavato informazioni sul recepimento e sull'attuazione della direttiva e dei regolamenti nell'ambito delle periodiche attività di controllo e ha tenuto conto di vari studi sull'attuazione: Commissione Europea, Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione del sistema di Dublino, COM (2007) 299 definitivo, SEC(2007) 742) la quale ha redatto, già nel giugno del 2007, una relazione di valutazione [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0299:FIN:IT:PDF]; UNHCR, *Asylum in the European Union, A study on the implementation of the Qualification Directive*, novembre 2007; ELENA/ECRE, *The impact of the EU Qualification Directive on International protection*, ottobre 2008; France Terre d'Asile, *Asile La protection subsidiaire en Europe: Un mosaïque de droits*, Les cahiers du social n. 18, settembre 2008; Consiglio olandese per i rifugiati/ECRE, *Networking on the Transposition of the Qualification Directive*, dicembre 2008, Nijmegen University, *The Qualification Directive: Central themes, Problem issues, and Implementation in selected MS*, Karin Zwaan (ed), 2007; http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/wai/doc_asylum_studies_en.htm; GHK, *Impact assessment studies on The future development of measures on the qualification and status of third country nationals or stateless persons as persons in need of international protection and on the content of the protection granted, based on Council Directive 2004/83/EC* e *The future development of measures on procedures in MS for granting and withdrawing refugee status, based on Council Directive 2005/85/EC*, contratto quadro multiplo di servizi JLS/2006/A1/004. Anche recentemente sono usciti studi e ricerche: FRA (European Union Agency for Fundamental Rights), *The duty to inform applicants about asylum procedures: The asylum-seeker perspective,* Thematic Report, September 2010; FRA (European Union Agency for Fundamental Rights), *Access to effective remedies: the asylum-seeker perspective* September 2010; Di Rado D. (a cura di), *Dubliners Project*. Final Report, 2010; Jesuit Refugee Service-Europe (a cura di), *Becoming vulnerable in detention*, giugno 2010; UNHCR, *Improving asylum procedures comparative analysis and recommendations for law and practice*, March 2010.

44. Si veda http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real, reference:IP/10/1100, date 8.09.2010.

45. Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull' Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea, in GUCE n. C306 del 17 dicembre 2007.

La materia dell'asilo viene disciplinata nel nuovo Titolo IV della parte terza del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Specificatamente è il Capo 2 del suddetto titolo, dedicato alle "Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione", a fissare le nuove regole. Il nuovo articolo 78 statuisce che "il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura ordinaria, adottano le misure" riguardanti "un sistema europeo comune di asilo" con particolare riferimento:1) allo status uniforme sia in materia di asilo che di protezione sussidiaria; nonché alle relative procedure comuni per la concessione e la revoca; al sistema comune di protezione degli sfollati; 2) ai criteri e meccanismi per la determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda; 3) alle norme riguardanti l'accoglienza e al partenariato e cooperazione con gli Stati terzi al fine di gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea[46]. Il paragrafo 3 dell'articolo 78 prevede, inoltre, la possibilità di adottare misure temporanee a beneficio degli Stati che "debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi".

Così come il 18 febbraio 2009 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento per l'istituzione di un *Ufficio europeo di sostegno per l'asilo* (EASO)[47] al fine di fornire un aiuto concreto agli Stati membri competenti in materia d'asilo per far fronte alle necessità quotidiane e operative:

- individuazione e scambio di buone prassi;
- organizzazione di formazioni a livello europeo;
- migliorando l'accesso a informazioni valide sui paesi d'origine;
- compito di coordinare delle equipe di sostegno composte da esperti nazionali, cui potranno fare ricorso, su richiesta, gli Stati membri che devono far fronte ad afflussi massicci di richiedenti asilo nel loro territorio;
- fornirà inoltre assistenza scientifica e tecnica ai fini dello sviluppo della politica e della legislazione in materia d'asilo.

La proposta è stata approvata con Risoluzione legislativa del Parlamento europeo in data 21 maggio 2010, a conclusione della seduta plenaria svoltasi tra il 17 e il 20 maggio, confermando in seconda lettura il testo già precedentemente negoziato con il Consiglio[48]. L'EASO, che avrà sede alla Valletta, Malta, si pone come obiettivo generale quello di contribuire ad una migliore attuazione del sistema europeo comune di asilo (CEAS) limando le profonde divergenze presenti nei diversi Paesi e garantendo così standards più alti ed uniformi. Nello specifico i compiti dell'ufficio sa-

46. Articolo 78.2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
47. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'*Ufficio europeo di sostegno per l'asilo* COM(2009) 66 definitivo, 18.2.2009.
48. Regolamento (UE) N. 439/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 29.5.2010. http://www.asgi.it/public/parser_download/save/regolamento_asilo_malta_2010.pdf

ranno, dunque, quelli di rafforzare la cooperazione in materia di asilo fra gli Stati membri, sia per quanto concerne la ricollocazione dei richiedenti asilo, sia relativamente all'accesso alle informazioni, il tutto cercando di garantire l'efficienza del sistema a vantaggio tanto dei singoli Stati membri quanto e, soprattutto, dei richiedenti asilo, al fine di evitare oneri eccessivi per i primi e deficit di protezione per i secondi[49].

2.2. I richiedenti protezione internazionale e i rifugiati nell'Unione Europea

I motivi che spingono i migranti, così come i richiedenti asilo, in uno Stato piuttosto che in un altro sono da ricercarsi non solo nelle aspettative e opportunità rappresentate, o nei vincoli familiari, nelle reti di comunità, nelle effettive differenze di trattamento riscontrabili nei diversi paesi ma anche nell'effettiva possibilità di raggiungerlo. Al 1° gennaio 2009 sappiamo che erano 31,9 milioni i cittadini stranieri residenti nei 27 paesi membri dell'Unione europea, con un'incidenza sulla popolazione totale del 6,4%. Di questi, 11,9 milioni provenivano da uno dei paesi dell'Ue, 7,2 milioni da un paese europeo, 4,9 milioni dall'Africa, 4 milioni dall'Asia e 3,3 milioni dall'America[50].

Se i dati relativi ai cittadini residenti paiono soprattutto confermare che la libera circolazione delle persone, una delle quattro libertà fondamentali attorno alle quali si è sviluppato il processo di integrazione europea, sia applicato in particolare rispetto ai comunitari, per i richiedenti asilo e rifugiati, l'incompleta armonizzazione delle normative e delle prassi statali pone ancora dei seri rischi di discriminazione. Infatti, sia i dati dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) sia quelli di Eurostat pur confermando che il continente europeo, con i suoi 1.628.086 rifugiati, oltre 282.000 richiedenti asilo e 639.034 apolidi[51], continua a rimanere una meta di elezione, mettono in rilievo che i numeri dei richiedenti asilo nell'Unione Euro-

49. Salerno M., L*a protezione internazionale (II): Il cd. Regolamento Dublino*, Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti del 2.07.2010.
50. I paesi con la presenza maggiore di residenti stranieri sono la Germania (7,2 milioni), la Spagna (5,7 milioni), il Regno Unito (4 milioni), l'Italia (3,9 milioni) e la Francia (3,7 milioni). Mentre l'incidenza più alta rispetto alla popolazione locale si registra nel Lussemburgo (44%), seguono la Lettonia (18%), Cipro e l'Estonia (16%), la Spagna (12%), l'Irlanda (11%) e l'Austria (10%), mentre risulta al di sotto dell'1% in Romania, Polonia, Bulgaria e Slovacchia; Eurostat – l'Ufficio statistico delle Comunità europee, *Foreigners living in the EU are diverse and largely younger than the nationals of the EU Member States*, 45, 2010.
51. Il numero totale delle persone all'interno del continente Europeo che rientrano nel mandato dell'Alto Commissariato ONU per i Rifugiati nel 2009 ammontava a 3.069.248, ovvero l'8,4% sul totale globale: UNHCR, 2009 *Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, 15 June 2010.

pea a 27, a differenza della tendenza ad aumentare a livello globale, sono rimasti stabili per il 2009[52].
Abbiamo già avuto modo di trattare le tendenze dell'asilo nei paesi industrializzati attraverso i dati ACNUR, pertanto in questa sede privilegeremo le informazioni che ci provengono dall'Ufficio Statistico Europeo (Eurostat), dalle quali apprendiamo che nel corso del 2009, in Europa, vi sono state 260.730 richieste di asilo, ovvero l'1,8% in più rispetto all'anno precedente, equivalenti a 520 domande per milione di abitanti. Come abbiamo già avuto modo di segnalare precedentemente, se a livello di Unione il fenomeno è rimasto sostanzialmente lo stesso, di fatto all'interno di alcuni Paesi sono intercorse delle variazioni significative. In particolare, in Italia e Grecia sono diminuiti (rispettivamente -12.700 e -4.000) i richiedenti asilo, mentre sono incrementati in Germania (+4.900), Francia (+5.800), e Belgio (+6.500).

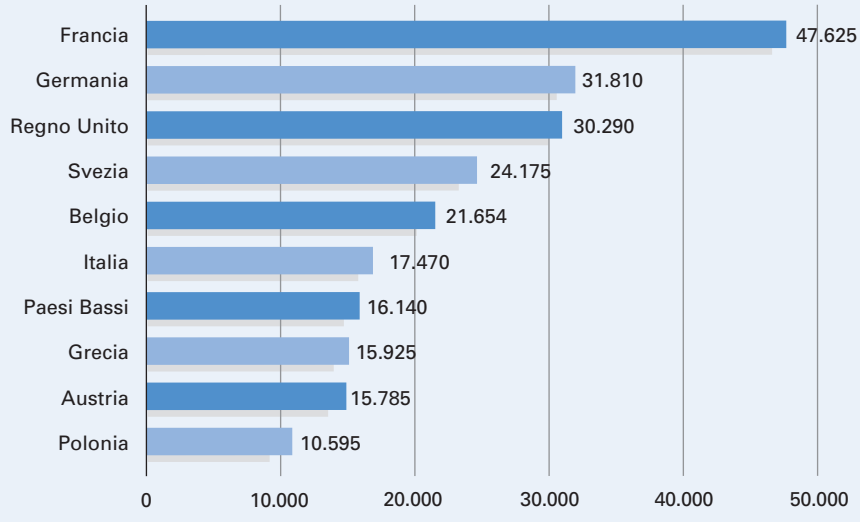
Come possiamo notare dai dati riportati in tabella, ciò che rileva è il divario significativo esistente tra i vari Paesi Europei relativamente al rapporto tra il numero delle domande d'asilo presentate in ciascun luogo e il numero degli abitanti residenti. Se dal punto di vista dei numeri assoluti la Francia e la Germania risultano i Paesi con il numero più alto di richiedenti asilo, rapportati al numero di abitanti sono altri i contesti territoriali ove l'impatto risulta più incisivo. Infatti, a Malta e Cipro, sono state presentate nel 2009, rispettivamente 3.345 e 5.765 domande d'asilo su un milione di abitanti, in Svezia e Belgio oltre 2.000, in Austria 1.890 e in Grecia 1.415. Mentre l'Italia, pur avendo un numero complessivo di domande poco superiore alla Grecia, registra un rapporto estremamente inferiore alla media europea rispetto al numero di abitanti (290 contro 520 su 1 milione).

52. I dati relativi ai richiedenti asilo in Europa differiscono parzialmente a seconda delle fonti: per l'UNHCR sono stati 246.210 (+7.060 rispetto al 2008), mentre per Eurostat (in questo caso i dati sono basati su informazioni ricevute da parte dei Ministeri dell'Interno e della Giustizia, o da parte di Agenzie per l'immigrazione degli Stati membri dell'Unione) sono state 260.730, 4.640 in più rispetto all'anno precedente. Si veda: UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries*, 23 march 2010; Eurostat, *Around 261,000 asylum applicants from 151 different countries were registered in the EU-27 in 2009. Characteristics of asylum seekers in Europe*, 27/2010; Eurostat News release, *Asylum in the EU27*, 64/2010, 4 May 2010; Eurostat, *Asylum application and first instance decisions on asylum applications* Q4 2009, 18/2010.

Tab. 6 Domande di protezione internazionale presentate nei 27 Paesi, 2009					
Paesi Europei	**Numero domande presentate**	**Domande per 1 Milione di abitanti**	**Paesi Europei**	**Numero domande presentate**	**Domande per 1 Milione di abitanti**
Belgio	21.654	2.015	Lussemburgo	480	975
Bulgaria	855	110	Ungheria	4.665	465
Repubblica Ceca	1.240	120	Malta	2.385	5.765
Danimarca	3.725	675	Paesi Bassi	16.140	980
Germania	31.810	390	Austria	15.785	1 890
Estonia	40	30	Polonia	10.595	280
Irlanda	2.690	605	Portogallo	140	15
Grecia	15.925	1.415	Romania	965	45
Spagna	3.005	65	Slovenia	200	100
Francia	47.625	740	Slovacchia	810	150
Italia	17.470[53]	290	Finlandia	4.915	925
Cipro	2.665	3.345	Svezia	24.175	2 610
Lettonia	60	25	Regno Unito	30.290	490
Lituania	450	135	**TOT. Euro 27**	**260.730**	**520**
Fonte: dati Eurostat, 2009					

53. Si tenga conto che il dato relativo alle domande di protezione internazionale presentate in Italia e registrato da Eurostat si discosta lievemente da quello fornito dal Ministero dell'Interno (17.603) e sul quale ci soffermeremo più specificatamente nel prossimo paragrafo.

Fig. 14 I primi dieci Paesi per numero di richieste di protezione internazionale in Europa, 2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat, 2009

Le richieste di asilo sono state presentate da cittadini provenienti da 151 paesi diversi, la metà delle quali però concentrate in una decina di questi. I principali paesi, come possiamo vedere infatti dalla tabella 7, sono stati l'Afghanistan (l'8% sul numero totale di richiedenti), Russia (8%), Somalia (7%), Iraq (7%) e il Kosovo, sotto Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 1244 con 14.240 domande (5%).

Alcuni gruppi di richiedenti asilo, tendono a cercare asilo in un singolo paese. In particolare, quasi tutti i cittadini dello Zimbabwe che hanno fatto domanda di asilo l'hanno presentata nel Regno Unito; armeni e congolesi principalmente in Francia (51% e 61% rispettivamente), e oltre la metà dei vietnamiti in Germania (55%). Mentre al contrario ve ne sono altri che non si concentrano in un solo paese: gli afghani, ad esempio, si distribuiscono su diversi contesti territoriali quali Norvegia (16%), Inghilterra (14%), Germania (14%), Austria (9%) e Belgio (9%).

Tab. 7 I primi dieci Paesi d'origine dei richiedenti protezione internazionale in Europa, 2009

Paesi d'origine	Numero domande presentate	Variazione % tra 2008 e 2009
Afghanistan	20.410	47,2
Russia	20.075	-4,8
Somalia	19.070	8,1
Iraq	18.655	-37
Kosovo	14.240	-
Georgia	10.465	105,5
Nigeria	10.345	-13,2
Pakistan	9.920	-20,4
Iran	8.455	13,4
Zimbabwe	7.810	62,9

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat, 2009

Tab. 8 Paesi di origine dei richiedenti protezione internazionale e principali Paesi di presentazione delle domande, 2009

Paesi d'origine	Paesi nei quali sono state presentate le domande di protezione internazionale
Afghanistan	Norvegia, Inghilterra, Germania, Austria Belgio
Russia	Polonia, Francia, Austria, Belgio
Somalia	Olanda, Svezia
Iraq	Germania, Svezia, Olanda
Kosovo	Francia, Belgio, Germania, Ungheria
Georgia	Polonia, Grecia
Nigeria	Italia, Svizzera
Pakistan	Grecia, Inghilterra, Italia
Iran	Inghilterra, Germania, Svezia
Zimbabwe	Inghilterra

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat, 2009

Quasi 60.500 richiedenti asilo, un quarto del numero totale, erano minorenni, di cui 12.210 minori non accompagnati. Ciò sta a significare che su 20 richiedenti asilo, 5 erano minori di cui uno non accompagnato[54].
Nel 2009, come possiamo vedere nella tabella 9, il 38% di questo particolare segmento, proveniva dall'Afghanistan (4.600), direttamente, o dopo aver vissuto per anni in Iran o Pakistan. Come ci mette in luce anche un recente studio dell'UNHCR, i giovani afgani cercano di raggiungere l'Europa per diversi motivi, tra cui il conflitto ancora in corso in Afghanistan e la riduzione dei livelli di protezione nei paesi vicini. Infatti, "esperienze individuali di guerra e violazioni di diritti umani quali il lavoro forzato e il sequestro di persona, insieme alle scarse condizioni di sicurezza, la povertà diffusa, l'instabilità politica, le limitate prospettive di un'istruzione adeguata e la speranza sempre minore di un futuro migliore, alimentano i flussi, come anche le reti di mediatori e trafficanti di migranti"[55].
Al secondo posto, tra i minori non accompagnati, troviamo i minori provenienti dalla Somalia (quasi il 15%), seguiti dagli iracheni; questi primi tre gruppi compongono quasi il 60% dell'intero universo dei minori soli richiedenti asilo in Europa. La maggior parte risultano aver presentato la domanda in Inghilterra, Norvegia, Svezia, Germania, Olanda e Austria.
Nel 2009 nell'UE-27, sono state prese 317.505 *decisioni in merito alle richieste presentate*, di queste 228.600 sono state decisioni di primo grado e 88.900 decisioni finali in appello. Le decisioni prese in occasione della prima istanza hanno portato alla concessione di una forma di protezione per 61.700, mentre un ulteriore 17.100 lo ha ricevuto a seguito della decisione in appello. Il *tasso di riconoscimento dei richiedenti asilo*, vale a dire la quota di decisioni positive sul numero totale delle decisioni, è stata

54. Per minori stranieri non accompagnati nella legislazione europea e internazionale si intendono i cittadini di stati terzi di età inferiore ai 18 anni che facciano ingresso nei territori dell'Unione non accompagnati da un adulto per essi responsabile in base alla legge o alla consuetudine e fino a quando non siano effettivamente presi in custodia da tali soggetti o coloro che lo sono divenuti una volta entrati: Convenzione sui diritti dell'infanzia, artt. 1 e 22; Convenzione dell'Aja per la protezione dei minori, 1996, art. 6; Linee-guida dell'Unhcr, par. 3.1; Ecre (Minori) par. 8 e 11; Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea sui minori non accompagnati, del 26 giugno 1997 art. 1(1). Per l'approfondimento di questo particolare fenomeno dei minori stranieri non accompagnati in Europa si segnalano le ricerche più recenti: Troller S., *In the migration trap: unaccompanied migrant children in Europe*, Human Rights Watch, January 2010; Boland K.*Children on the move: a report on children of Afghan origin moving to western countries*, UNICEF Kabul, February 2010; Oien C. Underveis, *En studie av enslige mindreårige asylsøkere (On the way: a study on unaccompanied minor asylum seekers*), FAFO, June 2010; European Union Agency for Fundamental Rights, *Separated, asylum-seeking children in European Union member states: summary report*, April 2010; European Migration Network, *Policies on Reception, Return and Integration arrangements for, and numbers of, Unaccompanied Minors– an EU comparative study produced*, May 2010.
55. Lo studio comprende 150 interviste di ragazzi afghani in Francia, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Norvegia e Regno Unito e rileva come non tutti sono riconosciuti come rifugiati, sebbene molti ricevono una forma di protezione internazionale: UNHCR, *Trees only move in the wind. A study of unaccompanied Afghan children in Europe*, June 2010.

Tab. 9 I primi Paesi d'origine dei minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale in Europa, 2009

Paesi d'origine	Numero domande presentate	% sul totale
Afghanistan	4.600	37,60
Somalia	1.800	14,70
Iraq	830	6,70
Russia	470	3,80
Eritrei	410	3,30
Nigeria	330	2,70
Guinea	320	2,60
Iran	315	2,50
Altri Paesi	3.135	25,60
Totale	**12.210**	**100,00**

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat, 2009

del 24,8% a livello europeo ed in particolare del 27% per le decisioni di primo grado e del 19% per le decisioni finali in appello.

Nel 2009 i tre quarti delle decisioni positive è stato registrato in 6 Stati membri (Regno Unito, Germania, Francia, Svezia, Italia e Paesi Bassi), ma come possiamo vedere più articolatamente nella prossima tabella, la percentuale di decisioni positive in rapporto alle domande esaminate varia considerevolmente tra gli Stati membri, con percentuali sopra la media per quanto riguarda la Danimarca, Germania, Italia, Paesi Bassi, Polonia e Finlandia. Mentre, sotto alla media europea si collocano vari paesi quali la Spagna (6%), Malta (5,5%), l'Irlanda in maniera estremamente pronunciata e a seguire il Belgio (14,7%), Francia, Cipro, l'Austria e la Romania.

Delle 78.820 persone che hanno ottenuto lo status di protezione, il 49,8% ovvero 39.330 persone hanno ottenuto lo status di rifugiato, il 37,9% (29.915) la protezione sussidiaria e infine 9.600, pari al 12% l'autorizzazione a soggiornare per motivi umanitari[56]. Anche in questo caso, tra gli Stati membri vi sono delle differenze significative e a questo proposito va ricordato che, mentre lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria sono definiti dal diritto comunitario, la protezione umanitaria è concesso sulla base della legislazione nazionale.

56. Eurostat News release, *Asylum decisions in the EU27*, 89/2010, 18 June 2010.

Tab. 10 Domande esaminate e decisioni positive sulle richieste di protezione internazionale in Europa, 2009 (segue)

Paesi europei	Totale domande esaminate	Decisioni positive	% Decisioni positive/ totale domande esaminate
Belgio	21.700	3.190	14,70%
Bulgaria	695	280	40,20%
Repubblica Ceca	950	125	13%
Danimarca	2.095	920	43,90%
Germania	33.505	12.055	35,90%
Estonia	25	5	20%
Irlanda	6.560	395	6%
Grecia	16.460	210	1,20%
Spagna	6.195	380	6,10%
Francia	54.840	10.415	18,90%
Italia	22.875	8.550	37,30%
Cipro	6.515	1.210	18,50%
Lettonia	55	10	18%
Lituania	195	45	23%
Lussemburgo	670	140	20,80%
Ungheria	1.960	395	20%
Malta	3.050	1.690	5,50%
Paesi Bassi	17.000	8.120	47,70%
Austria	26.665	4.995	18,70%
Polonia	6.680	2.615	39%
Portogallo	95	50	52,60%
Romania	1.210	210	17,30%
Slovenia	200	20	10%

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat, 2009

Tab. 10 Domande esaminate e decisioni positive sulle richieste di protezione internazionale in Europa, 2009			
Paesi europei	**Totale domande esaminate**	**Decisioni positive**	**% Decisioni positive/ totale domande esaminate**
Slovacchia	355	195	54,90%
Finlandia	2.715	1.010	37,20%
Svezia	39.350	9.085	23%
Regno Unito	44.890	12.510	27,80%
Totale Europa 27	**317 505**	**78 820**	**24,80%**
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Eurostat, 2009			

Tab. 11 Decisioni sulle richieste di protezione internazionale in Europa, 2009 (segue)				
Paesi europei	**Totale decisioni positive**	**Status di rifugiato**	**Protezione sussidiaria**	**Motivi umanitari**
Belgio	3.190	2.590	595	-
Bulgaria	280	40	240	-
Repubblica Ceca	125	65	20	45
Danimarca	920	415	415	95
Germania	12.055	9.565	545	1.945
Estonia	5	5	0	-
Irlanda	395	370	25	-
Grecia	210	65	115	25
Spagna	380	200	170	10
Francia	10.415	7.950	2.465	-
Italia	8.550	2.150	4.920	1.480
Cipro	1.210	75	1.050	85
Fonte: Eurostat, 2009				

Tab. 11 Decisioni sulle richieste di protezione internazionale in Europa, 2009				
Paesi europei	**Totale decisioni positive**	**Status di rifugiato**	**Protezione sussidiaria**	**Motivi umanitari**
Lettonia	10	5	5	-
Lituania	45	10	35	-
Lussemburgo	140	130	10	-
Ungheria	395	175	65	155
Malta	1.690	20	1.660	10
Paesi Bassi	8.120	740	3.395	3.985
Austria	4.995	3.280	1.715	-
Polonia	2.615	135	2.400	80
Portogallo	50	5	45	-
Romania	210	110	45	55
Slovenia	20	15	5	-
Slovacchia	195	20	145	30
Finlandia	1.010	80	840	90
Svezia	9.085	1.790	6.125	1.170
Regno Unito	12.510	9.325	2.870	315
Totale Europa 27	**78.820**	**39.330**	**29.915**	**9.575**
Fonte: Eurostat, 2009				

3
I richiedenti e i titolari di protezione internazionale in Italia

…se lo sguardo fosse capace di una profondità che l'ossessione dello sviluppo impedisce
se sapesse sedersi e tacere ascoltando ogni tanto i luoghi,
se fosse capace di pensare il deserto non solo come un luogo privo di acqua,
forse potrebbe capire meglio i drammi del sud,
i suoi profughi e i suoi clandestini…
Franco Cassano, *Paenisula*

3.1. Breve sguardo all'evoluzione del contesto normativo

In meno di vent'anni la situazione dell'asilo in Italia è cambiata notevolmente, sia dal punto di vista fenomenologico, riflettendo nuove crisi e nuove realtà, tanto dal punto di vista giuridico a seguito di modifiche o integrazioni alla legislazione nazionale dovute, soprattutto negli ultimi anni, al recepimento di quella europea. A tutt'oggi l'Italia non ha una legge organica in materia di diritto di asilo e, sino al recepimento delle direttive comunitarie, la materia, come vedremo, era trattata esclusivamente nell'ambito di pochi articoli delle leggi sull'immigrazione oltre che essere contenuta nell'articolo 10 della Costituzione[57].

Se nel 1990, con la *legge Martelli* (L. n. 39/90), l'Italia aveva abolito la riserva geografica alla Convenzione di Ginevra del 1951 – che limitava il riconoscimento dello status ai rifugiati provenienti dall'Europa – e si era dotata di una legge che aveva regolato in parte la materia d'asilo (art. 1 e conseguente decreto di attuazione 136/90 che ne definisce la procedura), nel 1998 questa legge è stata poi sostituita dalla *legge Turco-Napolitano* sull'immigrazione (D. Lgs. n. 286/98), che comunque non aveva apportato modifiche in materia d'asilo lasciando inalterato l'art. 1 della l. 39/90. Al contrario, a seguito dell'entrata in vigore della *legge Bossi-Fini* (n.189 del 30 luglio 2002 pienamente attuata solo a seguito del Regolamento attuativo D.P.R. 303/2004 relativo alle procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato), le modifiche ap-

57. L'art. 10 della Costituzione recita: "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge. Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici".

portate alla normativa in materia hanno influito notevolmente sulla materia dell'asilo, in particolare attraverso:

- l'introduzione del trattenimento facoltativo e obbligatorio per i richiedenti asilo nei Centri di identificazione;
- l'introduzione di una procedura d'asilo semplificata che affianca la procedura ordinaria e modifiche anche alla procedura di riesame;
- l'istituzione di 7 Commissioni Territoriali – incaricate di determinare lo status di rifugiato – e di una Commissione Nazionale;
- l'istituzione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) ed il Fondo nazionale per le politiche e i servizi per l'asilo.

Con la legge 189/2002, le Commissioni Territoriali vengono investite del compito di determinare lo status di rifugiato, mentre la Commissione centrale – che la legge Martelli del 1990 aveva designato come titolare di tale attività – è divenuta Commissione nazionale per il diritto d'asilo, con la funzione di indirizzare e coordinare le neo-istituite Commissioni territoriali (con sede a Milano, Gorizia, Roma, Foggia, Crotone, Siracusa e Trapani e dai primi mesi del 2008 anche Torino, Caserta e Bari).

I compiti della Commissione Nazionale

Anche a seguito dell'introduzione nel nostro ordinamento dei decreti legislativi di recepimento delle direttive europee in materia di riconoscimento della qualifica di rifugiato e di procedure per il riconoscimento dello status stesso, la Commissione Nazionale ha mantenuto i suoi compiti, ovvero:

- esame per i casi di cessazione e revoca degli status concessi;
- indirizzo e coordinamento nei confronti delle Commissioni territoriali;
- realizzazione e aggiornamento di un centro di documentazione sulla situazione socio-politica economica dei Paesi di origine dei richiedenti asilo;
- individuazione di linee guida per la valutazione delle domande di asilo;
- collaborazione, nelle materie di competenza, con altri organismi istituzionali nonché con gli analoghi organismi dei Paesi membri dell'Unione europea;
- organizzazione di periodici corsi di formazione e aggiornamento per i componenti delle Commissioni territoriali;
- costituzione e aggiornamento di una banca-dati informatica contenente le informazioni utili al monitoraggio del fenomeno delle richieste di protezione internazionale nel nostro Paese;
- fornire, ove necessario, informazioni al Presidente del Consiglio dei ministri per l'eventuale adozione del provvedimento di cui all'articolo 20, comma 1 del Testo unico sull'immigrazione e la condizione dello straniero in Italia, approvato con D.lgs 286/98.

Le novità più rilevanti che hanno caratterizzato l'evoluzione del diritto di asilo in Italia nell'ultimo quinquennio è consistita nel recepimento di tre direttive europee che hanno introdotto modifiche sostanziali alla normativa precedente[58]. Nel 2005, l'Italia ha infatti recepito la Direttiva comunitaria 2003/9 (con il D.Lgs. 140/2005) recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. Questa norma aveva lo scopo di stabilire le norme sull'accoglienza degli stranieri richiedenti il riconoscimento dello *status* di rifugiato nel territorio nazionale, in linea con gli standard europei e con il diritto internazionale dei rifugiati, in particolare la Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati.
Il 9 novembre 2007, il governo italiano ha emanato il decreto legislativo 251/2007 di recepimento della direttiva comunitaria 2004/83/CE recante *norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale* (c.d. 'direttiva qualifiche'), e il 28 gennaio 2008, il decreto legislativo n. 25/2008, ha recepito la direttiva comunitaria 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (c.d. 'direttiva procedure').

58. Per un approfondimento sull'evoluzione del diritto di asilo in Italia si rinvia a: Vitale G., *La nuova procedura di riconoscimento dello status di rifugiato*, "Diritto, immigrazione e cittadinanza", n. 4/05, pp. 47-65; L. Trucco, *Asilo: quale tutela giurisdizionale?*, in P. Cuttitta, F. Vassallo Paleologo (a cura di), *Migrazioni frontiere diritti*, Napoli, 2006, pp. 269-276; A. Scerbo, *Il passo sospeso della libertà: il diritto di asilo nell'ordinamento italiano*, in B. M. Billotta – F. A. Cappelletti, *Il diritto d'asilo,* Padova, 2006, pp. 101-126; F. Rescigno, *Il diritto d'asilo tra previsione costituzionale, spinta europea e "vuoto" normativo*, "Politica del diritto" n. 1/2004, pp. 151-174. S. Pizzorno, *Il diritto d'asilo nella giurisprudenza italiana recente*, in L. Zagato (a cura di), *Verso una disciplina comune europea del diritto d'asilo*, Padova, 2006, pp. 239-249; L. Neri, *Profili sostanziali: lo status di rifugiato*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, 2004, pp. 1189-1243; D. Gaddi – P. Massarotto, *Asilanti e rifugiati politici*, in P. Cendon (a cura di), *I diritti della persona*, Torino, 2005, vol. I., pp. 493-516; P. Bonetti – L. Neri, *Il diritto d'asilo*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, 2004, pp. 1135-1243; M. Benvenuti, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, 2007; P. Bonetti, *Il diritto d'asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sul riconoscimento delle qualifiche e sugli status di rifugiato e di protezione sussidiaria*, n. 1/2008, pp. 13-53; Schiavone G., *Il diritto d'asilo in Italia dopo il recepimento nell'ordinamento delle normative comunitarie*, in *Mondi migranti*, 2009, fasc. III, pp. 57 ss; Lenzerini F., *Asilo e diritti umani*, Milano, 2009; Bonetti P., *Politiche e norme sugli stranieri a livello nazionale*, in *Dieci anni di immigrazione in Lombardia*, Milano, 2010, pp. 79 ss.; Benvenuti M., *Andata e ritorno per il diritto di asilo costituzionale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, 2010; Benvenuti M., *La protezione internazionale*, in "Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti" del 02.07.2010; ICS (a cura di M.S. Olivieri), *Il diritto di asilo. La normativa internazionale, europea e nazionale,* in ICS (a cura di M.S. Olivieri), *La protezione negata*, Feltrinelli, 2005; Censis (a cura di), *Rapporto Annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, 2006; Censis (a cura di), *Rapporto Annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati,* 2005; Sistema di protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (a cura di), *Raccolta normativa in materia di asilo*, 2009; Sistema di protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (a cura di), *Guida pratica per i richiedenti protezione internazionale*, 2009.

Questi decreti e quelli a modifica emanati in seguito[59], sui quali non ci si sofferma in questa sede in quanto oggetto di una puntuale disamina nel Rapporto del *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati* dell'anno precedente al quale ci si permette di rinviare il lettore[60], hanno modificato in maniera sostanziale le normative sull'asilo, rafforzando complessivamente il sistema delle tutele a favore dei richiedenti asilo e rifugiati in un quadro di progressiva standardizzazione europea.
Di segno opposto recentemente, sul versante delle modifiche normative intervenute a rafforzare le misure di contrasto all'immigrazione irregolare in Italia, è stata varata la legge 94 del 2009, con la quale si interviene di riflesso sulla normativa sull'asilo apportando alcune modifiche al decreto procedure, ma in particolare, a seguito dell'introduzione del cd. reato di "immigrazione clandestina", si prevede che i procedimenti penali a carico di richiedenti asilo entrati in maniera irregolare in Italia possano essere sospesi soltanto dopo la presentazione della domanda di protezione internazionale e archiviati in caso di riconoscimento dello status di rifugiato.
Se da un lato, si teme per l'effetto della nuova disposizione normativa sulla sicurezza sui potenziali richiedenti protezione internazionale dissuasi dall'emergere dalla irregolarità, dall'altro sul fronte dei rapporti internazionali l'avvenuta approvazione da parte del Parlamento, nel febbraio 2009, della ratifica del "Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione" con la Libia ha sollevato perplessità e posto interrogativi circa l'impatto su quella che negli ultimi anni è stata la principale via di accesso dei richiedenti asilo in Italia. In particolare, l'art. 19 del Trattato[61] prevede, da una parte, l'attuazione dell'Accordo del 2000 e, in particolare, dei due Protocolli del 2007 e il pattugliamento con equipaggi misti con motovedette messe a disposizione dall'Ita-

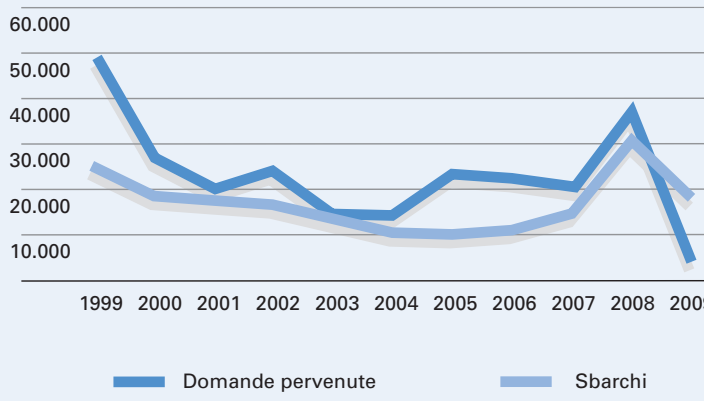
59. Decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 159 che ha introdotto sostanziali modifiche al Decreto legislativo n. 25/2008 e il decreto legislativo n. 160/2008 apporta modifiche ed integrazioni al decreto legislativo n. 5 dell'8 gennaio 2007 in materia di ricongiungimento familiare, che ha a sua volta modificato gli articoli relativi al ricongiungimento familiare del decreto legislativo n. 286/1998 "Testo unico sull'immigrazione".
60. Sistema di protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati – Cittalia (a cura di), *Rapporto Annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, 2009.
61. Articolo 19 – Collaborazione nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti, all'immigrazione clandestina. 1. Le due Parti intensificano la collaborazione in atto nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti e all'immigrazione clandestina, in conformità a quanto previsto dall'Accordo firmato a Roma il 13/12/2000 e dalle successive intese tecniche, tra cui, in particolare, per quanto concerne la lotta all'immigrazione clandestina, i Protocolli di cooperazione firmati a Tripoli il 29 dicembre 2007. 2. Sempre in tema di lotta all'immigrazione clandestina, le due Partì promuovono la realizzazione di un sistema di controllo delle frontiere terrestri libiche, da affidare a società italiane in possesso delle necessarie competenze tecnologiche. Il Governo italiano sosterrà il 50% dei costi, mentre per il restante 50% le due Parti chiederanno all'Unione Europea di farsene carico, tenuto conto delle Intese a suo tempo intervenute tra la Grande Giamahiria e la 'Commissione Europea. 3. Le due Parti collaborano alla definizione di iniziative, sia bilaterali, sia in ambito regionale, per prevenire il fenomeno dell'immigrazione clandestina nei Paesi di origine dei flussi migratori."
62. Servizio studi del Senato, (a cura di Ronzitti N.), *Il trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione*, Dossier, n. 108, gennaio 2009.

lia. Dall'altra, un sistema di telerilevamento alle frontiere terrestri libiche, da affidare a società italiane[62].
Pertanto sono stati espressi timori circa l'intensificazione del controllo alle frontiere, al fine di contrastare l'immigrazione irregolare come previsto dall'art. 19 del suddetto Trattato, in quanto possa compromettere di fatto il rispetto del principio di "*non refoulement*"[63] e la concreta possibilità, per ogni richiedente asilo, di poter avanzare la propria domanda di protezione internazionale[64].

A questo proposito, potrebbe infatti essere utile ricordare che negli ultimi anni, ed in particolare nel biennio 2007-2008, ad un aumento di migranti sbarcati ha corrisposto, come possiamo vedere dal grafico, un aumento delle domande di protezione internazionale[65]. E stessa tendenza, ma di segno opposto, la rileviamo nel biennio tra il 2008 e 2009, nel corso del quale ad una diminuzione del 90% di migranti sbarcati sulle coste italiane dall'"inizio dei respingimenti verso la Libia", 5 maggio, (3.185 delle persone giunte sulle coste italiane contro i 31.281 dell'anno precedente)[66], ha corrisposto, come vedremo dettagliatamente in seguito, una parziale tendenza al decremento nelle domande di asilo.

62. Servizio studi del Senato, (a cura di Ronzitti N.), *Il trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione*, Dossier, n. 108, gennaio 2009.
63. L'obbligo di "non respingimento" è stabilito dall'articolo 33 della Convenzione di Ginevra.
64. L'UNHCR, nel comunicato stampa del 15.5.2009, ha insistito sulla presenza tra i migranti respinti di potenziali soggetti meritevoli di protezione internazionale: "*Più del 70% delle domande d'asilo presentate nel 2008 in Italia provengono da persone sbarcate sulle coste meridionali del Paese. Il 75% circa dei 36.000 migranti sbarcati sulle coste italiane nel 2008 – due su tre – ha presentato domanda d'asilo, sul posto o successivamente, mentre il tasso di riconoscimento di una qualche forma di protezione (status di rifugiato o protezione sussidiaria e protezione umanitaria) delle persone arrivate via mare è stato di circa il 50%. Nel 2008, il maggior numero di domande di asilo in Italia è stato presentato da cittadini provenienti dalla Nigeria, seguiti da persone in fuga dalla Somalia e dall'Eritrea, dall'Afghanistan, dalla Costa d'Avorio e dal Ghana*". Dello stesso avviso il rapporto di: Human Rights Watch, *Pushed Back, Pushed Around. Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers*, 2009.
65. Come già in altra sede è stato rilevato, nel 2008 l'Italia ha registrato un forte aumento nel numero degli sbarchi di migranti (+80,7%), sulle coste siciliane ed adriatiche alla quale è corrisposta una crescita ponderosa dei richiedenti asilo (+121%). Si veda Giovannetti M., *Rapporto Anci sui minori stranieri non accompagnati in Italia*, 2009. Tra i beneficiari dello SPRAR, i migranti sbarcati sulle coste italiane erano il 79% nel 2007, il 76% nel 2008 e il 67% nel 2009. Si vedano i Compendi statistici annuali del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati: http://www.serviziocentrale.it/?Documenti&i=7.
66. Ministero Interno, *Immigrazione clandestina. I risultati del governo Berlusconi*, 31 dicembre 2009.

Fig. 15 Sbarchi di migranti sulle coste italiane e domande di protezione internazionale presentate, 1999-2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

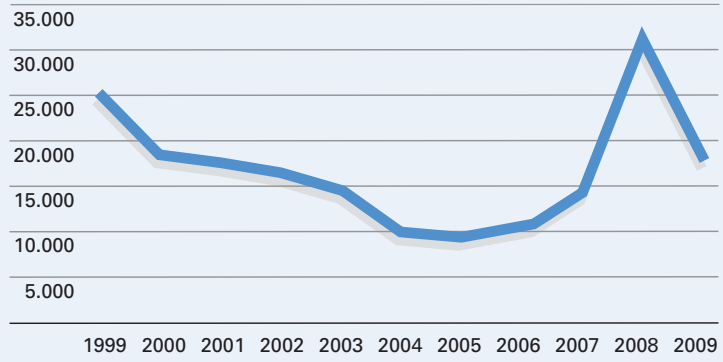
3.2. I rifugiati e richiedenti protezione internazionale in Italia

I rifugiati in Italia, alla fine del 2009, erano circa 55mila[67], mentre il numero delle nuove istanze di asilo presentate alle Commissioni territoriali sono state 17.603, quasi la metà in meno rispetto al 2008 (-42,3%). La caduta significativa dei numeri relativi ai migranti giunti via mare sulle coste italiane nel corso del 2009 (-90%) hanno, seppur in misura più lieve percentualmente, influito sul decremento nelle domande di asilo, interrompendo un trend positivo che continuava ininterrottamente dal 2004.

L'andamento delle domande presentate in Italia nel corso degli ultimi 10 anni ha presentato un ritmo discontinuo, in diminuzione dal 2000 al 2005[68] dopo l'alto numero di istanze presentate nel '99 da cittadini provenienti dall'ex Yugoslavia, e in aumento significativo sino al 2008, per poi fare ritorno nel 2009 ad un livello simile a quello registrato nel 2001[69].

67. UNHCR, *2009 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, 15 June 2010.
68. Si ricorda che è proprio nel 2005 che entra in vigore il Regolamento di attuazione della legge 189/2002 (così detta Bossi-Fini), *Regolamento di attuazione delle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato* – DPR 303/2004.
69. Per i dati relativi alle istanze pervenute alle Commissioni territoriali si veda: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/18/00010_dati_asilo_gen_2009.pdf

Fig. 16 Trend delle domande di protezione internazionale presentate alle Commissioni territoriali, 1999-2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Tab. 12 Trend delle domande di protezione internazionale presentate alle Commissioni territoriali, 1999-2009

Anno	Domande presentate	Variazione % annua
1999	24.808	--
2000	18.360	-26,0%
2001	17.402	-5,2%
2002	16.123	-7,3%
2003	13.971	-13,3%
2004	9.796	-29,9%
2005	9.346	-4,6%
2006	10.348	10,7%
2007	14.053	35,8%
2008	30.492	117%
2009	17.603	- 41,6%

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Se dunque in questo decennio, dal punto di vista quantitativo, il fenomeno pur registrando delle oscillazioni notevoli non ha determinato una variazione significativa (-29% dal 1999 al 2009), modificazioni profonde sono state invece osservate per quanto riguarda i paesi di provenienza e le rotte utilizzate per giungere in Italia. Infatti se alla fine del decennio scorso, la maggior parte delle domande di asilo erano presentate da cittadini provenienti dalla ex-Jugoslavia o curdi provenienti dall'Iraq e dalla Turchia i quali giungevano via mare in Puglia e in Calabria, o via terra, attraverso il confine italo-sloveno, nell'ultimo biennio la maggior parte delle istanze è stata avanzata da cittadini in fuga dall'Africa e dall'Asia. Coloro che provengono dal continente asiatico percorrono la rotta balcanica settentrionale (Afghanistan – Pakistan – Iran – Turchia – Bulgaria – Romania – Ungheria), quella turca (Afghanistan – Pakistan – Turchia – Italia via mare) o greca (Afghanistan – Turchia o Bulgaria – Grecia – Italia), mentre coloro che provengono dall'Africa, se sino al 2008 hanno prevalentemente utilizzato le traiettorie che congiungono il sub-Sahara al mediterraneo attraverso il polo libico[70], dal 2009 pare si stiano sperimentando nuove rotte (ad esempio dalla Tunisia verso la Sardegna)[71].
In particolare le persone in fuga da conflitti o persecuzioni e giunte in Italia a presentare domanda di protezione internazionale nel 2009 erano per il 79,5% maschi che prevalentemente giungevano, in ordine decrescente, dalla Nigeria, Somalia, Bangladesh, Pakistan, Eritrea, Ghana, Costa d'Avorio, Afghanistan, Turchia e Serbia[72].
Rispetto al 2008 sono significativamente diminuite le istanze avanzata dai migranti in fuga dall'Afghanistan e dall'Africa, ed in particolare coloro che provengono dalla Nigeria, Somalia, Eritrea, Costa d'Avorio e Ghana, mentre al contrario sono lievemente aumentate quelle dei cittadini del Bangladesh.

Le istanze esaminate complessivamente dalle Commissioni territoriali nel corso dell'intero anno 2009 sono state 23.944: per 7.424, ovvero il 31% dei richiedenti, è stata riconosciuta una forma di protezione internazionale ed in particolare lo *status di rifugiato* in base alla convenzione di Ginevra a 2.230 stranieri e la protezione sussidiaria accordata agli altri 5.194. Se a questi aggiungiamo coloro per i quali è stato proposto, a seguito del non riconoscimento di protezione internazionale, il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari che ha riguardato 2.149 casi, l'esito "positivo" delle domande in termini di riconoscimento di una qualche forma di protezione, è stato del 40%. Pari a 12.410 la somma degli irreperibili e delle decisioni di non riconoscimento (quasi il 52%) e 1.961 l'insieme degli altri esiti, ossia rinunce, Dublino e sospesi.

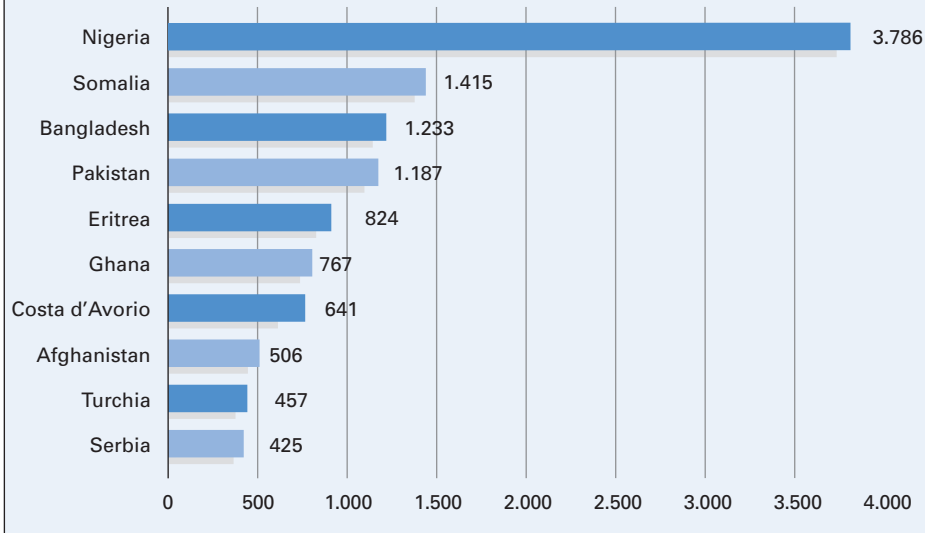
70. Si veda: Comitato Parlamentare per la sicurezza della Repubblica, *La tratta di esseri umani e le sue implicazioni per la sicurezza della Repubblica*, (Relatore: sen. Francesco Rutelli), approvata nella seduta del 29 aprile 2009.
71. Polchi V., *Così si aggirano i controlli: la mappa delle nuove rotte*, la Repubblica, 5.10.2010.
72. UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries*, 23 march 2010.

Tab. 13 Domande di protezione internazionale pervenute alle Commissioni territoriali ed esito dell'esame, 2009

			v.a.	%
Istanze pervenute			17.603	
Istanze esaminate	protezione internazionale	status rifugiato	2.230	9,3%
		protezione sussidiaria	5.194	21,7%
		Totale	*7.424*	*31%*
	protezione umanitaria		2.149	9,0%
	non riconosciuti+irreperibili		12.410	51,8%
	altro esito: rinuncia – Dublino – sospesi		1.961	8,2%
Totale istanze esaminate			**23.944**[73]	**100%**

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Fig. 17 Le principali nazionalità emerse dalle domande di protezione internazionale, 2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR 2009

Mappa 3 I principali paesi di origine dei richiedenti asilo verso l'Italia, 2009

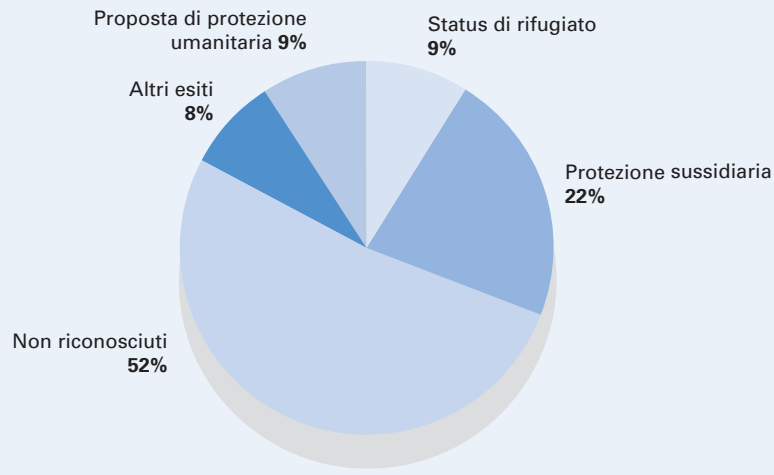
Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR 2009

Rispetto al 2008, stante l'ammontare similare delle istanze esaminate (21.150 l'anno precedente e 23.944), la protezione umanitaria è rimasta stabile intorno al 9%, mentre gli esiti positivi sono diminuiti circa del 10% e, conseguentemente a tutto ciò, sono aumentati significativamente gli esiti negativi (da 9.681 a 12.410, passando dal 46% del 2008 a quasi il 52%).

Il maggior numero di riconoscimenti dello *status* di rifugiato ha riguardato, per l'anno 2009, cittadini provenienti da Eritrea (411), Somalia (252) e Afghanistan (214), che risultano i maggior destinatari anche della concessione di protezione sussidiaria, ma in tale contesto la Somalia ha superato di gran lunga (2.193) l'Eritrea (914) e l'Afghanistan (501). La proposta di protezione umanitaria è stata formulata in numero più consistente per richiedenti provenienti da Nigeria (523), Turchia (140) e Ghana (127), mentre il maggior numero di esiti negativi ha riguardato i cittadini provenienti dalla Nigeria (4.643), seguiti da ghanesi e pakistani.

73. Il dato delle domande esaminate non coincide con quello delle domande pervenute nel 2009, in quanto sono conteggiate anche alcune domande relative all'anno precedente.

Fig. 18 Esiti delle domande di protezione internazionale presentate nel 2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

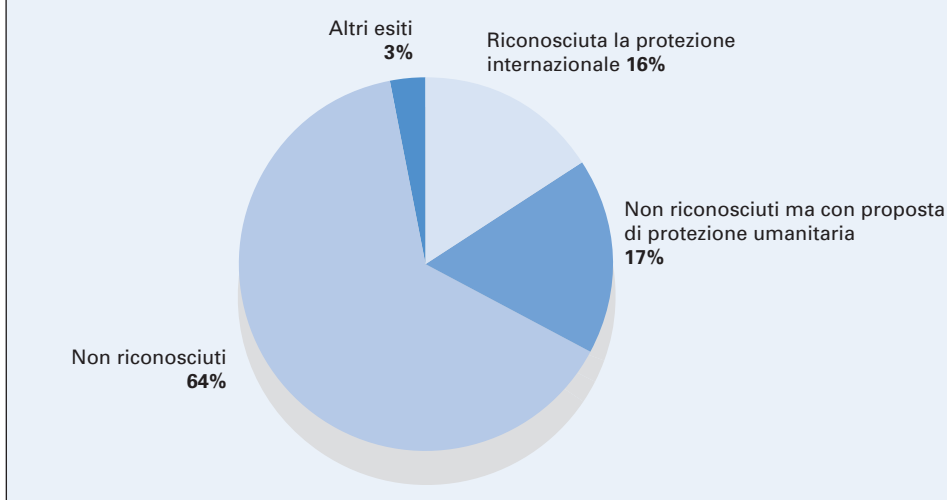
Tipologie di protezione e diritti (segue)

Tipologia di protezione	Definizione	Permesso di soggiorno
Richiedente Protezione Internazionale	La domanda di protezione internazionale è la domanda diretta ad ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria (D.lgs 25/2008).	Il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale ha una validità temporanea, può essere rinnovato per tutta la durata della procedura, ma non può mai essere convertito.
Status di rifugiato	Rifugiato è la persona cui e stato riconosciuto lo status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951.	Il permesso di soggiorno ha una durata di 5 anni ed è rinnovabile ad ogni scadenza.
Protezione Sussidiaria	È la protezione che viene accordata ad un cittadino non appartenente all'Unione Europea, o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che se tornasse nel Paese di origine, o nel Paese nel quale aveva la propria dimora abituale correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno, e il quale non può o non vuole, a causa di tale rischio, avvalersi della protezione di detto Paese (D.lgs 251/2007).	Il permesso di soggiorno per protezione sussidiaria ha la durata di tre anni. Al momento del suo rinnovo, può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, a condizione che: - la richiesta di conversione venga presentata prima della scadenza della validità del precedente permesso; - l'interessato sia in possesso di un documento d'identità: passaporto o titolo di viaggio; - l'interessato abbia un contratto di lavoro o una attività autonoma.

Tipologie di protezione e diritti		
Tipologia di protezione	**Definizione**	**Permesso di soggiorno**
Protezione Umanitaria	Le questure possono rilasciare un permesso di soggiorno per motivi umanitari tutte le volte in cui le Commissioni Territoriali, pur non ravvisando gli estremi per la protezione internazionale, rilevino "gravi motivi di carattere umanitario" a carico del richiedente asilo.	Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ha la durata di un anno e può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro alle stesse condizioni indicate per la protezione internazionale. Tutti coloro che avevano un permesso di soggiorno per motivi umanitari, rilasciato prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 251/2007 (19 gennaio 2008), al momento del rinnovo hanno la conversione in permesso per protezione sussidiaria.

Dal 1999 al 2009, ovvero negli undici anni considerati, sono state presentate 182.302 domande di protezione, di cui esaminate 162.435 istanze (89,1%). Di queste, come possiamo vedere ben rappresentato nella figura sotto, 26.626 (16,4%) hanno condotto al riconoscimento della protezione internazionale; per 103.977 (64%) casi, con aggiunti gli irreperibili, l'esito è stato negativo e senza protezione mentre al contrario per 27.829 (17%) l'esito negativo è stato accompagnato dalla proposta del rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari da parte delle Commissioni Territoriali, le quali pur non ravvisando gli estremi per la protezione internazionale, rilevano "gravi motivi di carattere umanitario" a carico del richiedente asilo.

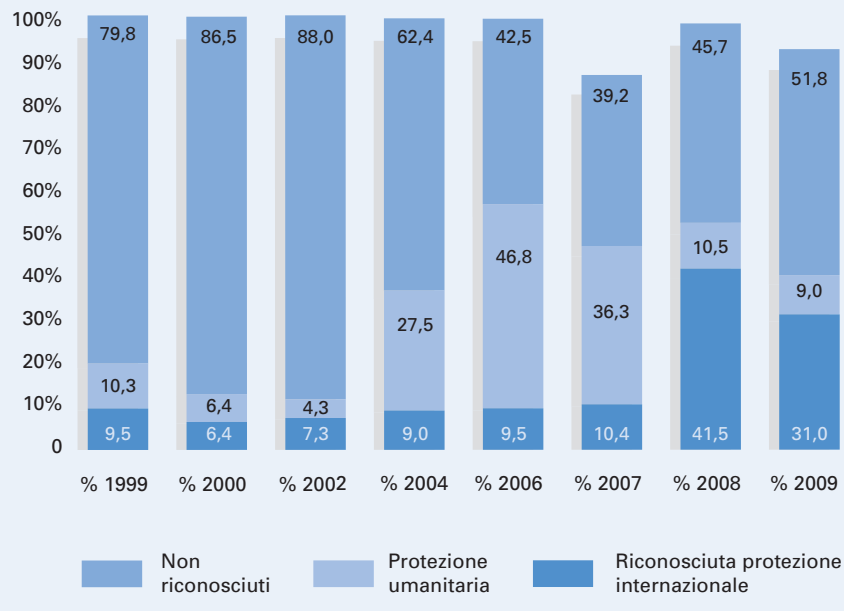
Fig. 19 Esiti delle domande di protezione internazionale presentate, 1999-2009*



*solo per il 2008 all'interno dei "non riconosciuti" non vi sono calcolati gli "irreperibili".
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

In particolare, nel decennio si è assistito ad una variazione degli esiti delle domande presentate: è fortemente diminuita la quota dei dinieghi passati dall'80% nel 1999 a circa il 45% mediamente tra il 2006/2009 (per poi rialzarsi nel corso dell'ultimo anno considerato), mentre, al contrario è aumentata la quota delle persone a cui è stata riconosciuta una forma di protezione. In particolare, sino al 2007 abbiamo visto aumentare la protezione umanitaria, dal 10% del 1999 al 36% del 2007, e diminuire solo nel corso dell'ultimo biennio, ovvero da quando è stata recepita la cd. direttiva qualifiche che, come abbiamo visto precedentemente, ha introdotto la categoria della protezione sussidiaria. Una forma di protezione, rientrante nella protezione internazionale, la quale viene riconosciuta dalle Commissioni Territoriali a coloro che non possedendo i requisiti per essere riconosciuti come rifugiati ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che se tornassero nel Paese di origine correrebbero un rischio effettivo di subire un grave danno. Pertanto, lo status di rifugiato rimane nel corso del decennio intorno al 9% (7,7% nel 2008 e 9,3% nel 2009), mentre dal 2008 tra coloro ai quali è stata riconosciuta la protezione internazionale, i titolari di protezione sussidiaria sono stati il 32,3% nel 2008 e 21,7% nel 2009.

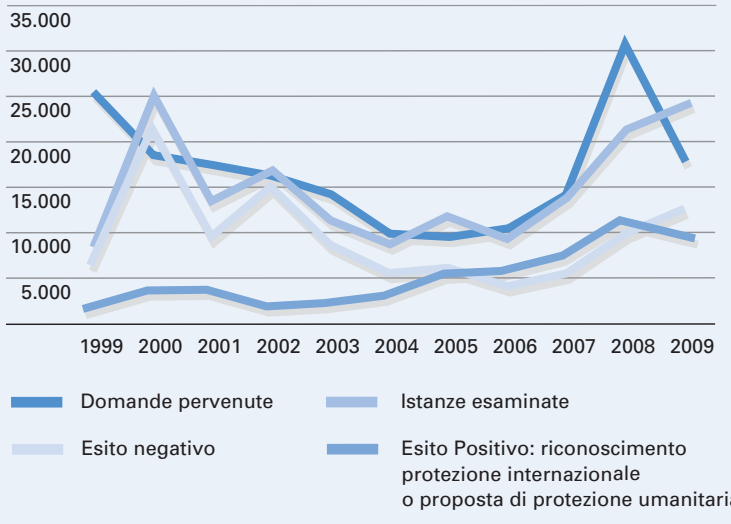
Fig. 20 Evoluzione degli esiti delle domande di protezione internazionale presentate, 1999-2009



*solo per il 2008 all'interno dei "non riconosciuti" non vi sono calcolati gli "irreperibili".
Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

A questo proposito, è interessante osservare nel grafico seguente che all'aumentare del numero di istanze esaminate, aumenta il numero degli esiti negativi, correlazione invece assente tra tutte le altre variabili.

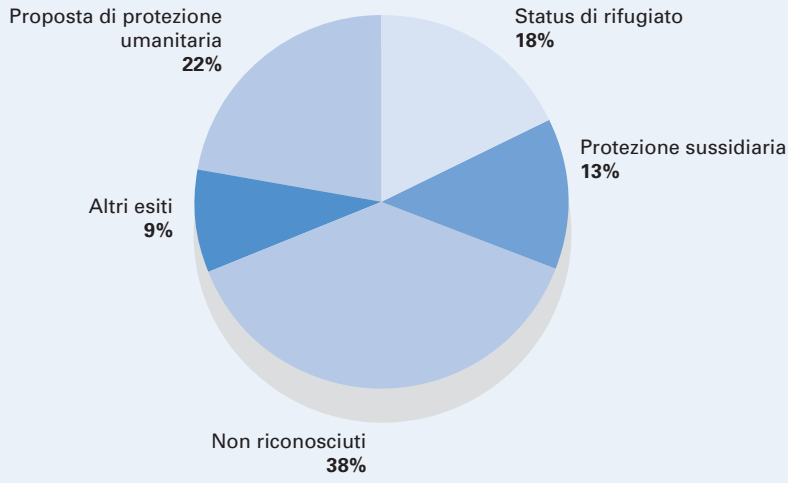
Fig. 21 Evoluzione degli esiti negativi e domande di protezione internazionale esaminate, 1999-2009



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Infine, concludiamo questa lunga panoramica dal mondo all'Italia, con uno sguardo ai dati relativi ai primi 6 mesi dell'anno in corso. Come già emerso e in linea di tendenza con quanto registrato nell'anno precedente, le domande di protezione internazionale presentate a giugno 2010, sono state 6.163 ovvero circa la metà di quelle presentate a settembre del 2009 (12.857).
Dalle Commissioni territoriali sono state esaminate 8.427 richieste che hanno ottenuto nel 31% dei casi il riconoscimento di protezione internazionale e specificatamente nel 18% dei casi lo status di rifugiato e quasi il 13% di protezioni sussidiarie. La protezione umanitaria è stata proposta per oltre 1.800 persone (quasi il 22% sul totale), mentre i non riconosciuti e irreperibili sono stati oltre 3000 (38,77%).

Fig. 22 Esiti delle domande di protezione internazionale esaminate da gennaio a giugno 2010



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno

Bibliografia

Adelman, H. and McGrath, S. (2007), *To Date or to Marry: That is the Question*, in Journal of Refugee Studies, 20(3).

Benvenuti M., (2007), *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Cedam, Padova.

Benvenuti M., (2010), *Andata e ritorno per il diritto di asilo costituzionale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2.

Benvenuti M., (2010), *La protezione internazionale*, in Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti del 02.07.2010.

Boland K., (2010), *Children on the move: a report on children of Afghan origin moving to western countries,* UNICEF Kabul, February 2010.

Bonetti P., (2008), *Il diritto d'asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sul riconoscimento delle qualifiche e sugli status di rifugiato e di protezione sussidiaria*, in Diritto, immigrazione e cittadinanza, n. 1.

Bonetti P., (2010), *Politiche e norme sugli stranieri a livello nazionale*, in *Dieci anni di immigrazione in Lombardia*, Franco Angeli, Milano.

Bonetti P., Neri L., (2004), *Il diritto d'asilo*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova.

Castellano D., (2008), *Il diritto di asilo in Europa. Problemi e prospettive*, Edizioni Scientifiche Italiane.

Cattaruzza M., M. Dogo, R. Pupo (a c. di), (2000), *Esodi. Trasferimenti forzati di popolazione nel Novecento europeo,* Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

Censis (a cura di), (2006), *Rapporto Annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*. Censis (a cura di), (2005), *Rapporto Annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*.

Chimni B., (2009), *The Birth of a "Discipline": From Refugee to Forced Migration Studies, in* Journal of Refugee Studies, 22(1).

Comitato Parlamentare per la sicurezza della Repubblica, (2009), *La tratta di esseri umani e le sue implicazioni per la sicurezza della Repubblica*, (Relatore: sen. Francesco Rutelli), approvata nella seduta del 29 aprile 2009.

Commission of the European Communities, (2009), *Proposal for a Directive of the european parliament and of the council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted*, Brussels, 23.10.2009 (COM(2009) 551 final/2).

Commissione delle Comunità Europee, (2003), *Comunicazione relativa alla politica comune in materia di asilo e all'Agenda per la protezione*, doc. COM(2003)152 del 26.3.2003.

Commissione delle Comunità Europee, (2005), *Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia,* 10 maggio 2005.

Commissione delle Comunità Europee, (2007), *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo,* 6 giugno 2007 (COM[2007]301).

Commissione delle Comunità Europee, (2007), *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sull'applicazione della direttiva 2003/9/ce del consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli stati membri*, 26.11.2007.

Commissione delle Comunità Europee, (2008), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti*, 17 giugno 2008 (COM(2008) 359);

Commissione delle Comunità Europee, (2008), Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano strategico sull'asilo. Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione Europea*, Bruxelles, 17.6.2008.

Commissione Europea, (2007), *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione del sistema di Dublino*, COM (2007) 299 definitivo, SEC(2007) 742) [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0299:FIN:IT:PDF].

Consiglio dell'Unione Europea, (1999), *Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere (15/16 ottobre 1999*, in http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm#a

Consiglio dell'Unione Europea, (2004), *Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles (4/5 novembre 2004)*, Bruxelles 8 dicembre 2004.

Consiglio dell'Unione europea, (2008), *Conclusioni della Presidenza*, Bruxelles, 15 e 16 ottobre 2008; Consiglio dell'Unione europea, Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, doc. 13440/08, in http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/08/st13/st13440.it08.pdf

Consiglio olandese per i rifugiati/ECRE, (2008), *Networking on the Transposition of the Qualification Directive*, dicembre 2008.

Crisp J., (2009), Plenary Presentation IASFM 13: the Boundaries of Policy.

Di Rado D. (a cura di), (2010), *Dubliners Project. Final Report*.

ELENA/ECRE, (2008), *The impact of the EU Qualification Directive on International protection*, ottobre 2008.

European Migration Network, (2010), *Policies on Reception, Return and Integration arrangements for, and numbers of, Unaccompanied Minors– an EU comparative study produced*, May 2010.

European Union Agency for Fundamental Rights, (2010), *Separated, asylum-seeking children in European Union member states: summary report*, April 2010.

Eurostat – Ufficio statistico delle Comunità europee, (2010), *Foreigners living in the EU are diverse and largely younger than the nationals of the EU Member States*, 45, 2010.

Eurostat News release, (2010), *Asylum decisions in the EU27*, 89/2010, 18 June 2010.

Eurostat News release, (2010), *Asylum in the EU27*, 64/2010, 4 May 2010.

Eurostat, (2010), *Around 261,000 asylum applicants from 151 different countries were registered in the EU-27 in 2009. Characteristics of asylum seekers in Europe*, 27/2010.

Eurostat, (2010), *Asylum application and first instance decisions on asylum applications Q4 2009,* 18/2010.

Favilli C., (2010), *Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione Europea in materia di visti, asilo e immigrazione*, in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, n. 2.

Favilli C., (2010), *La competenza dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione alla luce del trattato di Lisbona*, *Scheda pratica,* in www.asgi.it

Feller E., (2006), *Asylum, Migration and Refugee Protection: Realities, Myths and the Promise of Things to Come*, in International Journal of Refugee Law, 18:3-4.

FRA (European Union Agency for Fundamental Rights), (2010), *Access to effective remedies: the asylum-seeker perspective* September 2010.

FRA (European Union Agency for Fundamental Rights), (2010), *The duty to inform applicants about asylum procedures: The asylum-seeker perspective,* Thematic Report, September 2010.

France Terre d'Asile, (2008), *Asile La protection subsidiaire en Europe: Un mosaïque de droits*, Les cahiers du social n. 18, settembre 2008.

Gaddi D., Massarotto P., (2005), *Asilanti e rifugiati politici*, in P. Cendon (a cura di), *I diritti della persona*, Utet, Torino, vol. I.

Geoffroy A., (2007), *From internal to international displacement in Sudan*, paper presentato alla conferenza"Migration and refugee movements in the Middle East and North Africa", Cairo, 23-25 October 2007.

Giovannetti M., (2009), *Rapporto Anci sui minori stranieri non accompagnati in Italia*.

Guglielmo M., (2010), *Conflitto e fenomeni di mobilità forzata in Somalia*, CeSPI, Working Papers, 68/2010.

Hathaway. J., (2007), *Forced Migration Studies: Could We Agree Just to "Date"?*, in *Journal of Refugee Studies* 20(3).

Human Rights Watch, (2009), *Pushed Back, Pushed Around. Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers*.

ICS (a cura di M.S. Olivieri), (2005), *La protezione negata*, Feltrinelli.

Jesuit Refugee Service-Europe (a cura di), (2010), *Becoming vulnerable in detention*, giugno 2010; Johnson D. H., (2003), *The root causes of Sudan's civil wars*, James Currey and Indiana University Press, 2003.

Lefeuvre G., (2010), *La frontiera afghano-pakistana: causa di guerra, strumento di pace*, Le Monde Diplomatique, ottobre 2010.

Lenzerini F., (2009), *Asilo e diritti umani*, Giuffrè, Milano.

Long K., (2010), *Forced Migration Research and Policy. Overview of current trends and future directions*, in Refugee Studies, Centre Oxford Department of International Development University of Oxford, Avril 2010, http://www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/RSC-FM-policy-and-research-overview.pdf.

Morcone M., (2009), *Sicurezza e immigrazione: le strategie del cambiamento e la cooperazione internazionale*, relazione tenuta il 13 ottobre 2009 presso la Scuola superiore dell'amministrazione dell'Interno.

Nascimbene B., (2008), *Il futuro della politica europea di asilo, ISPI, Working Paper n. 25, giugno 2008.*

Neri L., (2004), *Profili sostanziali: lo status di rifugiato*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova.

Nijmegen University, (2007), *The Qualification Directive: Central themes, Problem issues, and Implementation in selected MS*, Karin Zwaan (ed) http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/wai/doc_asylum_studies_en.htm.

Oien C., (2010), On the way: a study on unaccompanied minor asylum seekers, FAFO, June 2010.

ONU, (2010), *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security*, Report of the Secretary-General, 10 March 2010.

ONU, (2010), *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security*, Report of the Secretary-General, 14 September 2010.

Palermo P., (2009), *Il diritto di asilo nello spazio europeo: tra rifugio, asilo comunitario e convenzione europea dei diritti umani*, Forum di Quaderni Costituzionali, 22 luglio 2009.

Panozzo I., (2010), *Conflitto e mobilità: il Sudan tra guerre civili e sfollati*, CeSPI, Working Papers, 68/2010.

Pizzorno S., (2006), *Il diritto d'asilo nella giurisprudenza italiana recente*, in L. Zagato (a cura di), *Verso una disciplina comune europea del diritto d'asilo*, Cedam, Padova.

Polchi V., (2010), *Così si aggirano i controlli: la mappa delle nuove rotte*, in la Repubblica, 5.10.2010.

Rescigno F., (2004), *Il diritto d'asilo tra previsione costituzionale, spinta europea e "vuoto" normativo*, in Politica del diritto, n. 1.

Salerno M., (2010), *La protezione internazionale (II): Il cd. Regolamento Dublino*, Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti del 2.07.2010

Sarti S., (2010), *L'Italia dei rifugiati*, Anci-Cittalia, Comunicare.

Scerbo A., (2006), *Il passo sospeso della libertà: il diritto di asilo nell'ordinamento italiano*, in B. M. Billotta – F. A. Cappelletti, *Il diritto d'asilo*, Cedam, Padova.

Schiavone G., (2009), *Il diritto d'asilo in Italia dopo il recepimento nell'ordinamento delle normative comunitarie*, in Mondi migranti, n. 3.

Servizio studi del Senato, (a cura di Ronzitti N.), (2009), *Il trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione*, Dossier, n. 108.

Sistema di protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (a cura di), (2009), *Raccolta normativa in materia di asilo*.

Sistema di protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (a cura di), (2009), *Guida pratica per i richiedenti protezione internazionale*.

Stola D., (1996), *Forced Migrations in Central European History,* in International Migration Review, vol. XXVI, n. 2.

Troller S., (2010), *In the migration trap: unaccompanied migrant children in Europe*, Human Rights Watch, January 2010.

Trucco L., (2006), *Asilo: quale tutela giurisdizionale?*, in P. Cuttitta, F. Vassallo Paleologo (a cura di), *Migrazioni frontiere diritti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

UNHCR, (2004), *Resettlement Handbook*, Department Of International Protection, Geneva, November 2004.

UNHCR, (2007), *Asylum in the European Union, A study on the implementation of the Qualification Directive*, novembre 2007.

UNHCR, (2008), *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-point Plan of Action,* 2007, in *http://www.unhcr.org/4742a30b4.html*.

UNHCR, (2009), *Voluntary Repatriation,* Febrary 2009 (http://www.unhcr.org/49ba2f5e2.html).

UNHCR, (2010), *2009 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, 15 June 2010.

UNHCR, (2010), *Improving asylum procedures comparative analysis and recommendations for law and practice*, March 2010.

UNHCR, (2010), *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries*, 23 march 2010.

UNHCR, (2010), *Projected Global Resettlement Needs 2011*, 16th Annual Tripartite Consultation on Resettlement, Geneva, 6-8 July 2010.

UNHCR, (2010), *Trees only move in the wind. A study of unaccompanied Afghan children in Europe*, June 2010.

United Nations High Commissioner for Refugees, (1996), *Handbook. Voluntary Repatriation: International Protection*, Geneva, 1996.

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the IDMC, (2009), *Monitoring disaster displacement in the context of climate change*, September 2009.

Vitale G., (2005), *La nuova procedura di riconoscimento dello status di rifugiato*, in Diritto, immigrazione e cittadinanza, n. 4.

Zolo D., (1995), *Cosmopolis- La Prospettiva del Governo mondiale*, Feltrinelli, Milano.

I processi di autonomia dei richiedenti e titolari di protezione internazionale tra resilienza e capitale sociale

5

Introduzione

Sono trascorsi dieci anni dal varo del Programma Nazionale Asilo. L'inizio di un'esplorazione programmatica e organizzativa di *Alcuni*, la speranza di approdi sicuri per *Altri* che al viaggio hanno assegnato le proprie aspettative di vita.
Persone e idee che si sono incontrate in questa prima esperienza progettuale promossa e coordinata dal sistema interistituzionale - Ministero dell'Interno e ANCI in collaborazione con le organizzazioni del privato sociale – al fine di realizzare un modello d'accoglienza per richiedenti asilo capillarmente diffuso sul territorio nazionale.
Una storia fatta di storie degli *Altri* e dalla volontà e capacità degli *Alcuni*, di promesse e impegni consolidatesi all'interno dello SPRAR, il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati previsto dalla legge 189 del 2002. Un viaggio che ha mantenuto la rotta e lo spirito del PNA e, seppur in costante difficoltà di navigazione, ne ha conservato la mission, consentito la stabilizzazione organizzativa e rafforzato gli ideali costituenti.
Tuttavia questo legittimo bisogno di consolidamento gestionale, ha compromesso un possibile ampliamento funzionale del modello che, per caratteristiche strutturali e innovatività metodologica, sarebbe potuto divenire riferimento strategico per diverse esperienze progettuali italiane anche oltre il settore asilo.
Accanto a questa iniziativa governata centralmente, ve ne sono altre che appartengono e si fondano sulla vocazione di singoli territori che per tradizione, posizione geografica e sensibilità politica, hanno anticipato e validato le premesse e la struttura del modello SPRAR.
Mi riferisco all'esperienza di accoglienza delle città metropolitane e in particolare a quella di Roma che già nel 1992 pose le basi per la realizzazione del suo attuale circuito. Dell'interazione nel territorio tra sistemi, della complementarietà e alternatività tra spazi formali e informali di accoglienza e delle implicazioni funzionali determinate da queste sovrapposizioni di offerte accennerò più avanti.
Dunque un insieme di esperienze finanziate da diverse committenze istituzionali, che non si sono mai confrontate organicamente tra loro ma solo all'interno dei singoli universi amministrativi alimentando quella logica autoreferenziale tipica delle progettazioni di natura prevalentemente assistenziale. È oggi improrogabile, alla luce delle crescenti complessità, costruire un percorso d'integrazione tra queste realtà territoriali che sono legate in maniera osmotica dalla presenza delle stesse persone da accogliere, dalle medesime attività poste in essere dalle organizzazioni sociali, dall'appartenenza agli stessi contesti relazionali e progettuali.
Questa densità di interventi presenti nel sistema locale, necessita di un disegno programmatico e di obiettivi condivisi di natura sistemica. Questi mosaici di iniziative

spesso innovative, evidenziano la necessità di superare la sostanziale incapacità del territorio di governare i processi che si generano al suo interno per promuovere una nuova ricerca di efficacia e di efficienza operativa soprattutto nel medio-lungo periodo. L'articolata composizione di attori e azioni ha comportato, soprattutto in contesti complessi, anche una difficile sostenibilità finanziaria del modello. Gli enti locali chiamati a fronteggiare le crescenti criticità, hanno di fatto operato in difesa dell'esistente proponendo disegni progettuali frammentari che hanno determinato una progressiva insufficienza qualitativa dei servizi offerti. Situazione acuita anche da carenti politiche nazionali di welfare capaci di rispondere in modo dinamico ai crescenti bisogni e fabbisogni espressi anche dalle persone richiedenti e titolari di protezione.
È ovvio il riferimento alla necessità di incrementare numero e qualità degli strumenti disponibili dal sistema sociale per favorire gli auspicati processi d'integrazione delle persone accolte. Una più adeguata offerta di misure di social housing, una diversa capacità di risposta nel sostenere l'occupazione e la disponibilità programmatica a realizzare percorsi innovativi di incentivazione dell'occupabilità, potrebbero rappresentare quell'insieme di strumenti strategici posti in essere dal sistema istituzionale, finalizzati alla promozione strutturale della piena autonomia delle persone a cui attori e azioni si rivolgono.
La generalizzata carenza delle misure indicate ha determinato anche la caratteristica dell'attuale modello di accoglienza, sia di quello SPRAR sia di quello posto in essere dagli enti locali in alcune aree metropolitane. Questa consapevolezza ci permette di spostare l'accento non solo sulle multiproblematicità che interessano direttamente le persone richiedenti e protette nel nostro paese, ma ci suggerisce la direzione del percorso d'intervento sempre più rivolto all'interno delle dinamiche relazionali che si generano tra i diversi sistemi operanti nello stesso territorio; su questi aspetti il capitolo intende soffermarsi.
Chiedere dunque ai territori di misurarsi nella costruzione di un'accoglienza "ideale" attraverso processi sistemici, non può che partire dal considerare l'assenza di leggi nazionali ed europee specifiche, come *una* delle condizioni che non consentono di affrontare in modo organico la questione dell'efficacia di una offerta di accoglienza pubblica capace di facilitare il processo d'integrazione delle persone accolte nel nostro paese.
Tuttavia compito di questo capitolo non è quello di una lettura storica del percorso realizzato, ma quello di offrire spunti di riflessioni circoscritte ad alcune proposte metodologiche e organizzative, che potrebbero consentire di inserire nuovi elementi di significato all'Accoglienza progettuale e di immaginare una diversa centralità del processo d'integrazione delle persone all'interno di contesti accoglienti responsabilizzati.
Proprio dalle persone, dai cittadini, dai nuovi italiani di cui i vari modelli si "occupano", è possibile cogliere la valenza e le potenzialità della storia di questi ultimi dieci anni, al fine di rafforzare alcuni indirizzi filosofici e operativi che rendano possibile ipotizzare uno sviluppo integrato all'interno di territori più protagonisti nel determinare la sostenibilità dei singoli progetti migratori anche a beneficio della comunità in cui le persone decidono di realizzarsi.

Punto di partenza di questa riflessione è quello di attribuire all'Accoglienza funzioni strumentali di processo, non subalterne alle politiche settoriali che la definiscono, così che possa concorrere a reinterpretare un proprio ruolo da protagonista nel determinare nuovi scenari sociali, consegnando a questa fase anche un compito strategico d'innovazione dell'assetto delle Politiche di una comunità.
Se proviamo ad affrontare questo ragionamento distinguendo gli strumenti dell'Accoglienza dalle politiche *per* l'accoglienza, forse potremmo individuare la potenzialità multidimensionale che ci offre la rivisitazione degli obiettivi e delle caratteristiche di un diverso processo accogliente.
Sappiamo che le politiche contengono e determinano il profilo dimensionale degli interventi, confezionano il quadro normativo e contribuiscono a definire lo scenario socio-culturale attraverso il quale sviluppare una pratica progettuale in grado di rispondere al mandato assegnato, ma cosa succede quando la politica non offre questo quadro di certezze, quando il disegno proposto appare sfocato e in costante mutamento?
Non è compito del capitolo descrivere il percorso che ha determinato l'attuale impianto legislativo sull'asilo in Italia, esperti più autorevoli del sottoscritto ne hanno maggiore legittimità, ma la storia ci ha consegnato un ambiente tecnico-normativo che ha offerto nel tempo diverse opzioni d'indirizzo, spostando alternativamente l'accento da misure prevalentemente emergenziali di sicurezza sociale a quelle promozionali e pseudo integrative, con tempi di adattamento non coerenti con le logiche di pianificazione territoriale.
Questa fluidità ha reso difficile il bilanciamento tra la giusta attenzione di esperti, organizzazioni e amministratori alla negoziazione tesa a garantire i pieni diritti delle persone da proteggere e l'altrettanta necessità, almeno quantitativa, di riflessione e proposta relativa agli strumenti da adottare per garantire all'accoglienza non solo una sua piena disponibilità numerica, ma una reale efficacia nel determinare processi di autonomia.
Per efficacia intendo non solo la valorizzazione metodologica dello strumento, ma la possibilità di assegnare allo spazio dell'accoglienza una autentica centralità nel sistema di welfare nazionale, condizione che avrebbe potuto determinare nuovi scenari transdisciplinari e maggiori disponibilità collaborative tra istituzioni in tutti i segmenti di cui si compone la filiera che struttura un servizio così complesso.
Forse è dal termine *servizio* o meglio dalla sua assenza che si può comprendere la natura profonda dell'impostazione del modello attuale di accoglienza in tutte le sue varie forme territoriali; dall'uso di questo termine è possibile individuare l'approccio filosofico e il nesso causale tra le caratteristiche della rete di accoglienza nazionale, il reale bisogno che interessa il richiedente e il territorio sociale e fisico che lo accoglie.
Come sappiamo lo SPRAR nel 2010 ha potuto contare su 138 progetti territoriali, nodi che rappresentano il disegno e la forma di questo tessuto realizzato a livello locale. Progetti non servizi e dunque struttura carente di quella necessaria solidità in grado di garantirne tenuta e durata anche dalle trazioni del tempo.
È da elogiare il ruolo fondamentale del Servizio Centrale quale cabina di regia del modello nazionale, ma la sua piena capacità d'intervento si è scontrata da un lato con un'insufficienza di posti in relazione al bisogno reale di ospitalità, dall'altro per la fun-

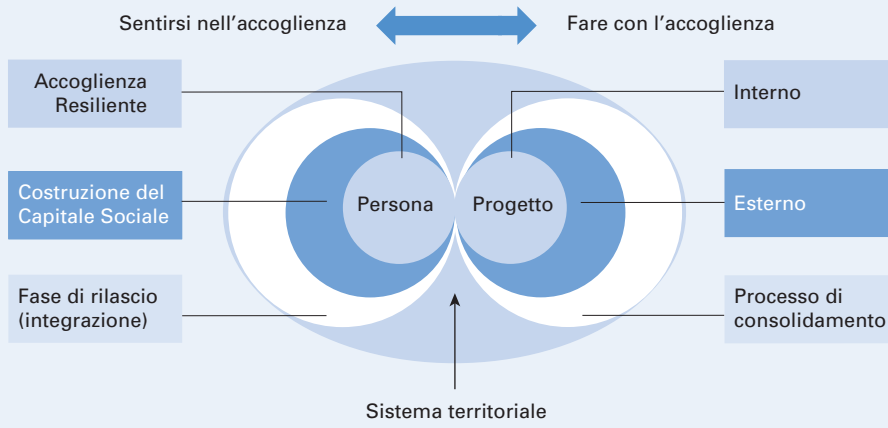
zione prevalentemente di invio, consulenza e controllo procedurale che non ne ha consentito la completa legittimazione nei confronti di altri sistemi. Inoltre la presenza di alcuni accordi territoriali tra il Ministero dell'Interno e le amministrazioni locali ha determinato la nascita di singole esperienze e una difficoltà comprensibile dello SPRAR a partecipare al governo di processi in quanto esulavano dai compiti assegnati.
È doveroso ricordare che il Ministero dell'Interno nel Dipartimento libertà civili e immigrazione, conscio della precarietà gestionale del modello, nel 2008, ha assunto l'impegno di porre in essere interventi che potessero conferire allo SPRAR maggiori spazi di stabilità operativa e, con il decreto del 22 luglio 2008, ha concesso ai singoli progetti di godere di un tempo gestionale biennale e agli enti territoriali di contare su un percorso programmatico meno segnato da logiche esclusivamente emergenziali. Questo impegno è stato confermato e rilanciato nel 2010 chiamando i progetti a misurarsi con programmi gestionali triennali a partire dal 2011.
È proprio la struttura di intervento *per progetti* adottata come modello di riferimento sia a livello nazionale che locale, a rappresentare, a mio parere, la maggiore criticità e un livello d'incoerenza sistemica per un'Accoglienza che vuole definirsi promozionale dell'integrazione.
Con il termine progetto s'intende una risposta/reazione ad una condizione oggettiva o soggettiva di bisogno a cui si desidera porre rimedio in carenza di mezzi ordinari.
La logica implicita è basata sulla transitorietà del problema; infatti si prevede *ex ante* inizio e termine dell'azione, quantità e caratteristiche delle risorse economiche ritenute necessarie per intervenire nella soluzione del problema che ha generato l'intervento.
Si progetta per costruire una realtà che ancora non esiste. Sperimentalità e innovatività sono strategie di fondo messe in campo per modificare una situazione pre-esistente che non si è saputo o potuto risolvere in modo adeguato.
Dunque una condizione ben lontana da quella in cui oggi ci troviamo ad operare.
Siamo, non solo in Italia, nella condizione di strutturalità dei processi migratori al cui interno l'Asilo occupa uno spazio psicologico, sociale ed economico in progressiva stabilizzazione e che sta modificando il rapporto con altri sistemi del territorio.
I due strumenti principali per la costruzione di cittadinanza sono il sistema educativo e il sistema di accoglienza, eppure la percezione diffusa all'interno della comunità è assai differente.
Nessuno metterebbe in discussione l'importanza strategica della scuola per il futuro dell'intera società anche in regime di difficoltà economica contingente. L'accoglienza, in molti contesti territoriali, è considerata come intervento accessorio rispetto alle politiche sociali di una comunità, un'azione delegabile alle organizzazioni di terzo settore in quando concepita come iniziativa di carattere umanitario assistenziale a costo economico trattabile.
L'educazione come l'asilo sono tutelate costituzionalmente, ma nessuna comunità accetterebbe che l'intervento educativo in un territorio e la sua necessaria stabilità programmatica e operativa, venisse delegata alla volontarietà del dirigente scolastico di turno, alla disponibilità di risorse economiche e temporali limitate.

Non troveremo mai l'equazione che consegna al sistema scolastico, la funzione di contrasto all'emergenza educativa come condizione transitoria, seppur ad alto valore professionale, in attesa di cogliere all'orizzonte un'alternativa più efficiente.
È urgente proporre un visione dell'accoglienza che superi l'idea del centro costo, per guardare ad essa come ad una strategia d'investimento generazionale alla stregua del sistema educativo.
È compito prioritario rafforzare l'immagine di un modello che non si costituisce più solo su importanti insiemi di esperienze qualificate ma si riorienta verso un modello integrato di matrice territoriale di servizi per l'accoglienza in grado di operare con logiche sistemiche, approcci policentrici e stabilità funzionale.
Un processo articolato come quello dell'accoglienza è difficile da comprimere in uno spazio temporale chiaro, per questo definire il momento in cui *inizia* l'accoglienza non è un esercizio semplice da risolvere.
Se seguiamo l'iter "normale" secondo le attuali procedure, il percorso di accoglienza prende il via non appena la persona effettua la richiesta e accede ad un Centro per richiedenti asilo e rifugiati (Cara), in cui vengono espletate le formalità di rito. Infatti il richiedente la protezione, nella maggioranza dei casi, può essere accolto all'interno di un Cara fino ad un massimo di 35 giorni in attesa dell'esame innanzi alla Commissione Territoriale competente per il riconoscimento della protezione internazionale[1]. I Centri per richiedenti asilo sono circa 10 diffusi principalmente nelle Regioni del Sud.
Dal punto di vista contabile il "patrimonio" temporale dell'accoglienza realizzata dallo SPRAR e dagli altri circuiti territoriali, ha un tempo antecedente che potrebbe rappresentare già un capitale per le progettualità territoriali.
Sappiamo che quei *luoghi* atemporali non vengono concepiti come parte di un processo unitario di ricostruzione del progetto di vita degli accolti, ma solo come momenti confine tra il prima e il nuovo, tra due storie dentro una stessa vita.
Dunque l'accoglienza progettuale territoriale ha un tempo che la precede che, come diverse ricerche sul campo hanno dimostrato, rappresenta per molti un ennesimo trauma in termini spazio-temporali in quanto i Cara rendono difficile alla persona ospitata l'assunzione di una prospettiva riflessiva sul qui ed ora e dunque impossibile avviare la costruzione di una propria mappa relazionale che la aiuti ad interpretare la situazione.
Con la consapevolezza dell'esistenza di questo tempo aprogettuale che attualmente non riesce ad essere capitalizzato nei modelli formali di ospitalità, vorrei proporre un' immagine dell'accoglienza progettuale, per semplificazione espositiva, determinata in fasi flessibili e dinamiche, a *geometria variabile,* interdipendenti e influenzate da molteplici fattori quali le caratteristiche della persona accolta e del contesto accogliente in cui la persona si trova o viene inviata per costruire il progetto migratorio nel nostro paese.

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

A sostegno di questa proposta inserirò delle frasi tratte da interviste effettuate nell'ambito di una ricerca realizzata dal Comune di Roma, in collaborazione con la LUMSA e Programma integra, denominata "Mete Urbane e Paesaggi Umani – Reti e Sistemi di integrazione dei rifugiati a Roma", al fine di offrire un punto di vista del protagonista dell'accoglienza in ragione dei suoi bisogni, in relazione alle diverse fasi del processo di integrazione.
Il disegno che segue rappresenta questa interazione tra la funzione, l'azione e gli obbiettivi dell'accoglienza e il rapporto tra persona accolta, organismo gestore e territorio.

Figura 1



La figura 1 offre un'immagine speculare rappresentante un processo integrato composto dai due aspetti dell'accoglienza.
Da un lato la persona che accede al progetto e si *sente nell'accoglienza*, dall'altro la funzione operativa del progetto *che fa accoglienza*.

Sei momenti che si interconnettono:
- lo spazio della resilienza come ricostruzione del sé che si realizza prevalentemente all'interno del progetto di accoglienza (centro/struttura);
- la (co)costruzione del capitale sociale come attività prevalentemente esterna del progetto (relazioni/comunità) che coinvolge persona accolta e organizzazione promotrice;
- la fase di rilascio della persona dal progetto attraverso il processo d'integrazione sostenuto dalle misure di consolidamento nel territorio da parte dell'organizzazione gestrice dell'accoglienza.

L'illustrazione offre una prima riflessione su un alcune differenze e conseguenze tra il *sentire* e il *fare* accoglienza.

Il processo del *sentire* accoglienza, interessa la persona prima, il progetto territoriale dopo e ha una direzione articolata e progressiva, sicuramente non lineare, che va dal centro psicologico, emotivo e cognitivo della persona, verso quello che al momento è considerato un universo progettuale esterno al cui confine potrebbe esserci autonomia e integrazione.

…Sì c'era questa aspettativa, arriverò lì e la situazione sarà differente, non sarà da paragonare alla situazione in Etiopia o in altri paesi, l'Italia è l'Italia, dell'Italia abbiamo letto, saputo, imparato qualcosa, l'Italia è in Europa. Sono arrivato qua e le situazioni erano oltre la possibilità dell'offerta presente, e ho visto un po', l'accoglienza non era fredda ma la soluzione non c'è, c'è questa libertà, comunque mi sento libero, non c'è pressione di nessuno, ho imparato che dopo la prima accoglienza per esempio qui, senza trascurare nessuna parte della situazione, parliamo con altri italiani eccetera, senza riserva noi esprimiamo quello che vogliamo, senza riserva ci sono persone che solidarizzano con noi, e comunque è tutto all'aperto, alla luce del sole, questa libertà non è minima, è massima, ci incoraggia pure e ho imparato un'altra cosa, questa accoglienza che ti dà fiducia c'è, quindi tutto dipende dalla persona, quindi mi devo muovere ecco, devo cercare di inserirmi e devo fare qualcosa, qualche acrobazia ecco…

(Uomo, 25 anni, Etiopia, rifugiato)

…No, l'Italia la immaginavo prima… sì, campo fertile, non senza problemi, senza problemi non esiste niente, ma però una cosa è molto migliore, molto migliore. Sono arrivata, mi trovo qua in Italia, comunque c'è sempre quella fiducia di accoglienza, di società, è aperta…

(Donna, 34 anni, Eritrea, rifugiata)

1
L'accoglienza resiliente il progetto interno

L'accesso alla fase di accoglienza strutturata nei territori rappresenta un punto critico di contatto tra la percezione di arrivo, di "fine corsa" di una persona ancora immersa nel vissuto traumatico, che vive e sente la difficoltà ad individuare un prospettiva concreta d'integrazione nel nuovo contesto.
È proprio dalla qualità di questo contatto che si determina buona parte del *destino* delle persone che ricevono protezione nel nostro paese e delle stesse comunità che le accolgono.
Un passo denso di complessità verso la vita attesa che lascia dietro di sé sofferenze, abbandoni e aspettative anche per coloro che non hanno potuto intraprendere il viaggio ma che ne attendono i successi indiretti nel proprio paese.
Questo rapporto con un mondo conquistato ha avuto come porto di attracco quello spazio progettuale legato al solo accertamento burocratico della presenza della condizione normativa per godere del riconoscimento di protezione. Un *codice legale* che permette di sentirsi considerati effettivamente dentro quel mondo raggiunto. Le modalità che sottendono allo svolgimento della procedura non consentono, come detto, di assegnare a questa fase una funzione ricostruttiva e rigeneratrice del trauma.
L'assenza di contenuti accoglienti nella pur breve *fase procedurale*, pone la persona protetta in una condizione di incoerenza percettiva e cognitiva che non consente di comprendere prima e aderire poi ad una dimensione progettuale di cui non può cogliere, né scegliere, confini e contenuti.
Questa realtà di precarietà ereditata coinvolge anche le professionalità del progetto di accoglienza e determina negli operatori, la messa in campo di azioni di compensazione involontaria, basate su un'offerta di strumenti e momenti programmatici funzionali a rimontare il tempo perduto nella fase di accertamento burocratico.
Le prime misure provano a dare subito un senso al percorso, confermare la bontà e la concretezza dell'offerta progettuale, ma spesso indirizzano la relazione verso un *fare* piuttosto che un promuovere nella persona il *sentire* accoglienza, condizione che rappresenta un fattore di protezione da contrapporre alle sensazioni di ansia presente in ogni nuova sfida.
Lo spazio protetto che permette di sentirsi accolti rappresenta l'inizio della riuscita dell'intero processo migratorio.
Questa è la fase resiliente. Cos'è la resilienza?
La resilienza è un articolato complesso di significati trasversali a molti aspetti della vita individuale e collettiva. Ha una struttura dinamica dipendente dalla presenza di alcuni fattori ambientali, soggettivi e relazionali, in grado di favorirne o limitarne lo sviluppo e il consolidamento nel tempo.

Il termine resilienza proviene da latino "Resilire" saltare indietro, rimbalzare; successivamente è stato mutuato dalla fisica e rappresenta un parametro che consente di misurare la capacità di un materiale di resistere ad urti improvvisi senza spezzarsi.
Nelle scienze umane e sociali il concetto di resilienza ha una storia recente. Dopo studi non organici, è dagli anni '70 che prendono il via alcune ricerche trasversali compiute da psichiatri e psicologi dello sviluppo come Norman Garmezy, E. James Anthony, Lois Muprhy, Michael Rutter ed Emmy Werner[2].
A partire dagli anni '80 si è sistematizzato e consolidato il concetto di resilienza che ha ribaltato gli assunti dominanti fino ad allora (modello medico centrato su sintomi e patologie) e avviata una riflessione che ha portato a considerare la resilienza in termini più ampi tanto da riguardare il processo, ossia l'evoluzione e l'interazione tra i diversi fattori di rischio e di protezione, e l'esito, ossia il funzionamento fisico e psichico non intaccato da difficoltà[3].
La psicologia considera la resilienza come la capacità di riuscire a vivere e svilupparsi positivamente, in modo socialmente accettabile, a dispetto di uno stress o di una avversità che può comportare un rischio grave di un risultato negativo.
Una componente essenziale sembra essere l'incontro con la parte ferita.
Questo necessita di camminare su un doppio binario: il mondo interiore del trauma e le risorse, le competenze e le abilità che nonostante tutto si sono costruite. Quando si riesce a trasformare in dialogo, in racconto e in apprendimento un'esperienza difficile, si dà senso alla sofferenza, comprendendo, a distanza di anni, come si è riusciti a trasformare il dolore.
Nelle scienze sociali questa parola implica una spinta positiva e la possibilità di uscire da una situazione paralizzante. La resilienza permette la costruzione e la ricostruzione, è un processo diacronico e sincronico in cui le forze biologiche dello sviluppo interagiscono con il contesto sociale per creare una rappresentazione di sé, attraverso la collocazione del soggetto e del gruppo all'interno della loro storia e cultura di appartenenza.
È indubbio che il contesto culturale di appartenenza della persona sottoposta ad eventi traumatici sia il principale spazio d'interpretazione in grado di dare significato agli eventi di natura traumatica. È importante capire come l'individuo e la collettività decodifichino questo tipo di situazioni in quanto le caratteristiche del trauma (o meglio come esso viene percepito, che significato gli viene dato) sono una variabile che determina l'utilizzo e le qualità dei comportamenti resilienti.
In base all'ottica ecologica lo studio della resilienza si è esteso progressivamente dall'individuo alle comunità esposte ad eventi avversi: secondo questa prospettiva le comunità vengono concettualizzate come competenti e capaci di catalizzare risorse necessarie per affrontare le sfide[4] e questo vedremo quanto è determinante per la creazione e il consolidamento del capitale sociale.
La disponibilità o meno di comportamenti resilienti è patrimonio e condizione individuale della persona che il contesto può amplificare o depotenziare.

2. Luthar, Cicchetti e Becher, 2000, Masten 2001, Zimmerman e Arunkumar, 1994.
3. Kaplan 1999.
4. Es. Bravo, Rubio-Stipec, Woodburry, Ribera 1990; Tobin 1999; Van de Eyde e Veno, 1999.

Per questo, predisporre le condizioni di un'accoglienza resiliente significa contenere criteri resilienti, traducibili in fattori ambientali, relazionali, spazio-temporali, finalizzati a facilitare l'emersione di comportamenti proattivi o che rassicurino coloro che al momento si percepiscono sprovvisti ma che possono contare su un ambiente che ne riproduce le caratteristiche e gli effetti.

…Arrivato in Italia l'accoglienza era umana, molto rispettabile, hai il diritto di chiedere quello che vuoi, sei libero, nessuno ti perseguita e non hai problemi di chiedere vestiti…chiede vestiti, ti dà, cibo ti dà, associazioni eccetera, quindi prima esperienza valida che ho incontrato, dice, da quando sono uscito dall'Etiopia. Non mi aspettavo, ma quando si parla dell'Europa spesso tutto… tutti i miracoli, tutto il bello, tutte cose migliori, della scuola, si diceva questa libertà, lavoro… Comunque aspetti tutto, una cosa che non puoi spiegare, Però…

(Uomo, 19 anni, Etiopia, titolare di protezione umanitaria)

Un ambiente relazionale che non anticipa i tempi, non ne scandisce il ritmo, ma non si accontenta di rimanere dietro, separato osservatore dei progressi realizzati in quella porzione di percorso dalla persona. Accoglienza resiliente significa potenziare la relazione persona-progetto, una marcia parallela priva di gerarchie e con una traiettoria di corresponsabilità gestionale di questo patrimonio relazionale.
Proprio l'assenza a volte di questo bene relazionale necessario per promuovere l'autonomia della persona, è uno degli elementi di maggiore criticità che deriva dalle diverse sovrapposizioni di offerta di accoglienza nel nostro paese.
Soprattutto le grandi strutture, sia quelle che operano in regime di formalità ed ancor più per quelle che agiscono in spazi di informalità (occupazioni, sovraffollamento), presenti principalmente nelle aree metropolitane, rappresentano il punto più evidente di come l'assenza di elementi resilienti, trasformi una presenza umana aggregata per necessità primarie e non per scelta progettuale, in parcheggi improduttivi e spazi sospesi per giorni, mesi, spesso anni con logiche di *bonding* su cui mi soffermerò più avanti.
Il sistema resiliente opera nello spazio relazionale e nel tempo del "qui ed ora" nella proposta condivisa sistema/persona di una prospettiva di una vita.

…Primo contatto è stato con polizia di frontiera, poi dopo arrivando a Stazione Termini, connazionali, informandomi, ho saputo che c'è un centro occupato, un palazzo, un immobile, occupato dagli Eritrei e altre nazionalità, dove uno può riposarsi, rifugiarsi, per dormire momentaneamente, quindi di notte dormivamo lì e di giorno in Stazione Termini…Torno sul fatto di aeroporto… Era di venerdì i poliziotti ci avevano accompagnato nella Questura Centrale, ma la Questura, l'Ufficio Profughi era

chiuso. Per questo motivo da Roma ci hanno fatto tornare in aeroporto di nuovo e il funzionario della polizia di frontiera ci ha lasciato e ci ha detto con questa lettera potete andare lunedì in Questura, noi abbiamo in qualche maniera detto "Dove andiamo?" e lui "Andatevene a Roma", senza biglietto di metro, senza niente… A Collatina accolgono chiunque, c'è una sala, 40-50 di più a dormire, ecco, in massa…

(Uomo, 38 anni, Eritrea, richiedente asilo)

La resilienza propone di non ridurre mai una persona ai suoi problemi ma di valorizzare anche le sue potenzialità. Questo richiede di modificare presupposti culturali, valoriali e teorici sottesi alla presa in carico e cura, contenute nell'accoglienza progettuale: ciascuno deve poter trovare dentro di sé delle soluzioni, ovvero divenire corresponsabile del suo processo di cambiamento.
Infatti il soggetto in una situazione di crisi cerca nell'ambiente relazioni di sostegno e risorse nel rapporto con persone che credono nelle sue capacità, da sviluppare anche grazie alle sue risorse interiori. Questo spazio può essere realizzato in seno ad un contesto accogliente resiliente, in cui operatori e beneficiari costituiscano questo nucleo relazionale non legato solo alla qualità dell'offerta progettuale ma alla valorizzazione reciproca, a partire dalle risorse della persona accolta e da quelle dell'operatore.
Assumere il concetto di accoglienza resiliente richiede di rivisitare i modelli di coordinamento tra saperi e competenze che presiedono alle azioni di prevenzione e ridefinire le strategie di aiuto indirizzandole verso il miglioramento del benessere delle persone e di conseguenza delle comunità soggette a forti criticità, come a volte avviene per quelle che ospitano un progetto di accoglienza massiva.
Il concetto di resilienza diviene allora un processo attivo che si sviluppa nella relazione dinamica fra la persona e il contesto (relazionale, sociale, istituzionale). Il soggetto ha un ruolo attivo nel modellare l'ambiente che lo circonda: seleziona e struttura le esperienze, che agiscono, a loro volta, nel senso di promuovere lo sviluppo del sé oppure inibirlo[5].
Dunque la capacità di resilienza non segnala la semplice abilità di resistere agli eventi avversi, ma definisce una dinamica volta al controllo degli eventi e alla ricostruzione di un percorso di vita positivo[6].

Promuovere la resilienza in una comunità implica dunque la valorizzazione delle conoscenze, delle competenze, dei valori, della cultura in modo tale che questi possano rappresentare una risorsa nel fronteggiare le difficoltà e nell'adattamento alle diverse circostanze[7].

5. Bandura, 1999.
6. Vanistendael & Lecomte, 2000.
7. Manyena, 2006.

… Quando sono arrivato alla stazione Termini ho visto la gente e ho detto "ma qua sono come i curdi" perché ho visto i capelli neri, pensavo che avessero i capelli biondi, non conoscendo gli italiani, pensavo capelli biondi e poi, pensavo, ma come è possibile, sembrano tutti turchi, curdi. Quando sono sceso avevo paura di essere preso dalla polizia, quindi ho sempre cercato di nascondermi quando vedevo la polizia, e ho cercato di vedere, guardando la faccia, qualcuno che somigliasse a un turco, e ho cominciato a chiedere. Prima ho beccato un italiano che mi ha detto no, io sono italiano, e poi ho beccato un rumeno che mi ha detto, no io sono rumeno. Alla terza sono stato fortunato perché era un ragazzo curdo-turco che stava accompagnando un suo amico, ho visto questo e ho detto "ma tu sei turco-curdo?", lui ha detto "sì, sì", appena ha detto "sì" in turco ha squillato il cellulare, ha risposto al cellulare e ha cominciato a parlare in italiano. Mi era sembrato di aver capito male, guardavo la faccia di questo per vedere se avevo capito, quello ha detto "aspetta un attimo" sempre nella mia lingua, "aspetta un attimo sì, che sono turco-curdo ma sono al telefono con un amico italiano". L'ha fatto aspettare e così insomma, ho trovato un suo connazionale…

(Uomo, 28 anni, Turchia, richiedente asilo)

Un cambiamento di mentalità e una opportunità del progetto/servizio che dovrà interessare il contesto territoriale che si renda disponibile ad aderire ad un processo di mutua fecondazione e di promozione di una "nuova" capacità di essere in relazione con l'altro, per riconoscere e riconoscersi, scoprire e scoprirsi, sognare, immaginare, creare insieme.

Una comunità che diviene resiliente è in grado di sviluppare azioni per rafforzare la competenza individuale e di gruppo al fine di affrontare e gestire il corso di un cambiamento sociale ed economico[8].

Dunque l'accoglienza resiliente impone un lavoro integrato tra i diversi attori protagonisti dell'intervento di accoglienza e si sviluppa, nei primi momenti, prevalentemente all'interno del progetto. Questo impegno a volte destrutturato e informale, solo parzialmente pianificato, opera in un ambiente relazionale privo di comportamenti autoreferenziali, perchè contiene le condizioni di una gemmazione relazionale in grado di coinvolgere la singola persona, l'insieme degli operatori e le azioni, con tempi necessariamente soggettivi.

Un sistema per vocazione interdisciplinare che richiede professionalità, in grado di accompagnare la ricostruzione della persona e di orientarla nel suo progressivo sviluppo, operando nella relazione che sin dai primi momenti è patrimonio della collettività.

Questo patrimonio non visibile e indivisibile, costituisce l'embrione e la futura struttura portante del capitale sociale in formazione, che rappresenta da subito investimento individuale per poi divenire risorsa effettivamente spendibile nella e dalla comunità

8. Castelletti, 2006.

accogliente, per realizzare il processo d'integrazione della persona con il territorio, grazie al progetto di accoglienza resiliente.
Questa fase, come detto, non definibile *ex ante* per durata e caratteristiche peculiari, è il centro del sistema. Difficile e apparentemente improduttiva, è tuttavia la polizza vita che consente alla persona e ai contesti territoriali di governare i propri interventi, non solo in ottica assistenziale ma sempre più promozionale, per accompagnare la persona verso l'auspicata autonomia.
Autonomia che si realizza e si consolida attraverso la quantità e la qualità di capitale sociale generato dalla singola persona e dall'ambiente con cui interagisce.
Questa è la seconda fase del progetto sistemico di accoglienza.

2
Il capitale sociale il progetto "esterno"

Le caratteristiche di un sistema di accoglienza resiliente sono dunque le premesse per costruire le condizioni in cui il capitale sociale può nascere e implementarsi, rappresentando un'opportunità strategica di sviluppo per i territori accoglienti e per tutte le progettualità che in esso si confrontano con approcci partenariali.
Nonostante sia divenuto celebre soltanto negli ultimi decenni, il concetto di capitale sociale ha più di un secolo di vita. La sua prima apparizione risale al 1916, quando Lydia Hanifan definì capitale sociale «quegli elementi tangibili che contano più di ogni altra cosa nella vita quotidiana delle persone: la buona volontà, l'amicizia, la partecipazione e i rapporti sociali tra coloro che costituiscono un gruppo sociale. Se una persona entra in contatto con i suoi vicini, e questi a propria volta con altri vicini, si determina un'accumulazione di capitale sociale»[9], che può essere utilizzato per soddisfare le esigenze individuali e favorire un sostanziale miglioramento delle condizioni di vita dell'intera comunità.
Subito dopo l'idea scomparve dal dibattito, per riapparire episodicamente e senza particolare successo fino agli anni novanta, quando le ricerche di James Coleman (1988, 1990) sull'educazione e sulle interazioni sociali e quelle di Robert Putnam[10] (1993, 2000) sulla tradizione civica e il rendimento delle istituzioni hanno rapidamente guadagnato l'attenzione della comunità scientifica e del mondo politico.
Buona parte della letteratura sociologica, traendo ispirazione dal lavoro di Mark Granovetter (1973, 1985), Pierre Bourdieu (1980, 1986) e James Coleman (1988, 1990), si concentra soprattutto sul ruolo delle reti di relazioni interpersonali, riconoscendo la natura di risorsa collettiva del capitale sociale favorita dal coordinamento tra le azioni individuali.
Bourdieu definisce il capitale sociale «l'insieme delle relazioni sociali di cui dispone (e che può mobilitare) un agente o un gruppo di cui egli fa parte; queste relazioni sono contemporaneamente delle connessioni sociali e delle obbligazioni sociali a comportarsi in un certo modo e a scambiarsi determinate cose, generalmente inerenti all'occupazione di una posizione comune o collegata nella struttura sociale»[11].
Coleman considera alcuni aspetti delle interazioni sociali, capitale costituente risor-

9. Hanifan, 1916, 130.
10. Robert Putnam è senza dubbio il più noto tra gli autori che hanno scritto sul capitale sociale. Egli definisce il capitale sociale come «la fiducia, le norme che regolano la convivenza, e tutti gli elementi che migliorano l'efficienza dell'organizzazione sociale» permettendo alle persone di agire collettivamente grazie a un migliore coordinamento delle azioni individuali.
11. Marsiglia, 2002, 91-92.

se che, pur non essendo oggetto di scambio nel mercato, contribuiscono al perseguimento di fini individuali e collettivi, che possono assumere rilevanza economica.[12]
Come si nota le diverse interpretazioni di capitale sociale sembrano presentare un minimo comun denominatore che può essere identificato nel riferimento a un qualche tipo di relazioni e/o norme sociali – più precisamente, relazioni di conoscenza reciproca, collaborazione, fiducia tra i membri di una collettività e/o norme di comportamento in qualche modo cooperativo nei confronti degli altri membri o della collettività.
Detto questo, al fine di meglio interpretare le differenze esistenti tra le diverse definizioni, si può evidenziare come esse possano sostanzialmente essere classificate in due grandi gruppi. Quelle che riconoscono nel capitale sociale una risorsa collettiva e quelle che interpretano il concetto principalmente come una risorsa individuale.[13]
Il tentativo di questa parte del capitolo è quella di verificare la funzione reciproca dei due approcci e di ricondurli all'interno degli obiettivi del sistema di accoglienza resiliente.
Queste diverse interpretazioni confermano l'importanza della funzione dell'accoglienza sistemica quale promotrice di capitale sociale, in quanto capace di operare con logiche incrementali agite attraverso l'opera quotidiana della singola persona e attraverso tali effetti in azioni verso la comunità.
Come descritto precedentemente, la dimensione resiliente della prima fase dell'accoglienza progettuale, determina la sostenibilità dell'altra componente di processo finalizzata alla progressiva autonomia della persona protetta, ovvero quella del capitale sociale, senza soluzione di continuità. L'attenzione strategica al percorso di ricostruzione del sé, base prospettica di una vita accettabile, diviene la leva che mobilita risorse dal piano individuale al contesto socio-relazionale in cui la persona si trova ad agire.
Dunque un doppio profilo d'intervento: da un lato la persona e le strategie adottate per sviluppare le sue diverse reti di relazioni significative, dall'altro la ricerca delle complesse dinamiche che si determinano in un sistema di interazioni poco governate tra i diversi attori territoriali.
Sono diverse le ricerche e le analisi da cui trarre alcune riflessioni sul capitale sociale, così come diversi gli autori che si sono confrontati con questo tema - un contributo rilevante alla misurazione del capitale sociale nella sua dimensione strutturale, è proposto da Sabatini, soprattutto nell'ambito del capitale sociale di *bonding*[14] (ana-

12. Coleman: «Come altre forme di capitale, il capitale sociale è produttivo, rendendo possibile il raggiungimento di determinati fini che non sarebbero stati possibili in sua assenza. Come il capitale fisico e il capitale umano, il capitale sociale non è completamente fungibile, ma è fungibile solo rispetto a determinate attività. Una forma di capitale sociale, preziosa nel facilitare determinate azioni, può essere inutile o dannosa per altre».
13. Per un approfondimento in merito a tale distinzione: Degli Antoni G. (2003).
14. Con il termine "bonding social capital" si fa riferimento in genere a quei legami interpersonali che si formano all'interno di particolari gruppi (associazioni, partiti, confederazioni etc.) e che portano vantaggi esclusivamente ai membri di quei gruppi. Al contrario, si parla di "bridging e linking social capital" quando le relazioni sono tali da mettere in contatto partecipanti a gruppi e/o istituzioni differenti (collocati, rispettivamente, su un piano di parità ovvero su piani differenziati verticalmente) in modo da creare vantaggi reciproci e diffusi a livello di collettività (per un approfondimento di questi concetti si veda ad esempio: Gittell e Vidal 1998, Narayan 1999 e Sabatini 2005).

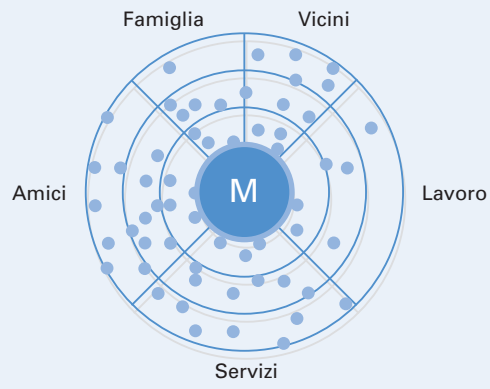
lizzato attraverso i legami familiari forti) e *bridging e linking* (attraverso i legami deboli tra amici, vicini e membri in organizzazioni volontarie).
L'opportunità di approfondire contenuti e valenza del capitale sociale soprattutto in contesti multiproblematici, nasce da una riflessione nata in seno all'Assessorato alla promozione dei servizi sociali e della salute del Comune di Roma, al fine di rendere più efficiente il proprio circuito di accoglienza per richiedenti e protetti internazionali.
Una necessità determinata non solo dal ridisegno dell'impianto programmatico ed organizzativo attraverso il quale l'amministrazione comunale affida ad organismi del privato sociale la gestione dei centri di accoglienza ma, soprattutto, per comprendere le dinamiche che hanno causato alcune disfunzionalità storiche nel modello di accoglienza territoriale.
Per comprendere empiricamente le modalità attraverso il quale si costruisce, implementa e consolida il patrimonio relazionale delle persone richiedenti e titolari di protezione internazionale presenti nel territorio romano, si è pensato di utilizzare lo sportello socio-legale di Programma integra (una organizzazione sociale che da anni svolge attività di progettazione e gestione di azioni di sistema per conto dell'amministrazione capitolina), per realizzare delle interviste mirate che permettessero di focalizzare l'attenzione sui meccanismi messi in campo dalle persone, per costruire delle significative relazioni necessarie per la qualità della propria vita.
Per questo sono state individuate e intervistate 50 persone richiedenti e titolari protezione internazionale e umanitaria, presenti nel territorio cittadino da meno di sei mesi, da due anni e da almeno sei anni, secondo un campione rappresentativo delle maggiori etnie ospitate nei 20 centri di accoglienza gestiti dall'Ufficio Immigrazione del Comune di Roma e tra coloro che nel passato avevano partecipato ad un percorso d'integrazione specifico.
Non è questa la sede per entrare nel merito dei risultati ottenuti, ma alcuni elementi emersi dal lavoro di analisi ci consentono di confermare come la dimensione qualitativa e quantitativa delle relazioni significative presenti nella rete sociale di una persona, costituiscano fattori determinanti per la riuscita del progetto migratorio e della sua sostenibilità nel tempo, indipendentemente dalla tipologia di progetti offerti dal sistema istituzionale.
La consapevolezza dell'importanza della struttura, della densità delle relazioni e del tipo di sostegno fornito dalle reti della persona, può consentire al sistema di accoglienza, attraverso gli operatori dei servizi, di calibrare il lavoro verso la creazione di un contesto relazionale in grado di accompagnare la persona al soddisfacimento dei propri bisogni e fabbisogni.
Orientare alla relazione un ambiente che sia disposto ad investire sulle capacità di una persona in stato di vulnerabilità, desiderosa di intraprendere e mantenere un percorso progettuale finalizzato all'autonomia, un ambiente che sta nel progetto e che con esso si evolve.
Questa calibratura tra la fase resiliente e quella più proiettata all'esterno di accompagnamento alla costruzione del capitale sociale, permette di non guardare con eccessivo anticipo alla prospettiva dell'autonomia socio-lavorativa della persona accolta. Uno sbilanciamento troppo anticipato verso una "offerta" di misure d'integrazione, può pro-

vocare la regressione del bisogno sino a far ritornare la persona nella condizione di utente focalizzato sulla domanda e su richieste esplicite di natura assistenziale.
Un attento lavoro di analisi delle reti relazionali anche embrionali, diviene cartina tornasole per il posizionamento del progetto di accoglienza in seno al contesto accogliente, e può consentire agli operatori dell'organismo gestore, di indirizzare i propri sforzi relazionali in un ambito che appare scoperto o non sufficientemente presidiato. Questa sembra una funzione tipica di tutoring sociale.

Figura 2

Per aiutarci a visualizzare la struttura delle reti relazionali significative di una persona, è stato utilizzato, adattandolo, lo strumento del diagramma di Todd che consente all'osservatore di cogliere alcune caratteristiche del capitale relazionale di colui che l'ha realizzato; tra gli scopi della ricerca vi era quello di verificare il ruolo giocato dal progetto di accoglienza nella strutturazione della rete e di come esso venisse considerato in funzione della realizzazione di capitale sociale.
Per questo è stato chiesto all'intervistato di indicare e collocare i nominativi delle persone singole o appartenenti ad organismi territoriali all'interno del disegno, ponendosi al centro dei cerchi, al fine di visualizzare il proprio patrimonio relazionale.
I diversi ambiti di interesse sono stati divisi in cluster (o porzioni di reti), in cui si può articolare una rete di sostegno, al fine di posizionare il singolo attore che ha favorito o è stato percepito come facilitatore relazionale per la ricerca di soluzioni alle diverse problematiche incontrate nella sua permanenza a Roma; gli ambiti proposti sono stati: amici, famiglia, vicini, lavoro, servizi.
La progressiva consapevolezza del bene relazionale posseduto o della sua scarsità, ha posto l'intervistato in relazione diretta non solo con i risultati ottenuti *con* quei nodi, ma quanto *da* quelle relazioni fosse progressivamente modificato il suo rapporto con il territorio e tutto ciò è interpretabile nel disegno.

Figura 3



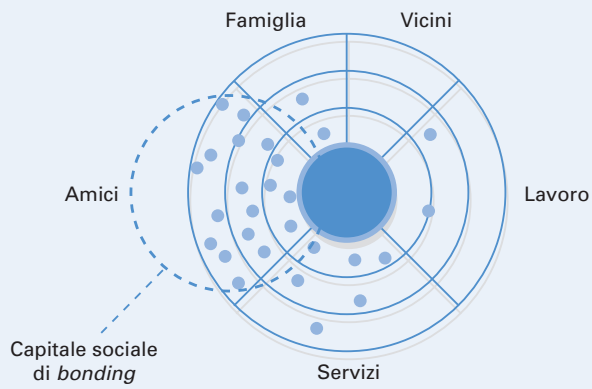
Il diagramma, semplificato e privo di riferimenti nominali, è stato realizzato con M., uomo singolo di 42 anni togolese presente in Italia da 6 anni con un livello d'istruzione paragonabile al quarto anno della scuola superiore italiana.
Dal racconto di questo disegno emerge chiaramente l'omogeneità della rete relazionale, la copertura e la buona densità in tutti i settori. M. ha dimostrato anche una discreta capacità descrittiva spazio-temporale del processo che ha determinato la struttura di questa rete, il valore e il posizionamento dei singoli nodi sono stati ben rappresentati, così come ha ben descritto le caratteristiche delle singole interazioni e le connessione tra esse.
Il processo di *gemmazione* di significative presenze nella vita di M., ha esulato dalla capacità del circuito di accoglienza formale di dare risposte concrete e misurabili in termini di progettualità per l'integrazione; tuttavia la fase di accoglienza è stata percepita come centrale per lo sviluppo di relazioni da cui avviare e rafforzare la propria rete. M. è uscito dal circuito per decorrenza termini ed ha uno status di rifugiato.
Pur nella consapevolezza che non molte risposte sono state prodotte direttamente dalle strutture di ospitalità, M. ha evidenziato come l'aver fruito di uno spazio fisico, psicologico e organizzativo accogliente fortemente centrato sulla relazione, sia stato un passo fondamentale per il suo processo d'integrazione; a riprova del valore attribuito al momento istituzionale, egli posiziona gli operatori dei centri nel cluster amici e non in quello dei servizi.
Sentirsi nell'accoglienza per un tempo congruo, ha consentito ad M. di investire progressivamente il suo tempo relazionale oltre che nell'elaborazione del suo vissuto, grazie al sostegno di psicologi del territorio, verso un *fare* con l'accoglienza investimento comunicazionale, andando oltre i cluster consolidati: amici/comunità/servizi "usati" per i bisogni primari, e approdare verso quelle aree della normalità, in primis quella del mondo del lavoro, tanto da accettare una precarietà pluriennale tipica dei lavori a basso contenuto professionale, anche perché sostenuto nella scelta dall'approvazione degli attori della sua rete.

Questa apertura di credito al contesto, ha consentito a M. di confrontarsi con persone e ambienti altri rispetto al circuito protetto di appartenenza, dove *essere riconosciuto*, per aggiungervi un valore in più, riconoscersi nel suo progetto, all'interno del suo territorio, con la sua nuova comunità.
Questa dimensione non più protetta, ha consolidato il desiderio di ricerca della normalità; il confronto quotidiano con *gli altri*, con storie e vissuti diversi ma come i suoi densi di complessità e sofferenza, ha richiesto di completare la sua mappa relazionale per orientarlo sempre più nel progetto di vita via via sempre più coerente.
Gli operatori/amici del centro, il datore e i colleghi di lavoro, hanno colto la disponibilità di M. a mettersi in gioco, a ripensarsi competente dentro il suo progetto e lo hanno accompagnato con logiche compartecipative e non sostitutive, nei passi di consolidamento del cammino di autonomia anche attraverso misure concrete.
Il diagramma dunque riflette questo processo, evidenziando come il successo migratorio di una persona non si realizza su logiche binarie domanda-offerta tra servizi per l'integrazione e utente/beneficiario: formazione-lavoro, lavoro-casa, accoglienza-integrazione, ma si co-realizza all'interno di un spazio progettuale sistemico poco frequentato dai progetti costruiti sulla misurazione di dati statistici (chi, cosa, quanto), rendicontati ad una committenza non facente parte del partenariato locale e molto spesso non presente nel medesimo contesto in cui si realizza l'intervento.
La possibilità che tra sistema accogliente e persona si coprogetti l'avvio del processo migratorio, posiziona il progetto all'interno di un territorio fisico, emotivo e cognitivo che si alimenta dal capitale sociale della singola persona che si rafforza a sua volta dall'insieme di relazioni della comunità. È l'effetto catalizzatore generato anche dai percorsi di successo realizzati da singoli o gruppi e dai risultati ottenuti dalla comunità nel fronteggiamento positivo di un problema che si è manifestato al suo interno.
Il disegno progettuale permette di orientare il *servizio* di accoglienza verso azioni e iniziative che rendano protagonista il sistema relazionale della persona con e nel territorio. Un processo circolare di rafforzamento e di scelta reciproca persona-contesto, attraverso una doppia matrice di ascolto e intervento: dalla persona al territorio e da esso nuovamente alla persona, che ripropone una celebre equazione di Lewin secondo la quale il comportamento è funzione sia delle persone che dell'ambiente.
Questa circolarità relazionale, è risultata come uno degli elementi vincenti tratto dalla narrazione di M. e fattore fondante del suo processo di stabilizzazione non solo nel territorio fisico ma nella scelta di adottare uno stile comunicativo aperto e di un agito sociale attivo, indispensabile per vivere una "normale complicata" cittadinanza sociale.
Questa possibilità di disporre di tempi e spazi relazionali "a misura" della persona avviatasi nella fase resiliente dell'accoglienza, ha reso autonomo M. nella costruzione della sua rete relazionale; ciò è ovviamente meno complicato da realizzare in contesti comunitari storicamente predisposti alla relazione e/o con un'organizzazione sociale coesa e propensa alla gestione delle problematicità che si possono manifestare al suo interno.

Ci sono situazioni dove questa predisposizione relazionale è meno presente per diverse ragioni: per la numerosità degli abitanti, per l'articolazione socio-demografica e l'estensione del territorio.
Ed è proprio in questi territori che si concentrano le maggiori criticità.
Mi riferisco ovviamente alle grandi aree metropolitane dove non solo è difficile governare le miriadi di variabili che determinano i complessi processi relazionali tra cittadini, ma è ancora più arduo trovare lo spazio da cui iniziare a creare le condizioni di un sistema resiliente capace di divenire un circuito virtuoso di relazioni capitalizzabili dall'intera comunità.
In questi territori complessi sono presenti diverse tipologie di ospitalità sia formali che informali, a volte complementari spesso antagoniste, condizione derivata non solo dalla carenza strutturale di posti in accoglienza sovvenzionata dallo Stato o dall'ente locale, ma anche per le caratteristiche dell'offerta istituzionale che si è concentrata prevalentemente su risposte di natura emergenziale.
Il numero crescente di domande di accoglienza soprattutto nelle grandi città, unito alla struttura assistenziale dell'offerta, ha determinato una strozzatura del sistema impedendo alle persone di procedere dalla condizione di assistiti a quello di soggetti autonomi. Questa disfunzionalità ha alimentato e continua ad alimentare un travaso dalla progettualità istituzionale verso situazioni informali di accoglienza precaria e autoreferenziale delle occupazioni, consolidando al contempo le lunghe liste di attesa per un primo ingresso nel sistema pubblico.
Ovviamente è difficile costruire in questi contesti multiproblematici le condizioni per un accoglienza resiliente diffusa e porre le basi per sviluppo di un capitale sociale promozionale dell'autonomia in grado di coinvolgere l'intera comunità, avvalorando la tesi che ha determinato la nascita e lo sviluppo del Sistema nazionale, di un'accoglienza diffusa capillarmente in contesti territoriali meglio attrezzati per garantire opportunità di realizzazione di progetti d'inclusione.
Se analizziamo sinteticamente gli avvenimenti in situazioni di accoglienza non resiliente, con produzione di capitale sociale di *bonding*, potremmo andare alla ricerca di risorse progettuali che ci possano consentire di aggredire il problema non tanto agendo sull'allargamento del cono d'ingresso dell'imbuto dell'accoglienza, quanto piuttosto a determinare un ampliamento qualitativo del collo d'uscita, sia in termini di velocizzazione dei processi di autonomia che di coinvolgimento dei diversi stakeholder che operano in un medesimo territorio.
Sempre più spesso nei contesti complessi, l'individuo interagisce quasi esclusivamente all'interno del gruppo o della cultura con la quale si rapporta, al fine di costruire e mantenere la propria identità sociale. Alcuni aspetti dell'acquisizione, del mantenimento e della contrattazione dell'identità possono rappresentare condizioni di tutela, soprattutto nei primi momenti di aggancio di queste comunità, per divenire criticità per lo "sgancio" necessario per la realizzazione di un percorso migratorio autonomo.
Ne consegue che, laddove il soggetto è in grado di attribuire un valore alla propria appartenenza, il senso di identità etnica può costituire tutela ed essere uno dei fattori che contribuiscono a favorire la resilienza della persona richiedente o titolare di protezione. Quando invece il gruppo è minoritario e fortemente stigmatizzato, il lega-

me con il proprio gruppo e la propria cultura può inferire con il senso di autostima e di autoefficacia costituendosi come elemento di criticità.
Ci aiuta nel ragionamento la figura 4 che rappresenta il disegno del racconto delle relazioni sviluppate a Roma da A., uomo singolo di 29 anni sudanese presente in Italia da 9 mesi con un livello d'istruzione paragonabile alla nostra scuola media inferiore.
Da questo disegno emerge chiaramente la disomogeneità e la scarsità dei nodi nella rete sociale personale di A., ovviamente il tempo di presenza nel territorio è una variabile importante. Le poche relazioni segnalate sono concentrate nei cluster identificabili con l'area dell'emergenza: amici e servizi (mensa, centro di accoglienza, Questura).

Figura 4



La densità di relazioni dell'area "amici", contiene tutte le potenziali criticità che potrebbero rendere difficile costruire un percorso di autonomia sociale soprattutto se si rafforzano e intensificano nel tempo.
Quell'insieme può divenire un meccanismo chiuso e imprigionante composto di fili e nodi quasi indistinguibili, generatore e consumatore di energie, vincoli affettivi ed emozionali tale da precludere l'avvio di significativi legami verso l'esterno, indispensabili per consegnare alla vita di A. un diverso orizzonte.
Tra le difficoltà di A. vi è quella di poter *scegliere* una vita fuori dal gruppo senza che questa venisse identificata come tradimento di un patto informale di convivenza, ma gli consentisse di (ri)provare un sentimento di fiducia e autoefficacia per la *buona scelta*. Questa difficoltà nel vedersi oltre, rappresenta l'ennesimo momento di stress vissuto all'interno di un'esistenza privata dell'incontro con un sistema accogliente resiliente, per una personalità che non dispone di suo di contenuti resilienti.
Anche A. come M. è passato dal circuito dell'accoglienza formale del Comune di Roma, entrandovi con la condizione di richiedente protezione e uscendovi per fine termine, con lo status acquisito, quindi, con una "garanzia" formale piena rispetto al suo

ingresso ma, ovviamente, non era questa la sola aspettativa né il valore aggiunto che si attendeva dal servizio.
Un valore aggiunto che A. non ha contribuito a realizzare o che il sistema non è stato capace di comprendere e aiutare a costituire tant'è che A. è transitato nell'accoglienza formale, uscendone con un patrimonio relazionale insufficientemente incrementato, ma con una sicurezza emotiva derivata da alcune amicizie nate nel centro con quattro conterranei, con i quali ha poi proseguito il percorso di stabilizzazione territoriale presso una struttura occupata abusivamente.
Questo gruppo si è inserito in uno spazio di accoglienza informale storicamente strutturato, contenente forme gerarchiche consolidate e procedure di negoziazione sulla disponibilità degli spazi alloggiativi tra vecchi e nuovi arrivati. Un ambiente sostanzialmente privo di regole di convivenza in cui il gruppo dei cinque è divenuto a sua volta rete di richiamo per altre persone della stessa etnia. Questo spazio ha progressivamente rappresentato, come dichiarato da A., l'unico luogo sicuro di vicinanza tra pari, di ascolto e aiuto, perché non governato dall'esterno attraverso operatori e modelli gestionali lontani, dai codici culturali e dai bisogni reali o percepiti tali dalle persone.
Eppure questi luoghi autogestiti offrono condizioni igienico-sanitarie assai precarie, complicati meccanismi di interazione intra ed extragruppo, una gestione della privacy complessa e destabilizzante. In sostanza spazi vissuti da vite separate da luoghi e da un tempo socializzante, distinti per forma e collocazione logistica, distanti dalla vita degli altri cittadini.
Inoltre, dalla narrazione degli eventi che hanno portato A. a consolidare delle relazioni escludenti dal contesto esterno allo spazio occupato, appare evidente il senso di frustrazione e sconfitta per non avere realizzato rapidamente un percorso migratorio di successo, ciò ha rafforzato un senso di deresponsabilizzazione rispetto alle proprie scelte e proiettato la colpa esclusivamente all'esterno, verso *quelli* che non hanno saputo o voluto comprendere le *sue* difficoltà e i *suoi* bisogni.
Un meccanismo di avvitamento sempre più soffocante su problemi e questioni che hanno privato A. della capacità di mobilitarsi verso una ricerca di opportunità e soluzioni innovative rispetto allo status quo.
Come intervenire in contesti così complessi al fine di sostenere le persone nella costruzione di un proprio patrimonio relazionale ed evitare la radicalizzazione di condizioni di marginalità sociale?

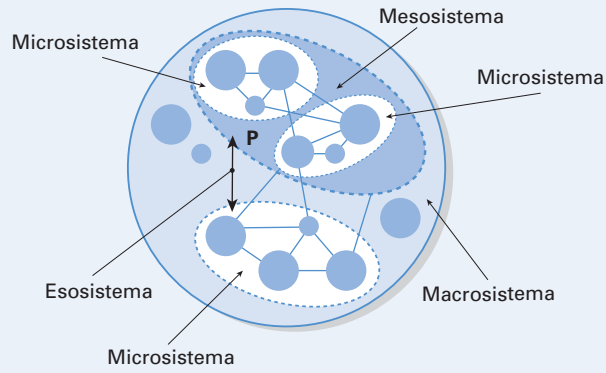
3
L'interazione tra i sistemi territoriali il consolidamento

Possibili input per affrontare situazioni di marginalità relazionale che potrebbero cronicizzarsi, possono essere colti dalla lettura di alcuni autori come Bronfenbrenner, Moen, Edler e Luschen che hanno ritenuto importante sottolineare come l'ambiente debba essere concettualizzato a livelli multipli che si influenzano reciprocamente, e che possono rendere possibile trasformare progressivamente un capitale sociale di bonding come quello di A., in una rete relazionale ampia ed omogenea in grado di sostenere la persona e il suo progetto di autonomia sociale come quello realizzato da M.
Bronfenbrenner[15], propone degli stimoli agli studiosi dello sviluppo umano a progettare e attuare esperimenti di trasformazione finalizzati non tanto alla verifica di ipotesi, quanto piuttosto alla scoperta delle opportunità presenti nell'ambiente e della notevole capacità degli esseri umani di rispondere in modo costruttivo e spesso progressivo alle modificazioni introdotte, attraverso meccanismi di transizione e interazioni dinamiche.

La persona e il suo ambiente si trasformano in modo reciproco e cumulativo, così da consentire di spostare il focus degli interventi dal livello degli indicatori al livello dei processi. Questa continuo scambio prevede il cambiamento e la progressiva differenziazione e organizzazione del sistema.
Così che il comportamento dell'individuo è funzione sia delle caratteristiche della persona che di quelle dell'ambiente.
Il pensiero di Bronfenbrenner, grazie alla sua articolata e rigorosa impostazione, ha generato una serie di contributi interessanti non solo dal punto di vista della comprensione dello sviluppo individuale, ma soprattutto di quella del ruolo dei contesti.[16]
Il nucleo della sua teoria sullo "sviluppo *nel* contesto", o ecologia dello sviluppo umano, consiste in una serie di strutture concentriche raggruppate come "scatole cinesi" che definisce micro, meso, eso e macrosistemi.

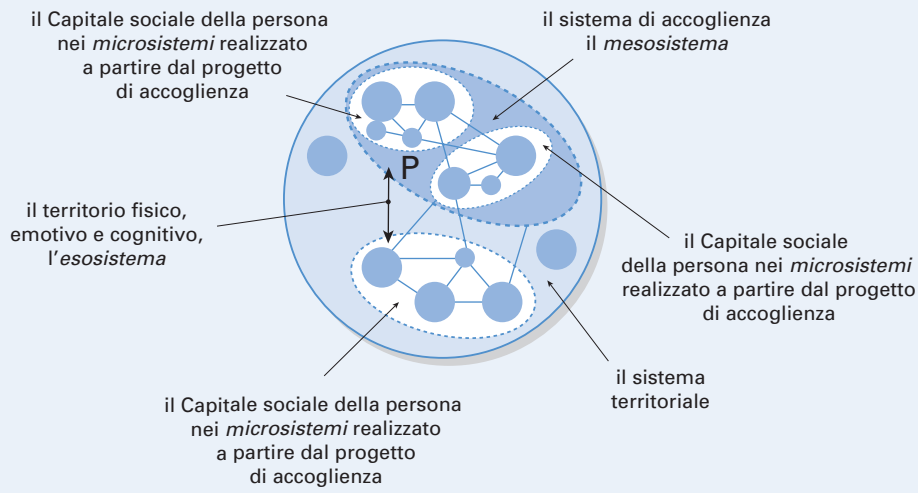
15. Bronfenbrenner 1979
16. Moen et altri, 1995

Figura 5



Il *microsistema* è il complesso di relazioni in cui una persona ha esperienza immediata e include gli oggetti e le persone con le quali il soggetto interagisce nell'ambiente, come pure la complessa serie di connessioni tra gli altri soggetti che si svolgono in quell'ambiente.
Il *mesosistema* è definito come l'insieme dei legami che esistono tra due o più microsistemi o ambienti che una persona frequenta o frequenterà. Bronfenbrenner ha sviluppato una serie di ipotesi circa il ruolo svolto dal mesosistema, secondo cui lo sviluppo di un individuo sarebbe favorito se gli ambienti nei quali è coinvolto risultano connessi tra loro.
L'*esosistema* è costituito dalle interconnessioni tra quei sistemi di cui una persona ha esperienza diretta (micro e mesosistemi) e quelli in cui può anche non entrare mai, ma che tuttavia influenzano ciò che succede nel suo ambiente immediato.
Un *macrosistema* è costituito dal più ampio modello ideologico, normativo e organizzativo delle istituzioni sociali, caratterizzato, per esempio, dall'appartenenza a una particolare classe sociale, gruppo etnico o culturale. Bronfenbrenner riconosce l'influenza dell'ambiente socio culturale sulla persona e viceversa per spiegare la possibilità di cambiamento sociale.
Provando a trasferire questa complessa architettura al nostro modello di accoglienza, notiamo come i diversi sistemi possano essere trasferiti all'interno dello schema di realizzazione di un progetto territoriale con le implicazioni che tale impostazione può rappresentare (figura 6).
Di fatto il *microsistema* rappresenta la rete di significative interazioni tra l'attore e le azioni realizzate all'interno di un territorio fisico, emotivo e cognitivo, che, come detto, determina già in fase di costituzione del progetto migratorio, qualità e sostenibilità futura. Dell'importanza di questo fase nel e dal progetto di accoglienza abbiamo già accennato.
Interessante è l'idea dello spazio d'intersezione tra ambienti anche non omogenei che operano e concorrono a definire le relazioni di una persona, anche quando questa non

Figura 6



si è attivata per fruirne. Il *mesosistema* rappresenta la nostra *rete silenziosa*, la cui latenza è potenziale garanzia per la realizzazione di qualsiasi obiettivo progettuale. Un investimento relazionale verso uno qualsiasi di questi sottosistemi può determinare un beneficio diretto per gli altri.

Questo disegno di relazioni invisibili è presente nella vita di ognuno di noi ma per palesarsi, ha bisogno, spesso, di un evento esterno attivante che solleciti l'individuo a ricercarsi oltre il noto e ogni nuova scoperta e ogni nuovo progresso sono in fondo un'esplorazione del sé.

Per connettersi a questa struttura, è necessario un passaggio consapevole, prima verso se stessi, poi nei confronti della comunità, condividendo il proprio desiderio/progetto di mettere in campo una sincera volontà di canalizzare le risorse disponibili verso quel nuovo spazio relazionale.

Il complesso di relazioni disponibili nel sistema territoriale, chiama dunque attori istituzionali, sociali ed economici, a rivedere le logiche sia della fase programmatica che di quelle attuative degli interventi, anche di quelle che hanno come contenuti centrali la promozione del benessere dell'intera comunità.

Per aderire a questa proposta di intervento strutturata su connessioni relazionali multiple, è necessario che gli attori territoriali abbandonino modalità autoreferenziali consumatrici di risorse e tempi.

L'autoreferenzialità disciplinare (istituzioni, privato sociale, mondo del lavoro e della formazione) tende a separare i contesti, anche se essi offrono al suo interno densità di significati soggettivi e molteplicità di risorse oggettive, ma che per tale impostazione tendono ad esaurirsi per il non corretto "utilizzo" e per la mancanza di cura.

Proprio *il prendersi cura* del territorio rappresenta uno degli elementi su cui si può saldare l'incontro tra la persona accolta e il progetto accogliente. Un contenuto relazionale ad alto valore innovativo, in grado di alimentare quel protagonismo della responsabilità, la leva efficiente che può mettere in discussione prassi metodologiche consolidate dai modelli di accoglienza sempre meno coerenti con l'evoluzione della società.
Questo sistema virtuoso di interconnessioni strutturali non prevede un beneficiario ultimo e un committente pagatore, ma richiama a promuovere una diversa consapevolezza da governare con la comunità senza modelli gerarchici. La regola implicita è nel rispetto delle storie di ognuno e del valore insito nelle relazioni che rappresentano un accordo profondo, non sempre facile da accettare, per i cittadini di una comunità in continua trasformazione.
Dunque interistituzionalità nelle logiche di pianificazione, interdisciplinarietà come disegno progettuale, logiche sistemiche nel fronteggiamento delle multiproblematicità che si manifestano nel territorio, condizioni da realizzare in tutte la fasi in cui si realizza anche un progetto territoriale: accoglienza, educazione, formazione, lavoro, casa, socializzazione.
Le conseguenze di tale impostazione si riflettono su un clima sociale dinamico dove le relazioni sono costituite dagli elementi della coesione, delle solidarietà e del coinvolgimento attivo, in grado di promuovere lo sviluppo personale nel senso dell'autonomia, della crescita individuale e collettiva, necessarie per la stabilità e al contempo per il cambiamento del sistema: regole, aspettative, strategie.
Sfida ancora più complessa appare quella del cambiamento delle logiche che intervengono nell'*esosistema*.
Le caratteristiche degli spazi interazionali tra microsistemi che coinvolgono interessi e bisogni delle persone, è presumibile possano essere disegnate in una mappa da parte di ogni contesto territoriale, ma come notoriamente ricordato da Gregory Bateson[17]: "la mappa non è il territorio e le regole di codifica con le quali si fa la mappa e la si 'legge' non sono la mappa".
Accanto a questa complessità ve ne sono altre che attengono ad una mancanza di direzione e orientamento sociale, soprattutto quando *quel* qualcosa non si è mai ritenuto dovesse esserci.
Questa inconsapevole assenza che non riesce a mettere in moto azioni programmatiche e progettuali, la si riscontra, prevalentemente nei contesti delle grandi aree metropolitane.
Se prendiamo ad esempio le politiche per la promozione dell'autonomia sociale delle persone vulnerabili, realizzate dai diversi attori detentori delle competenze o delle azioni dirette, emerge con chiarezza il ripetersi di meccanismi operativi obsoleti non più in linea con il fabbisogno delle persone e della reale sostenibilità per il sistema locale.
L'inerzia programmatica con cui si interpretano e si affrontano le crescenti complessità che interessano le comunità, confermano la caratteristica di un sistema sociale composto da sistemi chiusi che non scambiano energie ne tra loro ne con il mondo esterno.

17. Bateson 1977.

Questi sistemi di cui parla Bronfenbrenner: educativo, economico, politico, governativo, religioso, hanno in sé la grande possibilità di influenzare non solo gli assetti relazionali e locali, ma di ridefinire le strutture su cui si svilupperà la società per le prossime generazioni.
Dunque, se assumiamo l'idea che l'accoglienza istituzionale nelle sue varie articolazioni territoriali, sia parte strutturale dell'*esosistema* e quindi componente paritaria degli altri sistemi, è possibile valorizzarne le potenzialità a vantaggio dell'intera configurazione sociale, a patto che si abbia la volontà e l'interesse di reimpostare la logica del modello su una struttura di servizi permanenti e integrati e non, come sottolineato, su un impianto gestito prevalentemente per progetti.
Se la stessa impostazione di precarietà funzionale, fosse consegnata al sistema scolastico di una città, chiamando ogni anno gli attori a confrontarsi con una proposta per avere la possibilità di garantire efficienza ed efficacia all'offerta educativa, guarderemmo a questo universo con sospetto e scarsa credibilità, magari tollerando la presenza di un "mercato" parallelo non governato ma capace di colmare la disfunzione del modello.
Quindi stabilità programmatica e operativa rappresentano elementi determinanti per la qualità di un sistema aperto che interagisce e scambia energie sia all'interno che al suo esterno. Ciò consente di agire e reagire per mantenere stati di equilibrio anche a fronte di eventi non previsti e soprattutto, non si rivolge ad un fine unico.
Possiamo dire che nonostante le difficoltà contingenti, il Ministero dell'Interno in questi ultimi anni si sia avvicinato a questa proposta di stabilizzazione nel pensare allo struttura dello SPRAR.
Oggi abbiamo una necessità non più prorogabile di creare un link tra sistemi territoriali: scolastico, formazione regionale, accoglienza e lavoro, se davvero vogliamo investire nella stabilità evolutiva dei contesti territoriali e accompagnare il processo di stabilizzazione dell'immigrazione nel nostro Paese.
Questa nuova assunzione di responsabilità consente inoltre di ottimizzare le risorse strumentali, professionali ed economiche che sono presenti in un territorio e di rispondere a quell'esigenza ribadita in tutti i documenti programmatici (non ultimo il Piano per l'integrazione e la sicurezza "Identità e incontro"[18], approvato dal Consiglio dei Ministri il 10 giugno 2010) che definiscono la centralità della persona, una necessità strategica per l'evoluzione della nostra società.
Una centralità così elaborata a livello sistemico, permetterebbe alla persona di: "… sentirsi in un senso etico molto profondo, responsabile non solo dei propri sogni, o delle proprie aspirazioni mancate, ma, molto più in generale, anche del mondo conosciuto e della realtà creata dall'avverarsi delle proprie profezie, richiamando il concetto della responsabilità totale che significherebbe anche libertà totale. Chiunque fosse consapevole di essere l'artefice della propria realtà, sarebbe egualmente consapevole della possibilità, sempre immanente di costruirla in modo diverso[19]".

18. Piano per l'integrazione e la sicurezza "Identità e incontro" (2010) – Ministero dell'Interno, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
19. Watzlawick, 1981.

La questione strategica è ora l'individuazione del "chi" e da "dove" attivare questo meccanismo a forte connotazione territorialistica, che contiene tutti i presupposti di elaborazione programmatica tipica di accordi nazionali intersettoriali.
Partiamo dal dove. I sistemi all'interno dell'eso, del meso e del microsistema si influenzano reciprocamente. Innestare una modifica all'interno di uno di essi, può produrre un effetto non lineare, di contaminazione degli altri sistemi, determinando un successivo adattamento, così come avviene per tutti i sistemi viventi.
Questa doppia direzionalità dei processi di cambiamento e adattamento, si misura sia verso l'interno (la persona e le sue relazioni) che all'esterno nel macrosistema. Tenendo conto delle complesse dinamiche temporali, non definibili *ex ante* all'atto delle necessarie riconfigurazioni progettuali del modello territoriale, si può arrivare a influenzare convinzioni e valori della cultura complessiva in cui sono inseriti i precedenti sistemi.
Quindi, se la committenza degli interventi di accoglienza (Ministero dell'Interno e l'Anci relativamente allo SPRAR o l'ente locale per quello che riguarda il suo circuito) si predisponesse a promuovere accordi organici di natura interistituzionale e interdisciplinare tra il sistema della formazione regionale e il modo del lavoro, ad esempio, sarebbe possibile identificare con più certezza quantità e qualità dei profili professionali necessari al sistema produttivo locale e adattare il catalogo della formazione alle esigenze emerse tanto nei contenuti che nei tempi di attuazione.
Ciò richiederebbe di individuare *a monte* dell'ingresso nel circuito di accoglienza, la persona più "adatta" ad un determinato territorio, per competenze possedute, per il profilo familiare e per le aspettative di vita, così da rappresentare una precondizione *a valle* per una possibile risposta ad un fabbisogno locale produttivo, sociale e culturale.
Altra proposta di interazione qualitativa tra sistemi locali operanti nell'esosistema, potrebbe essere quella di produrre *conoscenza integrata*, monitorando le caratteristiche dell'impatto prodotto da un progetto di accoglienza nel territorio.
Ad esempio, la ricaduta nell'ambito del sistema scolastico educativo e formativo prodotta da un progetto di accoglienza, le modalità di utilizzo dei servizi socio-sanitari del territorio di riferimento, oppure le caratteristiche della mobilità intra ed extraterritoriale.
A puro titolo esemplificativo prendiamo la situazione del CARA di Castelnuovo di Porto in provincia di Roma che ha "portato" sul territorio 600 persone a fronte di una popolazione residente intorno alle 8.000 unità e una superficie di poco superiore ai 30kmq; sarebbe interessante se i diversi sistemi che operano sul medesimo territorio con apparenti fini diversi, concorressero all'analisi dell'impatto determinato nella comunità dalla presenza delle persona accolte.
Dunque, "conoscere per deliberare" è la famosa frase che pronunciò Luigi Einaudi contro la fretta di chi vuol fare per smania di fare, per impulso della folla e non si cura dell'accuratezza delle proposte che avanza[20].
Individuare il "dove" avviare il mutamento dei modelli territoriali di accoglienza a livello di *mesosistema,* significa dunque interagire in modo strategico con le altre com-

20. Luigi Einaudi, Prediche inutili, Opere di Luigi Einaudi, volume secondo, Einaudi, Torino, 1964 (prima ed. 1956), pp. 3-14.

ponenti del sistema, porre in campo programmi e strumenti per le ragioni e i vantaggi reciproci (razionalizzazione/valorizzazione), e condividere una via per l'uscita dall'isolamento relazionale, emotivo e organizzativo dei singoli attori.
Ma con "chi" realizzare un processo d'innovazione sistemica?
È sempre più incalzante la richiesta proveniente da ampie fasce di cittadinanza di operare sostanziali cambiamenti nel modus operandi di organizzazioni istituzionali e private che svolgono una funzione pubblica.
L'esperienza nei confronti del cambiamento ha necessità di nuovi confini ben più ampi delle aule di formazione. È un processo che nasce e si incardina nel tessuto quotidiano dove i crescenti squilibri sociali generano e riassorbono nuovi bisogni che poi riemergono nel tempo in forme sempre più articolate.
Orientarsi per comprendere e intervenire è spesso delegato a coloro che, nella filiera organizzativa, vengono considerati i terminali operativi del sistema e che si trovano a vivere nella costante fatica di dover elaborare il lutto per esperienze professionali e occupazionali che si concludono assai rapidamente (condizione che riguarda quasi esclusivamente gli operatori delle organizzazioni del privato sociale), o a gestire nuove e complicate relazioni che necessiterebbero di competenze trasversali aggiornate (il riferimento è agli operatori pubblici).
Come abbiamo visto nel corso del capitolo, il cambiamento non è un episodio localizzato nel tempo e nello spazio fisico, attribuibile ad una categoria specifica di interventi o professionalità, ma necessita di attivare logiche resilienti oltre i progetti di accoglienza.
Promuovere modalità innovative nella costituzione di capitale sociale dei singoli e delle organizzazioni territoriali, facilita la gestione delle complesse interazioni che si generano tra sottosistemi locali.
Per questo una mentalità sistemica deve essere la struttura portante dell'attività professionale degli operatori dei sistemi territoriali di accoglienza.
Organizzare attività che prevedono scambi relazionali intensi e prolungati, deve porre al centro degli interessi dell'organizzazione promotrice degli interventi, le caratteristiche delle professionalità coinvolte, le loro motivazioni, le capacità creative, le relazioni interpersonali, i loro "problemi", al fine di valorizzarne competenze e capacità permettendo di andare ben oltre il ruolo di operatore dell'accoglienza.
La crescente complessità ambientale, come detto, richiede alle organizzazioni maggiore attenzione ai mutamenti che si verificano al suo interno. È necessario un doppio profilo di risposta: da un lato la specializzazione di compiti, ruoli e funzioni, dall'altro la necessità di una crescente trasversalità dei saperi e delle competenze. A sua volta la qualità, l'efficacia e la sinergia delle azioni dei singoli, sono fortemente condizionate, oltre che dalla creatività e determinazione individuali, anche dalla cultura organizzativa intesa come la sintesi dei valori e delle norme che regolano i processi organizzativi.
Per questo un sistema territoriale che realizza un progetto di accoglienza, non può più ipotizzare percorsi formativi distinti e distanti tra il pubblico e il privato, realizzati per giunta una tantum, ma è necessario un nuovo impianto del sapere, permanente, integrato e territoriale non più prodotto all'interno di singole organizzazioni ma nell'ambito di contesti sociali e disciplinari più ampi.

Le professionalità e le esperienze di un territorio, non potranno più essere un investimento esclusivo dell'attore sociale produttore/utilizzatore di forza lavoro, ma divenire patrimonio da spendere per e dalla comunità nel suo complesso. Non si tratta di una considerazione utopica, se per utopia non s'intenda la sottovalutazione dei meccanismi del mercato del lavoro e della logica degli affidamenti dal pubblico verso terzi.
Utopia è la consapevolezza delle potenzialità disponibili in tanti sistemi territoriali di accoglienza densi di numerosissime professionalità. L'utopia sta nel considerare il capitale professionale, umano e relazionale, come il volano di quel cambiamento in grado di modificare non solo la qualità dei singoli progetti territoriali ma anche le relazioni ed i pesi progettuali tra i diversi sottosistemi descritti.
Una necessaria ricalibratura dei pesi progettuali in un territorio, ha bisogno di operatori capaci di gestire l'unicità e la complessità delle situazioni, a volte in modo empirico, ben sapendo che la conoscenza professionalizzata non può essere del tutto preesistente all'azione ma questa deve essere costruita anche nel dialogo con la situazione; per questo le esperienze professionali possono divenire, attraverso la riflessività, importanti fonti di rinnovamento del modo di pensare, di lavorare e di vivere.
In conclusione, il percorso che ho cercato di disegnare, nasce dalla necessità di costruire un sistema di accoglienza territoriale integrato dove la persona, gli attori, gli spazi sociali organizzati e le esperienze informali, possano rappresentare un unico ambiente d'intervento, non solo per la compresenza nello stesso contesto, ma per l'opportunità di influenzarsi reciprocamente, determinando in tal modo le caratteristiche del sistema in interazione sia in senso evolutivo che, se non coordinato, degenerativo.
Al centro di questo sistema complesso c'è la persona: il rifugiato, l'operatore, l'amministratore locale, l'imprenditore, il cittadino, ecc., non solo in senso ecologico, ma in ragione della forza prodotta dalle relazioni e dalla naturale vocazione sociale che contraddistingue l'uomo che, se realmente valorizzata e concepita anche "economicamente", può essere in grado di esprimere capitale sociale illimitato: patrimonio incrementale fruibile non solo dalla comunità di riferimento ma anche da quelle che al momento non ne beneficiano direttamente.
Infine il ruolo degli operatori di questi sistemi territoriali di accoglienza, dovrà orientarsi sempre più verso la comunità, una funzione di *tutoring sociale* in grado di prendere in carico bisogni e fabbisogni della persona presente nel progetto e promuoverne l'ingresso all'interno della comunità. Un'importante responsabilità di agente di sostegno relazionale nella fasi iniziali del percorso d'inserimento e di monitoraggio durante il consolidamento del processo integrativo.
In fondo come scrive Susan Oyama: "La nostra responsabilità non è quella di creatori assoluti che portano ordine dove prima regnava il caos. Piuttosto, la nostra costruzione è reciproca e si verifica mediante un'intima relazione … Le nostre responsabilità cognitive ed etiche sono fondate sulla nostra *abilità-di-rispondere*, la nostra capacità di conoscere e di fare, il nostro coinvolgimento attivo nella conoscenza e nella riflessione"[21].

21. Susan Oyama, *L'occhio dell'evoluzione*, Giovanni Fioriti Editore 2004, p. 151.

Bibliografia

Bagnasco, A. (2002), "Teoria del capitale sociale e political economy comparata", in Bagnasco, A., Piselli, F., Pizzorno, A., Trigilia, C., Capitale sociale: istruzioni per l'uso, Bologna, Il Mulino.

Bandura, A. (1999), Self-efficacy: Toward a unifying theory of behavioural change, in R.F. Baumeister (a cura di) The self in social psychology. Key reading in social psychology, Philadelphia: Psychology Press/taylor & Francis, 285 - 298

Bateson, G. (1977), Verso un'ecologia della mente, Milano, Adelphi,

Bourdieu, P. (1986), The Forms of Capital, in John G. Richardson (a cura di), Handbook of Theory and Research in the Sociology of Education, New York, Greenwald Press.

Bourdieu, P. (1980), Le capital social. Notes provisoires, Actes, n. 31, 2-3.

Castelletti, P. (2006), La metafora della resilienza: dalla psicologia clinica alla psicologia dell'assistenza umanitaria e della cooperazione, Nuove tendenze della psicologia, 4(2) 211 - 233

Coleman, J. (1990), Foundations of Social Theory, Cambridge, Harvard University Press.

Degli Antoni, G. (2003), Capitale sociale e knowledge society: il ruolo del capitale sociale nel processo di creazione della conoscenza, in "Quaderni di Economia del Lavoro 76/77", Milano, Franco Angeli.

Fukuyama, F. (1995), Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity, London, Penguin (tr. it. Fukuyama F., Fiducia, Milano, Rizzoli, 1996)

Granovetter, M. (1973), "The Strength Of Weak Ties", in American Journal of Sociology, 78, pp. 1360-80.

Granovetter, M. (1985), "Economic Action And Social Structure: The Problem Of Embeddedness", in American Journal of Sociology, n. 91, pp. 481-510.

Luthar, S.S., Cicchetti D., Becher B. (2000), The Construct of resilience: A critical evaluation ad guidelines for future work, Child Development, 71, 543 - 562

Manyena, S.B. (2006), The concept of resilience revisited, Disasters 30(4) 433 - 450

Masten, A.S. (2001), Ordinary magic: Resilience processes in development, American Psychologist, 56, 227 - 238

Putnam, R. (1993), Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton University Press, (tr. it. La tradizione civica nelle regioni italiane, Milano, Arnoldo Mondatori Editore, 1994)

Sabatini F.(2005), Measuring Social Capital in Italy, Working Paper n.12, Facoltà di Economia dell'Università di Bologna, sede di Forlì, Corso di Laurea in Economia delle Imprese Cooperative e delle Organizzazioni Non profit, http://www.aiccon.it/file/convdoc/n.12.pdf

Saggion, M. e Cimagalli, F. (2010 a cura di) "Mete Urbane e Paesaggi Umani" – reti e sistemi di integrazione dei rifugiati a Roma. Aracne Roma

Vanistendael, S., Lecomte, J (2000) Le bonheur est toujours possibile. Costruire le résilience, Paris : Bayard Culture

Conclusioni

di **Luca Pacini**
Responsabile Area Welfare, Scuola
e Immigrazione dell'ANCI

Ad ogni anniversario di una storia viene spontaneo parlare di bilanci. Siamo al decennale di un'esperienza che facendo tesoro di un lavoro che partito principalmente dal territorio in accordo con il Ministero dell'Interno e il terzo settore ha dato risposta ad un'esigenza importante: quella di creare un grande sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. Prima del 2000, ovvero prima della nascita del Programma Nazionale Asilo poi SPRAR, l'Italia era chiamato dall'Europa "il paese colabrodo" perché le persone vi transitavano per poi dirigersi verso altri paesi europei, soprattutto del Nord, con strumenti di accoglienza, che all'epoca di certo noi non possedevamo.
Con l'entrata in vigore nel 1998 della Convenzione di Dublino, che ha trasformato l'Italia da paese di passaggio a paese di accoglienza, è balzata agli occhi l'esigenza, ormai improrogabile, di creare un sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati. Il modello iniziale adottato, ovvero il PNA, si è andato perfezionando negli anni grazie ad un'evoluzione naturale arrivando a trasferire le proprie competenze e la propria esperienza nello SPRAR, trasformandosi, con il passare degli anni, in un vero e proprio sistema capace di accogliere e integrare. Un sistema che ancora presenta dei margini di miglioramento, ma che rappresenta senza ombra di dubbio un' esperienza altamente positiva non solo a livello italiano ma soprattutto europeo.
È tempo dunque di bilanci sì, ma dopo dieci anni dobbiamo riflettere innanzitutto sulle prospettive di sviluppo di questo Sistema. Il Rapporto richiama e descrive ampiamente le cosiddette parole chiave per il futuro: analisi, stabilità e sviluppo. Queste sono le parole che a nostro parere devono divenire le linee guida, i binari che dobbiamo seguire per rilanciare e stabilizzare il nostro modello. Partiamo dunque da un lavoro di analisi profondo, frutto di un impegno continuo che ha permesso una serie di sperimentazioni che hanno portato alla creazione di modelli di accoglienza e protezione sempre più elevati. Una ricerca che ci ha permesso di replicare quindi in modo quasi immediato alle nuove direttive europee sugli standard di accoglienza e di realizzare un obiettivo fondamentale di quella che, nata come una semplice idea, si è poi sviluppata e stabilizzata rendendo lo SPRAR l'unico sistema di accoglienza e protezione in Italia per i richiedenti asilo e rifugiati.
Tra le peculiarità che contraddistinguono lo SPRAR, trova un posto di primaria importanza la garanzia del rapporto tra stato centrale e comunità locali: comuni, province e terzo settore. Siamo riusciti a mantenere, in un quadro di responsabilità precise e attraverso un percorso condiviso, la scelta di aver posto come enti territoriali responsabili il comune e la provincia. Questo ha conferito stabilità alle azioni, permettendo di programmare e offrire un percorso di inserimento sociale. In questi anni

si è data anche maggiore dignità alla parola accoglienza nella sua duplice accezione di protezione come richiama il nome del Programma e integrazione. Parola quest'ultima spesso abusata ma che per noi ha un significato e un contenuto estremamente preciso. I richiedenti asilo e rifugiati, sono prima di tutto persone con un vissuto importante e traumatico. Nell'ambito delle nostre attività si cerca di riportare ad una dimensione di normalità la loro vita. In questa fase il sistema di welfare nazionale, che ricordiamo è la somma di tanti sistemi di welfare locali, tenta di assicurare un corretto inserimento. Perché, al di là delle parole contenute nelle linee guida su tutto il percorso di inserimento, di protezione, di acquisizione di strumenti di crescita personale, si arriva sempre a un punto: l'autonomia della persona; che non è altro che riporre all'attenzione di tutti la sua centralità, liberandola dalla propria condizione di rifugiato a vita e offrendole un percorso sociale, che non gli faccia dimenticare il passato in un processo di assimilazione, ma che gli permetta di vivere una nuova vita, una vita "normale" mettendo a frutto le proprie capacità, il proprio bagaglio culturale e formativo come le proprie competenze.
Permettetemi a questo punto un inciso: questo sistema come abbiamo sempre detto come ANCI è un sistema di tutti. Per tutti intendo tutti gli attori che ne fanno parte: le persone accolte, lo stato centrale, i comuni, il terzo settore. Insieme abbiamo fatto un percorso sperimentale e insieme siamo cresciuti. È necessario per me ringraziare tutti quelli che hanno partecipato a vario titolo. Il sistema è fatto di persone, di amministratori, di dirigenti di comuni, dei singoli beneficiari che hanno creduto e che ogni giorno credono in noi. Ma è fatto soprattutto dei tanti operatori che sempre, e a volte con poche gratificazioni, continuano costantemente a fare il proprio lavoro con dedizione, dando un contributo fondamentale alla crescita di queste persone e dell'intero Sistema. Grazie a tutti quelli che sono con noi fin dall'inizio, a quelli che in passato hanno dato un grande contributo nel rispetto del proprio ruolo e della propria funzione; a chi attualmente fa questo lavoro a volte difficile e chi in futuro ci accompagnerà per far funzionare e perfezionare questo sistema.
Il lavoro di analisi come si diceva va quindi ampliato, è necessario sempre di più accompagnare l' analisi con un monitoraggio delle attività, con un lavoro teso a stabilizzare sempre più il programma. Per la prima volta il bando è triennale; questo si traduce nella possibilità per Comuni e territori di pianificare meglio gli interventi mettendo sul tavolo strumenti adeguati a rispondere a una prova molto importante, la costruzione di percorsi di inserimento sociale dove la protezione e l'integrazione di questa delicata e particolare categoria di immigrati venga al primo posto. Partire allora dalla possibilità di poter fruire di servizi sociali in generale sempre più universalistici e non ghettizzanti. Questa ancora la sfida: restituire la dignità alle persone, dignità di cittadini in una società che ne valorizzi le potenzialità e che li faccia diventare parte integrante della nostra comunità, arricchendola.

Allegato Statistico

Tab. 1a Enti attuatori dei progetti territoriali SPRAR 2009-2010 (segue)			
Comuni attuatori progetti territoriali 2009-2010	**Posti finanziati FNPSA**	**Posti categoria Ordinaria**	**Posti categoria Vulnerabile**
Acireale	20	20	
Acquapendente	15	15	
Agrigento	25	25	
Agrigento-Vln	25		25
Alessandria Provincia	15	15	
Alice Bel Colle	15	15	
Ancona	25	25	
Ancona-Vln	20		20
Ancona Provincia-Vln	15		15
Arezzo	15	15	
Ascoli Piceno Provincia-Vln	15		15
Associazione Comuni Sammarate Malnate	15	15	
Badolato	15	15	
Bari	15	15	
Bari-Vln	15		15
Barletta	21	21	
Bassano Romano-Vln	20		20
Bergamo	15	15	
Bitonto	43	43	
Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR			

Tab. 1a Enti attuatori dei progetti territoriali SPRAR 2009-2010 (segue)			
Comuni attuatori progetti territoriali 2009-2010	**Posti finanziati FNPSA**	**Posti categoria Ordinaria**	**Posti categoria Vulnerabile**
Bologna	40	40	
Borgo San Lorenzo	20	20	
Breno	20	20	
Cagliari Provincia	15	15	
Caltagirone	15	15	
Caltanissetta Provincia	15	15	
Caltanissetta Provincia-Vln	15		15
Campoli del Monte Taburno-Vln	15		15
Caronno Pertusella	25	25	
Caronno Pertusella-Vln	15		15
Casandrino	15	15	
Caserta Provincia	15	15	
Cassino	21	21	
Catania	21	21	
Catania-Vln	15		15
Celleno	25	25	
Chiesanuova	15	15	
Cittareale	15	15	
Codroipo	18	18	
Comiso	20	20	
Conza della Campania-Vln	15		15
Cosenza Provincia	15	15	
Cremona	15	15	
Crotone Provincia	30	30	
Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR			

Tab. 1a Enti attuatori dei progetti territoriali SPRAR 2009-2010 (segue)			
Comuni attuatori progetti territoriali 2009-2010	**Posti finanziati FNPSA**	**Posti categoria Ordinaria**	**Posti categoria Vulnerabile**
Crotone Provincia-Vln	20		20
Ercolano	15	15	
Fara in Sabina	15	15	
Favara	15	15	
Ferrara	20	20	
Fidenza	25	25	
Firenze	45	45	
Fiumicino	15	15	
Foggia	20	20	
Foggia Provincia-Vln	15		15
Forlì	20	20	
Galatina	15	15	
Genova	70	70	
Genova-Vln	12		12
Gorizia Provincia	15	15	
Grottaglie-Vln	20		20
Grottammare	15	15	
Ivrea	21	21	
Jesi-Vln	15		15
Lamezia Terme	15	15	
Lecco Provincia	15	15	
Lodi	16	16	
Lucca Provincia	15	15	
Macerata	40	40	
Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR			

Tab. 1a Enti attuatori dei progetti territoriali SPRAR 2009-2010 (segue)			
Comuni attuatori progetti territoriali 2009-2010	**Posti finanziati FNPSA**	**Posti categoria Ordinaria**	**Posti categoria Vulnerabile**
Manfredonia	20	20	
Marsala	15	15	
Matera	15	15	
Matera-Vln	15		15
Mazzarino-Vln	15		15
Milano	100	100	
Modena	45	45	
Modica-Vln	15		15
Monterotondo-Vln	15		15
Napoli	19	19	
Narni	25	25	
Ostuni	15	15	
Padova	15	15	
Palagiano	15	15	
Parma	20	20	
Perugia	22	22	
Pescara-Vln	16		16
Pisa	15	15	
Pontedera	23	23	
Pordenone	25	25	
Porto San Giorgio-Vln	25		25
Portocannone	15	15	
Prato	45	45	
Racalmuto	15	15	
Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR			

Tab. 1a Enti attuatori dei progetti territoriali SPRAR 2009-2010 (segue)			
Comuni attuatori progetti territoriali 2009-2010	**Posti finanziati FNPSA**	**Posti categoria Ordinaria**	**Posti categoria Vulnerabile**
Ragusa	20	20	
Ragusa-Vln	18		18
Ragusa Provincia	15	15	
Ravenna	45	45	
Reggio Emilia	15	15	
Riace	15	15	
Rieti	15	15	
Rieti-Vln	10		10
Rimini Provincia	15	15	
Roccagorga-Vln	15		15
Roma	150	150	
Roma-Vln	15		15
Roma Provincia	15	15	
Rosignano Marittimo	18	18	
Rovigo	15	15	
Sacile	15	15	
Salerno	15	15	
San Pietro Vernotico-Vln	15		15
Santa Elisabetta	15	15	
Santorso	19	19	
Sessa Aurunca	18	18	
Sezze	25	25	
Siracusa	40	40	
Siracusa Provincia	15	15	
Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR			

Tab. 1a Enti attuatori dei progetti territoriali SPRAR 2009-2010 (segue)			
Comuni attuatori progetti territoriali 2009-2010	**Posti finanziati FNPSA**	**Posti categoria Ordinaria**	**Posti categoria Vulnerabile**
Solarino	15	15	
Stignano	15	15	
Stornara	15	15	
Taranto	15	15	
Terni	16	16	
Todi	15	15	
Torino	50	50	
Torino-VIn	20		20
Trapani	25	25	
Trento Provincia Autonoma	15	15	
Trepuzzi	15	15	
Trieste	50	50	
Udine	45	45	
Udine-VIn	10		10
UnionTre Lecce	15	15	
Unione Antica Terra di Lavoro-VIn	15		15
Unione Comuni Alta Sabina	25	25	
Varese	18	18	
Venezia	80	80	
Venezia-VIn	15		15
Verona	20	20	
Viterbo	15	15	
Vizzini	15	15	
Totale posti finanziati 2009-2010	**3.000**	**2.499**	**501**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 1b Progetti di accoglienza finanziati con le risorse Otto per Mille. Anno 2009			
Comuni attuatori progetti territoriali 2009-2010	**Posti 8xmille**	**Posti categoria Ordinaria**	**Posti categoria Vulnerabile**
Acri	10		10
Ancona	3		3
Bologna	10		10
Caltanissetta	10		10
Caserta	5		5
Comiso 1	15		15
Comiso 2	10		10
Cosenza	10		10
Genova	15		15
Lucera	20		20
Mazzarino	10		10
Napoli	15		15
Ragusa	7		7
Roccagorga	17		17
S. Pietro Vernotico	5		5
Trieste	3		3
Udine	5		5
Posti Finanziati con risorse 8xmille	**170**		**170**
Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR			

Tab. 1c Progetti di accoglienza finanziati con fondi straordinari (Agosto 2008) valevoli 365 gg. Anno 2009 (segue)

Comuni attuatori progetti territoriali 2009-2010	Posti straordinari Agosto 2008 (valevoli 365 gg.)	Posti categoria Ordinaria	Posti categoria Vulnerabile
Acireale	30	30	
Agrigento	40	40	
Ancona	5	5	
Cagliari Provincia-Vln	6		6
Cittareale	10	10	
Comiso	10	10	
Cosenza	10	10	
Manfredonia	5	5	
Marsala	5	5	
Napoli	5	5	
Narni	10	10	
Portocannone	10	10	
Ragusa-Vln	8		8
Roccagorga-Vln	15		15
San Pietro Vernotico-Vln	5		5
Sezze	10	10	
Siracusa	40	40	
Trepuzzi	5	5	
Trieste	10	10	
Unione Comuni Alta Sabina	5	5	
Caulonia	60	60	
Favara	20	20	
Foggia P.	30	30	

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 1c Progetti di accoglienza finanziati con fondi straordinari (Agosto 2008) valevoli 365 gg. Anno 2009			
Comuni attuatori progetti territoriali 2009-2010	**Posti straordinari Agosto 2008 (valevoli 365 gg.)**	**Posti categoria Ordinaria**	**Posti categoria Vulnerabile**
Pachino	15	15	
Portopalo di Capopassero-VIn	20		20
Racalmuto	24	24	
Riace	60	60	
Solarino-VIn	25		25
Stignano	50	50	
Totale posti finanziamento straordinario agosto 2008	**548**	**469**	**79**
Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR			

Tab. 1d Finanziamento 2009-2010. Totale posti				
Comuni attuatori progetti territoriali	**Posti finanziati FNPSA**	**Posti categoria Ordinaria**	**Posti categoria Vulnerabile**	**Posti totali**
Totale posti	3.718	2.968	750	7.436
Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR				

Tab. 2 Beneficiari complessivi suddivisi per sesso, minori e Paese di Provenienza. Anno 2009 (segue)

Nazionalità	Totale		Uomini		Donne		Minori di anni 18	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Somalia	1.177	15,00	781	66,36	396	33,64	110	1,40
Eritrea	1.099	14,00	758	68,97	341	31,03	161	2,10
Afghanistan	1.042	13,20	980	94,05	62	5,95	96	1,20
Nigeria	813	10,30	498	61,25	315	38,75	166	2,10
Costa D'avorio	420	5,40	360	85,71	60	14,29	12	0,20
Iraq	393	5,00	330	83,97	63	16,03	70	0,90
Etiopia	333	4,20	189	56,76	144	43,24	59	0,80
Turchia	226	2,90	178	78,76	48	21,24	49	0,60
Sudan	209	2,70	188	89,95	21	10,05	18	0,20
Togo	191	2,40	160	83,77	31	16,23	7	0,10
Ghana	183	2,30	158	86,34	25	13,66	21	0,30
Guinea	179	2,30	154	86,03	25	13,97	5	0,10
Iran	155	2,00	112	72,26	43	27,74	20	0,30
Camerun	145	1,80	92	63,45	53	36,55	9	0,10
Pakistan	104	1,30	99	95,19	5	4,81	8	0,10
Congo	99	1,30	52	52,53	47	47,47	23	0,30
Kosovo	80	1,10	50	62,50	30	37,50	27	0,40
Libano	74	0,90	47	63,51	27	36,49	30	0,40
Siria	73	0,90	43	58,90	30	41,10	36	0,50
Burkina Faso	64	0,80	53	82,81	11	17,19	1	0,00
Mali	64	0,80	62	96,88	2	3,13	1	0,00
Rep. Dem. Congo	58	0,70	29	50,00	29	50,00	9	0,10
Gambia	53	0,70	51	96,23	2	3,77	4	0,10

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 2 Beneficiari complessivi suddivisi per sesso, minori e Paese di Provenienza. Anno 2009 (segue)

Nazionalità	Totale		Uomini		Donne		Minori di anni 18	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Serbia-Montenegro	48	0,60	24	50,00	24	50,00	23	0,30
Sierra Leone	44	0,60	32	72,73	12	27,27	10	0,10
Niger	40	0,50	32	80,00	8	20,00	4	0,10
Palestina	40	0,50	27	67,50	13	32,50	14	0,20
Bangladesh	30	0,40	28	93,33	2	6,67	3	0,00
Armenia	29	0,40	21	72,41	8	27,59	10	0,10
Kenia	27	0,30	6	22,22	21	77,78	1	0,00
Marocco	26	0,30	10	38,46	16	61,54	10	0,10
Senegal	25	0,30	19	76,00	6	24,00	1	0,00
Mauritania	24	0,30	22	91,67	2	8,33	0	0,00
Liberia	23	0,30	18	78,26	5	21,74	1	0,00
Georgia	19	0,20	12	63,16	7	36,84	5	0,10
Ciad	18	0,20	17	94,44	1	5,56	0	0,00
Russia	17	0,20	9	52,94	8	47,06	6	0,10
Sri Lanka	12	0,20	9	75,00	3	25,00	2	0,00
Zimbawe	12	0,20	7	58,33	5	41,67	4	0,10
Algeria	11	0,10	10	90,91	1	9,09	4	0,10
Atzerbaijan	11	0,10	8	72,73	3	27,27	3	0,00
Guinea Bissau	11	0,10	10	90,91	1	9,09	0	0,00
Colombia	10	0,10	5	50,00	5	50,00	2	0,00
Mongolia	10	0,10	7	70,00	3	30,00	2	0,00
Nepal	10	0,10	9	90,00	1	10,00	0	0,00
Tunisia	10	0,10	8	80,00	2	20,00	0	0,00

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 2 Beneficiari complessivi suddivisi per sesso, minori e Paese di Provenienza. Anno 2009 (segue)

Nazionalità	Totale		Uomini		Donne		Minori di anni 18	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Benin	9	0,10	9	100,00	0	0,00	1	0,00
Uganda	9	0,10	6	66,67	3	33,33	0	0,00
Albania	8	0,10	4	50,00	4	50,00	3	0,00
Egitto	7	0,10	6	85,71	1	14,29	1	0,00
India	7	0,10	6	85,71	1	14,29	0	0,00
Vietnam	7	0,10	7	100,00	0	0,00	0	0,00
Cecenia	6	0,10	3	50,00	3	50,00	4	0,10
Cina	6	0,10	3	50,00	3	50,00	0	0,00
Angola	5	0,10	2	40,00	3	60,00	0	0,00
Gabon	5	0,10	5	100,00	0	0,00	0	0,00
Libia	5	0,10	5	100,00	0	0,00	3	0,00
Birmania	4	0,10	3	75,00	1	25,00	1	0,00
Salvador	4	0,10	3	75,00	1	25,00	2	0,00
Bosnia	3	0,00	2	66,67	1	33,33	0	0,00
Cuba	3	0,00	1	33,33	2	66,67	0	0,00
Ecuador	3	0,00	2	66,67	1	33,33	3	0,00
Ucraina	3	0,00	0	0,00	3	100,00	1	0,00
Burundi	2	0,00	1	50,00	1	50,00	0	0,00
Arabia Saudita	1	0,00	1	100,00	0	0,00	0	0,00
Bhutan	1	0,00	1	100,00	0	0,00	0	0,00
Bielorussia	1	0,00	1	100,00	0	0,00	0	0,00
Croazia	1	0,00	1	100,00	0	0,00	1	0,00
Giordania	1	0,00	1	100,00	0	0,00	0	0,00

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 2 Beneficiari complessivi suddivisi per sesso, minori e Paese di Provenienza. Anno 2009

Nazionalità	Totale		Uomini		Donne		Minori di anni 18	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Madagascar	1	0,00	0	0,00	1	100,00	0	0,00
Moldavia	1	0,00	1	100,00	0	0,00	0	0,00
Ruanda	1	0,00	1	100,00	0	0,00	0	0,00
Totale	**7.845**	**100%**	**5.849**	**74,56%**	**1.996**	**25,44%**	**1.067**	**13,70%**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 3 Beneficiari progetti categorie ordinarie suddivisi per sesso, minori e Paese di Provenienza. Anno 2009 (segue)

Nazionalità	Totale		Uomini		Donne		Minori di anni 18	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Somalia	780	12,70	555	9,00	225	3,70	47	0,80
Nigeria	537	8,60	381	6,20	155	2,50	74	1,20
Costa D'avorio	363	6,00	310	5,10	53	0,90	5	0,10
Iraq	348	5,70	298	4,90	50	0,80	53	0,90
Etiopia	254	4,20	153	2,50	101	1,70	39	0,60
Turchia	205	3,40	159	2,60	46	0,80	44	0,70
Sudan	177	2,90	159	2,60	18	0,30	15	0,20
Togo	160	2,60	137	2,20	23	0,40	5	0,10
Guinea	159	2,60	139	2,30	20	0,30	3	0,00
Iran	133	2,20	98	1,60	35	0,60	14	0,20
Camerun	132	2,20	87	1,40	45	0,70	6	0,10
Ghana	123	2,00	109	1,80	14	0,20	10	0,20
Pakistan	97	1,60	92	1,50	5	0,10	7	0,10

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 3 Beneficiari progetti categorie ordinarie suddivisi per sesso, minori e Paese di Provenienza. Anno 2009 (segue)

Nazionalità	Totale		Uomini		Donne		Minori di anni 18	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Congo	72	1,20	38	0,60	34	0,60	11	0,20
Kosovo	68	1,10	44	0,80	24	0,40	21	0,30
Siria	62	1,00	38	0,60	24	0,40	30	0,50
Burkina Faso	54	0,90	44	0,70	10	0,20	1	0,00
Rep. Dem. Congo	49	0,80	27	0,40	22	0,40	6	0,10
Libano	48	0,80	33	0,50	15	0,20	18	0,30
Mali	40	0,70	38	0,60	2	0,00	1	0,00
Gambia	38	0,60	36	0,60	2	0,00	1	0,00
Serbia-Montenegro	38	0,60	19	0,30	19	0,30	19	0,30
Sierra Leone	38	0,60	28	0,50	10	0,20	9	0,10
Palestina	36	0,60	24	0,40	12	0,20	11	0,20
Niger	28	0,50	23	0,40	5	0,10	3	0,00
Armenia	27	0,40	19	0,30	8	0,10	10	0,20
Bangladesh	27	0,40	25	0,40	2	0,00	3	0,00
Kenia	25	0,40	5	0,10	20	0,30	1	0,00
Mauritania	23	0,40	21	0,30	2	0,00	0	0,00
Senegal	20	0,30	15	0,20	5	0,10	0	0,00
Liberia	18	0,30	14	0,20	4	0,10	0	0,00
Russia	17	0,30	9	0,10	8	0,10	6	0,10
Georgia	15	0,20	9	0,10	6	0,10	3	0,00
Ciad	13	0,20	12	0,20	1	0,00	0	0,00
Algeria	11	0,20	10	0,20	1	0,00	4	0,10
Atzerbaijan	11	0,20	8	0,10	3	0,00	3	0,00

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 3 Beneficiari progetti categorie ordinarie suddivisi per sesso, minori e Paese di Provenienza. Anno 2009 (segue)

Nazionalità	Totale		Uomini		Donne		Minori di anni 18	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Colombia	10	0,20	5	0,10	5	0,10	2	0,00
Nepal	10	0,20	9	0,10	1	0,00	0	0,00
SriLanka	9	0,10	8	0,10	1	0,00	0	0,00
Uganda	9	0,10	6	0,10	3	0,00	0	0,00
Tunisia	8	0,10	7	0,10	1	0,00	0	0,00
Benin	7	0,10	7	0,10	0	0,00	0	0,00
Marocco	7	0,10	4	0,10	3	0,00	1	0,00
Vietnam	7	0,10	7	0,10	0	0,00	0	0,00
Albania	6	0,10	3	0,00	3	0,00	3	0,00
Cecenia	6	0,10	3	0,00	3	0,00	4	0,10
Cina	6	0,10	3	0,00	3	0,00	0	0,00
Egitto	6	0,10	5	0,10	1	0,00	1	0,00
Guinea Bissau	6	0,10	6	0,10	0	0,00	0	0,00
India	6	0,10	5	0,10	1	0,00	0	0,00
Mongolia	6	0,10	5	0,10	1	0,00	1	0,00
Zimbawe	6	0,10	5	0,10	1	0,00	1	0,00
Gabon	5	0,10	5	0,10	0	0,00	0	0,00
Angola	4	0,10	2	0,00	2	0,00	0	0,00
Birmania	4	0,10	3	0,00	1	0,00	1	0,00
Salvador	4	0,10	3	0,00	1	0,00	2	0,00
Bosnia	3	0,00	2	0,00	1	0,00	0	0,00
Cuba	3	0,00	1	0,00	2	0,00	0	0,00
Ecuador	3	0,00	2	0,00	1	0,00	3	0,00

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 3 Beneficiari progetti categorie ordinarie suddivisi per sesso, minori e Paese di Provenienza. Anno 2009 (segue)

Nazionalità	Totale		Uomini		Donne		Minori di anni 18	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Libia	3	0,00	3	0,00	0	0,00	2	0,00
Burundi	2	0,00	1	0,00	1	0,00	0	0,00
Ex Jugoslavia	2	0,00	1	0,00	1	0,00	0	0,00
Arabia Saudita	1	0,00	1	0,00	0	0,00	0	0,00
Bhutan	1	0,00	1	0,00	0	0,00	0	0,00
Bielorussia	1	0,00	1	0,00	0	0,00	0	0,00
Giordania	1	0,00	1	0,00	0	0,00	0	0,00
Madagascar	1	0,00	0	0,00	1	0,00	0	0,00
Moldavia	1	0,00	1	0,00	0	0,00	0	0,00
Ruanda	1	0,00	1	0,00	0	0,00	0	0,00
Ucraina	1	0,00	0	0,00	1	0,00	0	0,00
Totale	**4.402**	**100**	**4.772**	**78,30**	**1.330**	**21,80**	**634**	**10,40**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 4 Beneficiari progetti categorie vulnerabili suddivisi per sesso, minori e Paese di Provenienza. Anno 2009 (segue)

Nazionalità	Totale		Uomini		Donne		Minori di anni 18	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Somalia	129	15,30	44	34,11	85	65,89	33	3,90
Afghanistan	122	14,50	116	95,08	6	4,92	35	4,10
Etiopia	34	4,00	14	41,18	20	58,82	8	0,90
Libano	30	3,60	14	46,67	16	53,33	15	1,80
Costa D'avorio	28	3,30	24	85,71	4	14,29	3	0,40
Ghana	21	2,50	15	71,43	6	28,57	6	0,70
Congo	18	2,10	7	38,89	11	61,11	9	1,10
Togo	17	2,00	11	64,71	6	35,29	2	0,20
Iraq	16	1,90	12	75,00	4	25,00	10	1,20
Guinea	12	1,40	7	58,33	5	41,67	2	0,20
Turchia	12	1,40	11	91,67	1	8,33	2	0,20
Sudan	11	1,30	9	81,82	2	18,18	1	0,10
Kosovo	10	1,20	7	70,00	3	30,00	4	0,40
Rep. Dem. Congo	10	1,20	2	20,00	8	80,00	3	0,40
Iran	9	1,10	6	66,67	3	33,33	2	0,20
Marocco	9	1,10	3	33,33	6	66,67	5	0,60
Siria	9	1,10	4	44,44	5	55,56	5	0,60
Camerun	8	0,90	2	25,00	6	75,00	1	0,10
Gambia	8	0,90	8	100,00	0	0,00	1	0,10
Burkina Faso	4	0,50	4	100,00	0	0,00	0	0,00
Guinea Bissau	4	0,50	3	75,00	1	25,00	0	0,00
Mongolia	4	0,50	2	50,00	2	50,00	1	0,10
Palestina	4	0,50	3	75,00	1	25,00	3	0,40

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 4 Beneficiari progetti categorie vulnerabili suddivisi per sesso, minori e Paese di Provenienza. Anno 2009

Nazionalità	Totale		Uomini		Donne		Minori di anni 18	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Pakistan	3	0,40	3	100,00	0	0,00	1	0,10
Senegal	3	0,40	2	66,67	1	33,33	1	0,10
Sri Lanka	3	0,40	1	33,33	2	66,67	2	0,20
Zimbawe	3	0,40	1	33,33	2	66,67	1	0,10
Kenia	2	0,20	1	50,00	1	50,00	0	0,00
Libia	2	0,20	2	100,00	0	0,00	1	0,10
Mali	2	0,20	2	100,00	0	0,00	0	0,00
SierraLeone	2	0,20	1	50,00	1	50,00	0	0,00
Tunisia	2	0,20	1	50,00	1	50,00	0	0,00
Ucraina	2	0,20	0	0,00	2	100,00	1	0,10
Angola	1	0,10	0	0,00	1	100,00	0	0,00
Armenia	1	0,10	1	100,00	0	0,00	0	0,00
Bangladesh	1	0,10	1	100,00	0	0,00	0	0,00
Benin	1	0,10	1	100,00	0	0,00	1	0,10
Ciad	1	0,10	1	100,00	0	0,00	0	0,00
Egitto	1	0,10	1	100,00	0	0,00	0	0,00
Liberia	1	0,10	1	100,00	0	0,00	0	0,00
Mauritania	1	0,10	1	100,00	0	0,00	0	0,00
Totale	**561**	**100**	**349**	**62,21**	**212**	**37,79**	**280**	**33,20**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 5 Beneficiari progetti straordinari attivati in agosto 2008 suddivisi per sesso, minori e Paese di provenienza. Anno 2009 (segue)

Nazionalità	Totale		Uomini		Donne		Minori di anni 18	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Nigeria	131	14,90	78	59,54	53	40,46	25	2,80
Afghanistan	67	7,60	53	79,10	14	20,90	15	1,70
Etiopia	51	5,80	25	49,02	26	50,98	14	1,60
Ghana	33	3,70	28	84,85	5	15,15	4	0,50
Costa D'avorio	26	2,90	21	80,77	5	19,23	3	0,30
Iraq	24	2,70	16	66,67	8	33,33	4	0,50
Sudan	23	2,60	22	95,65	1	4,35	2	0,20
Mali	21	2,40	21	100,00	0	0,00	0	0,00
Iran	14	1,60	9	64,29	5	35,71	4	0,50
Niger	11	1,20	8	72,73	3	27,27	1	0,10
Togo	11	1,20	10	90,91	1	9,09	0	0,00
Marocco	9	1,00	4	44,44	5	55,56	3	0,30
Gambia	8	0,90	8	100,00	0	0,00	2	0,20
Guinea	8	0,90	8	100,00	0	0,00	0	0,00
Serbia-Montenegro	8	0,90	4	50,00	4	50,00	4	0,50
Pakistan	7	0,80	7	100,00	0	0,00	0	0,00
Camerun	6	0,70	3	50,00	3	50,00	2	0,20
Kossovo	6	0,70	2	33,33	4	66,67	4	0,50
Congo	5	0,60	4	80,00	1	20,00	2	0,20
Palestina	5	0,60	3	60,00	2	40,00	2	0,20
SierraLeone	5	0,60	4	80,00	1	20,00	1	0,10
Turchia	5	0,60	5	100,00	0	0,00	0	0,00
Burkina Faso	4	0,50	3	75,00	1	25,00	0	0,00

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 5 Beneficiari progetti straordinari attivati in agosto 2008 suddivisi per sesso, minori e Paese di provenienza. Anno 2009

Nazionalità	Totale		Uomini		Donne		Minori di anni 18	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Ciad	4	0,50	4	100,00	0	0,00	0	0,00
Georgia	4	0,50	3	75,00	1	25,00	2	0,20
Liberia	4	0,50	3	75,00	1	25,00	1	0,10
Albania	2	0,20	1	50,00	1	50,00	0	0,00
Bangladesh	2	0,20	2	100,00	0	0,00	0	0,00
Bosnia	2	0,20	1	50,00	1	50,00	0	0,00
Guinea Bissau	2	0,20	2	100,00	0	0,00	0	0,00
Senegal	2	0,20	2	100,00	0	0,00	0	0,00
Siria	2	0,20	1	50,00	1	50,00	1	0,10
Armenia	1	0,10	1	100,00	0	0,00	0	0,00
Benin	1	0,10	1	100,00	0	0,00	0	0,00
Cina	1	0,10	1	100,00	0	0,00	0	0,00
Croazia	1	0,10	1	100,00	0	0,00	1	0,10
India	1	0,10	1	100,00	0	0,00	0	0,00
Libano	1	0,10	1	100,00	0	0,00	1	0,10
Zimbawe	1	0,10	1	100,00	0	0,00	1	0,10
Totale	**519**	**100,00**	**372**	**71,68**	**147**	**28,32**	**99**	**11,10**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 6 Beneficiari progetti attivati con fondi Otto per Mille suddivisi per sesso, minori e Paese di provenienza. Anno 2009 (segue)

Nazionalità	Totale		Uomini		Donne		Minori di anni 18	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Nigeria	23	11,60	9	39,13	14	60,87	10	5,00
Eritrea	14	7,00	14	100,00	0	0,00	10	5,00
Iraq	8	4,00	6	75,00	2	25,00	3	1,50
Costa D'avorio	7	3,50	7	100,00	0	0,00	2	1,00
Ghana	7	3,50	7	100,00	0	0,00	1	0,50
Togo	6	3,00	4	66,67	2	33,33	0	0,00
Turchia	6	3,00	5	83,33	1	16,67	4	2,00
Congo	4	2,00	3	75,00	1	25,00	1	0,50
Etiopia	4	2,00	3	75,00	1	25,00	1	0,50
Gambia	4	2,00	4	100,00	0	0,00	1	0,50
Guinea	3	1,50	3	100,00	0	0,00	0	0,00
Zimbawe	3	1,50	1	33,33	2	66,67	1	0,50
Bangladesh	2	1,00	2	100,00	0	0,00	0	0,00
Burkina Faso	2	1,00	2	100,00	0	0,00	0	0,00
Libano	2	1,00	2	100,00	0	0,00	0	0,00
Mali	2	1,00	2	100,00	0	0,00	0	0,00
Marocco	2	1,00	0	0,00	2	100,00	1	0,50
Niger	2	1,00	2	100,00	0	0,00	0	0,00
Camerun	1	0,50	1	100,00	0	0,00	0	0,00
Ciad	1	0,50	1	100,00	0	0,00	0	0,00
Iran	1	0,50	1	100,00	0	0,00	0	0,00
Sudan	1	0,50	1	100,00	0	0,00	0	0,00
Totale	**105**	**100**	**80**	**76,19**	**25**	**23,81**	**35**	**25,60**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 7 Beneficiari complessivi suddivisi per tipologia di permesso di soggiorno. Anno 2009

Tipologia di permesso di soggiorno	v.a.	v.%
Richiedenti protezione internazionale	2.540	32%
Rifugiati	1.382	18%
Protezione sussidiaria	2.090	27%
Protezione umanitaria	1.833	23%
Totale	**7.845**	**100%**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 8 Beneficiari dei progetti categorie ordinarie suddivisi per tipologia di permesso di soggiorno. Anno 2009

Tipologia di permesso di soggiorno	v.a.	v.%
Richiedenti protezione internazionale	1.988	33%
Rifugiati	1.117	18%
Protezione sussidiaria	1.517	25%
Protezione umanitaria	1.480	24%
Totale	**6.102**	**100%**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 9 Beneficiari dei progetti categorie vulnerabili suddivisi per tipologia di permesso di soggiorno. Anno 2009

Tipologia di permesso di soggiorno	v.a.	v.%
Richiedenti protezione internazionale	213	25%
Rifugiati	209	25%
Protezione sussidiaria	234	28%
Protezione umanitaria	190	22%
Totale	**846**	**100%**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 10 Beneficiari dei posti straordinari agosto 2008 suddivisi per tipologia di permesso di soggiorno. Anno 2009

Tipologia di permesso di soggiorno	v.a.	v.%
Richiedenti protezione internazionale	372	42%
Rifugiati	78	9%
Protezione sussidiaria	320	36%
Protezione umanitaria	112	13%
Totale	**882**	**100%**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 11 Beneficiari dei progetti Otto per Mille suddivisi per tipologia di permesso di soggiorno. Anno 2009

Tipologia di permesso di soggiorno	v.a.	v.%
Richiedenti protezione internazionale	37	18%
Rifugiati	36	18%
Protezione sussidiaria	78	39%
Protezione umanitaria	51	25%
Totale	**202**	**100%**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 12 Beneficiari per modalità di ingresso e tipologia di progetti. Anno 2009

Modalità di ingresso in Italia	Complessivi	progetti categorie ordinarie	progetti categorie vulnerabili	posti straordinari agosto 2009	8x1000
Sbarco	67,4%	63,5%	74,0%	76,9%	80,0%
Frontiera aeroportuale	12,4%	14,1%	8,9%	6,7%	11,3%
Frontiera terrestre	6,6%	8,5%	2,0%	2,9%	2,7%
Nascita in italia	5,4%	4,1%	10,7%	7,2%	2,7%
Frontiera portuale	4,3%	4,6%	4,1%	5,3%	0,0%
Dublino	4,0%	5,3%	4,6%	1,0%	3,3%
Totale	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 13 Motivazione dell'uscita dei beneficiari dai progetti territoriali SPRAR. Anno 2009

Motivazione	totali	progetti categorie ordinarie	progetti categorie vulnerabili	posti straordinari agosto 2009	8x1000
Abbandono	598	337	97	136	28
Allontanamento	162	88	28	45	1
Dimissione per scadenza termini	846	489	71	261	25
Integrazione	1.216	837	180	165	34
Rimpatrio volontario	18	11	5	2	0
Totale	**2.840**	**1.762**	**381**	**609**	**88**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 14 Beneficiari complessivi suddivisi per fasce d'età e sesso. Anno 2009						
Fascia d'età	**Totale beneficiari**		**Totale uomini**		**Totale donne**	
	N.	**%**	**N.**	**%**	**N.**	**%**
0-5 anni	635	8,1%	327	51,5%	308	48,5%
6-10 anni	180	2,3%	101	56,1%	79	43,9%
11-17 anni	313	4,0%	223	71,2%	90	28,8%
18-25 anni	3.108	39,6%	2.370	76,3%	738	23,7%
26-30 anni	1.722	22,0%	1.358	78,9%	364	21,1%
31-35 anni	975	12,4%	778	79,8%	197	20,2%
36-40 anni	514	6,6%	404	78,6%	110	21,4%
41-50 anni	334	4,3%	238	71,3%	96	28,7%
51-60 anni	58	0,7%	46	79,3%	12	20,7%
61-90 anni	6	0,1%	4	66,7%	2	33,3%
Totale	**7.845**	**100,0%**	**5.849**	**74,6%**	**1.996**	**25,4%**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 15 Beneficiari categorie ordinarie suddivisi per fasce d'età e sesso. Anno 2009

Fascia d'età	Totale beneficiari		Totale uomini		Totale donne	
	N.	%	N.	%	N.	%
0-5 anni	412	6,8%	208	50,5%	204	49,5%
6-10 anni	117	1,9%	68	58,1%	49	41,9%
11-17 anni	112	1,8%	70	62,5%	42	37,5%
18-25 anni	2.416	39,6%	1.952	80,8%	464	19,2%
26-30 anni	1.457	23,9%	1.192	81,8%	265	18,2%
31-35 anni	824	13,5%	678	82,3%	146	17,7%
36-40 anni	431	7,1%	352	81,7%	79	18,3%
41-50 anni	276	4,5%	207	75,0%	69	25,0%
51-60 anni	51	0,8%	41	80,4%	10	19,6%
61-90 anni	6	0,1%	4	66,7%	2	33,3%
Totale	**6.102**	**100,0%**	**4.772**	**78,2%**	**1.330**	**21,8%**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 16 Beneficiari progetti per categorie vulnerabili suddivisi per fasce d'età e sesso. Anno 2009

Fascia d'età	Totale beneficiari		Totale uomini		Totale donne	
	N.	%	N.	%	N.	%
0-5 anni	145	17,1%	73	50,3%	72	49,7%
6-10 anni	42	5,0%	20	47,6%	22	52,4%
11-17 anni	134	15,8%	102	76,1%	32	23,9%
18-25 anni	294	34,8%	141	48,0%	153	52,0%
26-30 anni	97	11,5%	42	43,3%	55	56,7%
31-35 anni	59	7,0%	27	45,8%	32	54,2%
36-40 anni	36	4,3%	18	50,0%	18	50,0%
41-50 anni	32	3,8%	15	46,9%	17	53,1%
51-60 anni	6	0,7%	5	83,3%	1	16,7%
61-90 anni	1	0,1%	1	100,0%	0	0,0%
Totale	**846**	**100,0%**	**444**	**52,5%**	**402**	**47,5%**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 17 Beneficiari progetti straordinari per categorie ordinarie e vulnerabili attivati in agosto 2008 suddivisi per fasce d'età e sesso. Anno 2009

Fascia d'età	Totale beneficiari		Totale uomini		Totale donne	
	N.	%	N.	%	N.	%
0-5 anni	89	10,1%	55	61,8%	34	38,2%
6-10 anni	19	2,2%	11	57,9%	8	42,1%
11-17 anni	44	5,0%	31	70,5%	13	29,5%
18-25 anni	395	44,8%	264	66,8%	131	33,2%
26-30 anni	170	19,3%	121	71,2%	49	28,8%
31-35 anni	91	10,3%	72	79,1%	19	20,9%
36-40 anni	48	5,4%	35	72,9%	13	27,1%
41-50 anni	25	2,8%	15	60,0%	10	40,0%
51-60 anni	1	0,1%	0	0,0%	1	100,0%
61-90 anni	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Totale	**882**	**100,0%**	**604**	**68,5%**	**278**	**31,5%**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 18 Beneficiari progetti per categorie vulnerabili attivati con fondi Otto per Mille suddivisi per fasce d'età e sesso. Anno 2009

Fascia d'età	Totale beneficiari		Totale uomini		Totale donne	
	N.	%	N.	%	N.	%
0-5 anni	10	5,0%	4	40,0%	6	60,0%
6-10 anni	6	3,0%	4	66,7%	2	33,3%
11-17 anni	62	30,7%	55	88,7%	7	11,3%
18-25 anni	71	35,1%	60	84,5%	11	15,5%
26-30 anni	22	10,9%	17	77,3%	5	22,7%
31-35 anni	14	6,9%	12	85,7%	2	14,3%
36-40 anni	9	4,5%	4	44,4%	5	55,6%
41-50 anni	8	4,0%	7	87,5%	1	12,5%
51-60 anni	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Totale	**202**	**100,0%**	**163**	**80,7%**	**39**	**19,3%**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 19 Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo suddivisi per progetti e genere. Anno 2009

Progetti	Accolti	Sesso		Progetti	Accolti	Sesso	
		F	M			F	M
Acri - otto per mille	15	0	15	Roccagorga otto per mille	5	5	0
Ancona otto per mille	3	0	3	Roccagorga St. Vln	2	2	0
Ancona Vln	32	0	32	Roccagorga Vln	6	6	0
Bari Vln	17	0	17	Roma Vln	23	0	23
Comiso otto per mille	32	0	32	San Pietro Vern. St. Vln	9	0	9
Crotone Provincia - Vln	9	1	8	San Pietro Vernotico otto per mille	5	0	5
Foggia Provincia St. Vln	2	0	2	San Pietro Vernotico Vln	11	0	11
Genova Vln	15	0	15	Torino Vln	30	4	26
Mazzarino Vln	23	0	14	Udine otto per mille	6	0	6
Mazzarino otto per mille	14	0	23	Udine st Vln	13	0	13
Portopalo St. Vln	39	0	39	Udine Vln	1	0	1
Rieti Vln	8	0	8	**Totale**	**320**	**18**	**302**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 20 Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo suddivisi per nazionalità. Anno 2009

Paese di provenienza	Accolti		Paese di provenienza	Accolti	
	V.A.	%		V.A.	%
Afghanistan	115	35,9	Bangladesh	3	0,9
Somalia	53	16,6	Burkina Faso	3	0,9
Eritrea	36	11,3	Sierra Leone	3	0,9
Costa Avorio	16	5,0	Libano	2	0,6
Nigeria	16	5,0	Mali	2	0,6
Ghana	15	4,7	Pakistan	2	0,6
Gambia	14	4,4	Senegal	2	0,6
Turchia	10	3,1	Benin	1	0,3
Guinea	5	1,6	Guinea Bissau	1	0,3
Iraq	5	1,6	Iran	1	0,3
Etiopia	4	1,3	Niger	1	0,3
Sudan	4	1,3	Uganda	1	0,3
Togo	4	1,3	Zimbawe	1	0,3
			Totale	**320**	**100**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 21 Motivo di entrata in Italia dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo. Anno 2009

Tipo di Ingresso	Minori	
	v.a.	v.%
Dublino	1	0,50%
Frontiera Aeroportuale	23	11,50%
Ingresso via terra	3	1,50%
Sbarco	172	86,50%
Totale	**199**	**100%**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 22 Prefetture che hanno inoltrato richieste di accoglienza al Servizio centrale ai sensi del D. lgs. N.140 del 30/05/2005 (ordine decrescente rispetto al numero delle richieste). Anno 2009 (segue)

	Prefettura	Segnalazioni		Sesso		Minori		Singoli	Appartenenti a Nuclei Familiari
		Totali	%	F	M	Accompagnati	Non Accompagnati		
1	Roma	226	21,32%	65	161	44	0	123	103
2	Ancona	113	10,66%	29	84	20	0	65	48
3	Varese	89	8,40%	22	67	14	0	62	27
4	Torino	62	5,85%	8	54	3	0	51	11
5	Venezia	59	5,57%	14	45	11	5	33	26
6	Firenze	38	3,58%	7	31	6	1	23	15
7	Agrigento	37	3,49%	2	35	0	0	35	2
8	Udine	36	3,40%	13	23	11	0	14	22
9	Como	35	3,30%	2	33	0	0	31	4

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 22 Prefetture che hanno inoltrato richieste di accoglienza al Servizio centrale ai sensi del D. lgs. N.140 del 30/05/2005 (ordine decrescente rispetto al numero delle richieste). Anno 2009 (segue)

	Prefettura	Segnalazioni		Sesso		Minori		Singoli	Appartenenti a Nuclei Familiari
		Totali	%	F	M	Accompagnati	Non Accompagnati		
10	Trieste	35	3,30%	3	32	3	0	29	6
11	Siracusa	27	2,55%	15	12	3	0	19	8
12	Milano	25	2,36%	7	18	5	0	15	10
13	Crotone	20	1,89%	2	18	0	0	19	1
14	Macerata	18	1,70%	3	15	0	0	18	0
15	Rieti	18	1,70%	2	16	0	0	16	2
16	Rovigo	18	1,70%	3	15	0	0	17	1
17	Modena	17	1,60%	7	10	5	0	7	10
18	Avellino	16	1,51%	1	15	2	0	11	5
19	Genova	16	1,51%	0	16	0	0	16	0
20	Forlì	13	1,23%	3	10	5	0	4	9
21	Matera	12	1,13%	1	11	0	0	12	0
22	Bologna	10	0,94%	2	8	1	0	7	3
23	Ragusa	9	0,85%	0	9	0	6	9	0
24	Reggio Calabria	9	0,85%	2	7	0	0	9	0
25	Padova	8	0,75%	1	7	0	0	8	0
26	Trapani	8	0,75%	0	8	0	0	8	0
27	Ascoli Piceno	6	0,57%	2	4	0	0	6	0
28	Taranto	6	0,57%	0	6	0	0	6	0
29	Alessandria	5	0,47%	1	4	0	0	3	2
30	Bolzano	5	0,47%	4	1	2	0	0	5

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 22 Prefetture che hanno inoltrato richieste di accoglienza al Servizio centrale ai sensi del D. lgs. N.140 del 30/05/2005 (ordine decrescente rispetto al numero delle richieste). Anno 2009 (segue)

	Prefettura	Segnalazioni		Sesso		Minori		Singoli	Appartenenti a Nuclei Familiari
		Totali	%	F	M	Accompagnati	Non Accompagnati		
31	Caltanissetta	5	0,47%	1	4	0	0	5	0
32	Salerno	5	0,47%	0	5	0	0	5	0
33	Viterbo	5	0,47%	3	2	2	0	2	3
34	Bari	4	0,38%	3	1	1	0	2	2
35	Gorizia	4	0,38%	0	4	0	0	4	0
36	Napoli	4	0,38%	0	4	0	1	4	0
37	Ravenna	4	0,38%	1	3	0	1	4	0
38	Vercelli	4	0,38%	0	4	0	0	4	0
39	Arezzo	3	0,28%	3	0	0	0	3	0
40	Benevento	3	0,28%	0	3	0	0	3	0
41	Reggio Emilia	3	0,28%	0	3	0	0	3	0
42	Ferrara	2	0,19%	1	1	0	0	2	0
43	Grosseto	2	0,19%	0	2	0	0	2	0
44	Lecce	2	0,19%	0	2	0	0	2	0
45	Asti	1	0,09%	0	1	0	0	1	0
46	Cagliari	1	0,09%	0	1	0	0	1	0
47	Caserta	1	0,09%	0	1	0	0	1	0
48	La Spezia	1	0,09%	1	0	0	0	1	0
49	Lodi	1	0,09%	0	1	0	0	1	0
50	Palermo	1	0,09%	0	1	0	0	1	0
51	Parma	1	0,09%	0	1	0	0	1	0

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 22 Prefetture che hanno inoltrato richieste di accoglienza al Servizio centrale ai sensi del D. lgs. N.140 del 30/05/2005 (ordine decrescente rispetto al numero delle richieste). Anno 2009 (segue)

	Prefettura	Segnalazioni		Sesso		Minori		Singoli	Appartenenti a Nuclei Familiari
		Totali	%	F	M	Accompagnati	Non Accompagnati		
52	Perugia	1	0,09%	0	1	0	0	1	0
53	Pescara	1	0,09%	0	1	0	0	1	0
54	Pisa	1	0,09%	0	1	0	0	1	0
55	Teramo	1	0,09%	0	1	0	0	1	0
56	Verona	3	0,28%	1	2	0	0	3	0
Totale		**1.060**	**100,00%**	**235**	**825**	**138**	**14**	**735**	**325**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 23 Nazionalità dei richiedenti asilo segnalati dalle Prefetture. Anno 2009 (segue)

	Nazione	Segnalazioni		Sesso		Minori		Singoli	Appartenenti a Nuclei Familiari
		Totali	%	F	M	Accompagnati	Non Accompagnati		
1	Nigeria	106	10,00%	23	83	9	0	84	22
2	Eritrea	93	8,77%	26	67	7	0	71	22
3	Iraq	87	8,21%	21	66	18	0	49	38
4	Somalia	85	8,02%	30	55	11	11	58	27
5	Turchia	84	7,92%	10	74	12	0	60	24
6	Afghanistan	80	7,55%	13	67	15	2	48	32
7	Pakistan	73	6,89%	7	66	5	0	61	12
8	Iran	58	5,47%	17	41	12	0	23	35
9	Siria	38	3,58%	14	24	16	0	7	31
10	Costa D'avorio	23	2,17%	1	22	0	0	23	0
11	Congo	22	2,08%	10	12	1	0	16	6
12	Kosovo	22	2,08%	8	14	7	0	8	14
13	Bangladesh	21	1,98%	1	20	1	0	18	3
14	Ghana	19	1,79%	1	18	0	0	19	0
15	Guinea	18	1,70%	3	15	0	0	17	1
16	Togo	18	1,70%	1	17	0	0	18	0
17	Camerun	14	1,32%	4	10	0	0	14	0
18	Libano	12	1,13%	0	12	0	0	11	1
19	Bosnia	11	1,04%	6	5	6	0	0	11
20	India	11	1,04%	1	10	2	0	6	5
21	Burkina Faso	10	0,94%	1	9	0	1	10	0

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 23 Nazionalità dei richiedenti asilo segnalati dalle Prefetture. Anno 2009 (segue)

	Nazione	Segnalazioni		Sesso		Minori		Singoli	Appartenenti a Nuclei Familiari
		Totali	%	F	M	Accompagnati	Non Accompagnati		
22	Russia	9	0,85%	5	4	3	0	3	6
23	Armenia	8	0,75%	3	5	2	0	4	4
24	Atzerbaijan	8	0,75%	3	5	3	0	3	5
25	Palestina	8	0,75%	2	6	2	0	4	4
26	Nepal	7	0,66%	0	7	0	0	7	0
27	Rep. Dem. Congo	7	0,66%	1	6	0	0	7	0
28	Sudan	7	0,66%	1	6	1	0	6	1
29	Vietnam	7	0,66%	0	7	0	0	7	0
30	Altro	6	0,57%	0	6	0	0	6	0
31	Senegal	6	0,57%	1	5	0	0	6	0
32	Sierra Leone	6	0,57%	2	4	1	0	2	4
33	Sri Lanka	6	0,57%	0	6	0	0	6	0
34	Tunisia	6	0,57%	2	4	1	0	2	4
35	Zimbawe	6	0,57%	5	1	2	0	2	4
36	Gambia	5	0,47%	0	5	0	0	5	0
37	Uganda	5	0,47%	1	4	0	0	5	0
38	Algeria	4	0,38%	0	4	0	0	4	0
39	Georgia	4	0,38%	2	2	0	0	2	2
40	Mali	4	0,38%	0	4	0	0	4	0
41	Cina	3	0,28%	1	2	0	0	3	0
42	Etiopia	3	0,28%	1	2	0	0	1	2

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 23 Nazionalità dei richiedenti asilo segnalati dalle Prefetture. Anno 2009 (segue)

	Nazione	Segnalazioni		Sesso		Minori		Singoli	Appartenenti a Nuclei Familiari
		Totali	%	F	M	Accompagnati	Non Accompagnati		
43	Gabon	3	0,28%	0	3	0	0	3	0
44	Kenia	3	0,28%	3	0	0	0	3	0
45	Mongolia	3	0,28%	1	2	1	0	0	3
46	Niger	3	0,28%	0	3	0	0	3	0
47	Benin	2	0,19%	0	2	0	0	2	0
48	Colombia	2	0,19%	0	2	0	0	2	0
49	Guinea Bissau	2	0,19%	0	2	0	0	2	0
50	Mauritania	2	0,19%	1	1	0	0	2	0
51	Serbia-Montenegro	2	0,19%	1	1	0	0	0	2
52	Albania	1	0,09%	0	1	0	0	1	0
53	Birmania	1	0,09%	0	1	0	0	1	0
54	Ciad	1	0,09%	0	1	0	0	1	0
55	Cuba	1	0,09%	1	0	0	0	1	0
56	Egitto	1	0,09%	0	1	0	0	1	0
57	Giordania	1	0,09%	0	1	0	0	1	0
58	Kazakistan	1	0,09%	0	1	0	0	1	0
59	Nuova Guinea	1	0,09%	0	1	0	0	1	0
Totale		**1.060**	**100,00%**	**235**	**825**	**138**	**14**	**735**	**325**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 24a Presenze registrate dai CARA/CDA dall'1 gennaio 2009 al 31 dicembre 2009 suddivise sesso. Anno 2009

CARA	Totale		Donne		Uomini	
	N.	%	N.	%	N.	%
Trapani - Salina Grande	822	69,37%	196	23,84%	626	76,16%
S. Angelo di Brolo	128	10,80%	17	13,28%	111	86,72%
Bari Palese	117	9,87%	22	18,80%	95	81,20%
Arciconfraternita S.S. Sacramento	79	6,67%	28	35,44%	51	64,56%
Centro di accoglienza - Centro ENEA	39	3,29%	10	25,64%	29	74,36%
Totale	**1.185**	**100,00%**	**273**	**23,04%**	**912**	**76,96%**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 24b Presenze registrate dai CARA/CDA dall'1 gennaio 2009 al 31 dicembre 2009 suddivise per nazionalità e sesso. Anno 2009

Nazionalità	Totale		Donne		Uomini	
	N.	%	N.	%	N.	%
Eritrea	380	32,7%	82	21,58%	297	78,16%
Somalia	320	27,0%	66	20,63%	253	79,06%
Nigeria	207	17,47%	69	33,33%	137	66,18%
Costa Avorio	33	2,78%	5	15,15%	27	81,82%
Iraq	30	2,53%	10	33,33%	20	66,67%
Ghana	27	2,28%	0	0,00%	27	100,00%
Sri Lanka	21	1,77%	5	23,81%	16	76,19%
Afghanistan	16	1,35%	0	0,00%	16	100,00%
Burkina Faso	13	1,10%	0	0,00%	13	100,00%
Turchia	13	1,10%	0	0,00%	13	100,00%

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 24b Presenze registrate dai CARA/CDA dall'1 gennaio 2009 al 31 dicembre 2009 suddivise per nazionalità e sesso. Anno 2009

Nazionalità	Totale		Donne		Uomini	
	N.	%	N.	%	N.	%
Camerun	12	1,01%	6	50,00%	6	50,00%
Bangladesh	11	0,93%	0	0,00%	11	100,00%
Etiopia	9	0,76%	5	55,56%	4	44,44%
Iran	9	0,76%	1	11,11%	8	88,89%
Palestina	9	0,76%	3	33,33%	6	66,67%
Tunisia	8	0,68%	6	75,00%	2	25,00%
Libano	7	0,59%	1	14,29%	6	85,71%
Egitto	6	0,51%	2	33,33%	4	66,67%
Senegal	6	0,51%	0	0,00%	6	100,00%
Sudan	6	0,51%	1	16,67%	5	83,33%
Croazia	5	0,42%	2	40,00%	3	60,00%
Mali	5	0,42%	1	20,00%	4	80,00%
Pakistan	5	0,42%	0	0,00%	5	100,00%
Congo	3	0,25%	1	33,33%	2	66,67%
Croato	3	0,25%	2	66,67%	1	33,33%
Gambia	3	0,25%	0	0,00%	3	100,00%
Algeria	2	0,17%	0	0,00%	2	100,00%
Guinea	2	0,17%	0	0,00%	2	100,00%
Liberia	2	0,17%	1	50,00%	1	50,00%
Mauritania	2	0,17%	0	0,00%	2	100,00%
Niger	2	0,17%	0	0,00%	2	100,00%
Togo	2	0,17%	0	0,00%	2	100,00%
Filippine	1	0,08%	1	100,00%	0	0,00%

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 24b Presenze registrate dai CARA/CDA dall'1 gennaio 2009 al 31 dicembre 2009 suddivise per nazionalità e sesso. Anno 2009

Nazionalità	Totale		Donne		Uomini	
	N.	%	N.	%	N.	%
Gabon	1	0,08%	0	0,00%	1	100,00%
India	1	0,08%	0	0,00%	1	100,00%
Marocco	1	0,08%	0	0,00%	1	100,00%
Sierra Leone	1	0,08%	0	0,00%	1	100,00%
Siria	1	0,08%	0	0,00%	1	100,00%
Totale	**1.185**	**100,00%**	**273**	**23,04%**	**912**	**76,96%**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 24c Presenze registrate dai CARA/CDA dall'1 gennaio 2009 al 31 dicembre 2009 suddivise per progetto e tipo di ingresso. Anno 2009 (segue)

CARA	Tipo di Ingresso	v.a.	v.%
Arciconfraternita S.S. Sacramento	Totale	79	9,61%
	Altro	1	1,27%
	Dublino	14	17,72%
	Frontiera Aeroportuale	36	45,57%
	Ingresso via mare	28	35,44%
	Ingresso via terra	0	0,00%
	Nascita in Italia	0	0,00%
Bari Palese	Totale	117	14,23%
	Altro	0	0,00%
	Dublino	1	0,85%
	Frontiera Aeroportuale	0	0,00%
	Ingresso via mare	116	99,15%
	Ingresso via terra	0	0,00%
	Nascita in Italia	0	0,00%
S.Angelo Di Brolo	Totale	128	15,57%
	Altro	40	31,25%
	Dublino	0	0,00%
	Frontiera Aeroportuale	0	0,00%
	Ingresso via mare	87	67,97%
	Ingresso via terra	1	0,78%
	Nascita in Italia	0	0,00%

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 24c Presenze registrate dai CARA/CDA dall'1 gennaio 2009 al 31 dicembre 2009 suddivise per progetto e tipo di ingresso. Anno 2009 (segue)

CARA	Tipo di Ingresso	v.a.	v.%
Trapani – Salina Grande	Totale	822	100,00%
	Altro	131	15,94%
	Dublino	1	0,12%
	Frontiera Aeroportuale	19	2,31%
	Ingresso via mare	665	80,90%
	Ingresso via terra	6	0,73%
	Nascita in Italia	0	0,00%
Centro di Accoglienza – Centro Enea	Totale	39	4,74%
	Altro	7	17,95%
	Dublino	17	43,59%
	Frontiera Aeroportuale	13	33,33%
	Ingresso via mare	0	0,00%
	Ingresso via terra	0	0,00%
	Nascita in Italia	2	5,13%
Totale	Totale	1.185	144,16%
	Altro	179	15,11%
	Dublino	33	2,78%
	Frontiera Aeroportuale	68	5,74%
	Ingresso via mare	896	75,61%
	Ingresso via terra	7	0,59%
	Nascita in Italia	2	0,17%

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 25a Presenze sul territorio e servizi erogati. Anno 2009 (segue)

Progetti	Totale presenze sul territorio	Servizi erogati	Totale beneficiari
Ancona	34	5	25
Ancona VIn	2		
Arezzo	9		
Ascoli Piceno VIn	4		
Bassano Romano VIn	1		
Bergamo	15		
Bologna	117		
Cagliari prov.	4		
Comiso	53	4	8
Cosenza Provincia	1		
Cremona	3	4	4
Ferrara	2		
Fidenza	8	21	32
Firenze	2		
Forlì	28	12	40
Genova	88	11	34
Genova VIn	1		
Gorizia Prov.	17		
Grottaglie VIn	1		
Ivrea	1		
Lecco Prov.	13	7	8
Lodi	7		
Lucca provincia	8		
Matera VIn	4	11	15

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 25a Presenze sul territorio e servizi erogati. Anno 2009 (segue)			
Progetti	**Totale presenze sul territorio**	**Servizi erogati**	**Totale beneficiari**
Milano Polifunzionale	271		
Modena	80	6	38
Modica VIn	9		
Napoli	20	6	6
Padova	14		
Parma	7		
Perugia	8		
Pescara VIn	3	8	10
Pisa	3		
Pontedera	13		
Pordenone	7		
Prato	36		
Ragusa Prov.	3	4	5
Ragusa VIn	3		
Ravenna	24	2	2
Rieti	3		
Rimini Prov.	3	4	4
Roccagorga VIn	15	19	238
Roma VIn	136	3	258
Rosignano Marittimo	3		
Rovigo	3		
Santorso	19	9	19
Sezze	2		
Terni	16		
Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR			

Tab. 25a Presenze sul territorio e servizi erogati. Anno 2009

Progetti	Totale presenze sul territorio	Servizi erogati	Totale beneficiari
Todi	4		
Torino	397		
Torino VIn	6	12	22
Trento Prov.	1		
Trieste	13		
Udine	34	19	35
Venezia	1		
Verona	4		
Totale	**1.584**	**164**	**804**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 25b Presenze sul territorio e tipologia di permesso di soggiorno. Anno 2009 (segue)

Progetti	Totale presenze sul territorio	Richiedenti asilo	Rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria
Ancona	34	7	3	19	5
Ancona VIn	2	2			
Arezzo	9	4		5	
Ascoli Piceno VIn	4	1			3
Bassano Romano VIn	1		1		
Bergamo	15	2	6	5	2
Bologna	117	98	5	13	1
Cagliari prov.	4		2	2	
Comiso	53	3	3	46	1

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 25b Presenze sul territorio e tipologia di permesso di soggiorno. Anno 2009 (segue)					
Progetti	**Totale presenze sul territorio**	**Richiedenti asilo**	**Rifugiato**	**Protezione sussidiaria**	**Protezione umanitaria**
Cosenza Provincia	1	1			
Cremona	3	1	1	1	
Ferrara	2	2			
Fidenza	8	4	1	1	2
Firenze	2			2	
Forlì	28	15	4	6	3
Genova	88	20	5	54	9
Genova VIn	1	1			
Gorizia Prov.	17	2	5	7	3
Grottaglie VIn	1	1			
Ivrea	1		1		
Lecco Prov.	13	7	3	2	1
Lodi	7	2	4	1	
Lucca provincia	8			6	2
Matera VIn	4	4			
Milano Polifunzionale	271	87	10	157	17
Modena	80	27	16	25	12
Modica VIn	9	3	1	5	
Napoli	20	18		1	1
Padova	14	3	5	5	1
Parma	7	3	1	3	
Perugia	8		1	7	
Pescara VIn	3	1	1	1	
Pisa	3		1	1	1
Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR					

Tab. 25b Presenze sul territorio e tipologia di permesso di soggiorno. Anno 2009

Progetti	Totale presenze sul territorio	Richiedenti asilo	Rifugiato	Protezione sussidiaria	Protezione umanitaria
Pontedera	13	4	3	6	
Pordenone	7	2		2	3
Prato	36	9	5	19	3
Ragusa Prov.	3			2	1
Ragusa VIn	3			2	1
Ravenna	24	10	1	6	7
Rieti	3		2	1	
Rimini Prov.	3	1		2	
Roccagorga VIn	15	15			
Roma VIn	136	134	2		
Rosignano Marittimo	3	3			
Rovigo	3	1	2		
Santorso	19	2	5	8	4
Sezze	2	2			
Terni	16	1	6	8	1
Todi	4		1	2	1
Torino	397	171	63	116	47
Torino VIn	6	3		3	
Trento Prov.	1	1			
Trieste	13	1	2	8	2
Udine	34	2	4	19	9
Venezia	1		1		
Verona	4	3		1	
Totale	**1.584**	**684**	**177**	**580**	**143**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 26 Servizi realizzati dai progetti territoriali SPRAR (complessivi). Anno 2009 (segue)								
Elenco Servizi		Rifugiato	Protezione Umanitaria	Richiedente Asilo	Protezione Sussidiaria	Totale	Uomini	Donne
Assistenza sanitaria								
1	accompagnamento	705	737	1.180	1.389	4.011	2.788	1.223
2	consultorio familiare	102	79	118	200	499	150	349
3	psicologica	191	155	278	314	938	591	347
4	specialistica	397	327	589	734	2.047	1.262	785
5	altro	39	79	94	147	359	285	74
Assistenza sociale								
6	accompagnamento	506	562	886	1.002	2.956	2.098	858
7	pratiche amministrative	555	505	938	1.071	3.069	2.177	892
8	prima alfabetizzazione	458	368	849	962	2.637	1.891	746
Attività multiculturali								
9	animazione per adulti	185	170	321	410	1.086	845	241
10	animazione per ragazzi	56	61	75	62	254	175	79
11	attività sportive	130	113	215	235	693	649	44
12	gite/conoscenza del territorio	46	15	39	29	129	106	23
13	laboratori	130	139	203	262	734	437	297
14	ludoteca	43	27	48	35	153	100	53
Inserimento scolastico dei minori								
15	doposcuola	34	34	36	44	148	102	46
16	nido	12	44	29	23	108	46	62
17	scuola materna	24	23	30	32	109	55	54
18	scuola obbligo	73	46	88	67	274	186	88

Tab. 26 Servizi realizzati dai progetti territoriali SPRAR (complessivi). Anno 2009 (segue)								
Elenco Servizi		Rifugiato	Protezione Umanitaria	Richiedente Asilo	Protezione Sussidiaria	Totale	Uomini	Donne
Mediazione linguistico-culturale								
19	in ambito alloggiativo	201	152	273	299	925	735	190
20	in ambito lavorativo	204	185	377	416	1.182	893	289
21	in ambito legale	315	253	636	518	1.722	1.270	452
22	in ambito sanitario	379	287	590	693	1.949	1.351	598
23	in ambito sociale	411	304	635	717	2.067	1.471	596
Orientamento e informazione legale								
24	accompagnamento	304	262	588	533	1.687	1.164	523
25	commissione	34	13	73	53	173	147	26
26	consulenza	284	233	570	501	1.588	1.174	414
27	ricorso	42	38	228	85	393	326	67
28	vertenze	33	36	50	52	171	156	15
Servizi per alloggio								
29	accompagnamento	134	113	127	229	603	447	156
30	contributi alle spese	103	74	158	167	502	374	128
31	intermediazione	132	93	129	210	564	454	110

Tab. 26 Servizi realizzati dai progetti territoriali SPRAR (complessivi). Anno 2009 (segue)								
Elenco Servizi		Rifugiato	Protezione Umanitaria	Richiedente Asilo	Protezione Sussidiaria	Totale	Uomini	Donne
Servizi per inserimento lavorativo								
32	accompagnamento	313	260	383	597	1.553	1.142	411
33	accompagnamento borsa lavoro	74	97	99	138	408	301	107
34	accompagnamento tirocinio formativo	90	71	132	146	439	331	108
35	bilancio di competenze	174	162	287	364	987	697	290
36	certificazione di competenze	38	60	55	128	281	219	62
37	redazione curriculum vitae	342	270	507	634	1.753	1.356	397
38	riconoscimento titoli di studio	22	27	31	47	127	111	16
Servizi per la formazione								
39	corso di formazione professionale	27	24	29	62	142	125	17
40	corso di lingua avanzato	51	32	76	91	250	211	39
41	stage e tirocini formativi	21	15	19	51	106	87	19
Altro								
42	accesso magazzino vestiario/oggetti di consumo	32	25	42	56	155	104	51
43	accesso mensa gratuita	8	4	2	9	23	21	2
44	servizi FEI	1	0	0	5	6	6	0
45	servizi FER	19	6	20	25	70	43	27

Tab. 26 Servizi realizzati dai progetti territoriali SPRAR (complessivi). Anno 2009							
Elenco Servizi	Rifugiato	Protezione Umanitaria	Richiedente Asilo	Protezione Sussidiaria	Totale	Uomini	Donne
Totale per tipo soggiorno							
	7.474	6.580	12.132	13.844	40.030	28.485	11.291
Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR							

Tab. 27 Servizi realizzati dai progetti territoriali SPRAR in favore dei beneficiari appartenenti alle categorie ordinarie. Anno 2009 (segue)

Elenco Servizi		Rifugiato	Protezione Umanitaria	Richiedente Asilo	Protezione Sussidiaria	Totale
Assistenza sanitaria						
1	accompagnamento	544	532	784	981	2.841
2	consultorio familiare	75	63	65	153	356
3	psicologica	149	92	169	206	616
4	specialistica	308	211	380	494	1.393
5	altro	32	74	71	144	321
Assistenza sociale						
6	accompagnamento	382	410	605	724	2.121
7	pratiche amministrative	426	339	638	765	2.168
8	prima alfabetizzazione	349	248	576	683	1.856
Attività multiculturali						
9	animazione per adulti	160	118	245	328	851
10	animazione per ragazzi	40	27	27	25	119
11	attività sportive	91	75	142	154	462
12	gite/conoscenza del territorio	31	8	13	20	72
13	laboratori	76	92	101	179	448
14	ludoteca	33	23	31	22	109
Inserimento scolastico dei minori						
15	doposcuola	23	14	16	20	73
16	nido	9	26	15	15	65
17	scuola materna	20	17	16	17	70
18	scuola obbligo	46	13	38	34	131

Tab. 27 Servizi realizzati dai progetti territoriali SPRAR in favore dei beneficiari appartenenti alle categorie ordinarie. Anno 2009 (segue)

Elenco Servizi		Rifugiato	Protezione Umanitaria	Richiedente Asilo	Protezione Sussidiaria	Totale
Mediazione linguistico-culturale						
19	in ambito alloggiativo	169	104	214	222	709
20	in ambito lavorativo	160	121	268	295	844
21	in ambito legale	216	156	407	325	1.104
22	in ambito sanitario	284	181	369	486	1.320
23	in ambito sociale	304	193	391	491	1.379
Orientamento e informazione legale						
24	accompagnamento	210	167	381	339	1.097
25	commissione	24	7	55	44	130
26	consulenza	210	144	410	340	1.104
27	ricorso	35	30	159	55	279
28	vertenze	29	28	41	23	121
Servizi per alloggio						
29	accompagnamento	113	90	99	176	478
30	contributi alle spese	81	59	127	118	385
31	intermediazione	108	76	97	167	448

Tab. 27 Servizi realizzati dai progetti territoriali SPRAR in favore dei beneficiari appartenenti alle categorie ordinarie. Anno 2009 (segue)

Elenco Servizi		Rifugiato	Protezione Umanitaria	Richiedente Asilo	Protezione Sussidiaria	Totale
Servizi per inserimento lavorativo						
32	accompagnamento	258	187	285	458	1.188
33	accompagnamento borsa lavoro	63	78	75	86	302
34	accompagnamento tirocinio formativo	65	40	84	89	278
35	bilancio di competenze	140	109	191	259	699
36	certificazione di competenze	24	27	26	56	133
37	redazione curriculum vitae	283	201	388	478	1.350
38	riconoscimento titoli di studio	16	15	22	18	71
Servizi per la formazione						
39	corso di formazione professionale	27	19	26	61	133
40	corso di lingua avanzato	36	29	61	86	212
41	stage e tirocini formativi	17	13	15	47	92
Altro						
42	accesso magazzino vestiario/oggetti di consumo	25	17	18	47	107
43	accesso mensa gratuita	8	4	2	9	23
44	servizi FEI	1	0	0	5	6
45	servizi FER	16	3	20	18	57

Tab. 27 Servizi realizzati dai progetti territoriali SPRAR in favore dei beneficiari appartenenti alle categorie ordinarie. Anno 2009

Elenco Servizi	Rifugiato	Protezione Umanitaria	Richie-dente Asilo	Protezione Sussidiaria	Totale
Totale per tipo di soggiorno					
	5.716	4.480	8.163	9.762	28.121

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 28 Servizi realizzati dai progetti territoriali SPRAR straordinari dell'agosto 2008. Anno 2009 (segue)

Elenco Servizi		Rifugiato	Protezione Umanitaria	Richie-dente Asilo	Protezione Sussidiaria	Totale
Assistenza sanitaria						
1	accompagnamento	62	51	213	180	506
2	consultorio familiare	10	2	35	29	76
3	psicologica	15	18	49	30	112
4	specialistica	30	32	112	101	275
5	altro	0	1	4	0	5
Assistenza sociale						
6	accompagnamento	50	37	155	102	344
7	pratiche amministrative	53	46	167	129	395
8	prima alfabetizzazione	55	48	173	146	422
Attività multiculturali						
9	animazione per adulti	5	18	32	35	90
10	animazione per ragazzi	6	7	28	8	49
11	attività sportive	6	14	33	32	85
12	gite/conoscenza del territorio	0	0	8	0	8
13	laboratori	30	20	66	27	143
14	ludoteca	6	0	14	8	28
Inserimento scolastico dei minori						
15	doposcuola	2	0	8	4	14
16	nido	0	0	3	0	3
17	scuola materna	0	0	5	2	7
18	scuola obbligo	4	2	23	6	35

Tab. 28 Servizi realizzati dai progetti territoriali SPRAR straordinari dell'agosto 2008. Anno 2009 (segue)

Elenco Servizi		Rifugiato	Protezione Umanitaria	Richie-dente Asilo	Protezione Sussidiaria	Totale
Mediazione linguistico-culturale						
19	in ambito alloggiativo	1	8	21	10	40
20	in ambito lavorativo	8	12	48	34	102
21	in ambito legale	46	27	126	68	267
22	in ambito sanitario	46	32	136	93	307
23	in ambito sociale	44	30	135	91	300
Orientamento e informazione legale						
24	accompagnamento	41	32	113	77	263
25	commissione	0	0	5	0	5
26	Orientamento e informazione legale – consulenza	27	19	68	41	155
27	ricorso	1	0	52	0	53
Servizi per alloggio						
28	accompagnamento	3	9	5	18	35
29	contributi alle spese	2	6	14	15	37
30	intermediazione	0	1	4	15	20

Tab. 28 Servizi realizzati dai progetti territoriali SPRAR straordinari dell'agosto 2008. Anno 2009

Elenco Servizi		Rifugiato	Protezione Umanitaria	Richie-dente Asilo	Protezione Sussidiaria	Totale
Servizi per inserimento lavorativo						
31	accompagnamento	14	21	43	67	145
32	accompagnamento borsa lavoro	3	0	10	14	27
33	accompagnamento tirocinio formativo	11	7	23	5	46
34	bilancio di competenze	13	18	38	25	94
35	certificazione di competenze	2	8	1	7	18
36	redazione curriculum vitae	15	23	53	51	142
Servizi per la formazione						
37	corso di formazione professionale	0	0	2	0	2
Totale per tipo di soggiorno						
		611	**549**	**2.025**	**1.470**	**4.655**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 29 Servizi realizzati dai progetti territoriali SPRAR finanziati con i progetti Otto per mille. Anno 2009 (segue)

Elenco Servizi		Rifugiato	Protezione Umanitaria	Richie-dente Asilo	Protezione Sussidiaria	Totale
Assistenza sanitaria						
1	accompagnamento	14	25	15	42	96
2	consultorio familiare	0	1	1	1	3
3	psicologica	4	11	8	26	49
4	specialistica	7	12	9	30	58
Assistenza sociale						
5	accompagnamento	13	24	10	38	85
6	pratiche amministrative	14	23	8	35	80
7	prima alfabetizzazione	10	20	9	29	68
Attività multiculturali						
8	animazione per adulti	0	0	1	0	1
9	animazione per ragazzi	0	1	2	2	5
10	attività sportive	4	5	5	11	25
11	gite/conoscenza del territorio	3	7	1	6	17
12	laboratori	5	8	6	6	25
Inserimento scolastico dei minori						
13	doposcuola	3	6	0	0	9
14	scuola materna	0	0	0	1	1
15	scuola obbligo	4	11	0	6	21

Tab. 29 Servizi realizzati dai progetti territoriali SPRAR finanziati con i progetti Otto per mille. Anno 2009 (segue)

	Elenco Servizi	Rifugiato	Protezione Umanitaria	Richie-dente Asilo	Protezione Sussidiaria	Totale
Mediazione linguistico-culturale						
16	in ambito alloggiativo	7	11	9	33	60
17	in ambito lavorativo	3	7	9	24	43
18	in ambito legale	11	21	15	37	84
19	in ambito sanitario	12	19	9	31	71
20	in ambito sociale	15	24	15	43	97
Orientamento e informazione legale						
21	accompagnamento	12	23	16	33	84
22	commissione	2	5	0	5	12
23	consulenza	6	18	15	37	76
24	ricorso	3	6	8	23	40
25	vertenze	2	6	7	23	38
Servizi per alloggio						
26	accompagnamento	3	6	7	23	39
27	contributi alle spese	2	6	7	23	38
28	intermediazione	2	7	8	23	40

Tab. 29 Servizi realizzati dai progetti territoriali SPRAR finanziati con i progetti Otto per mille. Anno 2009

	Elenco Servizi	Rifugiato	Protezione Umanitaria	Richie-dente Asilo	Protezione Sussidiaria	Totale
Servizi per inserimento lavorativo						
29	accompagnamento	3	7	7	23	40
30	accompagnamento borsa lavoro	3	11	8	24	46
31	accompagnamento tirocinio formativo	2	6	7	23	38
32	bilancio di competenze	2	10	8	23	43
33	certificazione di competenze	5	13	7	29	54
34	redazione curriculum vitae	5	12	11	26	54
35	riconoscimento titoli di studio	2	6	7	23	38
Servizi per la formazione						
36	corso di formazione professionale	0	4	0	1	5
37	corso di lingua avanzato	2	3	1	3	9
38	Accesso magazzino vestiario/oggetti di consumo	1	6	2	6	15
39	Servizi FER	3	3	0	6	12
Totale per tipo di soggiorno						
		189	**394**	**258**	**778**	**1.619**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 30 Servizi realizzati dai progetti territoriali SPRAR in favore dei beneficiari appartenenti alle categorie vulnerabili. Anno 2009 (segue)

Elenco Servizi		Rifugiato	Protezione Umanitaria	Richiedente Asilo	Protezione Sussidiaria	Totale
Assistenza sanitaria						
1	accompagnamento	101	153	176	200	630
2	consultorio familiare	22	13	19	19	73
3	psicologica	27	41	57	53	178
4	specialistica	59	80	93	113	345
5	altro	7	4	19	3	33
Assistenza sociale						
6	accompagnamento	70	110	125	145	450
7	pratiche amministrative	72	120	131	150	473
8	prima alfabetizzazione	46	69	93	106	314
Attività multiculturali						
9	animazione per adulti	20	36	45	49	150
10	animazione per ragazzi	12	26	20	27	85
11	attività sportive	29	24	37	38	128
12	gite/conoscenza del territorio	12	0	18	3	33
13	laboratori	20	23	33	52	128
14	ludoteca	4	4	4	5	17
Inserimento scolastico dei minori						
15	doposcuola	6	17	12	20	55
16	nido	3	18	11	8	40
17	scuola materna	4	7	9	12	32
18	scuola obbligo	19	24	27	21	91

Tab. 30 Servizi realizzati dai progetti territoriali SPRAR in favore dei beneficiari appartenenti alle categorie vulnerabili. Anno 2009 (segue)

Elenco Servizi		Rifugiato	Protezione Umanitaria	Richiedente Asilo	Protezione Sussidiaria	Totale
Mediazione linguistico-culturale						
19	in ambito alloggiativo	24	34	32	34	124
20	in ambito lavorativo	33	48	53	64	198
21	in ambito legale	46	62	94	89	291
22	in ambito sanitario	42	71	84	88	285
23	in ambito sociale	54	70	98	99	321
Orientamento e informazione legale						
24	accompagnamento	45	54	81	84	264
25	commissione	8	1	13	4	26
26	consulenza	41	59	79	84	263
27	ricorso	3	3	10	7	23
28	vertenze	2	3	2	6	13
Servizi per alloggio						
29	accompagnamento	15	9	16	12	52
30	contributi alle spese	18	6	10	11	45
31	intermediazione	22	10	20	5	57

Tab. 30 Servizi realizzati dai progetti territoriali SPRAR in favore dei beneficiari appartenenti alle categorie vulnerabili. Anno 2009

	Elenco Servizi	Rifugiato	Protezione Umanitaria	Richie-dente Asilo	Protezione Sussidiaria	Totale
Servizi per inserimento lavorativo						
32	accompagnamento	39	47	50	49	185
33	accompagnamento borsa lavoro	5	9	6	14	34
34	accompagnamento tirocinio formativo	12	19	18	29	78
35	bilancio di competenze	19	32	52	57	160
36	certificazione di competenze	7	17	21	36	81
37	redazione curriculum vitae	42	43	59	79	223
38	riconoscimento titolo di studio	4	7	2	6	19
Servizi per la formazione						
39	corso di formazione professionale	0	1	1	0	2
40	corso di lingua avanzato	13	0	14	2	29
41	stage e tirocini formativi	4	2	4	4	14
Altro						
42	Accesso magazzino vestiario/oggetti di consumo	6	2	22	3	33
43	Servizi FER	0	0	0	1	1
Totale per tipo di soggiorno						
		1.037	**1.378**	**1.770**	**1.891**	**6.076**

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tab. 31 Servizi erogati a minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo. Anno 2009	
Servizi	**v.%**
assistenza sanitaria (accompagnamento e psicologica)	20,00%
assistenza sociale – prima alfabetizzazione	8,00%
mediazione linguistico-culturale (in ambito sociale, lavorativo e legale)	26,00%
orientamento e informazione legale (accompagnamento, consulenza, ricorso)	20,00%
servizi per inserimento lavorativo (accompagnamento tirocini/borse lavoro, intermediazione, redazione curriculum vitae)	26,00%
Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR	

Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati

Anno 2009/2010

Servizio centrale

Via dell'Arco di Travertino, 11
00178 Roma
Tel 06.76980811

www.serviziocentrale.it
e-mail: info@serviziocentrale.it

ISBN 978-88-6306-026-3