

I volti dell'Integrazione

Il ruolo delle comunità locali,
dei cittadini e dei mass media
nei processi di inclusione
dei rifugiati in Italia



SPRAR

Sistema di Protezione
per Richiedenti Asilo e Rifugiati





ComuniCare

Via dei Prefetti, 46
00186 Roma

Tel: 06 680 092 31
e-mail: comunicare@anci.it

I volti dell'integrazione

**Il ruolo delle comunità locali,
dei cittadini
e dei mass media
nei processi di inclusione
dei rifugiati in Italia**



SPRAR

Sistema di Protezione
per Richiedenti Asilo e Rifugiati





Pubblicazione realizzata con i finanziamenti assegnati per l'anno 2007 ad ANCI dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri sui fondi dell'otto per mille dell'IRPEF devoluto dai cittadini alla diretta gestione statale.

Il Rapporto è stato coordinato e curato da Laura Chiodini e Raffaella Milano della Fondazione Cittalia – Anci ricerche.

I capitoli sono stati redatti:

capitolo 1 da Vittoria Prisciandaro

capitolo 2 da Raffaella Milano (l'analisi delle esperienze territoriali è stata condotta anche da Alessandra Caldarozzi e Laura Chiodini)

capitolo 3 da Alessandra Caldarozzi

capitolo 4 da Vittoria Prisciandaro

capitolo 5 da Martina de Luca Comandini

Si ringrazia per la collaborazione l'Ufficio Immigrazione dell'ANCI, il Servizio centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati e i responsabili e gli operatori dei progetti territoriali.

Codice ISBN 978-88-96280-11-9

Progetto grafico e impaginazione:
HaunagDesign, Roma

Finito di stampare nel mese di giugno 2010 negli Stabilimenti Varigrafica Alto Lazio Srl
01036 Nepi (VT)

Indice

Introduzione	p.	7
--------------------	----	---

1.

Le politiche per l'integrazione dei rifugiati in Europa

1. Integrazione, parola dai mille volti	“	13
Integrazione, migranti e rifugiati	“	15
La definizione di integrazione nelle politiche nazionali	“	17
I campi dell'integrazione	“	20
I piani di integrazione previsti in alcuni paesi dell'Unione	“	23
2. Partecipazione e integrazione	“	30
La partecipazione politica	“	30
La cittadinanza	“	31
Il contratto e il test di integrazione	“	31
3. Donne e bambini, i "vulnerabili"	“	37
4. Sintesi delle pratiche nazionali per l'integrazione	“	38
5. L'Unione europea e l'evoluzione dell'idea di integrazione	“	40
Bibliografia essenziale	“	44

2.

Il ruolo delle comunità locali: una 'via italiana' all'integrazione?

1. I modelli di integrazione e il problema della misurazione	“	47
2. Il caso Italia	“	51
L'Italia, da paese di emigranti a paese di accoglienza	“	51
Il policentrismo migratorio.....	“	52
La distribuzione territoriale	“	52
L'impatto sul tessuto economico e sociale	“	53
La necessità di una analisi che parta dal territorio	“	55

3. L'integrazione dei titolari di protezione internazionale nei centri di piccole e medie dimensioni: l'esperienza dello SPRARp.	56
L'impatto sulle politiche di welfare territoriale	" 59
L'impatto dei progetti SPRAR nelle comunità locali	" 64
L'impatto sui beneficiari	" 67
4. Quale ruolo delle comunità locali nei processi di integrazione?	" 70
Bibliografia essenziale	" 72
3.	
Il punto di vista dei sindaci e dei cittadini. I risultati di un'indagine campionaria	
1. Gli italiani, i rifugiati e il diritto di asilo	" 78
2. I sindaci e i rifugiati	" 93
3. Le opinioni dei sindaci aderenti alla rete SPRAR	" 105
4. Le opinioni dei sindaci che non aderiscono alla rete SPRAR	" 108
5. Alcuni tratti emersi dall'indagine	" 109
4.	
Comunicazione pubblica e mass media: informazione e stereotipi	
1. L'informazione sul tema	" 115
Italiani: informati poco e male.....	" 115
I giovani italiani e "gli altri"	" 117
2. Il mondo dell'informazione si ripensa	" 120
Una Carta per ri-parlarne	" 120
La lettera dell'UNHCR ai direttori delle testate giornalistiche	" 121
La Carta di Roma.....	" 122

Ricerca sui media: “Immigrato o rifugiato per me pari son”	p. 127
La nascita dell’Ansi.....	“ 132
3. Far parlare le storie e i volti	“ 135
Il regno del caos	“ 135
Dall’‘uomo forte’ al ‘povero cristo’	“ 136
Comunicazione sul territorio e in rete	“ 138
Se la scuola diventa ponte	“ 139
4. Notizie rifugiate. La storia di Abdelazim Ali Adam Koko	“ 141
Appendice: “Sopravviveranno i più forti”	“ 145
Bibliografia essenziale	“ 149
5.	
Focus	
I minori richiedenti asilo e rifugiati non accompagnati: opportunità e ostacoli nei processi di integrazione	
1. La realtà dei minori stranieri non accompagnati (MSNA)	“ 153
I minori stranieri non accompagnati (MSNA)	“ 153
Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MSNARA)	“ 155
2. La presa in carico	“ 159
Quadro normativo	“ 159
I MSNARA. L’accesso alla protezione internazionale	“ 161
Il ruolo dei Servizi Sociali comunali nella presa in carico dei minori stranieri soli	“ 162
L’accoglienza specifica per i minori stranieri richiedenti asilo	“ 164
3. Ostacoli all’integrazione	“ 169
4. Un focus sui minori afghani	“ 171
Testimonianze	“ 172
Bibliografia	“ 174

Introduzione

Quando si parla di integrazione ci si riferisce ad un processo che coinvolge una molteplicità di attori: chi arriva, chi accoglie, le istituzioni, gli attori sociali, i media. Ogni attore gioca un ruolo che può essere, a suo modo, determinante per la riuscita del processo. Il presente volume cerca di offrire uno spaccato sulla realtà dell'integrazione analizzando e mettendo a confronto questi diversi punti di osservazione.

Il primo capitolo è dedicato a presentare un quadro delle politiche europee sull'integrazione dei rifugiati che appare a tutt'oggi molto diversificato tra gli stati nazionali, nonostante sia in atto un importante processo politico volto ad una progressiva unificazione di standard e procedure.

Si passa dunque a considerare il caso italiano. Dopo aver fornito alcuni elementi sulle specificità del fenomeno migratorio italiano rispetto agli altri paesi europei, si approfondisce, in modo particolare, il tema della integrazione dei rifugiati¹ nei comuni di piccole e medie dimensioni. Lo si fa attraverso una analisi di alcune esperienze locali del Sistema nazionale di protezione dei richiedenti asilo e rifugiati, un sistema – lo SPRAR – che punta proprio sul coinvolgimento attivo e diffuso delle comunità locali come elemento chiave dei processi di integrazione.

Le comunità locali giocano un ruolo cruciale nel favorire o nell'ostacolare tali processi. Da qui la necessità di analizzare anche gli aspetti cognitivi e percettivi delle comunità di accoglienza rispetto alla figura del rifugiato e al riconoscimento dei suoi diritti. A questo proposito, il terzo capitolo presenta i risultati, come si vedrà tutt'altro che scontati, di una ricerca campionaria realizzata sulla popolazione italiana. Con la stessa indagine è stato possibile sondare il punto di vista dei sindaci e metterlo a confronto con quello dei cittadini, raccogliendo e analizzando sia le valutazioni e i giudizi dei sindaci che già fanno parte della rete del sistema nazionale di accoglienza SPRAR, sia di coloro che sino ad oggi ne sono estranei.

Un capitolo è quindi dedicato al ruolo dei mass media nella costruzione di un sentire comune sui temi dell'accoglienza degli immigrati e dei rifugiati, allargando in particolare l'area della diffidenza e delle paure, da una parte, e dando voce a testimoni altrimenti silenziosi, dall'altra.

1. Con il decreto legislativo 251/07, l'Italia ha recepito la direttiva 2004/83/CE, la cd. direttiva qualifiche. È stata così introdotta una nuova terminologia legata al diritto di asilo. La dicitura "richiedente asilo" è stata sostituita da "richiedente protezione internazionale". Per "titolare di protezione internazionale" si intende chi ha ottenuto lo status di rifugiato o una "protezione sussidiaria". La terminologia precedente non è tuttavia scomparsa dal lessico comune e nemmeno dai successivi testi normativi.

Nell'ultimo capitolo si presenta un focus sui minori richiedenti asilo che arrivano in Italia senza familiari. Ragazzi che affrontano viaggi estenuanti e rischi di ogni genere e che necessitano, nel paese di accoglienza, di una presa in carico adeguata alle loro specifiche necessità. Nel focus si analizza come il sistema dei servizi sociali si stia attrezzando per rispondere a questa particolare sfida dell'integrazione.

L'intento, per tutti i temi trattati, non è quello di presentare risposte compiute, ma piuttosto offrire spunti di approfondimento.

Nella consapevolezza che i processi di integrazione che riguardano i rifugiati altro non sono che un segmento, particolarmente sensibile, di un più ampio problema che riguarda la definizione di nuove strategie di convivenza urbana.

Il mix di appartenenze etniche in uno stesso contesto urbano non può essere considerato di per sé un fattore problematico di svantaggio. Non lo è stato nella storia, se si considera quanto lo sviluppo delle città sia, al contrario, legato piuttosto al loro cosmopolitismo, alla capacità di promuovere incontri e scambi tra persone provenienti da culture e mondi diversi. Una città che si chiude su se stessa, è una città inevitabilmente destinata a rimanere ai margini dei processi di sviluppo. Sembra tuttavia che oggi, come sostiene la sociologa Saskia Sassen, proprio la città stia perdendo *“la sua facoltà di trasformare la conflittualità in civiltà, che è stata una delle capacità sviluppate dalle città tanto nel tempo della storia quanto nello spazio del pianeta”*².

A prevalere è il senso di estraneità e di insicurezza. Un'estraneità che ha la sua espressione più visibile nell'emergere di quartieri etnici, avulsi dal contesto culturale circostante. Fenomeni di segregazione spaziale già da tempo noti in Europa – a Malmoe in Svezia, come a Shaerbeek a Bruxelles, o nelle *inner cities* inglesi – di recente si affermano anche in Italia. La presenza di comunità etniche³ si combina, in questi casi, con molti altri fattori di svantaggio e di segregazione sociale: povertà, disoccupazione, insicurezza percepita.

Vi sono in Europa molti esempi interessanti di politiche di rigenerazione urbana che hanno contrastato – con successo – questi fenomeni. Un mix di investimenti di carattere strutturale, per il ripristino degli spazi comuni e la rivitalizzazione dei quartieri, di progetti volti a rafforzare la sicurezza e il decoro urbano, di interventi di promozione sociale ed economica hanno dimostrato la possibilità di arginare i fenomeni di segregazione conferendo a questi “quartieri in crisi” un nuovo ruolo e una nuova identità, puntando sul protagonismo dei residenti. Si tratta, tuttavia, di buone pratiche che non hanno ancora fatto sistema, e che in alcuni casi hanno prodotto la migrazione delle persone più marginali verso altre zone senza sciogliere, alla radice, il nodo di come sia possibile l'incontro tra persone con differenti appartenenze cul-

2. Da un'intervista a Saskia Sassen a cura di Leonetta Bentivoglio pubblicata sul quotidiano La Repubblica il 18.2.2010, in riferimento ad un nuovo libro che la sociologa americana sta scrivendo, dal titolo *Città e nuove guerre*.
3. Molti ricercatori hanno già da tempo sottolineato come l'espressione comunità etniche rischi di essere fuorviante. Fanno parte dei diversi gruppi etnici individui e famiglie estremamente differenti tra loro. Senza addentrarsi nel tema, basti pensare alle profonde differenze che caratterizzano le prime, le seconde e le terze generazioni. Il termine va dunque utilizzato con queste cautele.

turali, attraverso processi di apprendimento di nuove strategie di convivenza, di scambio e di ridefinizione delle rispettive identità⁴.

Tutto ciò conferma la centralità delle politiche dell'integrazione. Tuttavia, nel dibattito pubblico, la questione del controllo delle frontiere e della regolazione dei flussi polarizza l'attenzione, lasciando in secondo piano questo tema.

La necessità di definire un Piano nazionale per l'integrazione, articolato in Piani territoriali, è stata messa in evidenza dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani nel corso della seconda Conferenza nazionale sull'immigrazione, svoltasi a Milano nel settembre 2009⁵. In tale occasione, è stata sottolineata la necessità di puntare, per individuare una *via italiana all'integrazione*, sul ruolo attivo delle comunità locali, come porte di accesso alla costruzione di una identità nazionale condivisa.

L'auspicio è che anche questa pubblicazione possa rappresentare un utile contributo alla definizione di questa strategia.

4. Sul tema cfr. ad esempio l'interessante studio di Paola Briata, *Sul filo della frontiera, Politiche urbane in un quartiere multietnico di Londra*, Franco Angeli ed. 2007
5. Cfr. la relazione del Presidente dell'ANCI Sergio Chiamparino alla seconda Conferenza nazionale sull'immigrazione, Milano settembre 2009.

Le politiche per l'integrazione dei rifugiati in Europa



1

Integrazione, parola dai mille volti

In questo primo capitolo si intende offrire una panoramica sul modo in cui la questione dell'integrazione dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale viene affrontata nei diversi paesi europei, in ambito normativo e nello sviluppo delle politiche pubbliche e dei servizi.

Nei documenti strategici dei diversi paesi europei, il termine “integrazione” è utilizzato sia per indicare il risultato/finalità del processo che per descrivere il processo stesso.

Nei vari contesti nazionali la definizione di *integrazione* compare nei documenti dedicati alle linee politiche e alle strategie di azione anche se, nella gran parte dei casi, non è esplicitata nelle leggi.¹ Spesso nei testi sono elencate in maniera dettagliata le finalità dell'integrazione, gli indicatori e i mezzi che i governi predispongono a questo scopo. Quando si parla di integrazione si fa comunque riferimento a persone di origine straniera che hanno un permesso di soggiorno di lunga durata, compresi quindi i rifugiati. I termini usati per indicare gli obiettivi del processo sono “*Avere uguali opportunità rispetto alla popolazione ospitante*”, “*Raggiungere piene potenzialità*”, “*Avere una piena partecipazione*”.

1. Cfr. *Mapping Integration: UNHCR's Age, Gender and Diversity Mainstreaming Project on Refugee Integration in Ireland – 2008/2009*. Nella parte iniziale il testo esamina le modalità di integrazione fra alcuni paesi europei, in particolare Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Paesi Bassi, Slovenia, Spagna, Regno Unito (Inghilterra) e Irlanda. Un paragone viene fatto con Svizzera e Norvegia.

Integrazione, qualche definizione
United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)
<p>“L’integrazione dei rifugiati in un contesto locale è un processo dinamico a più facce e a doppio senso, che richiede gli sforzi di tutte le parti interessate: da parte del rifugiato è richiesto l’adattamento alla società ospitante senza abbandonare la propria identità culturale e da parte della società ospitante e delle pubbliche istituzioni una pronta corrispondenza ad accogliere i rifugiati e ad andare incontro alle necessità di una popolazione diversa”².</p>
Consiglio d’Europa
<p>“L’integrazione è un processo a due direzioni di mutuo accompagnamento tra tutti gli immigrati e i residenti degli Stati membri. Gli Stati membri devono condurre politiche di integrazione ambiziose, fondate sull’equilibrio tra i diritti (accesso al lavoro, alla casa, ai servizi sociali) e i doveri del migrante (rispetto delle leggi e dell’identità del paese di accoglienza). L’apprendimento della lingua del paese di accoglienza e l’accesso al lavoro sono considerati come fattori essenziali di integrazione”³.</p>
Consiglio europeo per rifugiati e richiedenti asilo
<p>“L’integrazione è un processo di cambiamento:</p> <p>a) a doppio senso. Dal punto di vista dei rifugiati richiede l’adattarsi alla società di accoglienza, senza dover rinunciare alla propria identità culturale. Il che equivale al rispetto delle leggi del paese di asilo, dei diritti dell’uomo e dei suoi valori democratici. Per quanto riguarda la società ospitante, si richiede una disponibilità ad adeguare le istituzioni pubbliche ai cambiamenti della popolazione, ad accettare e accogliere i rifugiati come parte della comunità nazionale, e ad adottare misure per facilitare l’accesso alle risorse e ai processi decisionali per promuovere le buone relazioni tra tutti i gruppi etnici;</p> <p>b) dinamico e di lungo termine. Da una prospettiva psicologica individuale, l’integrazione comincia spesso al momento di arrivo nel paese di destinazione finale e continua anche quando un rifugiato diventa un membro attivo della società. Da un punto di vista legale, sociale, economico, educativo e culturale spesso il processo di integrazione si estende al di là della prima generazione di rifugiati. Ciò significa che l’integrazione non consiste solo in programmi di inserimento che riguardano i nuovi arrivati o la prima generazione, ma che l’aspetto inter-generazionale di integrazione dovrebbe essere tenuto in debito conto anche attraverso delle misure e dei programmi per i figli dei rifugiati;</p> <p>c) multi-dimensionale. L’integrazione riguarda sia le condizioni per la partecipazione effettiva a tutti gli aspetti della vita economica, sociale, culturale, civile e politica del paese della società ospitante, nonché nella percezione da parte dei rifugiati di essere accettati e di aderire a tale società. Tale definizione di integrazione non è un fine in sé, ma dovrebbe essere la base per lo sviluppo di politiche statali di integrazione. L’approccio di integrazione che i governi scelgono, infatti, va a determinare il risultato degli sforzi e dei servizi e, in ultima analisi, influenza l’integrazione dei singoli rifugiati. È quindi di vitale importanza che i governi comprendano e scelgano consapevolmente un approccio di integrazione”⁴.</p>

2. UNHCR Executive Committee, *Conclusion No. 104*. Consultabile online: <http://www.unhcr.org/4357a91b2.html>
3. Cfr Council Conclusions, *Immigrant Integration Policy in the European Union, 14615/04* del 19 Novembre 2004 e *Communication from the European Commission on A Common Agenda for Integration – Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*, Settembre 2005, COM (2005) 389.
4. European Council on Refugees and Exiles, *Towards the Integration of Refugees in Europe*, pagg. 14-15, 2005

Le opinioni e le definizioni di integrazione sono molteplici e non c'è un comune sentire e una comprensione condivisa su cosa in realtà l'integrazione sia. Gli stati europei hanno comunque identificato degli indicatori e sia a livello di Consiglio d'Europa che di Unione europea sono stati formulati principi, strategie e politiche di integrazione. Sebbene da tutto questo non derivi una definizione univoca di integrazione vi sono alcune caratteristiche comuni.

In generale, nelle diverse legislazioni nazionali, gli indicatori che ricorrono più frequentemente per misurare il livello di integrazione di uno straniero sono:

- la persona parla una o più lingue ufficiali del paese che la ospita;
- ha un lavoro;
- si è adattata alla cultura del paese ospitante;
- partecipa alla vita civile;
- non c'è una ghettizzazione degli stranieri né di persone di origine straniera.

Integrazione, migranti e rifugiati

Sebbene l'integrazione dei rifugiati sia strettamente collegata alla situazione degli altri migranti, e spesso le legislazioni nazionali non distinguano tra la situazione dei rifugiati e quella dei migranti, nel definire i termini dei processi e dei sostegni all'integrazione⁵ ci sono fattori specifici che differenziano i due gruppi e che vanno tenuti presente. Al contrario degli altri migranti, i rifugiati sono stati costretti a partire senza aver pianificato il loro viaggio; spesso hanno fatto esperienza di violenze e sono sopravvissuti a torture, fattori che evidentemente possono incidere nei processi di integrazione e richiedere particolari risposte in termini di accompagnamento sociale e psicologico. Inoltre i rifugiati devono seguire un determinato processo per il riconoscimento del loro status, e il successo della loro integrazione è anche legato alla qualità, alla durata e alle condizioni di accoglienza che hanno ricevuto durante il periodo di attesa del riconoscimento.

DALL'“ASSIMILAZIONE” AL MODELLO A “DOPPIO SENSO”

In passato molti paesi europei hanno seguito un modello di integrazione che passava attraverso l'idea di “assimilazione”, intesa come un processo sociale di assorbimento armonico di un gruppo culturale in un altro. In questo processo i valori e le norme dei rifugiati sarebbero sostituiti dai valori e dalle credenze della società ospitante. L'assimilazione legata all'integrazione è dunque basata sulla nozione di un processo di adattamento, a senso unico, da parte del rifugiato nei confronti della società ospitante. In base alle esperienze, l'Ecre⁶ ha dichiarato di ritenere che con un approccio a dop-

5. European Commission, in *Communication on Immigration, Integration and Employment*, COM (2003) 336

pio senso, di reciproca integrazione, si ottengano risultati più soddisfacenti: in questo modello ai rifugiati si danno gli strumenti per adattarsi alla società ospitante, la quale fornisce un sostegno anche in termini di formazione, casa, salute, lavoro, e al contempo valorizza e accoglie la diversità culturale che finisce per entrare poi a far parte del panorama globale della società stessa. Il processo di integrazione inizia il giorno in cui il rifugiato arriva nella società ospitante e prosegue negli anni. Si tratta di un'operazione a lungo termine che permette ai rifugiati e alle loro comunità di vivere in armonia con la popolazione ospitante della quale sono parte.

Da quanto detto finora è evidente che l'integrazione dei rifugiati pone delle domande sia alla società che riceve che agli individui e alle persone interessate. Oggi, stando al recente studio dell'Unhcr⁷ *Mapping Integration: UNHCR's Age, Gender and Diversity Mainstreaming Project on Refugee Integration in Ireland 2008/2009*, il modello condiviso dalle politiche dei paesi membri esaminati è basato proprio su questo tipo di processo a doppio senso (*two-way process*) all'interno di una cornice di leggi e politiche egualitarie, il cui recepimento e la cui attuazione concreta varia da paese a paese. Dagli studi esaminati emerge come l'approccio scelto dai governi in questo campo determini la riuscita degli sforzi e influenzi di fatto il risultato: qualunque sia la politica finalizzata all'integrazione non può essere dunque affidata al caso o decisa sull'onda dell'emozione, senza una seria e qualificata riflessione previa.

All'interno del modello a "doppio senso" vengono riscontrate due modalità di attuazione: la prima prevede un sostegno mirato per le persone da integrare con precisi obblighi e comportamenti da osservare da parte di questi ultimi. L'altra modalità, invece, non contempla un supporto diretto per l'integrazione, ma dei servizi generali, destinati all'intera popolazione e/o alle categorie marginali, che sin dall'inizio accompagnano nel suo cammino la persona riconosciuta rifugiata e quindi depositaria di diritti e doveri uguali a quelli degli altri cittadini. In questo caso le attese della comunità ospitante rispetto al rifugiato e gli obblighi previsti non sono specificati, sebbene possano esserlo implicitamente. La finalità dell'integrazione è formulata principalmente attraverso una legislazione egualitaria.

I DESTINATARI DEI PROGRAMMI DI INTEGRAZIONE

In alcuni paesi, come l'Austria, la Danimarca, la Norvegia e la Slovenia, i programmi di integrazione sono stati progettati specificamente per i rifugiati, mentre in altri, come Francia e Germania, sono focalizzati sugli immigrati in genere.

Molti paesi sono consapevoli che il tempo trascorso in attesa di una risposta alla domanda di riconoscimento di status può inficiare il processo di integrazione, ma no-

6. La Commissione sociale ed economica dell'Unione Europea ha dichiarato che "it is time to reject the accepted idea that integration is no more than a process of adaptation to the culture of the host society", *Opinion on European Commission Communication on Immigration, Integration and Employment*, COM(2003) 336 final, SOC/138, 10 Dicembre 2003, para. 5.1.3.

7. Cfr nota 6.

nostante ciò ritengono che le misure di sostegno debbano avere inizio solo dopo che la persona è stata riconosciuta rifugiata o beneficiaria di una forma di protezione sussidiaria. Alcuni paesi danno ai richiedenti asilo la possibilità di lavorare dopo che è trascorso un certo periodo di tempo – di solito un anno – dalla presentazione della domanda di riconoscimento dello status di rifugiato.⁸

Nei Paesi Bassi una ricezione graduale

I Paesi Bassi hanno un sistema di ricezione graduale del richiedente asilo: durante la prima fase, quando non è stata presa ancora nessuna decisione, la persona è ospitata in un centro di orientamento e integrazione.

In questa fase le informazioni e le attività sono connaturate alla natura temporanea della permanenza.

I corsi di lingua olandese, per esempio, danno soltanto i principi base strettamente necessari per un breve soggiorno. Nella seconda fase coloro che sono riconosciuti come rifugiati hanno diritto a un alloggio comunale la cui attribuzione può richiedere del tempo, in media sei mesi. In questo periodo i rifugiati risiedono nei centri di orientamento. Coloro che invece vedono rigettata la loro domanda sono trasferiti in un centro "di ritorno" dove viene incentivata l'idea di un rientro volontario nel paese di origine⁹.

La definizione di integrazione nelle politiche nazionali

Come accennato in precedenza, tutti i paesi esaminati contemplano, nell'idea di integrazione, la definizione di processo a doppio senso data dall'Unione Europea. Un modello che in generale presuppone che da parte dei governi ci sia l'impegno ad assicurare un ambiente sociale accogliente, di mutua tolleranza, uguali trattamenti e opportunità per cittadini e rifugiati. Alcuni stati aggiungono a questa piattaforma la responsabilità dei governi a dare dei sostegni all'integrazione. Altri, inoltre, fanno esplicito riferimento al fatto che l'intera società nel suo insieme ha delle responsabilità in questo campo. A prescindere dalle responsabilità di governo, il processo a doppio senso implica la responsabilità dello straniero a integrarsi. Sono le cosiddette "aspettative di integrazione" che ha la società nei confronti dei nuovi arrivati. La serie di aspettative relative a cosa i rifugiati devono fare per integrarsi definita da *The Common Basic Principles (CBPs) on Immigrant Integration*,¹⁰ sono riprese in quasi tutte le legislazioni nazionali che mettono a fuoco il tema dell'integrazione.

8. Cfr Odysseus – Academic Network for Legal Studies on Immigration, *Comparative Overview of the Implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers in the EU Member States*, 2007. Consultabile online: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/484009fc2.html>

9. UNHCR ha tenuto una serie di incontri con gli Stati in riferimento ai percorsi di integrazione dei rifugiati. Cfr UN High Commissioner for Refugees, *Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern*, 1 Maggio 2003. Consultabile online: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4124b6a04.html>

10. Cfr vedi nota introduzione n.2

Per definire l'avvenuta integrazione si fa riferimento all'apprendimento della lingua del paese in cui si risiede, all'integrazione economica attraverso un lavoro, agli sforzi fatti per comprendere e accettare o almeno rispettare il nucleo centrale dei valori dei paesi dell'Unione.

Quasi tutti i paesi hanno esplicitato queste aspettative, sia nelle leggi che nei documenti politici, e hanno preso provvedimenti per fare in modo che i nuovi arrivati siano pienamente consapevoli di queste attese da parte della società locale.

Le modalità in cui queste attese vengono comunicate agli stranieri sono diverse.

Per esempio in Austria i rifugiati, prima di entrare in una casa di accoglienza, devono firmare un accordo in cui dichiarano di condividere le aspettative della società relative al loro inserimento. In questo caso le attese includono la volontà di integrarsi, di frequentare lezioni di lingua, l'impegno a cercare un lavoro e a cooperare con lo staff che dirige la casa di accoglienza.¹¹

In Danimarca, invece, i rifugiati vengono sottoposti a un colloquio-intervista nel quale delineano un proprio piano di integrazione. Se l'impegno a perseguire il piano viene disatteso, il rifugiato va incontro a sanzioni.¹²

In Francia il rifugiato firma un contratto di integrazione che definisce chiaramente sia le attese del soggetto che quelle del governo.¹³

Le aspettative possono essere anche relative al tipo di sostegno individuale richiesto dal piano. Di solito questo sostegno punta all'apprendimento della lingua, all'autonomia sociale e alla consapevolezza culturale.

Altri paesi non rendono così esplicite queste attese, anche se vengono sottintese dal modo in cui i documenti sulla politica di integrazione presentano il tema. In Spagna e in Vallonia (Belgio), per esempio, c'è meno enfasi sugli sforzi richiesti all'individuo e invece si sottolinea maggiormente la responsabilità dei governi.

È interessante a tal proposito considerare le diverse definizioni di integrazione rintracciate nelle politiche di alcuni stati.

Austria: l'integrazione è considerata un processo a doppio senso¹⁴, definito in dettaglio dall'articolo 11 della *Nationality Law* del 1985, che si riferisce all'integrazione di uno straniero come a un adattamento sociale, economico e culturale alla vita in Austria e ai valori delle società democratiche europee.

11. Cfr Integration Houses, consultabile online: http://www.integrationsfonds.at/en/support/integration_houses

12. Cfr *Consolidation of the Act on Integration of Aliens in Denmark*, Consolidation Act No.839 of 5 September 2005 of Danish Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs.

13. Per consultare un tipo di contratto cfr: Ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement Agence Nationale de l'Accueil des Étrangers et des Migrations, *Contrat d'Accueil et d'Intégration*. Consultabile online: http://www.anaem.fr/IMG/pdf/cai_publication/CONTRAT%202007%20recto%20verso.pdf

14. Cfr *Federal Law Concerning the Austrian Nationality (Nationality Act 1985) (last amended 2006)*, Federal Law Gazette of the Republic of Austria, FLG No. 311/1985, 30 luglio 1985. Consultabile online: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b52114.html>

In **Belgio** vanno distinti vari piani: nella legislazione a livello federale non c'è nessuna definizione di integrazione. Se ne parla come di un processo a doppio senso in un documento politico del 1990 che definisce l'integrazione come: 1) assimilazione dettata dalle necessità di ordine pubblico; 2) rispetto dei valori di base della società belga; 3) rispetto della diversità culturale.

Nella parte fiamminga l'integrazione viene definita come un vivere insieme nella diversità senza considerare un ostacolo le origini delle persone. Un obiettivo da raggiungere attraverso il perseguimento di indicatori di qualità della vita quotidiana, validi per tutti, e una cittadinanza attiva che permetta la costruzione di una società condivisa, dove persone con background diversi possano vivere insieme senza rinunciare ai loro valori e tradizioni culturali e religiose.¹⁵ Nella Vallonia, infine, non ci sono definizioni e l'integrazione è parametrata su alcuni indicatori esaminati nei centri di integrazione: la lingua, il lavoro, la formazione, la salute, la promozione in attività sociali e culturali, la partecipazione a iniziative anti razziste e antidiscriminazione.¹⁶

Danimarca: nessuna citazione nelle leggi. Si parla di integrazione nell'*Integration Act*¹⁷ in termini di scopi, responsabilità e mezzi per assicurare una casa e dei programmi di sostegno. Il testo riconosce obblighi sia per il governo che per gli immigrati.

Finlandia: l'integrazione viene definita come lo sviluppo personale dell'immigrato, finalizzato alla partecipazione alla vita lavorativa. Alla società è chiesto di aiutare il rifugiato a mantenere lingua e cultura di origine e alle autorità di assicurare mezzi e risorse per promuovere questa integrazione, vista come processo a doppio senso.¹⁸

Francia: non esistono definizioni ufficiali. *Le Haut Conseil a l'intégration*, commissione presente presso il ministero competente, usa la parola integrazione per definire una situazione in cui un immigrato si stabilisce per un periodo duraturo nel paese ospitante.¹⁹ Che sia un processo a doppio senso si deduce dal contratto richiesto al migrante e dall'impegno del governo a sostenerlo.

Germania: non è definita da una legge specifica, ma nel sito del Ministero dell'Interno c'è un'espressione che indica un processo a doppio senso. "Integrazione è un processo a lungo termine che intende assicurare che tutti i legittimi residenti siano in-

15. Cfr Pulinx R., *Living together in diversity – Linguistic integration in Flanders*, Department of Education and Training – Flemish Ministry of Education and Training, (Council of Europe Language Policy Division, Brussels). Consultabile online: http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Pulinx_MigrantsFlanders_EN.doc

16. Cfr FéCRI website: <http://www.fecri.be>

18. Cfr *Finnish Act on the Integration of Immigrants and the Reception of Asylum Seekers 493/1999*, Aprile 1999. Consultabile online: www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E9990493.PDF

19. Cfr *Mots de l'Intégration – Haut Conseil a L'Intégration*. Consultabile online: http://www.hci.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=19#1

clusi nella società tedesca. Gli immigrati dovrebbero essere in grado di prendere parte a tutti i settori della società, in modo pieno ed egualitario per quanto possibile. Sono obbligati a imparare il tedesco, a conoscere la costituzione tedesca e le leggi e a rispettarle entrambe. E devono avere la possibilità di partecipare in quanti più settori della società su un piano paritario per quanto possibile”.²⁰

Spagna: non si cita nelle leggi la parole integrazione. Viene usata in *Strategic plan for Citizenship*²¹ come processo a doppio senso di mutuo adattamento, che comprende i valori base dell’Unione europea.

Inghilterra: non c’è alcuna definizione nelle leggi. In *Our shared future*²² viene definita come “il processo che permette ai nuovi residenti e a quelli preesistenti di adattarsi reciprocamente”. Si parla anche di “uguali opportunità di vita”. Nel testo *Moving on together 2009* viene ripresa una definizione del 2004 (*Integration matters*): “Si ha integrazione quando i rifugiati sono abilitati ad assumere le loro responsabilità e dare il meglio di se stessi come membri della società inglese, contribuire alla comunità e accedere ai servizi ai quali hanno diritto”.

In sintesi si può affermare che in linea di massima vi sia una certa coerenza nella definizione di integrazione usata dai diversi stati e che tutti ricerchino un processo a doppio senso in cui viene considerata come responsabilità di governo la realizzazione di situazioni di accoglienza e di norme antidiscriminatorie e la messa in atto di sforzi che assicurino la fruizione delle strutture sanitarie, educative e di welfare o che, in altre parole, l’integrazione avvenga attraverso le strutture principali della società. D’altro canto gli stati presentano invece rilevanti differenze nel percepire la responsabilità dei migranti ad integrarsi e le modalità di sostegno a questo processo.

I campi dell’integrazione

LA LINGUA

La conoscenza della lingua del paese ospitante è uno dei primi requisiti richiesti nei progetti di integrazione e in molti casi rientra nei corsi di formazione per adulti. In altri casi la richiesta specifica e la competenza sulla lingua viene lasciata ai singoli comuni. Questi ultimi, o altre strutture di integrazione, spesso hanno il ruolo di age-

20. Cfr BMI – *Integration*. Consultabile online: http://www.zuwanderung.de/cln_108/nn_1070222/EN/Home/Functions/Subtopic/Integration.html

21. Cfr Ministry for Employment and Social Affairs, *Strategic Plan for Citizenship and Immigration 2007-2010 – Executive Summary*, (2007).

22. Cfr *The Commission on Integration and Cohesion, Our Shared Future* (2007). Consultabile online: <http://image.guardian.co.uk/sys-files/Education/documents/2007/06/14/oursharedfuture.pdf>

volare lo studio della lingua e costruire un ponte tra i nuovi arrivati e la società ospitante. Molti paesi, come per esempio Austria e Germania, usano il *Common European Framework of reference* (Cerf) per valutare il grado di conoscenza.

IL LAVORO

Un altro contributo importante è il sostegno alla ricerca del lavoro. Molti paesi hanno messo una particolare enfasi sull'importanza del lavoro nei loro piani. In generale si può parlare di integrazione in termini di occupazione quando il livello di impiego di persone provenienti da paesi terzi, inclusi quindi i rifugiati, è simile a quello dei cittadini degli Stati membri. Nell'Unione europea, negli ultimi dieci anni, la disoccupazione di queste persone è stata più alta di quella sperimentata dai cittadini europei. E la mancanza di lavoro continua a essere un problema sia per le seconde che per le terze generazioni di immigrati. A differenza però della maggior parte degli immigrati, i rifugiati hanno spesso completato gli studi superiori nel loro paese d'origine e, sebbene siano un gruppo eterogeneo in termini di età e di background professionale, coloro che arrivano in Europa hanno in genere un alto e qualificato profilo professionale. Alcuni studi in diversi paesi hanno verificato che molti rifugiati sono medici, ingegneri, insegnanti, accademici.²³

Eppure è dimostrato che trovano difficoltà di inserimento lavorativo perché il loro potenziale è spesso sottovalutato dai datori di lavoro²⁴, complici a volte discriminazioni e pregiudizi incontrati durante la ricerca di un'occupazione. Corsi di riqualificazione e aggiornamento professionale, lezioni di lingua e formazione sono tutti elementi di sostegno che non possono essere trascurati per un'integrazione riuscita dei rifugiati nel mercato di lavoro.

LA CULTURA

In molti paesi, nel programma di integrazione rientrano corsi di studio sulla società e la cultura del paese ospitante. Spesso questo tipo di attività viene svolta insieme con le lezioni di lingua, all'interno di un programma di integrazione più generale. In molti paesi libri, dvd e quaderni sulla vita quotidiana vengono forniti agli stranieri. In Francia, per esempio, il corso introduttivo per l'integrazione riservato agli stranieri, che contiene un approfondimento sulla società francese, costituisce la parte principale del contratto di integrazione. Si compone di una parte dedicata a tematiche generali e di approfondimento sulle istituzioni francesi, i valori della Repubblica,

23. Cfr Berend Jonker, *Resource Project, Refugees' contribution to Europe*, Education Action International – RETAS.

24. Cfr Hernan Rosenkranz, *Qualifications of Refugees and Employment in Europe: A Research Report on Refugees in Belgium, Germany, Spain, Italy, the Netherlands and the United Kingdom*, London: RETAS – WUS UK, 2002.

(parità tra i sessi, laicità, obbligatorietà e libero accesso all'istruzione), l'organizzazione politica e amministrativa. Vi è anche una sessione di informazioni sulla vita quotidiana. È prevista infine la proiezione di un video sulla vita in Francia.²⁵

L'ALLOGGIO

Il sostegno per l'alloggio in molti paesi è parte del piano di integrazione, anche se in generale c'è minore attenzione a questo aspetto dell'integrazione nei piani individuali. Il tema dell'abitazione rientra nei servizi principali erogati per i residenti legali di un paese terzo. In molti Stati diversi attori, dalle amministrazioni a vari livelli alle Ong, sono coinvolti e collaborano nell'organizzare un sistema di aiuti per garantire un alloggio alla popolazione rifugiata. Va anche detto che la mancanza di abitazioni per molti rifugiati e richiedenti asilo è ancora una tragica realtà che ostacola l'integrazione nella società ospitante. D'altra parte proprio per problemi finanziari, di status, genere e nazionalità molti rifugiati incontrano barriere di varia natura nell'ottenere un'abitazione decente. Spesso l'unica sistemazione possibile è in aree povere e degradate. In molte città europee si sono creati in questi anni dei veri e propri ghetti dove le popolazioni immigrate vivono in contesti separati dal resto della popolazione. Un alloggio adeguato per richiedenti asilo è una condizione per la loro futura integrazione. Molti richiedenti asilo spesso sono alloggiati nei centri di accoglienza, che a volte sono collocati in zone di periferia, lontani dai servizi sanitari e sociali. In altri stati i rifugiati hanno diritto a case indipendenti.²⁶ Un problema serio nasce quando il richiedente asilo, una volta riconosciuto rifugiato, non ha la possibilità di accedere a un alloggio indipendente: in questi casi il passaggio dal centro di accoglienza alla sistemazione indipendente e, quindi, in ultima analisi, a uno stadio ulteriore di integrazione, si trasforma nel rischio di ritrovarsi a dormire per strada, tra i giardini e le stazioni della città. In Slovenia, per esempio, un certo numero di alloggi è riservato a gruppi vulnerabili di rifugiati. In questa categoria rientrano i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne incinte, le donne sole, le famiglie monoparentali, le vittime di abusi sessuali, di torture e della criminalità organizzata. L'assegnazione viene fatta da una commissione composta da rappresentanti del Ministero competente, del Centre for social work e della comunità locale.

25. Cfr http://www.ofii.fr/contrat_d_accueil_et_d_integration_47/vivre_ensemble_en_france_499.html

26. Cfr *ECRÈs report: The EC Directive on the Reception of Asylum Seekers*, November 2005.

I piani di integrazione previsti in alcuni paesi dell'Unione

I piani di integrazione, dicevamo, passano attraverso due modelli: il sostegno mirato e l'integrazione attraverso politiche più generali.

Il modello più diffuso prevede un sostegno specifico ai rifugiati in un arco di tempo determinato, fino a quando questi non è in grado di avvalersi da sé dei servizi generali destinati a tutti.

Le caratteristiche tipiche dell'approccio basato sul sostegno mirato sono l'accertamento delle esigenze individuali e l'accordo tra le autorità e la persona interessata su quali passi occorra fare da entrambe le parti per raggiungere lo scopo comune dell'integrazione.

Le esigenze individuali accertate formano la base di un contratto o piano di integrazione, in cui il governo mette a disposizione vari tipi di sostegno in cambio dell'impegno, da parte dell'individuo, a partecipare alle attività concordate. Il non adempimento degli impegni presi da parte del rifugiato prevede una serie di sanzioni che possono essere di natura pecuniaria e arrivare fino a complicazioni relative al mantenimento del permesso di soggiorno. Paesi in cui esiste questo tipo di approccio sono, ad esempio, Austria, Danimarca, la parte fiamminga del Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Paesi Bassi, Slovenia e Regno Unito. Il sostegno mirato, in ogni caso, è comunque limitato nel tempo. Dopo aver completato il programma individuale concordato, il percorso di integrazione prosegue attraverso servizi generali e progetti specifici.

I contenuti del contratto o piano di integrazione variano a seconda dei paesi. Due le linee di tendenza per quanto riguarda l'identificazione delle esigenze di integrazione. La prima prevede la stipula di un contratto relativo agli obblighi cui deve sottostare il nuovo arrivato per la sua integrazione. In cambio gli vengono offerti una serie di servizi per sostenere il processo di integrazione. Questo tipo di contratto, per esempio, viene usato in Francia.

Il secondo tipo di contratto viene disegnato a misura delle esigenze del singolo rifugiato o del nuovo arrivato. È un tipo di pratica usata per esempio nel Belgio fiammingo, in Danimarca, Inghilterra, Finlandia, Germania e Paesi Bassi. Si basa su un'intervista, di solito realizzata con un'assistente sociale, dove vengono definiti gli obiettivi che il nuovo arrivato deve raggiungere per rispondere ai termini del suo contratto. L'autorità, che di solito è la municipalità locale, in maniera diversa offre un sostegno per aiutare il rifugiato a raggiungere le mete che si è prefissato. Sebbene l'accordo vari a seconda della persona, di solito è previsto lo studio della lingua del paese ospitante.

ALCUNI ESEMPI DI POLITICHE CON UN SOSTEGNO MIRATO

Gli Stati membri, sollecitati da direttive, raccomandazioni e provvedimenti dell'Unione, stanno lavorando da diversi anni sulle aree tipiche del processo di integrazione. Di seguito riportiamo alcuni esempi di misure messe in atto dai diversi paesi. In primo luogo consideriamo alcuni paesi che danno un sostegno mirato ai rifugiati.

Austria. Rifugiati e possessori della protezione sussidiaria sono i primi destinatari dell'ÖIF (*Österreichischer Integrations Fonds*)²⁷. Il fondo offre servizi dei quali beneficiano anche i migranti e dà informazioni all'opinione pubblica su migrazioni e integrazione. Di rifugiati, nello specifico, parla l'articolo 68 dell'*Asylum Act*.²⁸ L'obiettivo per sostenere l'integrazione è quello di stabilizzare la situazione di coloro che sono stati riconosciuti rifugiati. Al rifugiato viene offerto un anno di casa-alloggio. Non vi è alcun accesso automatico all'abitazione: la persona deve presentare una domanda in cui dichiara di voler imparare il tedesco ed entrare nel mercato del lavoro. I partecipanti sono tenuti a mostrare una volontà ad integrarsi, a frequentare regolarmente le classi di tedesco, a dimostrare un forte impegno nella ricerca del lavoro, a partecipare alla vita della casa e a rispettare le regole della convivenza stabilite nella casa.²⁹ Il tipo di sostegno offerto in ciascuna delle case-alloggio può variare, ma in tutte le lezioni di tedesco sono offerte ai rifugiati, sia alfabetizzati che analfabeti. Di solito c'è un monte di 560 ore di lezioni che durano circa 6 mesi. Il sostegno può prevedere anche corsi di alfabetizzazione, assistenza sanitaria, aiuti nella ricerca di una casa.³⁰ Oltre a questo tipo di servizi, ci sono un certo numero di centri di integrazione in tutto il paese in cui i rifugiati possono ottenere informazioni e chiedere di usufruire di un sostegno finanziario, destinato prettamente ai rifugiati, attraverso dei prestiti senza interesse o il finanziamento di attività volte all'integrazione linguistica, professionale, sociale e abitativa.

Danimarca. The *Act on integration of aliens* specifica che i rifugiati, coloro che appartengono a famiglie riunificate e altri immigrati, una volta ottenuta la residenza, sono da considerarsi pienamente integrati nel paese. Il servizio di immigrazione nazionale decide se uno straniero rientra o meno in tale condizione. In genere i richiedenti asilo non vengono considerati.

Un contratto individuale di integrazione viene offerto da un'amministrazione comunale entro un mese dal ricevimento dello status di protezione. Esso contiene un piano di integrazione che è stato elaborato con la persona stessa e ha la durata di tre anni. Il piano offre formazione professionale, corsi di lingua, di lavoro con un sup-

27. Cfr *Austrian Integration Fund-Information for Migrants*. Consultabile online: <http://www.integrationsfonds.at/index.php?id=124&L=1>

28. Cfr, nota 11, *Federal Law Concerning the Austrian Nationality*, articolo 68.

29. Cfr *Austrian Integration Fund (ÖIF) – Integration Agreement*. Consultabile online: <http://www.integrationsfonds.at/index.php?id=85&L=1>

30. Cfr *Austrian Integration Fund (ÖIF) – Support at the ÖIF*. Consultabile online: <http://www.integrationsfonds.at/index.php?id=572&L=1>

plemento salariale, la formazione in servizio e le opportunità di istruzione. Una sorta di indennità può essere pagata anche per i disoccupati. Le classi di lingua sono gratuite per tutti gli stranieri di età superiore ai 18 anni. L'organizzazione concreta delle classi è lasciata ai comuni. Il piano viene rivisto periodicamente e può essere adattato alle cambiate esigenze. Inoltre contiene gli obblighi didattici e professionali e delinea quello che l'interessato deve fare per conseguire tali obiettivi.³¹

Finlandia. A proposito di integrazione, gli immigrati sono citati nell' *Integration Act* che comprende anche i rifugiati. Le politiche di integrazione hanno come riferimento tutti gli immigrati registrati come disoccupati e richiedenti assistenza sociale. Non vengono considerati i richiedenti asilo.

Secondo il n.11 dell' *Integration Act*, quando un immigrato si registra per usufruire dell'assistenza sociale gli viene richiesto di stipulare un contratto di integrazione, che prevede un piano di 18 settimane predisposto sulle sue esigenze. Mentre partecipa al piano l'immigrato dovrebbe essere coinvolto nella vita lavorativa e sociale finlandese, al tempo stesso mantenendo le proprie radici culturali. In cambio gli viene offerto lo studio della lingua, la formazione al mercato del lavoro e altri sostegni formativi. Il partecipante ha diritto a un'indennità di integrazione solo se partecipa pienamente al piano, mentre il mancato rispetto del contratto può portare a una riduzione delle prestazioni sociali. Non esiste un test di integrazione. Il piano di integrazione, redatto per l'individuo, ha l'obiettivo finale di inserire il nuovo arrivato nel mondo del lavoro o della formazione professionale.³²

Francia. Dal 1° gennaio 2007 è obbligatorio un contratto di accoglienza e di integrazione. La parte più importante del contratto è un corso introduttivo, gratuito, obbligatorio per i rifugiati e le loro famiglie. Il contratto di inserimento è centrato sulle competenze linguistiche e comprende una formazione alla partecipazione alla vita civica e sociale del paese. Il corso insegna ai partecipanti nozioni sulle istituzioni francesi e i valori della Repubblica. Il contratto dura un anno, ma può essere prorogato per un ulteriore anno. Non è previsto nessun test finale. La violazione del contratto può portare alla sua cessazione e alla negazione del rinnovo del diritto di soggiorno o al rilascio del permesso di soggiorno.³³

Germania. Tutti gli stranieri registrati sul territorio federale provvisti di un permesso permanente di soggiorno hanno diritto a misure per l'integrazione. Tali misure non sono previste per i richiedenti asilo.

31. Cfr *The Consolidated Integration of Aliens in Denmark Act, 2005 – 2007* (LBK nr 1593 af 14/12/2007). Consultabile online: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=114165#Kap4>

32. *Finnish Act on the Integration of Immigrants and the Reception of Asylum Seekers 493/1999*, Aprile 1999. Consultabile online: www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E9990493.PDF

33. ANAEM – Agence National d'Accueil des Etrangers et des Migrations. Consultabile online: http://www.anaem.fr/contrat_d_accueil_et_d_integration_47/chiffres_et_publics_du_cai_336.html#reperer

Il programma tedesco di integrazione è costituito da 600 ore di lingua tedesca e un corso di 45 ore di orientamento sulla cultura, il sistema giuridico e la storia della Germania.³⁴ È prevista anche l'organizzazione di corsi per i partecipanti che necessitano di un supporto di livello avanzato per lo studio della lingua. I partecipanti possono chiedere di ripetere il corso di lingua (300 ore) a condizione che abbiano regolarmente frequentato il corso di integrazione e non abbiano raggiunto il livello richiesto. Alla fine del corso di integrazione è previsto un esame orale e scritto di conoscenza del tedesco e un test di orientamento. La proroga del permesso di soggiorno temporaneo o l'ottenimento del permesso di soggiorno permanente può dipendere dalla partecipazione al corso (non applicabile nei casi di rifugiati o beneficiari di protezione sussidiaria). Se il partecipante non riesce a partecipare alla prova o la fallisce, gli può essere addebitato il costo delle tasse e può subire eventuali riduzioni di benefit sociali.

Paesi Bassi. I richiedenti asilo non vengono menzionati, ma in generale tutti gli stranieri con un permesso di residenza, per motivi di asilo o altro, sono obbligati a sostenere un test di integrazione. Non tutti hanno i requisiti per partecipare a programmi di integrazione e non tutti ne beneficiano gratuitamente. Chi dimostra di conoscere la lingua locale è esonerato dalla frequenza ai corsi.

Ai sensi dell' *Integration Act* (WI), vecchi e nuovi immigrati sono obbligati a registrarsi presso gli enti locali per esaminare le loro esigenze di integrazione. Se si ritiene che abbiano bisogno di un corso di integrazione, l'amministrazione comunale ne prepara uno confezionato sulle esigenze del singolo. Gli elementi chiave della politica di integrazione sono l'accento posto sulla responsabilità personale di ciascuno e l'obbligo giuridico a essere integrati. Il corso mira a garantire che tutti i partecipanti siano auto-sufficienti. Mentre i migranti pagano una parte del costo del corso di integrazione, per i rifugiati la spese sono interamente coperte. Il programma di integrazione è costituito da "olandese" come seconda lingua e dalla conoscenza della società olandese. L'obbligo di partecipazione è stato trasformato nella necessità di superare la prova finale. Il non rispetto del contratto prevede multe fino a 250 euro e la mancata frequenza arriva a una sanzione di 500 euro.³⁵

Belgio (Fiandre). L'obiettivo della politica di integrazione è quello di realizzare una società unita, senza abbandonare le tradizioni e i valori culturali e religiosi dei paesi di provenienza. Per fare questo l'immigrato deve impegnarsi per i valori della società fiamminga e in cambio riceve il sostegno del *Welcome Office*. Il programma di integrazione è costituito da tre parti: un corso di lingua con l'olandese come seconda lingua, un corso di orientamento sociale e uno di orientamento al lavoro. Il piano

34. S.10, s.11 and s.12, *Integration Order of December 13 2004*, BGIB I pg.3370. Consultabile online: <http://translate.google.com/translate?prev=hp&chl=en&js=n&u=http%3A%2F%2Fbundesrecht.juris.de%2Fintv%2FBJNR337000004.html&sl=de&tl=en>

35. *Fact sheet on Integration in the Netherlands- Aim and Background of Integration of Newcomers Act*. Consultabile online: <http://www.degeschiedenisvaninburgering.nl/service/servo38.html>

individuale inizia quasi immediatamente dopo l'arrivo e deve essere completato entro un anno. Il mancato rispetto del patto di integrazione comporta delle sanzioni e nelle fasi successive l'alloggio sociale viene assegnato solo a coloro che dimostrano una buona conoscenza della lingua. Il WO coordina il programma di integrazione e fornisce un sostegno con corsi di orientamento sociale, assistenza nella ricerca del lavoro, e orientamento individuale. Inoltre ci sono Case di lingua olandese che hanno il compito di aiutare i nuovi arrivati ad avere accesso alla lingua e a monitorare la domanda di corsi di lingua per evitare che ci sia una carenza di offerta. Anche se queste Case per l'olandese contribuiscono a dare una prima infarinatura della lingua, i corsi nelle Fiandre sono generalmente integrati e sono forniti dai centri di istruzione per adulti.³⁶

Inghilterra. Rifugiati e persone in possesso di protezione umanitaria hanno dei programmi precisi di riferimento, mentre sono esclusi i richiedenti asilo.

Nel quadro del progetto RIES (*Refugee Integration and Employment Service*)³⁷, entro 28 giorni dal ricevimento dello status viene redatto *A Personal Integration Plan* che offre un sostegno di 12 mesi a ogni persona titolare dello status di rifugiato o protezione umanitaria. Il piano principale si concentra sul reperimento di un'occupazione e sull'apprendimento della lingua. Nel piano è compreso una sorta di tutor, un assistente sociale, che assiste il rifugiato nella realizzazione del piano e periodicamente prepara delle relazioni sull'andamento della situazione. Il *Personal Integration Plan* copre aree come l'ingresso nel mondo del lavoro, reperimento di alloggi, contatti con i servizi pubblici, lezioni di lingua inglese (ove necessario), opportunità di volontariato e di contatto con le comunità di fede, se richiesti. È inoltre prevista la possibilità di usufruire di prestiti senza interesse per l'acquisto di beni e di servizi per facilitare l'integrazione. I corsi di lingua per i rifugiati sono gratuiti se questi ultimi sono disoccupati o beneficiari di assistenza sociale.³⁸

Slovenia. In Slovenia per i rifugiati esiste un piano individuale di integrazione, che in primo luogo considera le misure di assistenza necessarie per aiutarli a superare il test di sloveno come lingua straniera a un livello base. La quantità di tempo necessario per imparare la lingua viene valutata quando si elabora il piano individuale. Non viene indicato in modo puntuale il numero totale di ore necessarie per raggiungere il livello richiesto di base. Il piano di integrazione comprende anche un'introduzione alla cultura, alla storia e alla Costituzione della Slovenia; esamina inoltre la questione della formazione, in vista della ricerca di un'occupazione e si occupa del reperimento di un'abitazione. I rifugiati possono accedere a quelle che vengono chiamate "case di

36. Cfr: <http://www.binnenland.vlaanderen.be/inburgering/regelgeving.html>

37. Home Office, *UK Border Agency – Moving on together: government's recommitment to supporting refugees*. Consultabile on line: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithasylumseekers/refugeeintegrationstrat>.

38. Cfr Home Office, *UK Border Agency – Refugee Integration and Employment Service*. Consultabile on-line: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/aboutus/workingwithus/workingwithasylum/integration/ties/>

integrazione” fino a un massimo di un anno dopo l’ottenimento dello status, dopo di che il rifugiato e la sua famiglia hanno diritto a un’assistenza tecnica per trovare un alloggio privato. Il piano affronta anche le modalità per un inserimento attivo del rifugiato nella comunità locale.³⁹

POLITICHE DI INTEGRAZIONE SENZA SOSTEGNI SPECIFICI PER RIFUGIATI

La Spagna e il Belgio (Vallonia) hanno un approccio integrato al tema dell’accoglienza dei rifugiati. A differenza dei modelli descritti nel paragrafo precedente, in questi, come in altri paesi dell’Unione, non è previsto alcun colloquio personale, nessun piano individuale per l’integrazione né alcun sostegno mirato. Una volta che alla persona è stato concesso lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria, questa può avvalersi di servizi integrati che sono a disposizione di tutti i cittadini. Il sostegno necessario al di fuori dei servizi integrati – relativo a lavoro, istruzione, sanità, abitazione, ecc. – viene principalmente fornito da immigrati o da organizzazioni di assistenza ai rifugiati, che possono essere totalmente o parzialmente finanziati dal governo. In generale, il compito di attuare delle politiche di integrazione è affidato all’ente locale o a qualche Ong.

In **Spagna**, ad esempio, Ong specializzate forniscono assistenza nella formazione al lavoro per richiedenti asilo e rifugiati. Offrono anche un programma di borse di studio e un aiuto nella ricerca di alloggi.⁴⁰ Le municipalità locali possono inoltre avere accesso a fondi per iniziative di integrazione. Una delle principali sfide per il governo è garantire coerenza e cooperazione delle migliori pratiche tra le varie iniziative di integrazione.⁴¹ Per fare questo ci si è dotati di un sito web per la condivisione delle migliori pratiche a disposizione di coloro che operano nel campo dell’integrazione.

In **Belgio** (Vallonia), il governo federale ha istituito un organismo di coordinamento – FéCRI – che ha un sito web finalizzato a creare sinergie e consolidare gli sforzi dei sette centri di integrazione della regione⁴². Ogni centro offre una serie di servizi su misura per immigrati e rifugiati, come l’accompagnamento per l’accesso ai servizi o a colloqui di lavoro. Le attività, conformi agli obiettivi delineati nel decreto, comprendono la promozione dell’istruzione, della raccolta di dati statistici e la condivisione delle in-

39. Cfr *Aliens Act, 61/99, 30 luglio 1999*. Consultabile online: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b59c14.html>

40. Cfr [UNHCR Spain website, http://translate.google.co.uk/translate?hl=en&sl=es&u=http://www.acnur.org/paginas/index.php%3Fid_pag%3D1435&sa=X&oi=translate&resnum=1&ct=result&prev=/search%3Fq%3DC.E.A.R.%2BEspana%2B%2Bintegraci%25C3%25B3n%2Bbeca%26hl%3Den%26rlz%3DIT4GZEZ_enGBIE285IE285%26sa%3DG](http://translate.google.co.uk/translate?hl=en&sl=es&u=http://www.acnur.org/paginas/index.php%3Fid_pag%3D1435&sa=X&oi=translate&resnum=1&ct=result&prev=/search%3Fq%3DC.E.A.R.%2BEspana%2B%2Bintegraci%25C3%25B3n%2Bbeca%26hl%3Den%26rlz%3DIT4GZEZ_enGBIE285IE285%26sa%3DG)

41. Cfr la homepage di uno dei centri di integrazione: Centre d’action interculturelle de la province Namur A.S.B.I. Consultabile online: <http://www.cainamur.be/accueil.html>

42. Cfr FéCRI website. Consultabile online: <http://www.fecri.be>

formazioni, la valutazione delle iniziative locali, la promozione della partecipazione alla vita sociale, culturale ed economica, di iniziative di dialogo interculturale, nonché delle attività di integrazione in relazione all'alloggio, alla salute e alle questioni sociali e professionali.

2 Partecipazione e integrazione

La partecipazione politica

“La partecipazione degli immigrati al processo democratico e alla elaborazione delle politiche e della misure di integrazione, specialmente a livello locale, è un sostegno alla loro integrazione” dichiarava la Commissione europea nel 2005⁴³. Poiché per l’effettivo funzionamento del sistema democratico è fondamentale che l’individuo giochi un ruolo attivo – come votante, partecipante alla vita della comunità, membro di un partito politico o di organizzazioni della società civile – è quindi importante promuovere la partecipazione politica e civica degli immigrati e dei rifugiati alla vita del paese che li ospita⁴⁴. L’inserimento in organizzazioni di impegno civico aiuta il radicamento e la costruzione di relazioni sociali, facilitando quindi l’integrazione della persona. In quest’ottica l’ottenimento dei diritti politici è un mezzo di espressione democratica e allo stesso tempo un modo per responsabilizzare i votanti. Il diritto al voto a livello comunale, nazionale, regionale, europeo, secondo l’Ecre dovrebbe essere assicurato a tutti gli immigrati e i rifugiati che risiedono da un certo periodo di tempo nei paesi ospitanti⁴⁵.

In questo senso, i partiti politici hanno grandi responsabilità nel coinvolgere immigrati e rifugiati e offrire loro opportunità di formazione politica. La partecipazione alla vita politica richiede, infatti, alcuni requisiti specifici, come per esempio competenza linguistica a livello di abilità oratoria e di scrittura e capacità di confronto pubblico. Alcuni stati hanno fatto degli sforzi per incoraggiare la partecipazione di immigrati e rifugiati alla vita pubblica, costituendo per esempio dei consigli o delle commissioni con gli stranieri. E nei paesi in cui agli stranieri è stato riconosciuto il diritto di voto, attivo e passivo, le tematiche relative all’asilo e allo status di rifugiato sono entrate con forza nell’agenda politica. In parallelo tutti i politici hanno mostrato maggiore interesse ai problemi di questi gruppi sociali, il che ha contribuito a rendere più equilibrato il dibattito pubblico e ha diminuito lo stigma nei confronti di migranti e rifugiati, favorendo il confronto su provvedimenti legislativi finalizzati all’integrazione. È accaduto per esempio in Irlanda, dove nel giugno 2004 ai rifugiati è stato concesso il diritto di voto, attivo e passivo, a livello locale.

43. Cfr *Council Conclusions, Immigrant Integration Policy in the European Union, 14615/04 del 19 novembre 2004 e Communication from the European Commission on A Common Agenda for Integration – Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*, settembre 2005, COM (2005) 389.

44. Cfr Council of Europe. ETS 144 – *Participation of Foreigners in Public Life*, 5.II.1992

45. Cfr Ecre, Ngo Network of Integration Focal Points, *Civic and political participation*, 2006, p.5

La cittadinanza

L'acquisizione della cittadinanza resta il più potente mezzo di integrazione. Nei diversi paesi europei ci sono notevoli differenze e diversi criteri per concedere la cittadinanza: ciò è dovuto sia alla storia di migrazioni o immigrazione del paese, sia ai diversi concetti di nazione e ai modelli di cittadinanza, alle politiche inclusive o esclusive verso i residenti a lungo termine. Alcuni paesi privilegiano il principio della relazione di sangue (*ius sanguinis*), cioè la nascita da un genitore in possesso della cittadinanza, mentre altri sottolineano il fatto di essere nato sul territorio dello stato (*ius soli*), altri, infine, combinano le due cose. In alcuni paesi va emergendo la tendenza a collegare la residenza permanente e la naturalizzazione a criteri relativi alla capacità di dimostrare di essere “buoni cittadini”, cosa che richiede il completamento di un corso di cittadinanza o il superamento di un test.

Inoltre alcuni stati non permettono ai cittadini di mantenere una doppia cittadinanza. In alcuni paesi europei, infatti, l'idea della doppia appartenenza pone molti problemi presso l'opinione pubblica, anche se per i migranti è indubbio che esistano identità culturali plurime. Tanto che lo stesso Consiglio d'Europa ha raccomandato di permettere ai migranti, laddove possibile, di mantenere la loro nazionalità d'origine⁴⁶.

Il contratto e il test di integrazione

Molti paesi, come abbiamo visto, prevedono una sorta di “patto di integrazione” con coloro ai quali viene riconosciuto lo status di rifugiati. Il mancato rispetto del patto ha conseguenze diverse a seconda del paese: in alcuni non ci sono sanzioni per non aver rispettato il piano o il contratto di integrazione; in altri, come per esempio in Danimarca, la violazione degli obblighi di integrazione da parte del nuovo arrivato ha ricadute sui sostegni erogati, prevede l'esclusione dai corsi di lingue e in alcuni casi porta alla negazione da parte dello stato di una residenza a lungo termine⁴⁷. In Finlandia e nei Paesi Bassi il sostegno in termini di welfare può essere ridotto se il nuovo arrivato non collabora con il piano di integrazione e il permesso di soggiorno a lungo termine può essere negato se la persona non supera il test di integrazione. In caso di felice esito del corso può anche accadere che il rifugiato venga premiato: in Austria, per esempio, a coloro che completano con successo il periodo trascorso nelle “Case di integrazione” viene offerto un appartamento “starter”, vale a dire un alloggio privato a basso costo che è di proprietà dell'*Austrian Integration Fund*.

46. Cfr Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1625 (2003), *Policies for the integration of immigrants in Council of Europe member states*, para. 8 (d).

47. Cfr *Consolidation of the Act on Integration of Aliens in Denmark*, Consolidation Act No.839 del 5 settembre 2005 of Danish Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs. Consultabile on line: http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/105C4108-2914-4BCB-B5CE-5023B5EF62F7/o/act_on_integration_2005.pdf

Il superamento di un test di integrazione o il rispetto di un contratto di integrazione spesso sono il primo passo per ottenere la cittadinanza: in Germania i nuovi arrivati al termine del corso di integrazione devono effettuare un esame orale e scritto di conoscenza del tedesco, nonché un test di orientamento. Quando lo studente completa la prova, riceve un certificato che dimostra la sua conoscenza della lingua, ed è uno dei requisiti per richiedere la naturalizzazione. Esistono norme simili nei Paesi Bassi. In molti casi, anche se non ci può essere una prova specifica di integrazione, si può esigere che il nuovo arrivato superi ad esempio un test di lingua, al fine di estendere il permesso di soggiorno e metterlo quindi in grado di accedere a un requisito per la naturalizzazione. È quel che accade in Austria, dove, secondo il “contratto di integrazione” in *The Residence and Settlement Act*, gli immigrati devono superare corsi di lingua entro un certo periodo di tempo al fine di ottenere una proroga del permesso di soggiorno. Questa clausola non si applica ai rifugiati.

In alcuni paesi la riuscita dell'integrazione è verificata alla fine del completamento del corso di integrazione o dal superamento di un esame di lingua. Nelle Fiandre, in Belgio, per esempio l'80 per cento di frequenza al corso di lingua è necessario per completare il corso di integrazione, anche se non vi è alcun test finale.

L'USO DEL TEST E LE CONSEGUENZE PER IL MANCATO SUPERAMENTO

Di seguito riportiamo alcuni esempi delle materie richieste e delle prove per l'ottenimento della cittadinanza, nonché una descrizione sommaria delle conseguenze in seguito al riconoscimento della non conformità o al fallimento in un test.

Austria: coloro che beneficiano dello status di protezione internazionale non devono sostenere nessun test per rimanere in Austria, a differenze dei migranti che invece, per poter fruire di una proroga del permesso di residenza, devono superare in un determinato periodo di tempo una prova di conoscenza della lingua tedesca. Ai rifugiati, che vengono accolti nelle “Case di integrazione”, si offrono anche altri incentivi di protezione, come l'aiuto per la ricerca di un alloggio privato dopo il periodo di prima accoglienza. In relazione alla cittadinanza ci sono tuttavia alcune aspettative che devono essere rispettate da tutti, compresi i beneficiari di protezione internazionale. Ai sensi dell'articolo 10 della legge sulla cittadinanza, *Nationality Act*, prima che la nazionalità venga assegnata la persona deve dimostrare di conoscere la lingua tedesca, il sistema democratico, la storia dell'Austria e della provincia federale di competenza⁴⁸. Il materiale per l'apprendimento delle conoscenze necessarie è disponibile solo in tedesco. L'articolo 11 stabilisce che quando si esamina la domanda di cittadinanza va preso in debita considerazione il comportamento generale degli stranieri al fine di tutelare il bene comune, l'interesse pubblico e verificare il livello di integrazione del soggetto in

48. Cfr *Federal Law Concerning the Austrian Nationality (Nationality Act 1985) (last amended 2006)*, Federal Law Gazette of the Republic of Austria, FLG No. 311/1985, 30 July 1985. Consultabile on line: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b52114.html>

questione. In particolare si fa attenzione all'adeguamento dello straniero alla vita sociale, economica e culturale austriaca e ai valori fondamentali comuni ai paesi democratici europei. Per quanto riguarda l'ottenimento della cittadinanza bisogna superare un test su tutti i punti su citati.

Belgio: non è previsto un test di integrazione per i beneficiari di protezione internazionale. Nella Fiandre vi è comunque l'obbligo di frequentare l'80 per cento delle classi di integrazione. Una persona può essere multata se non frequenta le classi o si rifiuta di firmare il contratto di integrazione. Nel cantone della Vallonia non esiste un test di integrazione in uso e neanche l'obbligo di partecipazione ad attività di integrazione. Il Belgio ha una delle leggi europee di naturalizzazione più liberali, poiché chiede come unico requisito 3 anni di residenza legale, ridotti a 2 per i rifugiati.

Danimarca: non esiste un test di integrazione per le persone che beneficiano di protezione internazionale. Un test è in preparazione per le persone che cercano di andare in Danimarca per ricongiungimento familiare o come leader religiosi, ma questo non vale per i familiari dei rifugiati. Il test sarà basato sulle conoscenze linguistiche di base e la comprensione e il rispetto dei valori e delle leggi danesi, tra cui il divieto delle mutilazioni genitali femminili, di matrimoni forzati e il rispetto dell'uguaglianza di uomini e donne. Questo test sarà amministrato attraverso 30 domande per le quali verrà messo a disposizione del materiale di preparazione. Se il test non viene superato il ricongiungimento familiare non viene concesso.

Al fine di acquisire la naturalizzazione anche coloro che beneficiano di protezione devono avere una certificazione di conoscenza della lingua e dimostrare di essere autosufficienti da un punto di vista economico. Questo significa che la persona non può ricevere alcun beneficio statale in base alla legge *Act on an Active Sociale Policy o The Integration Act*⁴⁹. C'è anche un test di cittadinanza in cui il richiedente deve dimostrare la conoscenza della società danese, la cultura e la storia. Nel settembre 2008 le norme per la naturalizzazione sono state rese più severe in base al *Regulation in the Naturalization test*⁵⁰. Il test ha 40 domande, 35 sono basate su materiale di studio e 5 sono su temi di attualità in Danimarca. Le domande non sono note in anticipo.

Finlandia: non è previsto un test di cittadinanza o di integrazione, ma si richiede che l'individuo che fa domanda abbia soddisfacenti competenze orali e scritte in lingua finlandese o svedese. In alternativa è accettata anche la competenza analoga in "lingua dei segni finlandese"⁵¹.

49. Cfr *Consolidated Act on an Active Social Policy*, Consolidation Act no.266 of 2000. Consultabile online: http://www.ladk.dk/meddelelser/english/legislation/active_consolidation_act.htm

50. Cfr *BEK no. 1070*, (5 November 2008). Consultabile online: <http://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=121909>

51. Cfr s.13, *Nationality Act*, 359/2003, (1 June 2003). Consultabile online: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b51614.html>

Francia: non c'è un test di integrazione in Francia, ma esiste un contratto di integrazione per gli stranieri, compresi i beneficiari di protezione internazionale. La violazione del contratto può portare alla sua estinzione e al mancato rilascio, o rinnovo, del permesso di soggiorno. Si può generalmente chiedere la naturalizzazione dopo 5 anni di soggiorno legale continuato. Non esiste un test di naturalizzazione.

Germania: ci sono due diversi test utilizzati in Germania: uno è la prova richiesta al termine di un corso di integrazione e l'altra l'esame da superare per la richiesta della cittadinanza.

Alla fine di ogni corso di integrazione gli studenti sostengono una prova costituita da un esame scritto e orale, che attesta la conoscenza del tedesco, e da un test di orientamento. Lo studente, con il completamento della prova, acquisisce il "Certificato di integrazione", che gli consente di dimostrare se le conoscenze che ha della lingua tedesca soddisfano i requisiti per la naturalizzazione. Dal 1° luglio 2009 la prova di lingua è valutata con livelli di competenza secondo i criteri del *Common european framework of reference for languages*. Il mancato superamento delle prove non porterà alla fine della protezione dei rifugiati o a qualche sanzione relativa al permesso di soggiorno. Nel caso dei migranti, invece, che sono tenuti a frequentare il corso, un fallimento del test può incidere sul rinnovo del permesso di soggiorno⁵².

In base alla legge sulla cittadinanza, l'esito positivo del test può anche ridurre l'intervallo di tempo necessario per ottenere la naturalizzazione. Dal 1° settembre 2008 è stata introdotto un test di cittadinanza. La prova consiste in 33 domande, scelte da un elenco di 310. Il test è sottoposto a coloro che hanno presentato domanda di naturalizzazione. La prova è costituita da domande a scelta multipla e dieci domande riguardano specificamente l'area in cui l'immigrato vive. Per ottenere la cittadinanza gli immigrati devono rispondere almeno a 17 domande in modo corretto, dimostrare la conoscenza della lingua tedesca a un buon livello, non avere precedenti penali e avere un reddito indipendente⁵³. I candidati con handicap fisico, psichico o mentale, non sono tenuti a sostenere il test, e neppure i titolari di un diploma superiore conseguito in una scuola tedesca.

Paesi Bassi: esclusi gli stranieri che vogliono rimanere in Olanda su base temporanea (ad esempio per cure mediche, di studio, come *au pair*, ecc.), è destinatario di un programma di integrazione ogni straniero in possesso di permesso di soggiorno. Dal 15 marzo 2006 i cittadini stranieri che desiderano stabilirsi nei Paesi Bassi per un periodo prolungato e che necessitano dell'autorizzazione di soggiorno temporaneo devono sostenere l'esame di integrazione civile all'estero. Questo vale, in particolare, per i cittadini stranieri che desiderano formare una famiglia con qualcuno che vive nei Paesi Bassi o per chi chiede il ricongiungimento con i familiari che lì già vivono.

52. Cfr *German Residence Act of 30 July 2004 (as amended August 2007)*, 30 July 2004. Consultabile online: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48e5cd7f2.html>

53. BBC website – *German Citizenship is put to the test*. Consultabile online: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7597534.stm>

L'esame dall'estero non si applica ai familiari di una persona in possesso di un permesso di soggiorno per richiesta d'asilo o protezione internazionale: tale test andrà comunque fatto una volta trasferiti nei Paesi Bassi.

Per la naturalizzazione, una persona deve superare un ulteriore test e avere residenza ininterrotta nel paese da almeno 5 anni.

Slovenia: ai sensi dell'articolo 99 della *Law on international protection*, un rifugiato è tenuto a iscriversi a un corso di lingua slovena e di familiarizzazione con la storia, la cultura e il sistema costituzionale della Repubblica di Slovenia. I rifugiati hanno diritto a partecipare a 300 ore di corso di lingua e devono superare un esame finale. Ai sensi della legislazione attuale, non esiste un test di integrazione o esami necessari per garantire i diritti di residenza. Al fine di acquisire la cittadinanza slovena, tuttavia, una persona deve dimostrare una padronanza della lingua slovena attraverso un esame obbligatorio scritto e orale⁵⁴. Ai sensi dell'articolo 10 della legge sulla cittadinanza, il livello di competenza linguistica richiesto è fissato dal governo sloveno. Secondo il sito del Ministero degli Interni, il rifugiato deve superare un esame in lingua slovena, scritto e orale, di livello elementare, per dimostrare di essere in grado di parlare e scrivere su argomenti di vita quotidiana⁵⁵.

Spagna: non c'è generalmente alcun test di integrazione, anche se nella regione di Valencia è stato recentemente introdotto un test per gli immigrati. Per ottenere la cittadinanza un rifugiato deve avere soggiornato legalmente nel paese per cinque anni (per gli altri il periodo è dieci anni), avere un certificato di buona condotta e dimostrare di essersi integrato, in pratica parlando spagnolo⁵⁶. In aggiunta a queste regole fondamentali, vi sono un certo numero di eccezioni in base alle quali la cittadinanza può essere ottenuta dopo appena uno o due anni di residenza. Questo è il caso, ad esempio, di alcuni cittadini di paesi latino-americani e per coloro che hanno sposato uno spagnolo.

Inghilterra: dal 2005, i rifugiati non hanno più un permesso di soggiorno a tempo indeterminato quando ricevono il loro status. Questa nuova disposizione non si applica ai rifugiati reinsediati (*resettled*). Dopo cinque anni, a meno che non vi siano seri motivi per negarlo, il permesso di soggiorno inizialmente concesso è rinnovato⁵⁷. Tuttavia, se una persona desidera richiedere un permesso di soggiorno a tempo indeter-

54. Cfr *Article 10 (5), Citizenship Act of the Republic of Slovenia* (1999). Consultabile online: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b59118.html>

55. Cfr *Government of the Republic of Slovenia – Ministry of the Interior – Refugee Rights*. Consultabile online: http://www.mnz.gov.si/en/frequently_requested_contents/upravne_notranje_zadeve/persons_with_refugee_status/refugee_rights/

56. Cfr *Spanish Civil Code*. Consultabile online: http://www.ucm.es/info/civil/jgstorch/leyes/cc_0107.htm#T%CDTULO%20PRIMERO.%20De%20los%20espa%FIoles%20y%20extranjeros.

57. Questa pratica è conosciuta come "active review". Cfr: *Home Office – UK Border Agency – Active Review*. Consultabile online:

minato o essere naturalizzato come cittadino britannico, deve dimostrare di conoscere la vita nel Regno Unito. Questo avviene attraverso lo studio del testo *Life in the UK* o seguendo i corsi di lingua e formazione dell'Esol⁵⁸.

58. Cfr *Home Office – UK Border and Immigration Agency – Background to the Test*. Consultabile online: http://www.lifeintheuktest.gov.uk/htmlsite/background_10.html

3

Donne e bambini, i “vulnerabili”

Molti dei paesi esaminati hanno predisposto supporti mirati per i giovani e le donne o le persone con bisogni speciali, sia come parte del loro programma di integrazione sia in progetti corollari del programma generale. Anche i paesi che hanno un approccio più generalista hanno progetti mirati per donne e bambini o “gruppi vulnerabili”. In molti paesi le donne sono state identificate come soggetti da integrare perché meno propense o perché impossibilitate a partecipare pienamente a programmi di integrazione a causa degli impegni in casa o per il loro background culturale.

In Germania⁵⁹, per esempio, per le donne sono previsti corsi di integrazione speciali da seguire prima dei corsi ordinari che sono considerati come introduzione alle misure di integrazione. Il governo tedesco ha riflettuto sul fatto che, a causa del loro contesto culturale e dello status sociale nel loro paese d'origine, le donne non sono sempre in grado di partecipare alle misure di integrazione standard.

In Austria è stato messo in evidenza che le donne possono non essere in grado di frequentare i corsi di integrazione per il fatto che devono prendersi cura dei figli. Così alle donne che vogliono partecipare ai corsi di lingua viene offerto un servizio di babysitteraggio⁶⁰. Allo stesso modo, nei Paesi Bassi i programmi di integrazione hanno profili diversi e alcuni sono dedicati proprio alle persone che hanno la cura dei figli piccoli. Specifiche misure sono impiegate al fine di dare alle donne un maggiore accesso al mercato del lavoro.

Nella maggior parte dei paesi i bambini di età inferiore ai 16 anni non sono stati inclusi nel processo di integrazione. Il modo più comune in cui i paesi sembrano assistere i bambini nel processo di integrazione è attraverso l'istruzione. In Finlandia⁶¹, sono previsti corsi di lingua specifici per bambini.

In Spagna c'è un aiuto supplementare per i “rifugiati vulnerabili” che hanno bisogno di appoggio ulteriore oltre i servizi sociali esistenti. Questo sostegno è offerto attraverso Ong specializzate come Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), ACCEM e la Croce Rossa spagnola.⁶²

59. Cfr *Federal Ministry of the Interior – BMI Integration*. Consultabile online: http://www.zuwanderung.de/cdn_108/nn_1120120/EN/ImmigrationFuture/Integration/3_Integration.html

60. Cfr *Austrian Integration Fund (ÖIF)*. Consultabile online: <http://www.integrationsfonds.at>

61. Cfr *Government Migration Policy Programme, Government Resolution 19/10/06*, pg.18. Consultabile online: http://www.mol.fi/mol/en/99_pdf/en/90_publications/migration_programme2006.pdf

62. Cfr UNHCR Spain website http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=1435

4

Sintesi delle pratiche nazionali per l'integrazione

Tutti gli Stati membri dell'Unione europea seguono *The Common Basic Principles (CBPs) on Immigrant Integration* in relazione alla definizione e agli indicatori di integrazione, negli obiettivi della loro politica e della legislazione in materia. Tutti riprendono la definizione di integrazione come processo bidirezionale. La principale responsabilità dei governi è garantire le misure antidiscriminatorie, le pari opportunità e fare in modo che i servizi sociali siano in grado di soddisfare le esigenze delle più diverse fasce della popolazione. Alcuni paesi hanno incluso nelle loro leggi le aspettative specifiche delle società di accoglienza e, anche se non sempre esplicitato, tutti gli stati si aspettano che il nuovo arrivato faccia degli sforzi per integrarsi.

Mentre in alcuni paesi le politiche di integrazione sono principalmente destinate a persone che hanno lo status di protezione internazionale e alle loro famiglie, in generale gli sforzi di integrazione sono rivolti a tutti gli stranieri con diritto di soggiorno di lunga durata. Nonostante questo, i diritti riconosciuti ai diversi gruppi possono variare. Al di fuori del campo di applicazione della Direttiva europea sulle norme minime in materia di accoglienza⁶³, i richiedenti asilo sono esclusi dal sostegno mirato all'integrazione. Un sostegno nei loro confronti è invece fornito da parte di Ong e organizzazioni di volontariato.

Ci sono principalmente due tendenze in Europa in relazione a come sono formulate, comunicate e supportate le aspettative di integrazione ai diretti interessati. La prima forma consiste nel comunicarle direttamente al nuovo arrivato, sotto forma di un contratto o di un piano individuale, e mira a soddisfare le aspettative attraverso un sostegno mirato e temporaneo. L'altra tendenza non formula aspettative chiare e quindi non le comunica né fornisce alle persone un sostegno mirato (Spagna, Belgio-Vallonia, Irlanda).

I tre principali settori inclusi nei piani individuali di integrazione sono la lingua, l'occupazione e l'adattamento culturale. In misura minore, possono essere inclusi altri fattori, come l'alloggio e la partecipazione alla vita civica. Nessuno dei paesi esaminati in una ricerca dell'Unchr⁶⁴ considera il diritto al ricongiungimento familiare come strumento per l'integrazione e solo il Belgio permette un facile accesso alla cittadinanza come strumento per migliorare l'integrazione. Alcuni paesi hanno introdotto un test di integrazione, ma le conseguenze per il mancato superamento del test va-

63. La direttiva 2003/9/Ce del Consiglio dell'Unione europea stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

64. Cfr *Mapping Integration: UNHCR's Age, Gender and Diversity Mainstreaming Project on Refugee Integration in Ireland—2008/2009*.

riano. In alcuni paesi il fallimento della prova porta a tagliare l'assistenza sociale o a rifiutare il permesso di soggiorno di lunga durata. In altri paesi chi ha superato la prova ha diritto a un maggiore sostegno finanziario. La maggior parte dei test di integrazione sono finalizzati a ottenere la cittadinanza. Molti paesi hanno un sostegno mirato a progetti o a programmi per l'integrazione delle donne, dei bambini e dei giovani. Tuttavia, come evidenziato anche dalla Commissione europea nella sua terza relazione annuale su Migrazione e integrazione, questioni di genere non vengono considerate nella maggior parte delle politiche e c'è ancora una mancanza di dati su età e sesso in relazione alla integrazione⁶⁵.

65. Cfr *Third Annual Report on Migration and Integration*, COM(2007). Consultabile online: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/docs/com_2007_512_en.pdf

5

L'Unione europea e l'evoluzione dell'idea di integrazione

Le politiche di integrazione di immigrati e rifugiati nell'Unione europea sono lasciate sotto la diretta responsabilità degli Stati membri, mentre la Commissione europea ha principalmente un ruolo di supporto e di condivisione di buone pratiche. L'area dell'immigrazione, dell'asilo e dell'integrazione è sotto la responsabilità della *Direzione generale Giustizia, libertà e sicurezza*⁶⁶.

Gli eventi che nell'Unione hanno segnato a livello politico e legislativo il campo dell'integrazione vanno sotto due voci principali: il primo è il Consiglio europeo a Tampere, in Finlandia, nell'ottobre del 1999. Nelle Conclusioni dell'incontro si fa appello a una comune politica per l'immigrazione e all'accoglienza di persone provenienti da paesi terzi, facendo riferimento a una serie di misure finalizzate all'integrazione degli stranieri, secondo quanto stabilito dal sistema comune di asilo europeo (Ceas)⁶⁷. L'altro evento chiave è il programma *Hague*, adottato nel 2004 dal Consiglio d'Europa⁶⁸, in cui si parla della necessità di un maggiore coordinamento delle politiche nazionali di integrazione e dell'attività dell'Unione a partire da *The Common Basic Principles (CBPs) on Immigrant Integration*.

Schematicamente le iniziative più importanti prese dall'Unione in questo settore partono dunque da Tampere. In seguito al *Tampere Agreement* la Commissione europea rilascia due Comunicazioni sul tema degli immigrati e dell'integrazione⁶⁹, in cui si parla della necessità di sviluppare specifiche politiche di integrazione basate sull'accoglienza di persone provenienti da paesi terzi e residenti legalmente nell'Unione, di prevenire esclusione sociale, razzismo e xenofobia e di promuovere il rispetto per

66. *European Commission, Justice and Home Affairs (Justice, Freedom and Security)*. Consultabile online: http://ec.europa.eu/justice_home/index_en.htm

67. Cfr European Union: Council of the European Union, *Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15-16 October 1999*. Consultabile online: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ef2d264.html>

68. "During the coming years, the European Union will support and encourage Member States to deliver better policies on integration in order to prevent isolation and social exclusion of immigrant communities" in *The Hague Programme: Ten priorities for the next five years, No.6 Maximising the positive impact of Migration*. Consultabile online: http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/doc/o6_migration_en.pdf

69. Cfr European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy*, Brussels, 22 novembre 2000, COM(2000) 757 final. Consultabile online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0757:FIN:EN:PDF> e anche: European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an open method of coordination for the Community Immigration Policy*, Brussels, 11 luglio 2001, COM(2001)387 final. Consultabile online: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0387:FIN:EN:PDF>

la diversità. Si dice, tra l'altro, di incentivare programmi, misure sociali ed economiche specifiche per le donne e per la seconda generazione di migranti. Nel luglio 2004 la Commissione prepara il primo rapporto annuale su migrazioni e integrazioni. Dal 1999 al 2004, il Consiglio adotta quattro Direttive che hanno ricadute per l'integrazione di migranti e rifugiati. Nel 2000 prepara un pacchetto di misure anti-discriminatorie, in riferimento al razzismo⁷⁰ e alla discriminazione sul lavoro⁷¹; una direttiva sui ricongiungimenti familiari⁷² e un'altra sulla residenza a lungo termine (che non è però applicabile ai rifugiati)⁷³; la *Reception Conditions Directive*, del 2003, parla dei rifugiati e in particolare, nella *Note on the Integration of Refugees in the European Union*⁷⁴, mette a fuoco il problema della lunga permanenza nei centri di detenzione e dei rischi che un prolungato processo di attesa dello status di rifugiato possa avere sull'integrazione della persona nella società ospitante. Sempre in questo periodo a livello europeo nasce un'altra importanza iniziativa, il *National Contact Points on integration*, un network che si incontra regolarmente e condivide buone pratiche nei diversi stati.

Nel 2004 si ha il secondo grande evento che segna l'arco temporale fino ad oggi. È l'*Hague Programme*, adottato dal Consiglio d'Europa nel novembre 2004, nel corso del quale è approvata la piattaforma *The Common Basic Principles (CBPs) on Immigrant Integration*⁷⁵. Il legame tra migrazioni e integrazione riuscita viene sottolineato, dal 2004 in poi, in una numerosa serie di iniziative: nel 2004 è pubblicato il *Green Paper on an EU approach to Managing Economic Migration*⁷⁶. Nel 2005 si adotta il *Policy Plan on Legal Migration*⁷⁷, in cui si suggerisce la creazione di un fondo europeo

70. Cfr Council of the European Union, *Council Directive 2000/43/EC implementing the principle of equal treatment of persons irrespective of race or ethnic origin*. Consultabile online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:EN:PDF>

71. Cfr: Council of the European Union, *Council Directive 2000/78/EC, 27 novembre 2000* Consultabile online: http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32000L0078&model=guichett

72. Cfr: Council of the European Union, *Council Directive 2003/86/EC, 22 settembre 2003*. Consultabile online: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:EN:PDF>

73. Cfr Council of the European Union, *Council Directive 2003/109/EC, 25 novembre 2003*. Consultabile online: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:EN:PDF>

74. Cfr Council of the European Union, *Council Directive 2003/9/EC, 27 gennaio 2003*. Consultabile online: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:EN:PDF>

75. Cfr *The Hague Programme: Ten priorities for the next five years. No.6 Maximising the positive impact of Migration*. Consultabile online: http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/doc/06_migration_en.pdf

76. Cfr European Commission, *Green Paper on an EU approach managing economic migration*, Brussels, 11 gennaio 2005, COM(2004) 811 final. Consultabile online: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0811:EN:HTML>

77. Cfr European Commission, *Communication from the Commission, Policy Plan on Legal Migration*, Brussels, 21 dicembre 2005, COM(2005) 669 Final. Consultabile online: <http://eur-lex.europa.eu/>

integrato per i paesi terzi. Nel 2006, la Commissione adotta la Comunicazione *The Global Approach to Migration 1 year on: Towards a comprehensive European migration policy*⁷⁸.

Grazie ai CBPs, il primo settembre 2005 la Commissione adotta la Comunicazione *A Common Agenda for Integration – Framework for the Integration of Third Country Nationals in the European Union*⁷⁹. La finalità principale del testo è dare una risposta all'invito del Consiglio d'Europa di stabilire una cornice organica di misure per l'integrazione. Da qui nascono una serie di provvedimenti e iniziative sui temi dell'integrazione che riguarderanno anche i rifugiati: i già accennati *National Contact Points on Integration*, gli *Handbooks on Integration*, l'*European Integration Forum*, gli *Annual Reports on Migration and Integration*, l'*European Year of Equal Opportunities 2007* e l'*European Year of Inter-cultural Dialogue 2008*.

Nel 2006 la Commissione presenta il *Second Annual Report on Migration and Integration*⁸⁰ e nel 2007 il terzo⁸¹. Nello specifico, riguardo ai rifugiati va segnalata nel 2004 l'adozione della *Qualification Directive*, in cui si parla delle misure di integrazione specifiche richieste per l'integrazione delle persone con lo status di rifugiati⁸².

Nel giugno 2007, il *Justice and Home Affairs* dichiara che il rafforzamento delle politiche di integrazione passa attraverso la promozione "di un'unità nella diversità". Una conclusione che segna un nuovo passo nell'evoluzione del pensiero dell'Unione sull'integrazione, laddove il dialogo interculturale viene proposto come strumento di integrazione e si sottolinea la necessità che l'intera società sia coinvolta nel processo di accoglienza del rifugiato e dei migranti⁸³.

78. Cfr European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, The Global Approach to Migration One Year On: Towards a Comprehensive European Migration Policy*, 30 Novembre 2006. COM(2006) 735 final. Consultabile online: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4693a7c82.html>

79. Cfr European Commission, *Communication from the Commission to the Council the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee on the Regions, A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*, Brussels, 1 Settembre 2005, COM(2005) 389 final. Consultabile online: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0389eno1.pdf

80. Cfr European Commission, Commission Staff Working Document, *Second Annual Report on Migration and Integration*, Brussels, 30 June 2006, SEC(2006)892. Consultabile online: <http://www.statewatch.org/news/2006/jul/com-2nd-ann-rep-migration-sec-892.pdf>

81. Cfr European Commission, *Communication from the Commission to the Council the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee on the Regions, Third Annual Report on Migration and Integration*, Brussels 11 settembre 2007, COM(2007) 512 final. Consultabile online: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/docs/com_2007_512_en.pdf

82. Cfr Council of the European Union, *Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004. The Qualification Directive*, 19 May 2004. Consultabile online: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4157e75e4.html>

83. Cfr Council of the European Union, *Press Release 10267/07, 2807th Council meeting, Justice and Home Affairs*, Luxembourg, 12-13 Giugno 2007, pg.23. Consultabile online: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/94682.pdf#page=23

Nel 2007 la Commissione pubblica il *Green Paper on the future Common European Asylum System*⁸⁴ in cui si accenna anche al tema dell'integrazione, con riferimento alla situazione particolare di queste persone rispetto ai migranti generici. E nel 2008 il Consiglio d'Europa adotta l'*European Pact on Immigration and Asylum*⁸⁵. Nel febbraio 2010, la Direzione generale Giustizia, libertà e sicurezza pubblica lo studio *What system of burden-sharing between member states for the reception of asylum seekers?*

Sull'integrazione in generale si tengono regolarmente delle conferenze dei ministri europei: nel 2008 a Vichy, nel 2009 a Berlino in giugno e a Malmö in dicembre. Nel 2010 la conferenza si tiene in aprile, a Saragozza, in Spagna.

Tra le tante iniziative messe in atto dall'Unione per sostenere i progetti di integrazione vale la pena di ricordare, nello specifico, l'*European Refugee Fund* (Erf), che destina il 93 per cento dei suoi fondi alle politiche degli Stati membri a favore di rifugiati e richiedenti asilo⁸⁶.

Tenendo presente Tampere e Hague e le iniziative politiche scaturite da questi due eventi nel quadro di una politica comune di immigrazione e di asilo, si può seguire lo sviluppo della definizione di integrazione, come pure il pensiero complessivo sull'argomento. In sintesi, prima del 1999 e dell'accordo di Tampere questo settore non era stato considerato dall'Unione. Da Tampere in poi una serie di decisioni politiche significative hanno rafforzato la cooperazione tra gli Stati membri e l'armonizzazione degli approcci in materia di immigrazione e integrazione. Opinione condivisa è che l'immigrazione riuscita è quella che ha un processo di integrazione dall'esito positivo. Il testo *The Common Basic Principles (CBPs) on Immigrant Integration* costituisce la base su cui gli stati hanno lavorato.

L'idea chiave che scaturisce dalla serie di provvedimenti emessi è la necessità, per i governi, di garantire pari opportunità e misure anti-discriminazione, ma anche di coinvolgere nell'accoglienza e nell'integrazione la società locale. Allo stesso tempo, nei riguardi degli immigrati e dei rifugiati vi sono una serie di aspettative o obblighi di integrazione. Tali aspettative riguardano, in sostanza, l'apprendimento della lingua, l'autosufficienza economica e il rispetto dei valori e dei principi comuni della società ospitante e dell'UE.

Sebbene non siano esclusi dalla politica di integrazione, la Commissione ha evidenziato che i rifugiati possono richiedere adeguate misure di integrazione in virtù della loro particolare situazione. Alcune direttive, di conseguenza, consentono il raggiungimento di standard più bassi per i rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria. In vari documenti, inoltre, vi è un invito a misure speciali per garantire l'integrazione in particolare di donne, bambini e giovani.

84. Cfr European Commission, *Green Paper on the Future Common European Asylum System*, Brussels, 6 giugno 2007, COM(2007) 301 final. Consultabile online: http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2007_301_en.pdf

85. Cfr Council of the European Union, Brussels European Council Presidency Conclusions, 14368/08, 15-16 Ottobre 2008, (OR. fr). Consultabile online: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/103441.pdf

86. Cfr Council of the European Union, Council Decision 2004/904/EC of 2 dicembre 2004, che stabilisce la destinazione dei fondi Erf per il periodo dal 2005 al 2010. Consultabile online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:381:0052:0062:EN:PDF>

Bibliografia essenziale

- Ecre (European Council on Refugees and Exiles), *The Way Forward: Towards the integration of Refugees in Europe*, 2005
- European Commission, *Communication on Immigration, Integration and Employment*, 2003
- European Commission, *Communication from the European Commission on A Common Agenda for Integration. Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*, 2005
- European Parliament, Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *What system of burden-sharing between member states for the reception of asylum seekers?*, 2010
- European Union, Council Conclusions, *Immigrant Integration Policy in the European Union*, 2004
- UNHCR, *Mapping Integration: UNHCR's Age, Gender and Diversity Mainstreaming Project on Refugee Integration in Ireland—2008/2009*, 2009
- UNHCR, *Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern*, 2003
- UK, The Commission on Integration and Cohesion, *Our Shared Future*, 2007
- Third Annual Report on Migration and Integration*, 2007

Il ruolo delle comunità locali: una 'via italiana' all'integrazione?

2

1

I modelli di integrazione e il problema della misurazione

In questo capitolo si propone un'analisi dei processi di integrazione dei rifugiati nei piccoli comuni italiani, a partire dall'approfondimento di alcuni progetti territoriali promossi dal Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

Prima di addentrarsi in questa analisi, appare necessario soffermarsi su alcune caratteristiche che contraddistinguono l'Italia rispetto al più ampio panorama internazionale, nel quadro dei diversi modelli di integrazione di cui si è parlato nel precedente capitolo.

I Paesi industrializzati che ben prima dell'Italia si sono misurati col tema dell'immigrazione lo hanno fatto secondo diversi modelli di intervento. Questi modelli rappresentano ancora oggi un punto di riferimento anche se, nella loro applicazione pratica, si sono sostanzialmente ibridati e modificati.

La distinzione classica individua il modello *assimilazionista* contrapposto a quello *multiculturale*¹.

La Francia è il paese che viene tradizionalmente associato alla politica di assimilazione, una politica che mira all'uniformarsi degli immigrati alla cultura del paese di arrivo, abbandonando i tratti culturali delle proprie origini. In questo caso, diritti e doveri sono attribuiti ai singoli individui, senza tenere conto dell'appartenenza a diverse comunità religiose o culturali. Anche il *melting pot* Usa viene spesso classificato come assimilazionista, con la differenza che qui il ruolo prioritario nel processo di assimilazione non è assunto dallo Stato, ma dal mercato e dalla stessa società civile.

Al contrario dell'assimilazionismo, il modello multiculturale si fonda sul riconoscimento delle identità dei diversi gruppi etnici. Questo approccio può dare luogo a politiche molto diverse tra loro. *In senso inclusivo*, questo modello può portare alla definizione di politiche pubbliche volte a riconoscere e a valorizzare le diverse esperienze culturali presenti nel paese. *In senso esclusivo o utilitarista*, questo approccio può significare permettere agli immigrati di mantenere la propria cultura e le proprie tradizioni al fine di escluderli, di fatto, dalla comunità territoriale di residenza, nella prospettiva di un loro rientro nei paesi di origine.

L'applicazione di un modello multiculturale inclusivo è rintracciabile nelle politiche messe in atto, in forme diverse, in Gran Bretagna, nei Paesi scandinavi e in Olanda. In Olanda, in particolare, si è puntato su un sostegno forte dello Stato e degli enti locali ai diversi gruppi etnici e religiosi, con misure mirate. C'è da dire che questo modello ha presentato forti criticità, tanto che l'Olanda, paese tradizionalmente aperto

1. Per approfondimenti si rimanda alla recente pubblicazione a cura di Giovanna Zincone, *Immigrazione: segnali di integrazione*, Il Mulino 2009.

verso l'esterno, si misura, sempre più frequentemente, con conflitti di carattere etnico e con l'affermarsi di movimenti xenofobi e islamofobi.

Il modello multiculturale esclusivo fa riferimento, in primo luogo, alla strategia del *lavoratore ospite* (*guest worker*, *Gastarbeiter*) tedesco. Un modello che si basa sull'isolamento culturale dell'immigrato, funzionale ad una sua presenza solo temporanea. Al contrario di quanto avviene per il modello assimilazionista, in questo caso non si chiede all'immigrato di abbandonare i propri costumi di vita a favore di quelli del paese di accoglienza, ma si auspica che il lavoratore si trattienga nel paese che lo ospita solo per il periodo strettamente necessario per il suo lavoro.

Riassumendo, i modelli di integrazione possono essere schematicamente indicati come segue:

Modelli di integrazione		
	Assimilazionismo	Multiculturalismo
Statalista	inclusivo	inclusivo
		esclusivo
Societario	inclusivo	inclusivo

Fonte: Elaborazione Cittalia su G.Zincone (a cura di), cit.

Come già accennato, questi modelli schematici non coincidono con le politiche pubbliche messe in atto nei paesi cui tradizionalmente si riferiscono, politiche che sono in continua evoluzione e che seguono linee più complesse e talvolta anche contraddittorie. L'identificazione di questi modelli è utile comunque a delineare i diversi orientamenti strategici che sono in campo sul tema dell'integrazione.

Vi sono, poi, alcuni nuovi trend, sempre secondo l'analisi di Zincone, che oggi emergono dalle nuove politiche di integrazione in Europa.

Il primo, definito *neoassimilazionista*, fa riferimento alla necessità che gli immigrati approfondiscano la conoscenza della lingua, della storia e della cultura del paese di arrivo e ne condividano i valori di fondo. A questa istanza, contenuta anche all'interno del Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo, potremmo ricondurre anche l'inserimento, in Italia, nella legge 94/2009, della previsione del cosiddetto permesso di soggiorno a punti. Come si è già potuto osservare nel precedente capitolo, l'applicazione pratica di questo principio è molto diversa tra i paesi: alcuni promuovono politiche attive volte ad incoraggiare e a sostenere anche economicamente l'apprendimento della lingua e della cultura da parte degli immigrati, mentre altri adottano questo principio in modo prevalentemente difensivo e restrittivo nei confronti dei nuovi ingressi.

Un secondo trend individuato è quello *neofunzionalista*. Questo approccio si caratterizza per il tentativo di spostare gli oneri del controllo dell'immigrazione sui paesi di origine o di transito, anche tramite l'attivazione di interventi di cooperazione con tali paesi. L'obiettivo è, inoltre, quello di operare una selezione sugli arrivi per privi-

legiare da una parte l'afflusso di personale altamente professionalizzato e dall'altra di lavoratori stagionali e temporanei, in modo da evitare il loro radicamento. La prospettiva è dunque quella di incoraggiare processi migratori a termine, senza che i nuovi arrivati entrino a far parte a pieno titolo delle comunità locali. Questa linea di indirizzo è rintracciabile anche nelle politiche europee finalizzate a facilitare, soprattutto alla luce della crisi economica in atto, la cosiddetta "immigrazione circolare".

Come è possibile misurare l'integrazione? In Europa sono state sperimentate diverse modalità di misurazione. Tra queste, il Mipex (*Migrant Integration Policy Index*), un sistema promosso dal British Council con un network internazionale di centri di ricerca, su incarico della Commissione Europea. Il Mipex misura le politiche di integrazione nei confronti degli immigrati² di 28 paesi (oltre ai primi 25 paesi UE sono stati considerati Canada, Norvegia e Svizzera) attraverso più di 140 indicatori che fanno capo a sei dimensioni:

- l'accesso al *mercato del lavoro*
- i *ricongiungimenti familiari*
- la *residenza di lungo periodo*
- la *partecipazione politica*
- l'accesso alla *cittadinanza*
- l'*anti discriminazione*.

Queste dimensioni sono identificate come le aree di policy che possono portare una persona immigrata ad assumere una piena cittadinanza nel paese di arrivo.

Nella classifica prodotta dalla applicazione di questa batteria di indicatori, l'Italia si colloca al settimo posto rispetto alla capacità di integrazione dopo Belgio, Canada, Finlandia, Svezia, Gran Bretagna e Spagna.

La Fondazione ISMU, partner italiano di questo progetto di ricerca, ha inoltre sviluppato uno specifico approfondimento sull'integrazione degli immigrati in Italia. In questo caso, l'integrazione è stata vagliata distinguendo tra:

- una *dimensione economica*, che considera elementi quali l'alloggio, la condizione lavorativa e il reddito;
- una *dimensione sociale*, riguardante ad esempio il tempo libero e la partecipazione ad associazioni;
- una *dimensione culturale*, che tiene in considerazione elementi quali la conoscenza della lingua italiana e il livello e l'accesso all'informazione;
- una *dimensione politica*, che comprende, tra l'altro, il tema dell'acquisizione della cittadinanza.

2. Si fa riferimento alla migrazione regolare da paesi terzi, senza considerare le politiche per richiedenti asilo e rifugiati, per persone di cittadinanza europea e per immigrati irregolari.

Per ciascuna dimensione sono stati costruiti indici parziali di integrazione e quindi un indice di integrazione totale.³ Sulla base di questi elementi è stata condotta una indagine sul campo tramite un questionario strutturato che è stato somministrato ad un campione di oltre 12mila immigrati presenti nelle diverse regioni italiane.

Nei processi di integrazione sono da considerare alcune variabili che riguardano l'identità del soggetto:

- l'anzianità migratoria
- il genere
- l'età
- la rete familiare e lo stato civile
- il capitale culturale e il titolo di studio
- il paese di provenienza e l'appartenenza religiosa.

Un'analisi che misura, in particolare, il potenziale di integrazione dei territori italiani, è quella condotta dal CNEL⁴, in collaborazione con Caritas Migrantes.

Il potenziale di integrazione viene in questo caso misurato sulla base di due indici. Il primo è di *carattere sociale*, ed è calcolato sulla base di indicatori quali l'accessibilità al mercato abitativo, la dispersione scolastica, i ricongiungimenti familiari, l'acquisizione della cittadinanza.

Il secondo indice fa invece riferimento alla *dimensione occupazionale*, con indicatori quali il livello reddituale, le qualifiche professionali, il tasso di imprenditorialità.

Si analizzano dunque, in questo caso, le precondizioni ambientali e territoriali che possono rendere più agevole il percorso di integrazione. Dall'analisi condotta sulla base dati relativa al 2006, l'Emilia Romagna risulta essere la regione a più alto potenziale di integrazione socio-occupazionale.

Come si può osservare, le diverse modalità di misurazione dell'integrazione utilizzate nelle analisi sopra richiamate sono tutte costruite sulla base di una molteplicità di batterie di indicatori, a sottolineare la multidimensionalità del processo stesso di integrazione che incide su più ambiti della vita sociale, economica, civile e politica di una comunità.

3. V. Cesareo, G. C. Blangiardo (a cura di), *Indici di integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana*, Fondazione ISMU, Franco Angeli ed. 2009

4. CNEL, Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione degli stranieri, "Indici di integrazione degli immigrati in Italia. Il potenziale di inserimento socio-occupazionale dei territori italiani", VI Rapporto 20 febbraio 2009

2

Il caso Italia

Come paese di “giovane” immigrazione, rispetto ad altre nazioni europee, l'Italia sembra caratterizzarsi per un'elaborazione ancora incompiuta e non matura delle politiche di integrazione. Fino ad oggi, tali politiche appaiono connotate più che per una cornice politica nazionale unitaria – riconducibile ad uno dei modelli sopra indicati – per la forte delega gestionale ai territori: agli enti locali, agli organismi del terzo settore e alle istituzioni religiose.

Le peculiarità del caso Italia sono poi legate ad alcune specificità che il fenomeno migratorio qui assume rispetto ad altri contesti europei.

L'Italia, da paese di emigranti a paese di accoglienza

In primo luogo, va considerata la rapida trasformazione dell'Italia da paese di emigranti a paese di accoglienza di immigrati.

Nel confronto con gli altri grandi paesi industrializzati, l'Italia ha un numero di immigrati piuttosto contenuto⁵. Tuttavia questo numero è cresciuto in modo particolarmente rapido. La presenza di quasi 4 milioni di persone straniere regolarmente residenti⁶ ha cambiato la fisionomia del Paese.

Nel corso di poco più di un secolo, dal 1876 al 1986, oltre 26 milioni di italiani hanno lasciato il paese come emigranti, mentre tra gli anni '50 e '70 più di 4 milioni si sono trasferiti dal Sud al Nord⁷. All'opposto, l'immigrazione in Italia ha cominciato a diventare un fenomeno significativo a partire dagli anni '70 e nel corso degli ultimi dieci anni il numero degli immigrati in Italia è cresciuto di oltre il 150%⁸. Il processo di cambiamento è avvenuto dunque in modo molto rapido e senza che maturasse una consapevolezza sociale diffusa.

5. Al 31 dicembre 2007, data più recente per cui sono disponibili dati per tutti i paesi europei, l'Italia presentava un'incidenza della popolazione straniera pari al 5,8%, di poco al di sotto della media europea (6,2%), dodicesima nella graduatoria dei paesi europei per incidenza di stranieri residenti. Tra le principali economie europee la Spagna ha un'incidenza piuttosto consistente (11,6%) seguita da Austria (10%), Germania (8%) e Regno Unito (6,6%) (fonte Eurostat). Occorre considerare inoltre che il numero di acquisizioni della cittadinanza in molti paesi europei è estremamente elevato, a differenza dell'Italia dove il tasso di naturalizzazione è tra i più bassi.
6. Al 1 gennaio 2009 sono 3.891.295 gli immigrati residenti, pari al 6,5% della popolazione residente (Istat).
7. Tra il 1951 e il 1974 sono più di 4 milioni gli Italiani che si spostano dal Sud verso il Nord e il Centro del Paese.
8. Nel periodo 1° gennaio 2001 – 1° gennaio 2008 l'incremento è stato pari al 157%.

Il policentrismo migratorio

Un'altra peculiarità italiana rispetto a molti altri paesi europei è rappresentata dal suo policentrismo migratorio, ovvero dal fatto che il paese accoglie immigrati di provenienze geografiche molto differenziate, senza che vi sia un gruppo numericamente predominante.

A differenza di quanto accaduto nei paesi di lunga storia coloniale, infatti, l'immigrazione in Italia è caratterizzata dall'eterogeneità degli arrivi⁹.

La diversificazione delle provenienze si rispecchia anche nel credo religioso. Gli immigrati che professano la religione cristiana (in primis gli ortodossi, seguiti dai cattolici e dai protestanti) sono la maggioranza assoluta, superando i 2 milioni. I musulmani sono circa 1 milione 250 mila, induisti e buddisti sono numericamente al di sotto delle 100 mila unità, con una incidenza tra l'1 e il 2% sul totale, mentre tra la popolazione immigrata gli ebrei mantengono una presenza estremamente contenuta, pari allo 0,2%.

La distribuzione territoriale

Un ulteriore tratto distintivo sta nel fatto che la presenza degli immigrati in Italia non si concentra solo nelle grandi città, ma si distribuisce sul territorio anche dei piccoli e dei medi centri¹⁰. Se Parigi assorbe circa il 40% della popolazione immigrata della Francia, mettendo insieme le 11 maggiori città italiane non si raggiunge il 20% della popolazione immigrata del nostro Paese. La distribuzione è dunque capillare, almeno nel Nord e nel Centro, e in alcuni casi la presenza di immigrati raggiunge percentuali estremamente elevate¹¹. Emerge, dall'analisi dei dati, come gli stranieri, almeno in una prima fase, scelgono di insediarsi nelle città di maggiori dimensioni demografiche per stabilirsi successivamente nei comuni di piccole e medie dimensioni, dove la vita è solitamente più agevole, anche sotto il profilo socio-economico e lavorativo. Ed infatti, se l'incidenza degli stranieri continua ad essere maggiore nei centri più grandi, è anche vero che tale incidenza cresce meno velocemente che nelle altre classi demografiche: nei comuni con oltre 250 mila abitanti gli stranieri sono passati dal 4,1% dei residenti del 2002 al 7,8% del 2008 (+ 92,5%), mentre nei comuni con popolazione compresa tra 10 mila e 20 mila unità e tra 20 mila e 60 mila, l'incidenza

9. Al 1 gennaio 2008, quasi un quarto (24,4%) dei residenti stranieri proviene dai Paesi dell'Europa centro orientale non UE (Albania, Ucraina, Macedonia e Moldavia); il 22,6% proviene dai Paesi UE di nuova adesione, Romania in particolare; il 23,2% proviene dal continente africano (principalmente Africa settentrionale e in particolare il Marocco); il 16,1% proviene dall'Asia, metà dei quali dal subcontinente indiano e gli altri dall'Asia orientale (Cina e Filippine). Segue l'America centro meridionale (in particolare Ecuador e Perù).
10. La presenza di immigrati si concentra al Nord Est (l'incidenza è del 9%) nel Nord Ovest (8,6%), e nel Centro (8,3%), mentre nel Mezzogiorno si ferma al 2,4%.
11. In Province come Brescia, Treviso, Reggio Emilia, Piacenza e Prato, la percentuale degli immigrati residenti raggiunge o supera il 10%.

è cresciuta rispettivamente del 125% e del 128%, passando dal 2,5% del 2002 al 5,6% del 2008 nel primo caso e dal 2,1% al 4,8% nel secondo. In realtà, tutti i comuni con meno di 250mila abitanti segnano tassi di incremento dell'incidenza degli stranieri superiori a quella registrata dai 12 comuni più grandi. In alcuni comuni la percentuale delle presenze di stranieri residenti ha raggiunto e superato il 20%¹².

L'impatto sul tessuto economico e sociale

Per quanto riguarda l'impatto della presenza degli immigrati sul tessuto economico e sociale nazionale, va considerato che gli stranieri contribuiscono alla creazione del Prodotto Interno Lordo nazionale per il 9,2% (pari a 122mila milioni di euro)¹³. Il gettito fiscale e contributivo dei lavoratori stranieri occupati regolarmente in Italia (sia-no essi dipendenti o autonomi) è stato stimato nel 2008 in circa 6 miliardi di euro (5,934mld di euro)¹⁴, e più di sei miliardi sono stati inviati dagli stranieri nei loro paesi di origine come rimesse (6,381mld di euro)¹⁵. Sono 225.000 le imprese individuali gestite da titolari immigrati non appartenenti all'UE¹⁶.

Uno studio della Banca d'Italia ha rilevato come la crescente presenza straniera in Italia non si sia riflessa in minori opportunità occupazionali per gli italiani ma che, al contrario, tali opportunità occupazionali si sono accresciute per gli italiani più istruiti e per le donne. L'afflusso degli immigrati ha dunque sostenuto la crescita dell'occupazione, contribuendo a contrastare il progressivo invecchiamento della popolazione¹⁷. Del resto è evidente il contributo fondamentale dato al sistema di welfare dalle persone immigrate impegnate come assistenti familiari nella cura degli anziani, così come, nel settore agricolo o in quello edilizio, è chiaro come la presenza dei lavoratori immigrati costituisca un apporto essenziale per la produzione e lo sviluppo di impresa¹⁸.

La stabilizzazione e i ricongiungimenti familiari hanno consentito di passare da un'immigrazione prevalentemente composta da uomini adulti soli ad una formata da famiglie con bambini. Non è dunque possibile affrontare il tema dell'integrazione esclusivamente a partire dalla presenza, nel paese, di una forza lavoro aggiuntiva, magari per periodi temporanei, ma occorre fare i conti con un cambiamento strutturale demografico che investe ogni sfera della vita sociale. Basta considerare che nel 2008 i mi-

12. È il caso, ad esempio, di alcuni piccoli comuni come Arzignano e Lonigo (Vicenza), Monticiano (Siena) e Telgate (Bergamo).

13. Rapporto Centro Studi Unioncamere – Istituto Tagliacarne 2008, il dato è riferito al 2006.

14. La stima è della CGIA di Mestre.

15. Fondazione Leone Moressa, *Le rimesse in Italia nel 2008, analisi e mappatura dei flussi monetari in uscita dall'Italia*, Agosto 2009

16. Rapporto Centro Studi Unioncamere – Istituto Tagliacarne 2008, il dato è riferito al 2007

17. Banca d'Italia, *Rapporto sulle economie regionali*, 2009

18. L'incidenza dei lavoratori stranieri sull'occupazione complessiva è pari al 6,4%, con una punta dell'8,1% nel Nord Est. L'84,4% ha un lavoro dipendente. Il 56,1% è nel settore dei servizi, il 40,4% nell'industria e il 3,5% nell'agricoltura. Dati 2007 Istat, Rilevazione sulle forze lavoro.

norì stranieri presenti in Italia erano 767.000, e di questi ben 457.000 sono nati in Italia.

La componente femminile dell'immigrazione è pari a quella maschile e più di mezzo milione di bambini e di ragazzi stranieri frequenta le scuole italiane¹⁹. L'accessibilità al Servizio sanitario nazionale da parte della popolazione immigrata ha garantito, negli anni, di mantenere il controllo e in alcuni ambiti di migliorare le condizioni di salute degli stranieri²⁰, un risultato che evidentemente produce maggiore sicurezza sanitaria per la popolazione tutta. Allo stesso tempo, tuttavia, permangono elementi di criticità. Tra questi, l'alto numero di donne straniere che ricorrono all'interruzione volontaria di gravidanza, a fronte di un costante decremento del numero delle donne italiane²¹. Vi è inoltre una incidenza di alcune malattie infettive, a partire dalla tubercolosi e da altre malattie che sono state definite "malattie della povertà". Condizioni particolarmente critiche, dal punto di vista della tutela della salute, riguardano particolari gruppi, come ad esempio le comunità Rom.

Alla presenza degli immigrati regolari si aggiunge una quota di persone irregolarmente presenti sul territorio italiano che è stata stimata in 500-750mila unità²². La percezione che l'immigrazione aumenti la criminalità è molto diffusa. Nella realtà, gli immigrati regolari hanno tassi di criminalità non dissimili da quelli degli italiani²³, mentre tra gli immigrati irregolari emergono tassi più alti in particolare per quanto riguarda alcuni reati che hanno un forte impatto sulla cittadinanza. Una lettura attenta dei dati, tuttavia, mostra come anche la percentuale di vittime sia maggiore tra gli immigrati che tra i cittadini italiani. Come è stato sottolineato²⁴, la sicurezza non può tradursi nel terreno di uno scontro tra italiani (vittime) e stranieri (criminali). La tutela della sicurezza può al contrario utilmente coinvolgere, insieme ai cittadini italiani, anche gli immigrati quali soggetti a maggior rischio di vittimizzazione. Non solo, ma la tutela della sicurezza diventa una strada per l'integrazione degli immigrati, per il loro accesso ad un sistema di diritti e di doveri. E tra questi sono essenziali il diritto di vivere senza la paura di subire crimini e il dovere di collaborare alla produzione di sicurezza.

Si è già detto che sono circa mezzo milione i figli di genitori stranieri che oggi vivono la loro infanzia e adolescenza in Italia. La componente straniera, ha di recente rilevato la Banca d'Italia, nello studio già ricordato, contribuirà in maniera significativa a definire il livello e la qualità futuri del capitale umano che sarà disponibile in Italia. Attualmente gli alunni stranieri registrano ritardi significativi già nelle scuole primarie ed elevati tassi di abbandono. Se la loro presenza non sarà accompagnata da mec-

19. 576.621 minori stranieri nell'anno scolastico 2007/2008, dati Ministero Pubblica Istruzione

20. Cfr. Università Cattolica Sacro Cuore, Rapporto Osservasalute 2008

21. Le donne straniere presentano tassi di abortività circa quattro volte più alti rispetto alle donne italiane – Università Cattolica Sacro Cuore, Rapporto Osservasalute 2008

22. OCSE, *International Migration Outlook 2009*; l'ISMU stima la presenza degli stranieri irregolarmente presenti al gennaio 2008 in 651mila unità.

23. Ministero dell'Interno, *Rapporto sulla criminalità 2007*. Caritas Migrantes, Rapporto 2008

24. P. Galeone, *L'immigrazione nel circolo vizioso dell'insicurezza*, Relazione in occasione della Conferenza nazionale sull'immigrazione, Milano, 25 settembre 2009

canismi efficaci di integrazione, si rischierà di aumentare il già ampio divario nella dotazione di capitale umano del nostro paese nel confronto internazionale.

La necessità di una analisi che parta dal territorio

La mancanza di una politica di integrazione consolidata al livello nazionale e le stesse specificità del fenomeno migratorio in Italia sopra richiamate mettono in evidenza la necessità di una riflessione specifica sul nostro paese. Se da un lato è necessario tenere conto dei successi e dei fallimenti dei paesi europei di più lunga storia di accoglienza, dall'altro lato occorre essere consapevoli dell'impossibilità di mutuare modelli – peraltro oggi in crisi – da contesti molto diversi da quello italiano. La forte delega ai territori che vi è stata sull'integrazione se, ad oggi, non consente di disporre di un quadro unitario sul piano nazionale, può permettere tuttavia di attingere ad un patrimonio di buone pratiche che fanno perno proprio sull'attivazione delle comunità locali. È dunque opportuno combinare lo studio dell'esperienza degli altri paesi europei con l'analisi delle pratiche di integrazione messe in atto *sul campo* in questi anni al livello territoriale. La dimensione locale può rappresentare così un utile punto di partenza per poter tracciare una “via italiana” all'integrazione.

3

L'integrazione dei titolari di protezione internazionale nei centri di piccole e medie dimensioni: l'esperienza dello SPRAR

Alla luce di queste considerazioni, è possibile ora entrare nel merito dell'analisi dei processi di integrazione dei rifugiati.

Se è già difficile definire le caratteristiche del processo di integrazione quando ci si riferisce agli immigrati in genere, il tema si fa ancora più complesso quando si considerano i titolari di protezione internazionale. A questo proposito può essere utile richiamare quanto scritto da Castles²⁵.

“La complessità nella definizione dell'integrazione è rafforzata dalla mancanza di chiarezza nel dibattito pubblico, su quale sia l'ambito in cui ci si aspetta esattamente che i rifugiati “si integrino” e sul come. Cos'è, ad esempio, una “comunità ospitante”? La sua definizione resta controversa e non tematizzata, quasi come quella di integrazione in quanto tale. Quando parliamo di integrazione ci riferiamo all'integrazione in una comunità etnica, in un contesto locale, in una comunità di interessi (attorno al lavoro o alla istruzione, ad esempio) o nella società inglese? E se c'è accesso al mercato del lavoro, questo è da considerarsi un elemento di esclusione o uno svantaggio in relazione al welfare o all'istruzione (o vice versa?). Se le persone sono incluse in queste aree, hanno accesso alla membership politica? E, infine, è legittimo parlare di integrazione o inclusione quando ciò che è in gioco è l'incorporazione in una underclass di esclusi, con una flebile voce pubblica e poche chance di mobilità socio economica?”

Tenendo presenti queste domande e la problematicità della definizione stessa di “integrazione dei rifugiati”, nelle pagine che seguono ci si concentrerà sul tema dell'integrazione nelle comunità locali di piccole dimensioni.

L'ipotesi di partenza è che la dimensione locale giochi un ruolo cruciale nel processo di integrazione e che tale processo – per la sua bidirezionalità – sia alla base di cambiamenti che investono la stessa comunità ospite e in particolare l'organizzazione dei servizi di welfare.

Il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è fondato sulla collaborazione attiva tra il Ministero dell'Interno, l'ANCI e le amministrazioni locali, con la partecipazione del terzo settore. L'idea innovativa alla base dello SPRAR è stata quella di coinvolgere gli enti locali nella progettazione ed attuazione di progetti di *accoglienza integrata*: con la collaborazione delle realtà del terzo settore, gli enti locali rea-

25. Traduzione nostra. Castles et al. *Integration: Mapping the Field*, cit. in: T. Threadgold, G. Court, *Refugee Inclusion: a Literature Review*, Cardiff School of Journalism, Media and Cultural Studies, 2005

lizzano interventi che travalicano la sola accoglienza materiale, garantita attraverso vitto e alloggio, prevedendo anche misure di orientamento legale e sociale e percorsi individuali di inserimento socio-economico.

La particolarità del sistema italiano di accoglienza risiede così nella stretta collaborazione e nella sinergia tra i diversi livelli di governo e tra le istituzioni e il terzo settore. Si dà così piena attuazione al principio della *governance multilivello*, in cui cioè i diversi livelli di governo partecipano, ciascuno per le proprie competenze, alla progettazione ed attuazione dei progetti di accoglienza, protezione ed integrazione. Una integrazione per piccoli gruppi, diffusa e distribuita in vari contesti territoriali, è dunque alla base della strategia promossa dallo SPRAR per i richiedenti ed i titolari di protezione internazionale. Questa strategia, del Ministero dell'Interno e dell'ANCI, è stata confermata nel tempo anche di fronte all'aumento del flusso di arrivi in Italia e alla conseguente pressione sul servizio. Sebbene il Ministero dell'Interno abbia fatto ricorso a misure emergenziali di prima accoglienza, in particolare nell'estate del 2008, e che tali misure abbiano contemplato anche l'ampliamento delle disponibilità di accoglienza nei progetti SPRAR già attivi – nel 2008 le persone accolte sono state oltre 8.000 – nel corso del tempo la rete SPRAR si è estesa tramite il graduale aumento del numero degli enti locali coinvolti, con progetti che hanno mantenuto dimensioni medio-piccole. Nel 2009/2010, fanno parte della rete SPRAR 123 enti locali e sono attivi 138 progetti.

Gli enti locali partecipano allo SPRAR su base volontaria e con un cofinanziamento minimo del 20% (la quota restante è finanziata dal Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo – FNPSA – messo a disposizione dal Ministero dell'Interno). Si garantisce così un'elevata qualità degli interventi e si favorisce lo sviluppo di rapporti interistituzionali con tutti gli attori locali che concorrono alla riuscita degli interventi di integrazione e dei percorsi di inserimento socio-economico dei beneficiari. Inoltre, l'appartenenza ad una rete nazionale, coordinata dal Servizio centrale, garantisce standard essenziali di qualità in ciascuno dei progetti avviati.

Grazie all'adesione volontaria delle amministrazioni locali, la rete oggi è distribuita in modo capillare nelle diverse regioni italiane, consentendo la realizzazione di progetti di accoglienza personalizzati, rivolti a piccoli nuclei (di media 22 persone), che favoriscono la buona relazione con le comunità territoriali e il coinvolgimento attivo di tutti gli attori locali per una integrazione di lungo periodo. Nel 2008 sono stati 11 i progetti realizzati in comuni con meno di 5 mila abitanti saliti a 14 nel 2009 (a cui se ne aggiungono altri 8 avviati in comuni la cui popolazione è compresa tra 5 e 10 mila abitanti).

L'effetto positivo delle dimensioni medio piccole della comunità di accoglienza sui processi di integrazione è stato messo in rilievo nelle analisi condotte dal CNEL sui potenziali di integrazione dei territori. Secondo il CNEL, *“i processi di integrazione degli immigrati hanno migliori chance di riuscita nel piccolo, nei contesti territorialmente e amministrativamente più ristretti, e quindi in aree caratterizzate da una disseminazione di piccoli centri (la quale favorisce la stessa diffusione territoriale degli immigrati) piuttosto che monopolizzata da grandi agglomerati urbani o metropolitani”*.

La stessa lettura emerge dai risultati di una ricerca empirica dedicata ai richiedenti asilo e rifugiati nella regione Lombardia²⁶. L'indagine rileva infatti che i centri di piccole dimensioni sono *“Territori che paiono più adatti alla realizzazione di percorsi di integrazione nel lungo periodo, ossia ambiti che garantiscono maggiore possibilità per il radicamento della persona: per la ricchezza delle reti associative attivabili, per la più agevole accessibilità alle prestazioni del welfare locale, soprattutto quando si tratti di avviare progetti di ricongiungimento familiare o di costruzione di un nuovo nucleo familiare, per la minore tensione del mercato abitativo”*.

L'approfondimento che segue considera, in particolare, l'impatto dei progetti SPRAR nei piccoli e medi comuni in relazione:

- alle politiche di welfare territoriale
- alle comunità locali
- ai beneficiari stessi dei progetti.

L'approfondimento è stato realizzato mediante una indagine sul campo condotta presso i progetti SPRAR attivi a:

- Santorso (Vicenza)
- Todi (Perugia)
- Cittareale (Rieti)
- Badolato (Catanzaro)
- Modica (Ragusa)²⁷.

D'intesa ed in collaborazione con il Servizio centrale e con i referenti locali dei progetti, sono state realizzate delle visite sul campo, nel corso delle quali sono stati incontrati i rappresentanti delle amministrazioni locali (sindaci, assessori, servizio sociale), gli operatori dei progetti, i beneficiari, gli ex beneficiari, altri attori significativi nel processo di integrazione (del mondo della scuola, della sanità, del lavoro).

26. M. Ambrosini, C. Marchetti, *Cittadini possibili. Un nuovo approccio alla accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*, F. Angeli Ed. 2008

27. Si ringraziano i beneficiari, le operatrici e gli operatori dei progetti, i rappresentanti degli enti locali e delle altre istituzioni per la disponibilità con cui hanno partecipato alla indagine. L'indagine sul campo è stata realizzata nei mesi di giugno – luglio 2009

L'impatto sulle politiche di welfare territoriale

L'osservazione sul campo ha permesso di rilevare, tra gli enti locali che aderiscono alla rete SPRAR, almeno due diversi modelli di governance.

Il primo vede il coinvolgimento attivo dell'ente locale in tutte le fasi di definizione, attuazione e valutazione del progetto. In questo caso, il rapporto con il soggetto gestore – un'organizzazione del terzo settore – è costante e permette di entrare nel merito dei problemi che emergono di volta in volta. Questa modalità intensa di collaborazione può avere come protagonista la parte politica dell'amministrazione (l'assessore o il sindaco), la parte amministrativa (il dirigente dei servizi sociali, il gruppo degli assistenti sociali) o entrambi.

La seconda modalità di governance è basata invece su una più ampia delega da parte dell'amministrazione locale nei confronti del soggetto gestore. In questo caso l'amministrazione locale, pur adempiendo a tutti gli obblighi formali previsti dal progetto, affida in toto la sua realizzazione all'esterno, limitandosi ad una presenza nelle occasioni formali.

Il coinvolgimento diretto dell'ente locale nella realizzazione del progetto SPRAR ha effetti marcati sull'azione di governo delle politiche sociali in termini più generali.

Ciò si verifica nella dimensione organizzativa, laddove gli uffici del servizio sociale stabiliscono reti di coordinamento con gli operatori del terzo settore impegnati nel progetto SPRAR per un intervento congiunto sui percorsi di integrazione; si stabilisce un network tra diversi servizi, prevedendo forme di supporto e sinergie reciproche; il know how accumulato per la gestione del progetto SPRAR viene utilizzato per la gestione di situazioni complesse che esulano dall'attività progettuale in senso stretto.

Dalle esperienze locali

Il responsabile di progetti SPRAR di Ragusa e Modica, Giuseppe Battaglia, presidente della cooperativa il Dono, sottolinea il ruolo giocato dalla sua équipe nella gestione di una situazione di emergenza, in occasione degli sbarchi sulle coste siciliane nell'estate 2008. L'équipe del progetto è stata stabilmente coinvolta nella gestione dell'emergenza a partire dal momento stesso dello sbarco. In questa fase, l'équipe ha supportato il lavoro di definizione di una prima "diagnosi sociale" delle persone sbarcate, in stretta collaborazione con le istituzioni, in modo tale da ricercare le collocazioni più adeguate ai bisogni di ciascuno. Allo stesso modo, lo staff dello SPRAR ha iniziato a supportare non solo gli ospiti dei progetti, ma anche coloro che erano accolti, per l'emergenza, in strutture alberghiere e altre strutture ricettive. Servizi come la mediazione culturale, l'orientamento legale, il supporto ad una prima integrazione sul territorio sono stati assicurati anche in questi contesti. Questa strada ha mostrato tutta la sua produttività, tanto che successivamente si è giunti a modificare gli stessi criteri di partecipazione ai bandi per l'individuazione delle strutture di emergenza, inserendo – a parità di costi – quegli elementi aggiuntivi di qualità, oltre al vitto e all'alloggio che, evidentemente, alla prova dei fatti, si erano rivelati necessari sia per gli ospiti accolti che per la cittadinanza locale.

Dalle esperienze locali

L'esperienza di Badolato, che ha avviato progetti di accoglienza per immigrati prima e per richiedenti protezione internazionale e rifugiati dopo, ha radici lontane, nel dicembre 1997 quando la nave Ararat si arena lungo le coste calabresi in prossimità del centro abitato. Tutti i soggetti incontrati nel corso dell'indagine, dall'ex sindaco agli attuali responsabili comunali, dai responsabili del CIR, che gestiscono il progetto, a quelli della prefettura, del consultorio familiare e della scuola sono concordi nel ritenere che la forza del progetto di Badolato va rintracciata proprio in quell'esperienza del 1997, quando *“di fronte ad una situazione di emergenza, le istituzioni e la popolazione si sono attivati per fare qualcosa”*, per portare, ognuno per le proprie competenze e disponibilità, soccorso ed aiuto agli immigrati. Sono tutte istituzioni che sono *“partite insieme in questa avventura e che insieme hanno dovuto creare una borsa per gli attrezzi per gestire una situazione di emergenza nuova”*. Si è creata così *“una sinergia naturale tra tutti gli attori del territorio, una rete operativa coesa perché partita nella difficoltà di un'esperienza nuova, che però ha agito da collante”*. Tutti collaborano fattivamente *“attraverso rapporti che vanno al di là della formalità”*.

Sul piano delle scelte amministrative, i progetti SPRAR svolgono talvolta un ruolo anticipatore nella definizione di bisogni – e degli interventi – che riguardano i richiedenti asilo e i rifugiati ma che in realtà possono abbracciare un target molto più ampio. Si fa riferimento, in questo senso, alle azioni di programmazione congiunta di politiche a favore dei rifugiati e dei richiedenti asilo, delle persone immigrate e in qualche caso degli adulti in difficoltà.²⁸ Nei comuni in cui non si è ancora attivata una politica rivolta all'integrazione degli immigrati, la presenza di un progetto SPRAR ha la funzione di aprire la definizione di nuove strategie di intervento sul territorio (come il servizio di mediazione culturale, l'accompagnamento e la semplificazione per l'accesso al sistema sanitario, servizi rivolti all'inserimento scolastico dei minori immigrati, modelli di formazione e accreditamento per assistenti familiari,...).

Nelle interviste realizzate nel corso dell'indagine sul campo a sindaci e amministratori locali è stato possibile registrare come gli amministratori locali identifichino, in molti casi, nello SPRAR *un fattore di innovazione delle politiche sociali*. Uno degli aspetti considerato particolarmente positivo è la collaborazione interistituzionale che caratterizza il programma e va ben al di là dei rapporti formali o dei tavoli negoziali, secondo una visione avanzata del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale.

Dalle esperienze locali

L'Assessore alle politiche sociali di Ragusa, Rocco Bitetti, riassume così il valore dello SPRAR sul piano della governance: *“C'è stata continuità con le diverse amministrazioni, anche di diverso colore politico. Il progetto SPRAR è partito con un Sindaco di Alleanza Nazionale, poi è venuto un Sindaco di centro sinistra per due anni ed ora c'è nuovamente una amministrazione di centro destra. E c'è sempre stato un forte rapporto di collaborazione. Non solo con l'ente attuatore, ma anche con il Ministero dell'Interno e con l'ANCI. Un rapporto diretto di collaborazione che si sostanzia nella quotidianità dei problemi da affrontare. Questa è la chiave del progetto SPRAR: decentri, coinvolgi i comuni che sono il cuore della situazione, ma mantieni una rete di contatti diretti con le problematiche del territorio che ti consente di affrontare e risolvere i problemi via via che si presentano. Questa è la rete che funziona. Grazie all'esperienza dello SPRAR siamo stati artefici di un cambio di impostazione anche nella gestione delle emergenze”*.

28. M. Ambrosini, C. Marchetti, cit.

Occorre tuttavia rilevare come tale riconoscimento non abbia ad oggi generalmente un riscontro negli atti formali di programmazione delle politiche sociali, e in particolare nei Piani sociali di zona²⁹, che pure costituirebbero la sede naturale in cui riconoscere il progetto SPRAR come parte integrante del sistema di welfare locale.

La valutazione, piuttosto diffusa, del fatto che la metodologia utilizzata nei progetti SPRAR andrebbe estesa agli altri interventi per l'integrazione della popolazione immigrata nella gran parte dei casi non si è tradotta in provvedimenti amministrativi.

A prevalere è dunque lo scambio informale di pratiche e di know how, spesso affidato alla conoscenza diretta e alla autorevolezza dei responsabili e degli operatori dei progetti. Sembra dunque esservi, nella esperienza dello SPRAR, un forte potenziale di innovazione per le politiche di welfare locale non ancora messo pienamente a frutto.

La separatezza tra sistema SPRAR e programmazione sociale territoriale è stata sottolineata anche da una recente ricerca compiuta sul sistema SPRAR in Emilia Romagna³⁰.

Pur se in un quadro di positiva crescita delle interazioni tra i diversi soggetti, in tale ricerca si osserva che *“non è ancora avvenuto il passaggio o quantomeno un'interazione sufficientemente strutturata tra i singoli progetti locali – che operano con finanziamenti statali – e l'attività complessiva delle amministrazioni locali e regionale.”*

Ma in che modo lo SPRAR è un fattore di innovazione per le politiche sociali? Il contributo principale che lo SPRAR porta all'innovazione dell'organizzazione dei servizi sociali territoriali può essere identificato nella messa in campo di strumenti per il *welfare attivo*.

I tempi limitati del periodo di accoglienza nei progetti territoriali rendono questo percorso quasi una scelta obbligata, alla luce dell'urgenza di giungere al più presto alla definizione di una possibile autonomia dei beneficiari. Questo approccio spinge all'abbandono di forme di intervento di carattere assistenzialistico e al riconoscimento e alla valorizzazione delle risorse di ciascun beneficiario. La necessità di un approccio di questo tipo si è fatta ancora più determinante nel tempo, dal momento che i beneficiari del sistema di protezione sono oggi nella maggioranza dei casi già titolari di una forma di protezione internazionale e non vivono più un lungo tempo di attesa come richiedenti asilo (anni addietro questa attesa poteva protrarsi anche per 18 mesi). La conseguenza è una accelerazione dei processi. Molti degli operatori incontrati sul campo ritengono che i tempi previsti di norma per l'accoglienza nei progetti SPRAR siano insufficienti, soprattutto nell'attuale congiuntura di crisi economica, per portare al raggiungimento di una autonomia economica e lavorativa. Allo stesso tempo, gli operatori confermano il valore di una presa in carico che sin da subito faccia sentire la persona non un mero fruitore di servizi, ma soggetto attivo del processo di integrazione. Lo SPRAR consente dunque di sperimentare sul campo un tipo di intervento sociale di carattere intensivo, multidimensionale, volto a rendere la persona autonoma dalle cosiddette “trappole dell'assistenza”. Il principio di valorizzazione e di rafforzamento

29. I Piani di Zona sono lo strumento di programmazione delle politiche sociali previsto dalla legge 328/2000. Sono costruiti su base distrettuale, con la partecipazione attiva dei soggetti sociali attivi sul territorio.

30. A. Fiorini (a cura di) *L'accoglienza nell'anno “dell'emergenza”. Emilia Romagna: diritto d'asilo e politiche locali nel quadro nazionale*. Regione Emilia Romagna, 2009.

delle risorse della persona (*empowerment*) è da molto tempo al centro della riflessione sulle politiche sociali, ma i progetti SPRAR consentono di vederlo applicato nella prassi, mentre in altre situazioni a prevalere resta comunque l'intervento riparativo e di mero soccorso sociale. Gli esiti dell'accoglienza nella rete SPRAR (con quasi il 50% dei beneficiari che al momento dell'uscita ha raggiunto una autonomia lavorativa e abitativa) dimostrano come, anche in termini di costi, questa sia la strada da praticare, fermo restando, naturalmente, la necessità di assistenza di lungo periodo per chi presenta particolari vulnerabilità.

Le principali componenti di questo approccio di welfare attivo sono riassumibili nello schema che segue.

Il welfare attivo nei progetti SPRAR	
Il Piano personalizzato di intervento	La definizione di un piano e di un "contratto" con il beneficiario; la messa a disposizione di strumenti e contributi economici, anche una tantum, per raggiungere obiettivi mirati (attraverso i fondi FAI ³¹).
Il coinvolgimento attivo del beneficiario	Il coinvolgimento del beneficiario inizia immediatamente, con una attivazione propedeutica all'integrazione sociale e lavorativa, attraverso la partecipazione alla vita quotidiana del progetto, spazi di apprendimento e laboratori occupazionali.
L'intervento integrato dei servizi	Non una integrazione di carattere teorico o solo istituzionale, ma una presa in carico integrata, a partire dalla condivisione delle finalità stabilite nel "patto" con lo stesso beneficiario, nell'ambito della sanità, della formazione, del lavoro.
La responsabilizzazione del mondo for profit	La fidelizzazione di soggetti for profit territoriali per favorire l'ingresso nel mondo del lavoro e nel mercato abitativo, con la sperimentazione di forme significative di responsabilità sociale di impresa.
La semplificazione burocratica e amministrativa per l'accesso ai diritti	L'accompagnamento all'accesso e il sostegno all'interlocuzione diretta con le pubbliche autorità da parte di persone, come i beneficiari, che possono incontrare difficoltà aggiuntive nell'accesso ai propri diritti essenziali.

31. Il FAI è il Fondo di accompagnamento all'integrazione, costituito da ANCI con le risorse dell'otto per mille dell'IRPEF devoluto dai cittadini alla diretta gestione statale, così come assegnate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Al FAI possono accedere gli enti locali che fanno parte della rete SPRAR, su diretto invito di ANCI, per realizzare interventi mirati di supporto a percorsi di inserimento economico e sociale dei titolari di protezione internazionale. Con tali risorse, è possibile intervenire in cinque ambiti di azione: casa, lavoro, scuola, salute, cultura/tempo libero. I fondi vengono quindi utilizzati per il conseguimento di obiettivi mirati, come il pagamento della caparra, delle spese dell'agenzia o degli arredi essenziali per l'autonomia abitativa, corsi di formazione, acquisizione della patente di guida, particolari spese sanitarie, così come piccoli contributi destinati alla socializzazione e alla attività sportiva. Ciascun contributo è inserito all'interno di uno specifico piano personalizzato di intervento.

Dalle esperienze locali

Il laboratorio *Nuele* ("intreccio" in lingua kiswaili), nato nel 2005 a Schio nell'ambito di un progetto SPRAR, punta sulla produzione di cesti tradizionali nelle forme e nelle tecniche di intreccio ma con un materiale molto singolare: la carta di giornale, lavorata e intrecciata come se fosse vimini e colorata e rafforzata con vernici e smalti. Alla produzione dei cesti si affianca un laboratorio di sartoria per la produzione di borse. La responsabile dell'associazione Il Mondo nella Città che gestisce il progetto SPRAR, Renata del Maistro, spiega come la funzione del Laboratorio sia in primo luogo quella di far riacostare – o accostare per la prima volta – la persona richiedente asilo o rifugiata ai tempi e ai ritmi di un impegno lavorativo. L'attività consente inoltre di ottenere un primo compenso frutto non dell'assistenza ma del proprio lavoro e ha un forte valore nel far riacquistare fiducia nelle proprie capacità, oltre che consentire di occupare il tempo in modo produttivo, nell'attesa che si compia l'iter burocratico di esame della domanda di protezione. Il laboratorio è concepito come uno spazio aperto, dove ci si può incontrare e parlare con gli altri e in questo senso svolge anche una importante funzione di socializzazione. La produzione di oggetti che sono distribuiti con un "marchio" sul mercato locale consente poi di effettuare anche un'opera di sensibilizzazione nei confronti dei residenti.

Dalle esperienze locali

La responsabile del consultorio familiare di Badolato evidenzia come l'azienda sanitaria si sia attivata da subito per rendere più fruibili i servizi aziendali agli immigrati in generale e ai richiedenti protezione internazionale in particolare. Occorreva superare problemi che andavano oltre le barriere culturali degli operatori sanitari e che riguardavano barriere strutturali, ossia una serie di complicazioni burocratiche che per gli immigrati erano insormontabili. Sono così state promosse azioni sinergiche tra il progetto SPRAR e l'azienda sanitaria. *"È stato costituito, nel 2003, un gruppo formato da azienda sanitaria, associazioni del volontariato, CIR ed istituzioni varie per la creazione di uno sportello operativo che fungesse anche da collegamento, da ponte tra rifugiati e richiedenti asilo e le istituzioni presenti sul territorio (al di là della sola azienda sanitaria). Da lì è partito un raccordo con il non profit del territorio ma sono anche partite una serie di azioni di formazione agli operatori dei servizi socio-sanitari prima, e dei servizi sanitari nella loro completezza poi. Prima di abbattere la barriera di incomprensione culturale era necessario intervenire sulle cose più semplici: come accedere ad un servizio, perché è così complicato accedere ad un servizio erogato da una struttura pubblica e perché per l'immigrato è più complicato".* Successivamente, sono stati creati una Consulta provinciale per i Migranti che comprende varie istituzioni: dalla scuola alla sanità, dal comune alla Caritas, dalla Camera di commercio alle associazioni di volontariato; e un Gruppo Tecnico Operativo Permanente per i Migranti (GOIP) con l'obiettivo di uniformare le procedure e le regole rispetto ai temi riguardanti i migranti.

L'impatto dei progetti SPRAR nelle comunità locali

La presenza dei progetti SPRAR di norma, sino ad oggi, è stata vissuta dai territori in modo non conflittuale. Chi realizza i progetti è consapevole di come la partecipazione delle comunità locali ai processi di integrazione abbia un rilievo fondamentale. Da qui le iniziative volte a promuovere un clima di “buon vicinato” tra i beneficiari e la comunità di accoglienza, attraverso spazi e occasioni che puntano sull'utilizzo di linguaggi diversi (incontri, rappresentazioni teatrali, musica, sport, cucina,...). Il soggetto gestore gioca un ruolo fondamentale per la creazione di un contesto favorevole. L'osservazione sul campo dei cinque progetti SPRAR ha permesso di rilevare come tale soggetto assuma il ruolo, al contempo, di **mediatore** e di **garante** tra i beneficiari e il contesto esterno: il mondo del lavoro, il mercato abitativo e così via. Se per il beneficiario le credenziali del soggetto gestore rappresentano un *asset* di grande importanza, dall'altro lato il soggetto non profit mette sempre direttamente in gioco la propria credibilità in queste relazioni. Nei colloqui con gli operatori SPRAR è emersa la preoccupazione di non perdere il legame di fiducia con i principali *stakeholder* locali: un punto fondamentale per la tenuta stessa del progetto.

Il legame fiduciario tra l'équipe sociale e gli *stakeholder* locali è un elemento di forza di tutti i processi di integrazione di persone che vivono una condizione di stigma o di esclusione. In questo caso, lo stigma è attribuibile alla condizione di straniero, mentre in altri casi esso può derivare dalla biografia della persona (come può avvenire per ex detenuti, tossicodipendenti, etc). In tutte queste situazioni, l'équipe sociale è chiamata a creare, attorno alla persona, un nuovo clima di fiducia. Pur non registrandosi, almeno nelle esperienze sul campo analizzate, casi evidenti di razzismo e di xenofobia, gli operatori territoriali dello SPRAR hanno sottolineato come spesso si avverta, da parte dei potenziali datori di lavoro così come dei proprietari di casa, il peso di pregiudizi e di diffidenze profonde nei confronti degli *stranieri/estranei*, resistenze e pregiudizi che, in assenza di questo intervento attivo di mediazione e accompagnamento, rischierebbero di costituire una barriera insormontabile al processo di integrazione.

Dalle esperienze locali

Ulivo e Baobab è il titolo di un libro di ricette, siciliane e del mondo, frutto dell'incontro tra le donne ospiti nel Centro SPRAR di Modica e le donne del locale Centro Anziani. Il libro è il risultato dell'incontro tra questi due gruppi di donne che ha avuto al suo centro lo scambio di esperienze nella preparazione dei piatti tipici locali. Un esempio di come il linguaggio della condivisione del pasto e la convivialità possano diventare veicolo di nuovi legami sociali.

Analizzando i progetti SPRAR nei piccoli centri, non può essere tralasciato l'impatto in termini di rivitalizzazione del territorio che la presenza del progetto può produrre, grazie al ripopolarsi dei centri storici e la ripresa di attività produttive. In questo caso, l'elemento di rilievo sta nel fatto che il valore della presenza delle persone straniere sul territorio non è dato tanto dal loro essere "forza lavoro" (secondo il modello del *lavoratore ospite* di cui si è parlato all'inizio di questo capitolo) ma, al contrario, è la presenza dei nuovi nuclei familiari a creare valore aggiunto.

Dalle esperienze locali

Cittareale è un piccolo comune montano, collocato a 962 metri sul livello del mare, con una popolazione di 482 abitanti, come risulta dall'ultimo censimento Istat del 2001. Una delle caratteristiche principali del progetto SPRAR è quella di ospitare nuclei familiari con bambini. Grazie alla presenza dei bambini è stato possibile mantenere aperta la scuola di Cittareale. Il Sindaco Pierluigi Feliciangeli commenta così l'effetto di rivitalizzazione del territorio provocato dall'arrivo dei beneficiari del progetto SPRAR: *"forse noi avevamo proprio bisogno di qualcuno che venisse da noi ad aiutarci, come presenza, come amicizia, per far vivere il paese. Ad esempio, un anziano, a Santa Giusta, si è commosso a vedere i bambini giocare, erano vent'anni che non c'erano bambini nel paese"*. Come ci ha raccontato il nostro interlocutore, le famiglie del progetto hanno portato nella comunità nuova "linfa", la presenza di persone giovani, con bambini, ha riportato la speranza, in particolare nelle persone anziane, che il territorio della comunità possa tornare a popolarsi.

L'esempio forse più eclatante di questo "beneficio" per la comunità territoriale riguarda le scuole. La presenza del progetto SPRAR ha infatti reso possibile mantenere aperta una sede scolastica che altrimenti sarebbe stata chiusa a causa delle poche iscrizioni.

In senso più ampio, viene riconosciuto come la presenza di un progetto SPRAR nell'ambito di piccoli e medi centri – che talvolta vivono condizioni di isolamento culturale – offra una *finestra sul mondo* con un forte valore educativo e culturale, producendo un complessivo rinnovamento dei contenuti didattici. Lungi dall'essere attività futili o complementari, le tante esperienze di incontro con i beneficiari dello SPRAR "restituiscono" alle comunità locali una visione della realtà cosmopolita e più ricca. Soprattutto quando questa comunicazione avviene non solo in forma verbale, ma, come si è detto, attraverso la musica, il teatro, la cucina, lo sport. Diversi amministratori locali interpellati hanno colto in particolare questo valore aggiunto dello SPRAR nel loro contesto territoriale.

Dalle esperienze locali

Il Sindaco di Santorso (Vicenza), Pietro Menegozzo, sottolinea il valore particolare che ha il progetto SPRAR per i più giovani: *“abbiamo fatto una festa campestre organizzata e animata dai giovani e c'è stata una serata totalmente dedicata ai rifugiati, i ragazzi hanno sentito i loro racconti, la loro musica, hanno mangiato il cous cous in un modo assolutamente semplice e normale. Credo che questo sia stato un gran servizio che i rifugiati hanno reso ai miei concittadini più giovani. La serenità nell'affrontare il diverso educa alla mondialità. L'educazione alla mondialità non è un beneficio solo morale ed etico, ma anche culturale, se si considera che qui siamo la terza associazione industriale d'Italia ed il tema della mondialità ha fortissime valenze anche di carattere economico e produttivo”.*

Riassumendo, le caratteristiche principali circa l'impatto dei progetti SPRAR nei comuni di piccole dimensioni.

L'impatto dei progetti SPRAR nei piccoli Comuni

La costruzione di nuovi contesti di fiducia sociale	I responsabili e gli operatori dei progetti sono impegnati a tessere legami di fiducia tra i beneficiari e la comunità, assumendo il ruolo di mediatori sociali e di garanti
La rivitalizzazione del territorio	La presenza dei beneficiari viene colta come segno di rivitalizzazione di territori spesso investiti da fenomeni di abbandono
Il rafforzamento dei servizi socio educativi per l'infanzia	Si supera il modello del “lavoratore ospite” dando valore alla presenza di famiglie con bambini per contrastare la denatalità; questa presenza consente la tenuta dei servizi educativi e scolastici altrimenti a rischio chiusura
L'apertura al mondo	La testimonianza di vita dei beneficiari viene fruita dalle comunità locali come opportunità di apertura educativa e culturale ad una visione ampia dei problemi del mondo

L'impatto sui beneficiari

Nel corso dell'indagine è stato possibile intervistare beneficiari accolti nei cinque progetti SPRAR ed anche alcuni che, concluso il periodo di accoglienza nel progetto, si sono stabilizzati sul territorio.

Gli ex beneficiari restano in molti casi in contatto con il progetto e sono spesso coinvolti in occasione dell'arrivo di connazionali o per gestire particolari situazioni di criticità. Una funzione che dagli interessati viene definita di "mediazione culturale" ma che in effetti potrebbe trovare definizioni più appropriate, in considerazione della funzione "tra pari" che l'ex beneficiario viene a svolgere nei confronti dei nuovi arrivati.

Per i beneficiari, la residenza in un centro cittadino di dimensioni medio piccole ha degli indubbi vantaggi sul fronte delle opportunità concrete di integrazione, a partire dalla possibilità di trovare una soluzione alloggiativa autonoma a costi accettabili. Allo stesso tempo, tuttavia, l'incontro con i beneficiari dei progetti ha consentito di focalizzare anche alcuni problemi relativi proprio alla vita nei piccoli centri. In primo luogo, l'isolamento relazionale che la vita nel piccolo centro comune può generare. Soprattutto a fronte di scarse opportunità di mobilità. È interessante osservare, a questo proposito, che una rilevante parte delle risorse individuali previste dai fondi FAI sopra citati sia utilizzata per promuovere la mobilità della persona sul territorio (acquisizione della patente di guida o del patentino, contributo all'acquisto di autoveicoli, ciclomotori o biciclette, abbonamento ai mezzi di trasporto pubblico).

Alla luce di questa analisi, il diritto alla mobilità andrebbe dunque annoverato tra le dimensioni fondamentali dei processi di integrazione, al pari di altri grandi elementi (come l'abitazione, il lavoro,...).

Dalle esperienze locali

Come riferito dal sindaco, essendo Cittareale un comune montano, che dista circa 50 Km da Rieti, è molto complicato per gli ospiti del centro spostarsi con i mezzi di trasporto pubblici in quanto non sono molto frequenti. Cittareale è un comune piccolo e, a volte, anche per esigenze primarie, si è costretti a recarsi in altri centri più grandi. La difficoltà maggiore è rappresentata quindi dai trasferimenti da un luogo ad un altro, per i quali spesso le famiglie beneficiarie sono costrette a chiedere aiuto agli abitanti del posto. Ma l'indipendenza negli spostamenti è un aspetto fondamentale per una piena integrazione e questo, al momento, sembra essere il vincolo maggiore, anche a causa della estrema difficoltà per gli ospiti del progetto a diventare titolari di una patente di guida, soprattutto per le complicazioni legate alla lingua e conseguentemente all'esame di teoria.

Occorre considerare, in questo quadro, anche il dato relativo alla condizione anagrafica dei beneficiari. Mentre infatti per quanto riguarda i nuclei familiari l'integrazione sul territorio dei piccoli centri risulta indubbiamente più agevole (basti pensare al mercato abitativo), per quanto riguarda l'accoglienza di minori e di giovani adulti soli, si rilevano maggiori difficoltà nel promuovere progetti di integrazione in ambienti per loro natura più chiusi. I trend di spopolamento e di invecchiamento di molti comuni di piccole dimensioni, così come toccano i giovani di nazionalità italiana, riguardano anche quelli di origine straniera, nei confronti dei quali spesso prevale l'attrattiva della città. Anche in questo caso, torna centrale il tema della mobilità, e l'importanza di progetti di integrazione che, seppure collocati in contesti medio piccoli, siano concepiti in modo da assicurare la fruizione di opportunità in una dimensione territoriale più ampia.

Dalle esperienze locali

I beneficiari del centro di accoglienza di Todi sono tutti uomini singoli, prevalentemente giovani dai 18 ai 30 anni, e questa caratteristica è uno degli aspetti che determina le maggiori difficoltà di integrazione con la comunità locale. La prolungata inattività, i numerosi tempi "morti" – una contraddizione in termini associata a dei giovani – creano da una parte, un senso di insoddisfazione e un bisogno di svago, dall'altra, l'esigenza prioritaria di rendersi indipendenti e quindi trovare un lavoro che permetta di uscire dal centro e avviare autonomamente un processo di integrazione. Sicuramente, in una piccola città come è quella di Todi, l'integrazione è più semplice che non in città grandi o medio grandi, tuttavia, i ragazzi del centro hanno maggiori difficoltà di quelle che potrebbero avere delle famiglie con bambini. Come ci è stato riferito da un giovane ospite, spesso accade che, quando i ragazzi camminano in strada o frequentano i punti di ritrovo della città, siano guardati con diffidenza e distacco dalle persone del posto. Un gruppo non amplissimo, poco più di 20 ragazzi, ma concentrato in un piccolo centro, può essere visto come una "minaccia" per la sicurezza e la tranquillità della comunità locale.

È evidente, del resto, come in un piccolo centro le opportunità di inserimento lavorativo siano necessariamente ristrette ad alcuni ambiti e settori che non sempre si incontrano con le legittime aspettative dei beneficiari. Da qui, anche, gli episodi di abbandono dei centri, testimoniati dagli operatori, per raggiungere le grandi città – senza avere alcun progetto definito a monte.

Va considerato, infine, che dalle informazioni della banca dati SPRAR sono molti i beneficiari che, a conclusione del progetto, trovano occasioni di integrazione su altri territori, rispetto a quelli dove sono stati accolti. Una dinamica che in molti casi segue la classica traiettoria sud-nord.

L'integrazione ha una dinamica processuale, che prevede passi in avanti ma può prevedere anche battute d'arresto e ritorni indietro. In un periodo di grave crisi economica, l'osservazione sul campo ha permesso di cogliere diversi segnali di "regressione" di processi di integrazione che si potevano considerare conclusi con successo.

La perdita del lavoro e lo sfratto dall'abitazione rappresentano, come è evidente, un dramma per tutti, italiani e stranieri. Vi sono in ogni caso alcuni fattori di svantaggio specifici che gravano direttamente sui percorsi di integrazione dei titolari di protezione internazionale e possono orientarli in senso regressivo.

Il principale tra questi può essere individuato nella mancanza di reti familiari e amicali di riferimento. È noto come in Italia, oggi, uno dei principali strumenti di “tenuità sociale”, a fronte di un sistema di welfare pubblico estremamente debole e frammentato, sia rappresentato proprio da queste reti allargate. Reti a cui, nella gran parte dei casi, il titolare di protezione internazionale non può fare ricorso. Da qui anche l'importanza che viene riposta, nei progetti SPRAR, ad attività volte a promuovere il rafforzamento del *capitale sociale*³² di ciascun beneficiario, tramite la creazione di nuovi legami relazionali in grado di attutire e ridimensionare tale mancanza.

Occorre considerare inoltre che, nel caso dei titolari di protezione internazionale, non può ipotizzarsi alcuna forma di “migrazione circolare”, vista l'impossibilità per la persona di tornare nel proprio paese di origine in condizioni di sicurezza, così come è impossibile applicare il modello del “lavoratore ospite”.

Il processo di integrazione nel Paese di accoglienza risulta essere, per il titolare di protezione internazionale, *un processo necessitato e privo di alternative*, vista l'impossibilità sia di rientrare nel paese di origine che di progettare un trasferimento in un altro paese europeo. La perdita del lavoro rappresenta dunque una grave interruzione dell'unico processo di integrazione percorribile in un quadro di legalità, ed è tale da rimettere in discussione tutti gli elementi di autonomia conseguiti sino ad allora.

Dalle esperienze locali

Uno dei primi rifugiati seguiti dal progetto SPRAR di Schio, giunto dalla Somalia in Italia con la sua famiglia molti anni fa e ormai residente stabilmente sul territorio, testimonia un processo di integrazione “di successo”. Un processo che è però tutto rimesso in discussione, a causa della crisi, con la perdita del contratto di lavoro e uno sfratto in corso. Il legame con l'équipe dello SPRAR è rimasto saldo e il progetto resta un punto di riferimento fondamentale, per ricominciare da capo. Non si tratta di un caso isolato, nell'osservazione sul campo si è rilevato come lo SPRAR assolvere questa funzione per molti tra quelli che hanno lasciato da tempo i progetti e che comunque mantengono con questi un legame significativo.

32. Secondo la definizione UN Habitat, il Capitale Sociale è: “the feature of social-life networks, norm and trust that enable a group of people, a community, a city or a nation to channel their collective energy for a shared objective”.

4

Quale ruolo delle comunità locali nei processi di integrazione?

I dati sin qui sommariamente riportati offrono uno spaccato delle potenzialità di una integrazione che vede protagoniste comunità locali di piccole e medie dimensioni. L'esperienza pratica testimonia il valore della “bi direzionalità” del processo di integrazione e i benefici che l'innesto della presenza di nuovi nuclei familiari – e non, come si è visto, di meri “lavoratori ospiti” – può portare sul territorio.

Allo stesso tempo, la presenza dei progetti SPRAR è in grado di produrre, nella rete dei servizi sociali, innovazione strategica e nuove modalità di governance, sebbene questo avvenga in modo a tutt'oggi più informale che formale. Le esperienze e le buone pratiche sul campo sono, in molti casi, nate ed animate da singole persone che svolgono una funzione trainante nella realizzazione dei progetti. Questa constatazione deve interrogare sulla possibilità di rendere più sistematico il “trasferimento delle innovazioni” su scala più ampia³³.

L'altra faccia della medaglia rischia di essere quella di un certo isolamento relazionale dei beneficiari, soprattutto quando non viene a questi garantita la possibilità di fruire di una autonoma mobilità sul territorio, a causa della mancanza di mezzi di trasporto. Una particolare attenzione andrebbe dunque posta nel far sì che il beneficio dell'accoglienza in contesti “a misura d'uomo”, sia comunque legata alle opportunità di fruire di una rete più vasta di relazioni. Il rafforzamento di un network tra i centri, al livello regionale e nazionale, finalizzato a condividere i bilanci di competenze degli ospiti, le opportunità formative e il *matching* con le opportunità di impiego, potrebbe essere una strada da percorrere più intensamente, soprattutto in un periodo così difficile per il mercato del lavoro come quello che si sta attraversando.

La dimensione medio piccola rappresenta senza dubbio, come si è visto, un *asset* relevantissimo per il percorso di integrazione, a **condizione** che si eviti l'isolamento relazionale e che l'inserimento in un sistema a rete consenta stabilmente di avvalersi di tutte le opportunità accessibili su una dimensione più ampia di quella comunale – da qui l'importanza e le potenzialità di network sovra comunali come quello rappresentato dallo SPRAR.

Le politiche di integrazione devono dunque necessariamente caratterizzarsi come politiche multilivello, grazie ad una rete di cooperazione orizzontale tra territori e il supporto effettivo e continuativo delle istituzioni sovraordinate, secondo il principio di sussidiarietà verticale.

33. Va in questa direzione, ad esempio, la *Raccolta delle prassi segnalate dagli enti locali dello SPRAR* realizzata dal Servizio Centrale, così come la promozione di occasioni di scambio e di apprendimento condiviso tra gli operatori dei progetti.

Appare necessario che questo sistema di governance sia definito, alla luce delle esperienze condotte, in una prospettiva organica, di lungo periodo. La modalità con cui delineare questa prospettiva strategica è stata identificata, dall'ANCI, nella costruzione di un Piano nazionale sull'integrazione che tocchi le diverse dimensioni della vita sociale e fissi obiettivi, responsabilità di intervento e risorse. Un Piano interistituzionale che affronti in modo organico il tema in ambiti quali la scuola, i servizi di welfare, il lavoro e la formazione professionale, la salute, prevedendo anche la partecipazione degli attori sociali, con particolare attenzione al coinvolgimento di associazioni di rappresentanza delle persone immigrate.

Questo Piano nazionale sull'integrazione potrebbe essere declinato al livello locale attraverso piani territoriali, sul modello di quanto già previsto dai Piani di Zona per i servizi sociali, contemplando meccanismi premianti per i territori più impegnati, e sperimentando un sistema di governance che valorizzi le specificità di ogni contesto locale, nel quadro di una strategia di carattere nazionale, fondata sulla piena attuazione del metodo aperto di coordinamento.

Pur con le sue specificità, l'esperienza condotta con il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati può essere di valido aiuto nel tracciare questa strada.

Bibliografia essenziale

- A. Agostini et al. (a cura di), Siamo tutti fuori posto? Percorsi e riflessioni sul diritto di asilo. *Una raccolta di articoli di studenti universitari nell'ambito del progetto "Emilia Romagna, Terra d'Asilo"*, 2009 (disponibile sul sito www.serviziocentrale.it)
- M. Ambrosini, C. Marchetti, *Cittadini possibili. Un nuovo approccio alla accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*, Franco Angeli, Milano 2008
- Associazione LESS (a cura di), *Dossier sul diritto di asilo a Napoli. Anno 2009*, (disponibile sul sito www.serviziocentrale.it)
- P. Briata, *Sul filo della frontiera, Politiche urbane in un quartiere multietnico di Londra*, Franco Angeli, Milano 2007
- M. E. Calabrese (a cura di), *Moolaadé. Indagine sulla condizione delle richiedenti asilo, rifugiate e titolari di protezione umanitaria accolte nello SPRAR*, 2008 (disponibile sul sito www.serviziocentrale.it)
- Caritas Migrantes, *Immigrazione Dossier Statistico 2009*
- R. Castel, *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?* Einaudi, Torino 2004
- V. Cesareo, G. C. Blangiardo (a cura di), *Indici di integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana*, Fondazione ISMU, Franco Angeli, Milano 2009
- CNEL, Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione degli stranieri, *Indici di integrazione degli immigrati in Italia. Il potenziale di inserimento socio-occupazionale dei territori italiani*, VI Rapporto febbraio 2009
- Cooperativa sociale Perusia onlus (a cura di), *Rifugiati a Perugia. Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati dal 2001 al 2008 – giugno 2009* (disponibile sul sito www.serviziocentrale.it)
- Fondazione Cittalia – ANCI Ricerche (a cura di), *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2008/2009* (disponibile sul sito www.serviziocentrale.it)
- A. Fiorini (a cura di), *L'accoglienza nell'anno "dell'emergenza". Emilia Romagna: diritto d'asilo e politiche locali nel quadro nazionale*. Progetto Emilia Romagna Terra d'Asilo, con il patrocinio dello SPRAR, 2009 (disponibile sul sito www.serviziocentrale.it)
- M. Magatti (a cura di), *La città abbandonata*, Il Mulino, Bologna 2007
- OCSE, *International Migration Outlook 2009*
- Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, *I numeri dell'accoglienza. Compendio statistico del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2008* (disponibile sul sito www.serviziocentrale.it)
- Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2007/2008* (disponibile sul sito www.serviziocentrale.it)
- Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, *Manuale operativo. Per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale* (disponibile sul sito www.serviziocentrale.it)
- T. Threadgold, G. Court, *Refugee Inclusion: a Literature Review*, Cardiff School of Journalism, Media and Cultural Studies, 2005

- Unità Psicosociale OIM (a cura di), Rapporto IntegraREF, *Le filiere dell'accoglienza e dell'integrazione: esperienze, progetti, indicatori* 2008 (disponibile sul sito www.serviziocentrale.it)
- Unità Psicosociale OIM (a cura di), *IntegraREF: Local communities and refugees, fostering social integration – Final Report* 2008 (disponibile sul sito www.serviziocentrale.it)
- G. Zincone (a cura di), *Immigrazione: segnali di integrazione. Sanità, scuola e casa*. Il Mulino, Bologna 2009

**Il punto di vista
dei sindaci e dei cittadini.
I risultati di un'indagine campionaria**

3

Questo capitolo illustra i risultati di uno studio volto a rilevare il modo in cui cittadini e amministratori locali percepiscono il tema della protezione internazionale e le problematiche connesse all'integrazione dei rifugiati in Italia.

L'analisi, condotta attraverso una indagine campionaria, ha voluto approfondire come l'opinione pubblica percepisce oggi una materia, quella del diritto di asilo, che incide profondamente e direttamente sulla sfera cognitiva ed emotiva degli individui, anche indipendentemente e talvolta in modo incongruo rispetto ai dati di contesto esterni.

Ciò che si è voluto indagare è dunque il livello di conoscenza degli intervistati in merito alla figura del rifugiato e al diritto di asilo, il modo in cui giudicano l'intervento delle istituzioni, se mostrano un orientamento alla condivisione e alla solidarietà o se prevalgono sentimenti di paura e di rifiuto nei confronti dei cittadini stranieri che chiedono protezione nel nostro paese, il giudizio sui percorsi di integrazione intrapresi e la disponibilità ad avviarne di nuovi. Alcuni studi, al livello internazionale, hanno già messo in rilievo come si sia modificato, dal secolo scorso ad oggi, l'immagine comune della persona rifugiata. Se nel periodo della guerra fredda il rifugiato era rappresentato come soggetto forte, perseguitato per le sue idee, oggi l'immagine del rifugiato è maggiormente legata a fenomeni di esodo di massa, nell'ambito dei quali viene piuttosto messa in rilievo la condizione di debolezza dei soggetti più fragili, come le donne e i bambini, vittime di situazioni di conflitto¹. In alcuni paesi europei² tende ad affermarsi, inoltre, l'idea del "finto rifugiato" del *failed asylum seekers* e dei *bogus refugees*, spingendo quindi nella direzione di una progressiva criminalizzazione dell'intera categoria. Queste modifiche profonde nelle modalità di "etichettamento" (labelling³) della figura del rifugiato confermano la necessità di approfondire il modo in cui oggi, in Italia, questa figura viene rappresentata.

Il coinvolgimento attivo della comunità locale è un ingrediente fondamentale di ogni processo di inclusione sociale. Per questo motivo è parso di particolare utilità approfondire il tema della percezione e delle rappresentazioni più diffuse, anche al fine di comprendere quali strategie è possibile mettere in campo per fare in modo che le comunità locali possano svolgere un ruolo positivo e più consapevole.

1. Cfr. su questo aspetto, il capitolo quarto.

2. Come vedremo dai dati dell'indagine campionaria, questo fenomeno non si riferisce al caso italiano.

3. Cfr. ad es., S. Marras, "Falsi rifugiati? Pratiche di etichettamento di richiedenti asilo alla frontiera", in *Mondi Migranti*, Franco Angeli Ed., n.3 2009

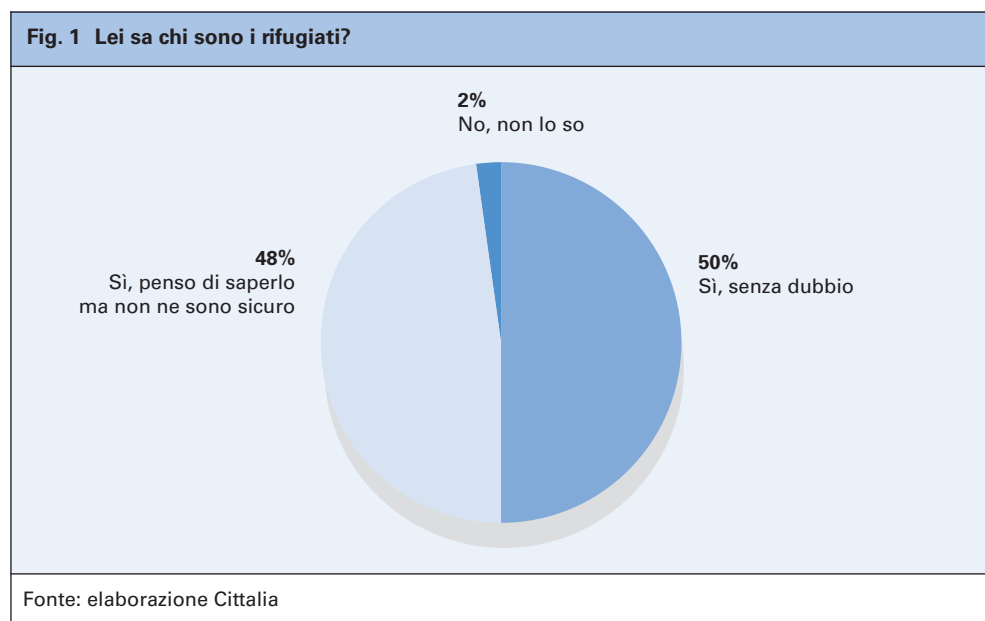
1

Gli italiani, i rifugiati e il diritto di asilo

L'indagine è stata condotta⁴ su un campione nazionale di 1.000 soggetti d'età compresa tra i 18 e i 64 anni, rappresentativi dell'universo di riferimento in base ai parametri di sesso, età e zona di residenza⁵. La rilevazione delle opinioni ha preso in esame un circoscritto arco temporale, compreso tra il 20 e il 25 novembre 2009.

Chi sono i rifugiati? Metà degli italiani non è certa di saperlo

Solo la metà degli intervistati ritiene di sapere cosa si intende quando si parla di rifugiati (il 50%). L'altra metà del campione, al contrario, non è sicura di conoscere con precisione il significato di questo termine. Un aspetto da sottolineare è quello che indica come siano soprattutto gli abitanti dei piccoli centri, quelli con meno di 10.000 abitanti, coloro che dichiarano di conoscere con certezza cosa si intenda per rifugiato.



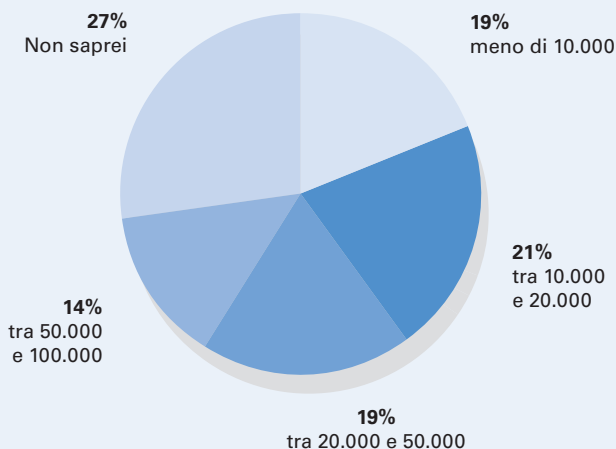
4. SWG è l'istituto che ha realizzato l'indagine mediante sondaggio con tecnica mista CATI-CAWI (Computer Assisted Telephone/Web Interview).
5. Sono state rappresentate tutte le aree geografiche: Nord ovest (27%), Nord est (19%), Centro (20%), Sud (23%) e Isole (11%).

Tuttavia, come accennato, è significativa la scarsa informazione degli italiani sul tema: la metà degli intervistati si considera, infatti, poco informata.

I rifugiati in Italia: non c'è enfasi sulle stime degli arrivi

Nonostante la consapevolezza della scarsa informazione in materia, quando si chiede agli intervistati una stima orientativa del numero dei rifugiati presenti in Italia, la cifra indicata dalla maggioranza non si allontana troppo dalla realtà. Il 59% degli intervistati si attesta, infatti, su una stima di presenze che non supera le 50mila persone (il numero delle presenze complessive di rifugiati in Italia è, secondo le stime dell'Alto Commissariato per i rifugiati fino al 2008, pari a circa 47.000). Non c'è dunque un'enfatizzazione del fenomeno, semmai un sottodimensionamento. Occorre rilevare, comunque, che il 27% degli intervistati non si sente in grado di azzardare alcuna stima. Confermando, in questo caso, la difficoltà ad esprimere una propria opinione in merito.

Fig. 2 Secondo Lei, quanti sono i rifugiati presenti in Italia?



Fonte: elaborazione Cittalia

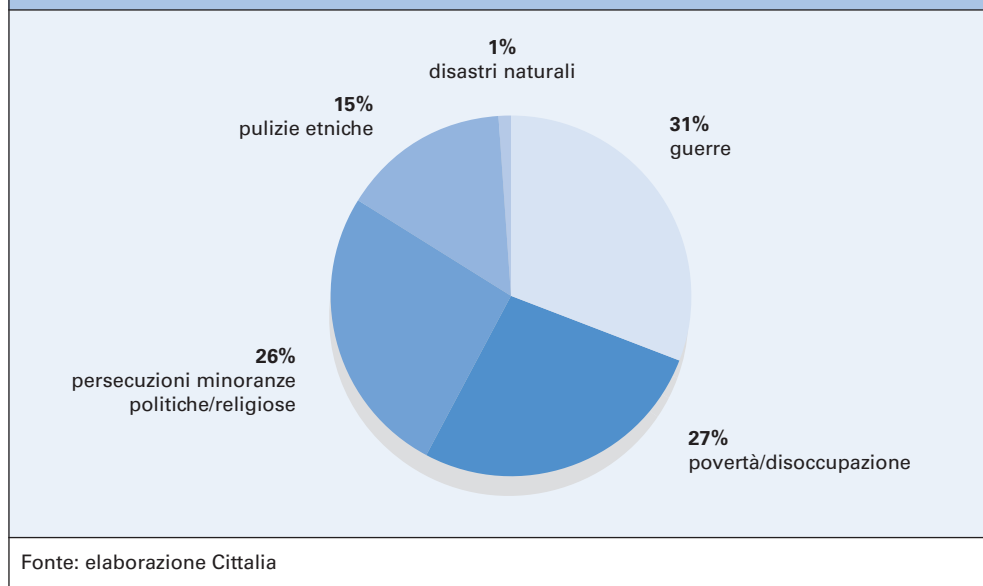
Passando a considerare la percentuale dei rifugiati che l'Italia accoglie rispetto al resto del mondo, si rileva poi come la maggioranza degli intervistati ritenga che questa si attesti su un dato che va da 0-5% a 6-10%. Una stima in questo caso più alta rispetto al dato effettivo (0,3% circa), ma, anche in questo caso, piuttosto equilibrata, dal momento che nell'opinione degli intervistati, nonostante gli allarmi sul boom degli arrivi che si sono susseguiti nel tempo, l'Italia correttamente non viene identificata come una delle principali mete di arrivo.

Tab. 1 Secondo Lei, qual è la percentuale di rifugiati che l'Italia accoglie rispetto ai rifugiati accolti nel mondo?	
	dato medio
Da 0 al 5%	21
Dal 6 al 10%	21
Dall'11 al 15%	11
Dal 16 al 20%	10
Dal 21 al 25%	5
Oltre il 25%	13
Non saprei	21
Fonte: elaborazione Cittalia	

Le cause dell'esodo: le motivazioni storiche del diritto di asilo ma anche la povertà, la disoccupazione, l'ambiente

Nel giudizio degli italiani la guerra è la prima causa che spinge i rifugiati ad abbandonare il proprio paese. Più insolita la seconda motivazione: la povertà e la disoccupazione, due motivazioni che non sono contemplate tra quelle che oggi, sulla base della Convenzione di Ginevra del 1951⁶, portano a concedere lo status di rifugiato. Questa risposta se da un lato può essere letta come la conferma di una informazione non esaustiva del tema, dall'altro lato manifesta bene le difficoltà che oggi ci sono nel distinguere nettamente le migrazioni economiche da quelle forzate, soprattutto quando è in gioco la sopravvivenza. Al terzo e al quarto posto si ritrovano motivazioni classiche del diritto di asilo, ovvero la persecuzione verso minoranze politiche e religiose e le pulizie etniche. Sebbene i disastri naturali rappresentino, allo stato attuale, una delle motivazioni emergenti delle migrazioni forzate, la dimensione del fenomeno dei "rifugiati ambientali" appare ancora sottostimata (solo l'1% del campione ha infatti indicato questa come causa di fuga dal proprio paese).

Fig. 3 Secondo Lei, che cosa spinge la maggior parte dei rifugiati a lasciare il proprio paese?



6. Nella Convenzione si fa riferimento esplicito a motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale, opinioni politiche.

La memoria collettiva del dramma dei rifugiati: l'ex Jugoslavia, il Sudan-Darfur, il Rwanda

Circa il 90% degli intervistati è consapevole della stretta dipendenza tra l'esplosione delle crisi internazionali e l'aumento del numero di rifugiati. Solo il 2% ritiene che l'arrivo di rifugiati sia un fenomeno indipendente rispetto alle crisi mondiali.

Tab. 2 Secondo Lei, in che misura l'arrivo di rifugiati in Italia dipende dalle grandi crisi internazionali (guerre, colpi di stato, pulizie etniche ecc.)? (valori percentuali)									
	dato medio	Ripartizione geografica					Ampiezza Comune (numero di abitanti)		
		Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	meno di 10.000	tra 10.000 e 100.000	più di 100.000
molto , i due fenomeni sono strettamente collegati	46	48	43	38	54	45	48	46	46
abbastanza , quando ci sono crisi i flussi aumentano	41	40	40	47	37	43	41	40	42
Somma molto + abbastanza	87	88	83	85	91	88	89	86	88
poco , i rifugiati arrivano comunque e durante le crisi ne vengono solo un po' di più	11	8	15	15	7	11	9	12	10
per niente , l'arrivo di rifugiati non dipende affatto dalle crisi internazionali	2	4	2	0	2	1	2	2	2
Fonte: elaborazione Cittalia									

È interessante analizzare quali di queste crisi internazionali hanno spinto gli italiani a riflettere maggiormente sul dramma dei rifugiati. Al primo posto, nonostante siano passati ormai molti anni, si trova la guerra nell'ex Jugoslavia, un conflitto che ha colpito direttamente il continente europeo. Segue l'attenzione nei confronti del Sudan-Darfur e al terzo posto il genocidio del Rwanda. Afghanistan e Iraq si collocano più in basso in questa classifica. Evidentemente, nonostante la presenza diretta dell'Italia in questi paesi e la circolazione costante di informazioni sull'evolversi della loro situazione politica, sono altri gli aspetti, rispetto alla questione dei rifugiati, a catturare l'attenzione pubblica in questi casi. Anche i paesi del Corno d'Africa, vicini all'Italia dal punto di vista storico, quali la Somalia, l'Etiopia e l'Eritrea, raccolgono percentuali basse di citazioni. Vi è dunque un gap di consapevolezza circa l'esistenza di una "questione rifugiati" in questi paesi. Se nel caso di Afghanistan ed Iraq la scarsa attenzione è riconducibile, come si è detto, al prevalere, nell'informazione pubblica, di altri aspetti (primo tra tutti, gli attacchi terroristici), nel caso del Corno d'Africa

si sconta, invece, probabilmente, una scarsa attenzione complessiva, fatto salvo per le sporadiche notizie relative agli attentati che si susseguono in Somalia.

I conflitti di Afghanistan e Iraq, così come la protratta crisi del Corno d'Africa, non sono, dunque, nella percezione degli italiani immediatamente collegabili al tema dei rifugiati, sebbene provenga proprio da questi paesi la percentuale più alta di soggetti titolari di protezione internazionale presenti in Italia. Le persone sono accolte nel nostro Paese, lo Stato italiano riconosce loro una forma di protezione ma quello che accade nei Paesi d'origine non stimola riflessioni in merito.

Un ruolo importante è senza dubbio quello dei mezzi di informazione. I conflitti sembrano rimanere chiusi nei confini nazionali, dunque senza causare la fuga delle persone. Questo, in qualche modo, rassicura in una netta divisione tra il qui e il là, limitando la percezione dei flussi migratori forzati.

Tab. 3 Tra le seguenti crisi internazionali, ce n'è qualcuna che l'ha fatto riflettere sul problema dei rifugiati? (valori percentuali)						
	dato medio	Ripartizione geografica				
		Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole
La guerra dei Balcani (ex Jugoslavia)	22	18	25	24	24	15
La crisi umanitaria del Darfur (Sud Sudan)	18	21	17	19	16	16
Il genocidio del Ruanda	16	13	22	19	15	9
La guerra in Afganistan	9	9	6	7	12	12
La Somalia	9	9	7	7	13	12
La guerra in Iraq	7	6	6	5	6	17
La guerra tra Etiopia e Eritrea	7	7	4	8	8	9
Altro	1	2	0	1	0	2
Nessuna mi ha fatto pensare al problema dei rifugiati	11	15	13	10	6	8
Fonte: elaborazione Cittalia						

Rifugiati, immigrati, clandestini: gli italiani sanno distinguere (nonostante il caos comunicativo)

Di fronte alla scarsa conoscenza – dichiarata, come si è visto, da metà degli intervistati – circa le caratteristiche proprie dello status del rifugiato, è interessante osservare come nell'opinione pubblica la questione dei rifugiati e del diritto di asilo si intrecci con il tema dell'arrivo degli immigrati in genere.

La crescita del numero di immigrati genera preoccupazione in una parte molto rilevante degli intervistati (il 70%). Soprattutto nei piccoli e nei medi centri, rispetto alle grandi città.

Tab. 4 In generale, quanto la preoccupa la crescente presenza di immigrati nel nostro paese? (valori percentuali)									
	dato medio	Ripartizione geografica					Ampiezza Comune (numero di abitanti)		
		Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	meno di 10.000	tra 10.000 e 100.000	più di 100.000
molto	28	34	33	25	20	29	33	29	24
abbastanza	42	36	37	46	50	36	38	45	39
Somma molto+abbastanza	70	70	70	71	70	65	71	74	63
poco	24	21	24	23	24	33	23	20	30
per niente	6	9	6	6	6	2	6	6	7
Fonte: elaborazione Cittalia									

Diffusa è poi la percezione che, seppure ancora poco numerosi, anche il numero di richiedenti asilo e rifugiati in Italia stia crescendo. Ad esserne convinto è l'80% degli intervistati.

Tuttavia, più del 70% di questi è consapevole della differenza tra il termine "immigrato" e "rifugiato" e una percentuale anche maggiore (il 76%) sottolinea la differenza tra quest'ultimo termine e quello di "clandestino".

Se si pensa all'enorme confusione comunicativa nel dibattito pubblico che si è prodotta in Italia tra questi termini nel recente passato, soprattutto in relazione agli sbarchi via mare, il dato è molto significativo, tanto più in considerazione del fatto che la grande maggioranza dei richiedenti asilo arriva in Italia via mare e in modo necessariamente irregolare.

Anche per questo motivo, rilevante appare come oltre il 90% degli intervistati si dica convinto dell'importanza di diffondere, tra gli italiani, la consapevolezza della specificità della condizione dei rifugiati rispetto ai flussi migratori in genere.

Tab. 5 Secondo Lei, oggi, quanto è importante che gli italiani siano consapevoli delle differenze che distinguono i rifugiati dagli altri immigrati? (valori percentuali)

	dato medio	Ampiezza Comune (numero di abitanti)		
		meno di 10.000	tra 10.000 e 100.000	più di 100.000
Molto importante	45	40	47	47
Abbastanza importante	46	48	46	43
Poco importante	7	8	6	8
Per niente importante	2	4	1	2
Fonte: elaborazione Cittalia				

Le paure non scalfiscono la coscienza del dovere di asilo verso chi è perseguitato

Nonostante la scarsa informazione, da una parte, e l'apprensione per il crescere della pressione migratoria, dall'altra, gli italiani guardano con favore alla possibilità offerta dal nostro Paese di concedere lo status di rifugiato.

Oltre il 70% degli intervistati, infatti, considera giusto che l'Italia conceda lo status di rifugiato a chi non può fruire nel proprio paese dei diritti sociali e politici (36%) o rischia di essere perseguitato o torturato (38%). L'attenzione nei confronti del rispetto dei diritti sociali e politici raggiunge il livello più alto nel nord ovest (41%), mentre il rischio di persecuzione è la motivazione più indicata dai cittadini del nord est (43%) e del sud (41%). Vi è però un 7% degli intervistati che ritiene che questo diritto non vada accordato in nessun caso (con un picco dell'11% del nord ovest) e un 19% che ritiene che questo vada concesso solo quando è a rischio la vita.

Tab. 6 Secondo Lei, è giusto che l'Italia conceda lo status di rifugiato alle persone che sono perseguitate in altri paesi? (valori percentuali)

	dato medio	Ripartizione geografica				
		Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole
sì, se nel proprio paese non possono godere dei diritti civili e politici	36	41	35	33	31	39
sì, se nel proprio paese rischiano persecuzioni e torture	38	35	43	36	41	36
sì, ma solo se rischiano la vita	19	13	14	23	25	21
no, in nessun caso	7	11	8	8	3	4
Fonte: elaborazione Cittalia						

L'allarme sollevato dalla crescita del numero delle persone immigrate non sembra dunque aver scalfito, sino ad oggi, l'adesione alle motivazioni di fondo, liberali e umanitarie, del diritto di asilo costituzionalmente garantito, anche a fronte di un consenso generalizzato dell'opinione pubblica italiana verso più rigide restrizioni nei confronti dell'immigrazione dai paesi poveri.

Il riconoscimento dello status, a chi ne ha diritto, anche se è entrato in Italia come irregolare

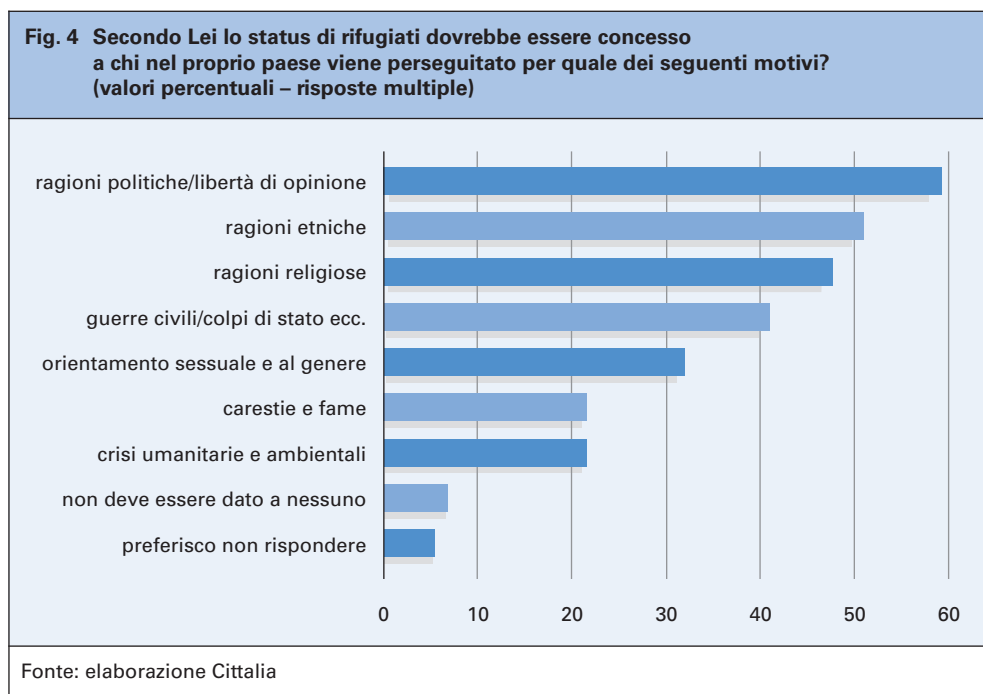
È significativo, in questo quadro, anche il fatto che il 65% degli intervistati ritenga giusto concedere lo status di rifugiato a chi, avendone i requisiti, entra in Italia in modo irregolare. È soprattutto al sud e nelle isole che prevale questa posizione (rispettivamente, con il 73% e il 69%). È possibile che in questi casi il giudizio sia il frutto dell'esperienza più diretta dell'arrivo dei richiedenti asilo via mare, per i quali oggi è quasi impossibile raggiungere il paese attraverso circuiti sicuri e legali.

Tab. 7 Secondo Lei, è giusto concedere lo status di rifugiato ad una persona che ne ha i requisiti anche se è arrivata in Italia in maniera irregolare? (valori percentuali)						
	dato medio	Ripartizione geografica				
		Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole
sì	65	62	60	61	73	69
no	35	38	40	39	27	31

Fonte: elaborazione Cittalia

Le cause principali per concedere lo status di rifugiato: persecuzioni per ragioni politiche e libertà di espressione, etniche e religiose

Andando ad approfondire le motivazioni per le quali è necessario, a parere degli intervistati, riconoscere lo status di rifugiato, al primo posto si colloca la persecuzione politica e la libertà di espressione (59%), seguita dalle persecuzioni di tipo etnico (52%) e da quelle di tipo religioso (47%). È interessante osservare che, dopo le persecuzioni dovute a guerre civili (41%), gli intervistati riconoscono l'importanza di concedere lo status anche alla persecuzione legata all'orientamento sessuale e al genere (un tema, questo, entrato più di recente nell'agenda internazionale). Seguono anche in questo caso, come già visto sopra, altri ambiti non contemplati esplicitamente dalla Convenzione di Ginevra del 1951: vivere in un paese dove vi sono carestie e si soffre la fame; vivere in un paese dove vi sono gravi crisi ambientali.



La difficoltà di ottenere lo status di rifugiato

Per la maggior parte degli intervistati in Italia non è affatto facile ottenere il riconoscimento del diritto di asilo: la somma tra “abbastanza difficile” e “molto difficile” raggiunge, infatti, il 43%. Mentre ben il 29% degli intervistati non è in grado di azzardare un giudizio. Questo dato mostra come in Italia – al contrario di quanto avviene in altri Paesi europei – abbia poca presa nell’opinione pubblica lo stereotipo del “finto rifugiato” o di colui che vuole approfittare immeritatamente di una condizione di vantaggio rispetto ai migranti per motivi economici (i “bogus refugees”).

Tab. 8 Per quanto ne sa, in Italia, ottenere lo status di rifugiato è: (valori percentuali)

	dato medio
Molto facile	7
Abbastanza facile	21
Somma molto+abbastanza	28
Abbastanza difficile	30
Molto difficile	13
<i>Non saprei</i>	29

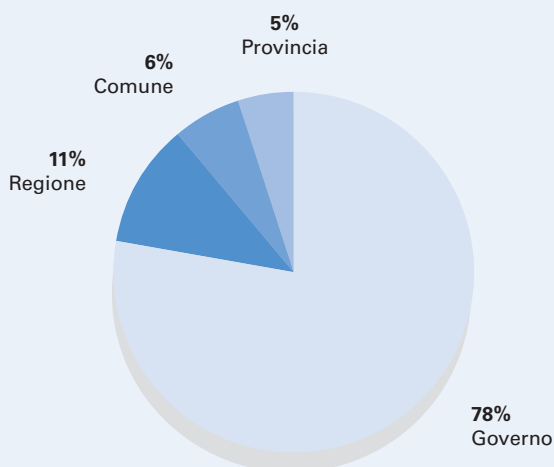
Fonte: elaborazione Cittalia

L'Italia: un paese accogliente. Sono le istituzioni e in primo luogo il governo a dover promuovere l'integrazione

È una maggioranza netta, del 67%, quella che giudica l'Italia un paese accogliente nei confronti di chi è fuggito dalla propria terra per chiedere asilo. Solo una piccola percentuale (il 6%) considera infatti il nostro paese per niente accogliente.

La maggior parte degli intervistati (81%) considera fondamentale che le istituzioni si impegnino per promuovere l'integrazione dei rifugiati nella società italiana, attribuendo questa responsabilità in primo luogo al governo nazionale (78%).

Fig. 5 Secondo Lei, quale delle seguenti istituzioni dovrebbe occuparsi delle politiche di accoglienza dei rifugiati?



Fonte: elaborazione Cittalia

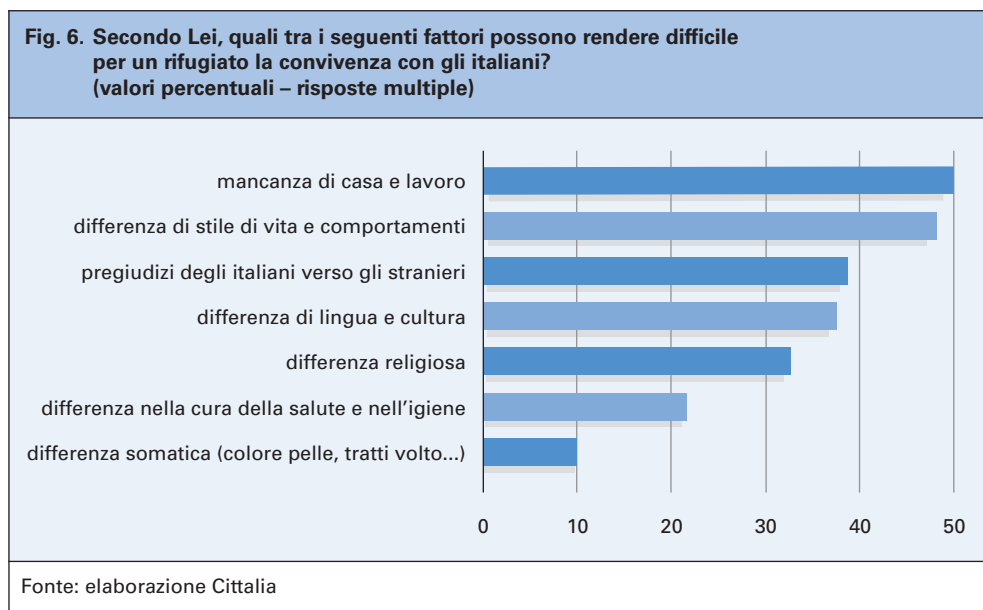
La casa e il lavoro i principali problemi che ostacolano l'integrazione

Ma quali sono i principali problemi che i rifugiati affrontano nella convivenza con gli italiani? Al primo posto gli intervistati collocano problemi di carattere generale, come la mancanza di casa e di lavoro (per il 50%). Al secondo posto, invece, si segnala la differenza di stile di vita e di comportamenti (48%). È significativo che al terzo posto gli intervistati collochino, tra le difficoltà, “i pregiudizi degli italiani verso gli stranieri” (39%), un dato che testimonia una certa autoconsapevolezza circa lo stigma che talvolta ostacola i processi di integrazione.

Questo dato permette di formulare una lettura bidirezionale del processo di integrazione. Da una parte sono le differenze culturali dei nuovi arrivati a rappresentare una

delle principali difficoltà per la convivenza mentre, dall'altra, è l'esistenza di un pregiudizio nei confronti dello straniero, visto come "altro" e "distante" da sé ad ostacolare il processo di integrazione.

Infine, la differenza di lingua e cultura e le differenze di credo religioso si collocano a seguire nella classifica delle difficoltà.



In molti pensano che nel proprio comune vi siano rifugiati

Quasi il 50% degli intervistati ritiene che nel comune in cui vive siano presenti dei rifugiati. La conoscenza in merito è comunque piuttosto scarsa: il numero di chi non è certo della presenza di rifugiati è rilevante: il 29% risponde che "probabilmente vi sono rifugiati" e il 30% non sa esprimere una opinione in merito.

Tab. 9 Nel suo comune, per quanto ne sa, sono presenti dei rifugiati? (valori percentuali)				
	dato medio	Ampiezza Comune (numero di abitanti)		
		meno di 10.000	tra 10.000 e 100.000	più di 100.000
Sicuramente sì	20	10	14	35
Probabilmente sì	29	23	29	34
Probabilmente no	17	27	17	9
Sicuramente no	5	13	3	0
Non saprei	30	27	37	23
Fonte: elaborazione Cittalia				

Da rilevare come sono soprattutto i cittadini dei comuni di maggiori dimensioni demografiche ad essere convinti che nel proprio comune vivono – o sono ospitati – rifugiati.

Poco meno di un terzo degli intervistati ritiene che nel proprio comune il numero dei rifugiati sia aumentato, percentuale che sale al 42% nelle aree urbane con oltre 100.000 abitanti. Molto elevata è la quota di persone che non ha elementi per poter rispondere a tale domanda (i “non saprei” raggiungono il 41%, ed il 50% nelle aree del nord ovest).

Tab. 10 E secondo lei, negli ultimi anni, l'afflusso di rifugiati nel suo Comune è (valori percentuali):						
	dato medio	Ripartizione geografica				
		Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole
aumentato	31	27	31	38	28	33
rimasto uguale	25	21	27	24	29	29
diminuito	3	2	3	3	3	1
<i>non saprei</i>	41	50	39	35	40	37
Fonte: elaborazione Cittalia						

Quali interventi deve realizzare il comune? Rispetto delle regole e sicurezza, ma anche appropriate politiche sociali

Secondo i cittadini, i comuni, al fine di facilitare l'integrazione sociale dei rifugiati, dovrebbero in primo luogo garantire che siano rispettate le regole di civile convivenza (39%). Questa opinione è molto più accentuata al centro Italia che non al sud o nelle isole. In secondo luogo, viene evidenziata una domanda di sicurezza e protezione delle comunità locali. Infatti, per il 32% dei cittadini, i comuni dovrebbero garantire che i rifugiati non commettano azioni illegali. Anche in questo caso, il centro Italia presenta le percentuali di risposte più alte.

Le richieste successive si spostano sull'aiuto concreto ai rifugiati: nel trovare un lavoro e una sistemazione abitativa, l'assistenza sanitaria, l'insegnamento dell'italiano, la prima accoglienza, l'inserimento dei bambini a scuola.

Tab. 11 Secondo Lei, cosa è più importante che un Comune faccia per i rifugiati? (valori percentuali – risposte multiple)						
	dato medio	Ripartizione geografica				
		Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole
Garantire che i rifugiati rispettino le regole di civile convivenza	39	38	42	49	35	29
Garantire che i rifugiati non commettano azioni illegali	32	29	35	39	28	32
Aiutare a trovare un lavoro	30	33	29	32	27	27
Aiutare a trovare una sistemaz. abitativa	24	26	23	15	30	24
Dare assistenza sanitaria	24	18	17	25	32	29
Insegnare l'Italiano	21	25	26	21	16	14
Dare una prima accoglienza	20	19	18	24	15	32
Inserire i bambini a scuola	20	18	22	16	23	24
Far conoscere ai cittadini chi sono i rifugiati e la loro storia, per creare un ambiente accogliente	19	17	23	20	20	16
Dare assistenza psicologica (soprattutto alle vittime di tortura)	16	16	11	15	17	21
Rendere veloce l'ottenimento dei documenti	13	14	16	11	10	17
Nessuna di queste cose	2	3	3	1	0	2
Preferisco non rispondere	3	3	5	0	5	4
Fonte: elaborazione Cittalia						

2

I sindaci e i rifugiati

L'importanza di ascoltare la voce dei sindaci in merito al tema dei rifugiati è dettata dalla rilevanza che gli enti locali hanno assunto nel percorso di accoglienza ed integrazione sul territorio. Per questo stesso motivo, nell'indagine realizzata, si è voluto mettere a confronto le opinioni dei sindaci i cui comuni già aderiscono alla rete SPRAR⁷ e quelli che, al contrario, non ne fanno parte.

L'indagine è stata condotta⁸ all'interno di un campione di 123 sindaci e assessori competenti in materia di politiche sociali e dell'immigrazione. Come si è detto, il campione è stato costruito considerando sia i sindaci i cui comuni hanno aderito ai progetti dello SPRAR e accolgono rifugiati (nella misura del 53%), che quelli i cui comuni non aderiscono ai progetti SPRAR (nella misura del 47%).

I comuni selezionati sono distribuiti su tutto il territorio nazionale⁹, come raffigurato dalla figura che segue.

Nella costruzione del campione è stata garantita la presenza, tra gli intervistati, di tutti i principali schieramenti politici.¹⁰

7. Sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) cfr. capitolo 2

8. SWG è l'istituto che ha realizzato l'indagine mediante un sondaggio telefonico CATI (Computer Assisted Telephone Interview). I dati rilevati sono stati suddivisi in due classi demografiche: i comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti e quelli con popolazione superiore, fino a 250.000 abitanti. La rilevazione è stata condotta nel periodo compreso tra il 3 e il 20 dicembre 2009.

9. Nord ovest (20%), Nord est (17%), Centro (25%), Sud (25%) e Isole (13%).

10. Centro sinistra (53%), centro destra (27%), liste civiche/non collocabili (16%), centro (4%).

Fig. 7 Distribuzione geografica degli Enti locali oggetto della rilevazione

In questo paragrafo sono quindi rappresentate le opinioni dei sindaci sul tema dei rifugiati: il loro grado di informazione e quello che, a loro parere, è da attribuirsi ai cittadini del loro comune; i fattori che rendono più difficoltosa la convivenza dei rifugiati con i cittadini italiani e quindi gli interventi ritenuti più efficaci per favorire l'integrazione. È poi messo in evidenza il modo in cui i sindaci dei comuni aderenti alla rete SPRAR percepiscono l'andamento dell'afflusso dei rifugiati nel proprio comune, come giudicano l'impatto che la partecipazione al progetto SPRAR ha avuto sul comune, sul dibattito politico e sui cittadini. Per i sindaci dei comuni che, al contrario, non fanno parte della rete dello SPRAR, sono state raccolte informazioni tese a misurare il loro livello di conoscenza circa i progetti dello SPRAR e il loro interesse o propensione ad aderire agli stessi.

Un alto livello di conoscenza sul tema dei rifugiati tra i sindaci dei Comuni della rete SPRAR, scarso per gli altri

I sindaci dei comuni attualmente inseriti nella rete dei progetti SPRAR si considerano nella stragrande maggioranza (l'89% dei casi) molto o abbastanza informati sul tema dei rifugiati. Tra questi, la totalità dei sindaci i cui comuni hanno un numero di abitanti inferiore ai 10.000 hanno risposto di essere completamente informati. Al contrario, i sindaci dei comuni che non aderiscono ai progetti dello SPRAR, solo nel 48% dei casi dichiarano di essere informati, mentre il 50% afferma di esserlo poco. È possibile rilevare una forte convergenza tra quest'ultimo dato e quanto dichiarato dai cittadini, come descritto nella prima parte del capitolo. In entrambi i casi, infatti, è inferiore al 50% il numero di coloro che sostengono di sapere cosa si intende quando si parla di rifugiati. Non si rilevano, in questo caso, divergenze relativamente alle classi demografiche dei comuni coinvolti.

Dunque, sono coloro che hanno un rapporto diretto con la realtà che qui per sintesi definiamo "dei rifugiati", in quanto promotori e gestori dei programmi di accoglienza, ovvero i sindaci i cui comuni appartengono alla rete SPRAR, i più informati sul tema. Questo dato consegna due importanti informazioni. Da un lato dimostra come i sindaci, e quindi l'amministrazione comunale, siano consapevoli e "attenti" al tema e quanto questa consapevolezza sia rilevante per l'adesione al progetto e per la sua gestione. Tale consapevolezza aumenta con il diminuire della dimensione demografica del comune, in quanto il sindaco in questi casi segue più direttamente, e a volte ne è egli stesso il promotore, la realizzazione delle politiche sociali e di integrazione dell'amministrazione.

Tab. 12 – Il livello di conoscenza del tema “rifugiati” (valori percentuali)

	Dato medio per tipologia di Comune		Dati per ampiezza del Comune (per numero di abitanti)			
			Comuni con rifugiati		Comuni senza rifugiati	
	Comuni con rifugiati	Comuni senza rifugiati	meno di 10.000	più di 10.000	meno di 10.000	più di 10.000
Molto informato	32	9	42	30	11	7
Abbastanza informato	57	40	58	57	32	47
Somma informati	89	49	100	87	43	54
Poco informato	11	50	0	13	57	43
Per nulla informato	0	1	0	0	0	3

Fonte: elaborazione Cittalia

E i cittadini conoscono la differenza tra i termini “rifugiato” e “immigrato”? Troppo poco, secondo i sindaci

Sempre con riferimento al grado di informazione, i sindaci ritengono che i cittadini residenti nei propri comuni solo in minima parte conoscano la differenza tra i termini “rifugiato” e “immigrato” e, di conseguenza, le implicazioni sociali, economiche, amministrative che a questa sono sottesi. I sindaci aderenti alla rete SPRAR sono quelli che danno un giudizio più negativo circa il livello di conoscenza della differenza tra “immigrati” e “rifugiati” diffuso tra i propri concittadini. L’86% ritiene che i cittadini abbiano poca o nessuna conoscenza in materia e solo il 14% ritiene che questi siano adeguatamente informati. Paradossalmente, una percentuale più alta di sindaci di comuni che non accolgono rifugiati nel loro territorio è convinta che i cittadini siano sufficientemente informati (il 20%). Anche in questo caso, tuttavia, una amplissima maggioranza di sindaci (l’80%) è convinta che i propri concittadini non conoscano affatto il significato dei termini. E questo vale anche per i comuni con una popolazione inferiore ai 10.000 abitanti che attualmente accolgono rifugiati. Nonostante in un piccolo centro la presenza di un progetto SPRAR non dovrebbe passare inosservata, anche in questo caso il 75% dei sindaci intervistati ritiene che non vi sia sufficiente informazione tra i propri concittadini. Secondo i sindaci, dunque, i cittadini sono poco informati e ciò vale anche per i comuni in cui sono già presenti dei rifugiati e in particolare nei comuni di piccole dimensioni.

Tab. 13 Secondo i sindaci, quanto i cittadini conoscono i termini "rifugiato" ed "immigrato", (valori percentuali)

	Dato medio per tipologia di Comune		Dati per ampiezza del Comune (per numero di abitanti)			
			Comuni con rifugiati		Comuni senza rifugiati	
	Comuni con rifugiati	Comuni senza rifugiati	meno di 10.000	più di 10.000	meno di 10.000	più di 10.000
Molta	6	9	8	6	15	3
Abbastanza	8	11	0	9	15	7
<i>Somma "fanno differenza tra i termini"</i>	14	20	8	15	30	10
Poca	57	55	75	53	44	66
Nessuna	29	25	17	32	26	24

Fonte: elaborazione Cittalia

Le migrazioni forzate: un fenomeno in aumento

Nella percezione dei sindaci, in Italia l'afflusso di richiedenti asilo e rifugiati negli ultimi anni è aumentato. Più evidente il dato per i sindaci che già accolgono rifugiati nel proprio territorio (80%), lievemente inferiore per quelli che non aderiscono allo SPRAR (71%). Tale opinione converge pienamente con quanto sostenuto dai cittadini; infatti, anche per la maggior parte di questi (l'80%), come si è già visto, vi è stato un aumento degli arrivi.

Se si confronta questo dato di percezione con il dato relativo al numero di richieste di asilo presentate nel nostro Paese, si nota che esiste tra questi una forte convergenza. Infatti, in Italia, nel 2008 le istanze presentate alle Commissioni territoriali sono state oltre 31.000, più del doppio rispetto a quelle presentate nel 2007¹¹.

11. Fondazione Cittalia – Anci Ricerche (a cura di), Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2008/2009 (disponibile sul sito www.serviziocentrale.it).

Tab. 14 L'afflusso di richiedenti asilo e rifugiati in Italia, negli ultimi anni. (valori percentuali)

	dato medio per tipologia di Comune	
	Comuni con rifugiati	Comuni senza rifugiati
Aumentato	80	71
Rimasto uguale	15	12
Diminuito	5	9
<i>Preferisco non rispondere</i>	0	9

Fonte: elaborazione Cittalia

Sono le crisi internazionali la causa delle migrazioni forzate. I genocidi e le crisi umanitarie quelle che prevalgono nell'immaginario collettivo

L'afflusso dei rifugiati viene percepito come direttamente connesso con le grandi crisi internazionali (guerre, colpi di stato, pulizie etniche ecc.). Coloro che credono che l'arrivo dei rifugiati sia strettamente collegabile a questi fenomeni raggiunge infatti percentuali superiori all'80%. Nel caso dei sindaci di comuni che aderiscono alla rete SPRAR la percentuale è anche superiore (il 94%).

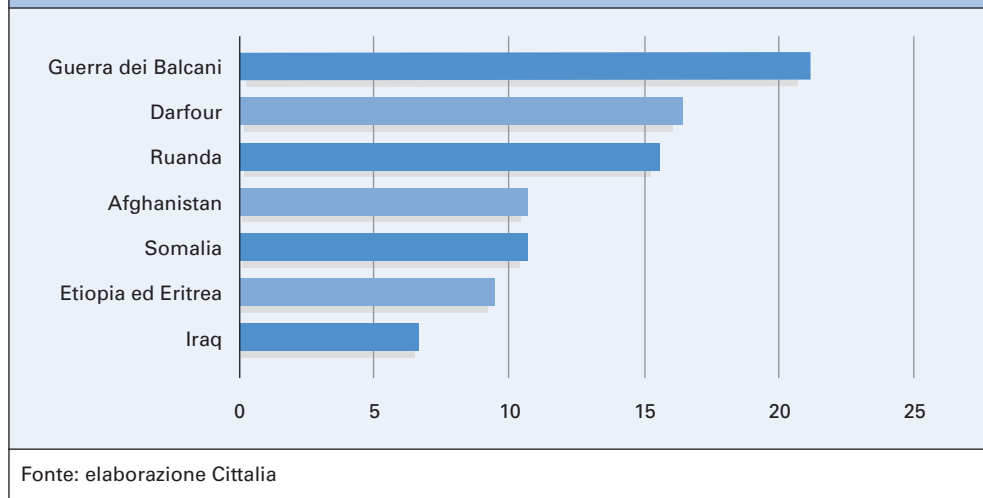
Tra le crisi internazionali degli ultimi anni, quella che è rimasta con maggior forza nella memoria dei sindaci (in totale il 22%), così come per i cittadini, è la guerra dei Balcani.

Sono associate alle migrazioni forzate, anche se in percentuali minori, la crisi umanitaria del Darfur (il 17% dei sindaci la percepisce come tale) e il genocidio del Rwanda (il 16%). Meno significative, se considerate nella loro relazione con la fuga delle vittime della guerra in altri paesi, sono percepite la guerra in Afghanistan, la tragedia umanitaria in Somalia, la guerra tra Etiopia e Eritrea e la guerra in Iraq. Questo dato mostra una totale convergenza con quanto dichiarato dai cittadini, evidenziando una analoga percezione del fenomeno.

Un dato significativo è quello che emerge dalla scomposizione del dato complessivo, distinguendo tra sindaci che accolgono rifugiati e quelli che sono fuori dalla rete dello SPRAR. I primi associano in misura maggiore il tema dei rifugiati al genocidio del Rwanda e alla guerra in Afghanistan mentre i secondi alla guerra dei Balcani e alla crisi umanitaria del Darfur. Questa diversa prospettiva può essere letta attribuendo alle due categorie di amministratori un differente grado di conoscenza del fenomeno. I sindaci che accolgono rifugiati attraverso i progetti SPRAR hanno una conoscenza diretta del tema, non mediata da canali esterni. Se consideriamo infatti il numero delle domande di protezione internazionale presentate in Ita-

lia nel 2008¹², si nota come, in prevalenza, i paesi di origine dei richiedenti siano in primo luogo quelli africani (Nigeria, Somalia, Eritrea) e subito dopo l'Afghanistan.

Fig. 8 Quale tra le diverse crisi internazionali l'ha fatta riflettere sul problema dei rifugiati? (valori percentuali)



Le condizioni per concedere lo status di rifugiato: persecuzioni ma anche orientamento sessuale, crisi umanitarie o ambientali e carestie

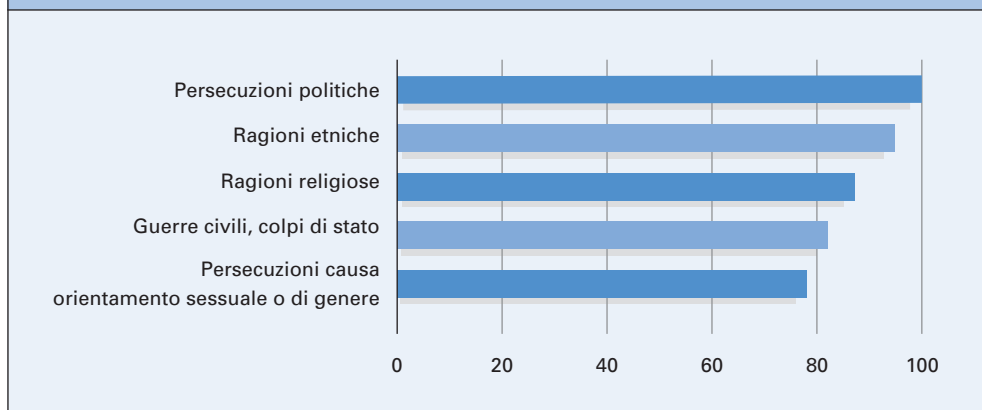
Ampia è la consapevolezza da parte dei sindaci, come abbiamo visto anche per i cittadini, circa i requisiti previsti per il rilascio dello status di rifugiato.

Anche i sindaci, infatti, sono dell'opinione che lo status debba essere riconosciuto a chi nel proprio Paese viene perseguitato per ragioni politiche e/o di libertà di opinione, a chi viene perseguitato per ragioni etniche, religiose, a chi vive in un Paese in cui sono in corso guerre civili, colpi di Stato e a chi viene perseguitato per ragioni legate all'orientamento sessuale e al genere. Quest'ultima categoria, anche se in percentuale minore rispetto alle altre, viene comunque inglobata tra quelle da considerare come cause di una migrazione forzata e motivo per richiedere protezione internazionale. Ciò appare ancor più significativo se si pensa che la discriminazione sessuale è stata riconosciuta in Europa come una delle cause che permettono il riconoscimento dello status solo nel 2004 con l'introduzione della "direttiva qualifiche"¹³.

12. Rapporto SPRAR, op. cit.

13. Direttiva 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, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

Fig. 9. Secondo Lei, lo status di rifugiato a chi dovrebbe essere concesso?
(valori percentuali – risposte multiple)



Fonte: elaborazione Cittalia

L'Italia e la protezione internazionale

I sindaci, come i cittadini, ritengono che sia giusto che l'Italia conceda lo status di rifugiato alle persone che sono perseguitate in altri paesi, anche se secondo i primi, in prevalenza, lo status dovrebbe essere concesso a chi nel proprio paese non può godere dei diritti civili e giuridici, mentre la maggior parte dei cittadini è dell'opinione che sia giusto concedere lo status in primo luogo a coloro che nel proprio paese rischiano persecuzioni e torture, opinione, questa, molto probabilmente "interiorizzata" a seguito delle immagini veicolate dai media.

Una differenza più accentuata tra sindaci e cittadini si rileva nella propensione a concedere lo status di rifugiato anche a coloro che, pur avendone i diritti, giungono in Italia in maniera irregolare. Tra i sindaci la percentuale di coloro che sono contrari alla concessione dello status agli irregolari è ancora più limitata (il 13%) rispetto ai cittadini (il 35%).

Anche i sindaci considerano difficile ottenere lo status di rifugiato

Ottenere lo status di rifugiato nel nostro Paese è abbastanza o molto difficile, questa l'opinione dei sindaci. Sono di questo avviso sia i primi cittadini dei comuni che accolgono rifugiati (il 77%) che quelli i cui comuni non appartengono alla rete SPRAR (il 78%). Tale opinione, come abbiamo visto in precedenza, è analoga a quella dei cittadini.

Per una buona accoglienza serve l'intervento delle istituzioni

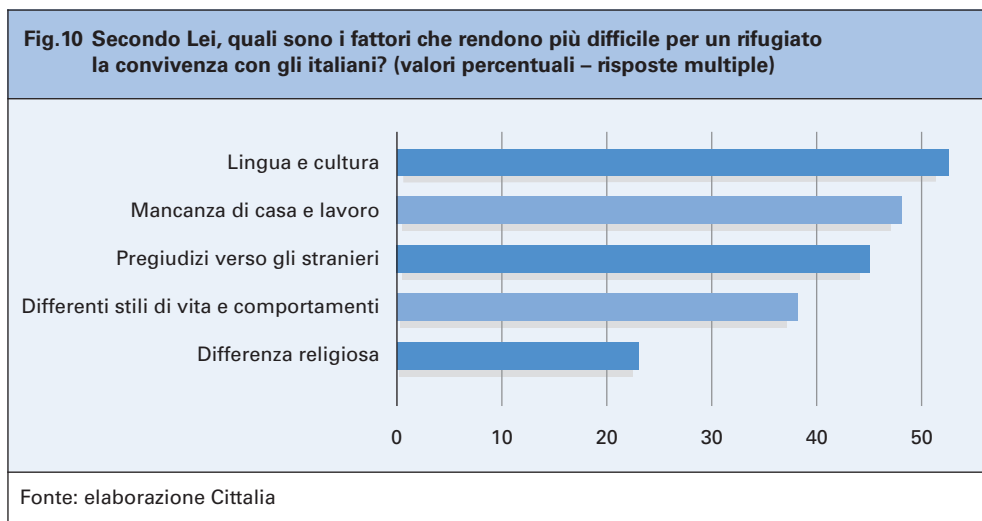
Affinché sia realizzato un programma efficace che porti all'accoglienza dei rifugiati e al loro inserimento nella nostra società, è necessario l'intervento delle istituzioni, è questo ciò che pensa la quasi totalità dei sindaci (il 96%), mentre il livello di governo a cui viene attribuito il ruolo di facilitare l'accoglienza attraverso l'adozione di politiche mirate a questo fine è il governo nazionale. Quindi, malgrado sia il comune il livello di governo più vicino ai cittadini e quello che direttamente gestisce, all'interno dei progetti SPRAR, gli interventi per l'integrazione dei rifugiati, sono gli stessi sindaci a richiedere l'impegno del governo nazionale su questa materia, senza il quale, evidentemente, anche gli interventi locali assumerebbero una valenza marginale.

Difficoltà linguistiche, la mancanza di casa e lavoro alla base dei problemi di convivenza

Le difficoltà legate all'uso della lingua italiana e alle differenze culturali (è il 53% dei sindaci a crederlo)¹⁴ e la mancanza di un alloggio e di un lavoro (per il 48% dei sindaci) sono le cause che più di altre determinano una difficile convivenza tra rifugiati e cittadini italiani. I cittadini pongono invece, come si è visto, la mancanza di casa e di lavoro al primo posto (nella misura del 50%), mentre il problema dell'uso della lingua italiana per i cittadini è indicato al quarto posto della loro graduatoria (38%). È interessante come i sindaci, al pari dei cittadini, includano tra le cause che contribuiscono ad ostacolare la convivenza anche i pregiudizi che gli italiani nutrono nei confronti degli stranieri (47%).

L'opinione dei sindaci si radicalizza nella considerazione secondo la quale sono le differenze di stile di vita e di comportamento a rendere più difficile l'integrazione (per il 37% dei sindaci considerati nel loro complesso). Un ulteriore impedimento alla convivenza è connesso alle differenze religiose tra diverse culture. Quindi, oltre alle difficoltà che potremmo definire di tipo "organizzativo ed economico", i sindaci attribuiscono un peso più forte, rispetto a quanto rilevato tra i cittadini, ai problemi di carattere culturale nella costruzione della convivenza.

14. Sia la domanda rivolta ai sindaci che quella rivolta ai cittadini prevede risposte multiple.



Gli interventi ritenuti prioritari: l'inserimento scolastico, la ricerca del lavoro, la conoscenza di una nuova cultura

I sindaci ritengono che tra gli interventi prioritari che il comune dovrebbe realizzare per facilitare l'integrazione dei rifugiati nella comunità di accoglienza, vi siano essenzialmente quelli volti a garantire l'inserimento scolastico dei bambini (44%)¹⁵ e la ricerca di un lavoro (38%). Se da una parte sono infatti i bambini a rappresentare l'anello di congiunzione tra due diverse culture e, a volte, il primo legame tra queste, dall'altra è il lavoro che permette l'indipendenza economica e il conseguente processo di integrazione. Per i sindaci, quindi, sembra prevalere la necessità di introdurre interventi di tipo sociale, mentre nelle risposte date dai cittadini, invece, come si è visto, prevale l'esigenza di tutela della sicurezza e di una "pacifica" coabitazione (rispettare le regole di civile convivenza, garantire che non si commettano azioni illegali).

Anche in questo caso, vi sono differenze tra i sindaci di comuni che aderiscono alla rete SPRAR e gli altri. Infatti, mentre i primi (nella misura del 42%) pensano che sia prioritario aiutare i rifugiati a trovare un lavoro e collocano al secondo posto l'inserimento dei bambini a scuola (il 39%), i sindaci dei comuni che non aderiscono alla rete SPRAR mettono l'inserimento scolastico decisamente al primo posto (sono il 50% a pensarla così). La ricerca del lavoro, in particolare in una fase, come quella attuale, di crisi economica, evidentemente è più avvertita dai sindaci che offrono accoglienza ai rifugiati come una grande responsabilità per la buona riuscita del progetto e la piena integrazione di coloro che vi sono accolti. Oltre ai due interventi sopra descritti, tra gli altri ritenuti comunque importanti da realizzare figurano quelli volti a mettere in campo iniziative o incontri per far sì che i cittadini della comunità locale di ac-

15. Le domande prevedono risposte multiple.

coglienza conoscano la storia e la cultura delle persone ospitate, in modo da comprendere fino in fondo le ragioni che vi sono dietro le fughe di massa dai rispettivi paesi di origine. Sono poi valutati come rilevanti gli interventi di prima accoglienza e quelli finalizzati alla ricerca di un alloggio.

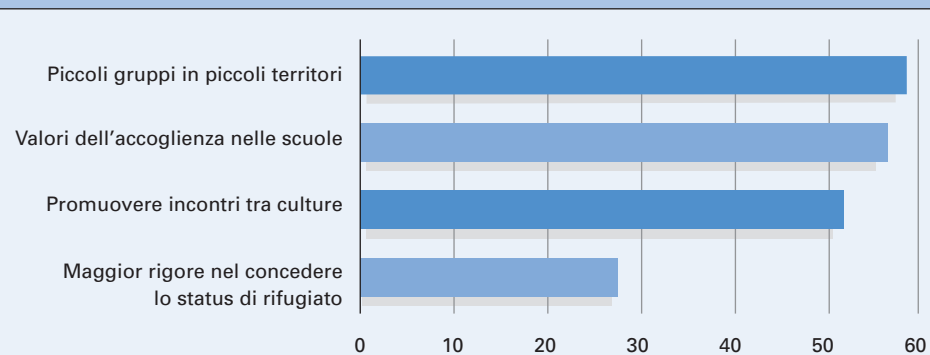
Una efficace integrazione frutto dell'accoglienza di gruppi di piccole dimensioni in aree distribuite sul territorio

Una indicazione interessante è quella secondo la quale l'integrazione è favorita quando non si concentra la presenza di richiedenti asilo e rifugiati in grandi strutture ma, al contrario, si garantisce ospitalità a piccoli gruppi nei diversi territori (sono di questa opinione il 57% dei sindaci esaminati nel loro complesso)¹⁶. Tale considerazione è prevalente nei sindaci che già accolgono rifugiati (il 66%) piuttosto che per coloro i cui comuni non aderiscono ai progetti SPRAR (il 47%). Su questo giudizio pesa, probabilmente, da una parte, la considerazione del fatto che l'integrazione è tanto più efficace, ovvero rapida e realizzata in modo consensuale, quanto più i soggetti ospitati nei territori hanno l'opportunità di farsi conoscere direttamente, "vis à vis", dalla comunità in cui si trovano, e ciò è possibile se si tratta di un centro di piccole dimensioni e se la stessa comunità non avverte la presenza dei nuovi arrivati come una minaccia alla propria storia culturale. Allo stesso tempo, può incidere su questo giudizio la preoccupazione che la presenza di un numero significativo di rifugiati provenienti dallo stesso paese di origine contribuisca a creare comunità chiuse e autoreferenziali nei confronti del contesto circostante.

Al fine di favorire l'accoglienza, secondo i sindaci, sia quelli dei comuni che accolgono rifugiati sia per quelli che sono al di fuori della rete SPRAR, sarebbero opportuni alcuni interventi dedicati, tra cui: promuovere i valori dell'integrazione e dell'accoglienza nelle scuole (56%), promuovere incontri tra i rifugiati e i residenti, perché la conoscenza diretta aiuta a vincere le paure (52%). Un valore significativamente più basso viene attribuito alla necessità di assicurare maggior rigore nel concedere lo status di rifugiato solo a chi ne ha diritto (27%); un dato che non stupisce, del resto, se si ricorda che i sindaci, così come i cittadini, considerano già molto complesso riuscire ad ottenere, in Italia, diritto di asilo.

16. La domanda relativa alle priorità dell'intervento per i comuni prevede risposte multiple.

Fig.11 Secondo Lei, cosa occorre fare per facilitare l'inserimento e l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati da parte delle comunità italiane? (valori percentuali – risposte multiple)



Fonte: elaborazione Cittalia

3

Le opinioni dei sindaci aderenti alla rete SPRAR

In questo paragrafo sono prese in esame le sole opinioni di sindaci i cui comuni già aderiscono alla rete SPRAR e quindi accolgono richiedenti asilo e rifugiati.

Le specificità dei servizi: il sostegno psicologico è la necessità emergente

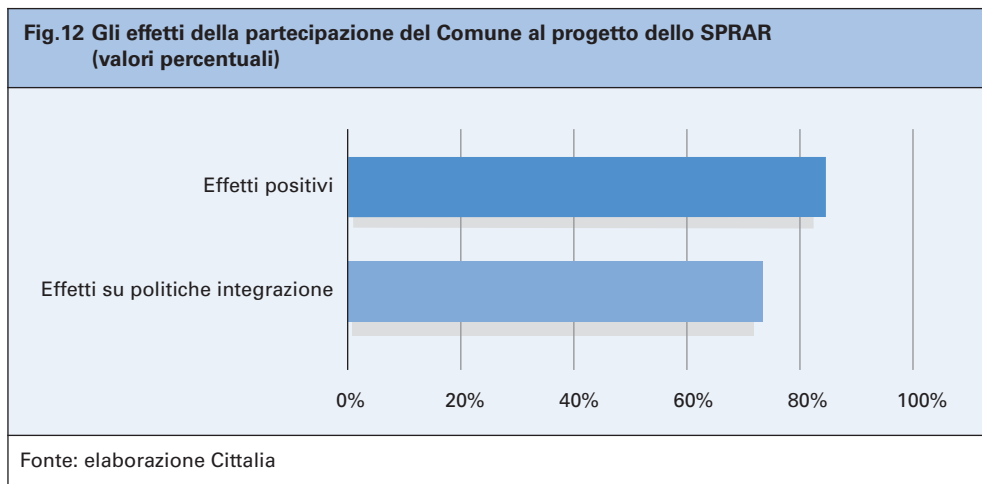
Secondo la maggior parte dei sindaci (il 68%), coloro che hanno presentato domanda di protezione internazionale o che hanno già ottenuto lo status di rifugiato, presentano delle specificità tali da richiedere interventi particolari dal punto di vista dell'erogazione dei servizi alla persona.

Tra i servizi e le specificità prevalentemente richiamate, spiccano due elementi fondamentali. In primo luogo, la necessità di un sostegno psicologico richiesto a seguito delle precarie condizioni di vita affrontate sia nel paese di origine sia durante il viaggio, fornendo, ad esempio, assistenza psicologica e psichiatrica alle vittime di torture. In secondo luogo, emergono le esigenze più affini al tema dell'immigrazione in senso più ampio, ovvero la necessità di interventi miranti all'inserimento sociale, come l'insegnamento della lingua, la ricerca di un lavoro, di una abitazione, l'istruzione per i figli.

La partecipazione allo SPRAR ha avuto un effetto positivo anche per le politiche di integrazione del comune

La maggioranza dei sindaci intervistati (l'87%) ritiene che la partecipazione ai progetti territoriali di accoglienza dello SPRAR abbia avuto un effetto positivo sul proprio comune e che i processi di integrazione connessi al progetto SPRAR abbiano avuto una forte influenza (per il 72% dei sindaci) sulla definizione e gestione delle politiche di integrazione del comune stesso.

La stessa partecipazione del comune allo SPRAR è stata oggetto di un ampio dibattito politico locale, maggiore nei comuni di piccole dimensioni (per l'83% dei sindaci) rispetto a quelli di dimensione più grande (53% dei sindaci).



I cittadini guardano con favore all'accoglienza ma sono poco informati, secondo i sindaci

Per ben il 39% dei sindaci dei comuni aderenti alla rete SPRAR, la maggior parte dei cittadini non è al corrente del fatto che il proprio comune accolga rifugiati. Questa percentuale, tuttavia, diminuisce notevolmente (fino ad arrivare al 25%) nei comuni con una popolazione inferiore a 10.000 abitanti, a conferma che nei piccoli centri il dibattito sul tema è più frequente. Il 48% dei sindaci sostiene, in ogni caso, che i propri concittadini, una volta informati, hanno reagito con favore o interesse al programma di accoglienza dei rifugiati nel proprio territorio.

Le criticità del sistema: l'inserimento lavorativo e i tempi di attesa per l'erogazione dei fondi

Tra le maggiori criticità nella gestione del progetto SPRAR, quella che i sindaci intervistati avvertono come più gravosa (per il 74%)¹⁷ riguarda la difficoltà di inserimento lavorativo dei rifugiati. In misura minore, ma indicati ugualmente come aspetti del sistema da migliorare, figurano la tempistica legata all'erogazione dei fondi per i comuni (è il 40% dei sindaci a considerarla tale) e la difficoltà nel reperimento degli alloggi (il 37%). Numerosi sono stati anche coloro (il 48%) che hanno indicato ulteriori problematiche, come ad esempio, l'esiguo tempo previsto dalla normativa per la permanenza dei richiedenti asilo nel progetto, da cui le difficoltà a garantire l'integrazione nel momento in cui il progetto giunge a termine.

17. La domanda prevede risposte multiple.

Quasi tutti sono favorevoli a offrire assistenza a un maggior numero di rifugiati

Una maggioranza molto ampia di sindaci (l'84%) i cui comuni sono già inseriti nella rete SPRAR sarebbe favorevole ad ampliare il numero di posti messi a disposizione dei rifugiati dal proprio comune, a condizione che vi sia, da parte del livello centrale, un proporzionale incremento di risorse. Ciò testimonia concretamente, più di ogni altra possibile valutazione, il giudizio positivo dei sindaci rispetto all'adesione al progetto SPRAR, sia per quanto riguarda il programma di accoglienza dei rifugiati, dal punto di vista dell'integrazione, sia riguardo alle politiche messe in atto dal Comune, dal punto di vista del consenso della comunità locale.

4

Le opinioni dei sindaci che non aderiscono alla rete SPRAR

In questo paragrafo sono raccolte le opinioni dei sindaci i cui comuni non fanno parte della rete SPRAR.

Lo SPRAR: un sistema poco conosciuto ma che riscuote interesse

Un dato interessante è quello relativo al grado di conoscenza dello SPRAR. È infatti un numero consistente di sindaci (il 69%) che sostiene di non essere a conoscenza di tale sistema, mentre solo una piccola percentuale (il 12%) dichiara di essere bene informata. A fronte di ciò, numerosi sono i sindaci (l'81%) interessati a ricevere informazioni sui progetti SPRAR e quasi altrettanti (il 78%) si dicono favorevoli ad aderirvi, sebbene, in quest'ultimo caso, sia posta come condizione principale quella di ottenere da parte del livello centrale adeguati finanziamenti per gestire il progetto. Da questi dati emerge chiaramente che una maggiore divulgazione delle informazioni inerenti lo SPRAR contribuirebbe ad ampliare la platea dei comuni disponibili ad entrare a far parte della rete. Oltre a ciò, questi dati dimostrano una elevata propensione all'accoglienza e all'adozione di politiche per l'integrazione da parte di un numero molto elevato di comuni italiani.

I cittadini guardano con favore all'adesione allo SPRAR

Nel considerare invece il modo in cui i sindaci percepiscono il consenso che i propri concittadini attribuirebbero ad una possibile adesione del comune allo SPRAR, risulta che in prevalenza i sindaci (il 44%) sono dell'opinione che i cittadini del proprio comune reagirebbero con interesse o favore all'adesione allo SPRAR, mentre una percentuale minore (il 36%) è dell'idea che i cittadini avrebbero un atteggiamento scettico, e ancora meno sono quelli (il 16%) che pensano che i cittadini resterebbero indifferenti alla partecipazione ai progetti SPRAR. Solo una percentuale davvero molto esigua (il 4%) ritiene che si incontrerebbe ostilità da parte della popolazione nei confronti del progetto. Questo dato fotografa una realtà locale altamente ricettiva e disponibile, più di quanto forse viene comunemente percepito dall'opinione pubblica.

5

Alcuni tratti emersi dall'indagine

L'indagine qui presentata evidenzia alcuni caratteri peculiari del modo in cui i cittadini italiani e i sindaci dei comuni si rapportano ai rifugiati e al tema della loro integrazione.

Un primo aspetto che emerge dall'indagine è la valutazione che viene comunemente data dell'Italia come paese accogliente, disponibile a concedere lo status di rifugiato, ma allo stesso tempo rigoroso nell'esame delle domande, consapevole delle cause che sono alla base delle migrazioni forzate. Alle istituzioni, e in primo luogo al governo centrale, i cittadini attribuiscono il compito di farsi carico di adottare politiche mirate all'integrazione.

Seppure gli italiani percepiscano di possedere una scarsa informazione sul tema dei rifugiati, allo stesso tempo si considerano in grado di distinguere tra la figura del rifugiato, quella dell'immigrato, quella dell'immigrato irregolare, il cosiddetto "clandestino". La preoccupazione per l'aumento del numero degli immigrati in Italia non incide, ad oggi, sulla consapevolezza del valore del diritto di asilo. Allo stesso tempo, però, i cittadini pongono come presupposto dell'integrazione temi quali il rispetto della legalità e delle regole di civile convivenza, testimoniando quindi, anche in questo caso, l'esistenza di una stretta correlazione, nella percezione collettiva, tra migrazione e insicurezza. Tra i sindaci, emerge una marcata differenza tra coloro che aderiscono alla rete SPRAR e coloro che non ne fanno parte. Più consapevoli, informati e coscienti delle peculiarità dei rifugiati e delle necessità di adottare politiche specificamente dedicate alla loro integrazione sono i sindaci i cui comuni aderiscono alla rete SPRAR. La loro esperienza diretta di amministrazione li porta a concentrarsi sulla necessità di dare risposte concrete: un lavoro, un'abitazione, l'inserimento scolastico per i bambini, l'assistenza psicologica e psichiatrica alle vittime di tortura. Secondo i cittadini ed i sindaci italiani la convivenza tra culture differenti è possibile; tuttavia, per una effettiva integrazione, il cammino è ancora lungo e sono molte le azioni da intraprendere, sia nei confronti dei rifugiati che delle comunità locali. È necessario far conoscere ai cittadini italiani chi sono i rifugiati, la storia dei loro paesi di origine, i motivi che li hanno costretti a lasciare le loro famiglie e i loro affetti, e ciò attraverso la promozione di incontri tra i rifugiati e i residenti, perché la conoscenza diretta aiuta a vincere le paure, così come è importante promuovere i valori della convivenza a partire dalle scuole.

**Comunicazione pubblica
e mass media:
informazione e stereotipi**

4

Comunicazione: parole da proteggere

“La badante di mia madre è un'albanese. Una brava donna, affidabile, non come i suoi connazionali...”. *“È egiziano il pizzettaro, simpatico. Un buon musulmano, certo non un terrorista...”*. *“Le latino americane o le rumene come baby sitter non te le consiglio, meglio le filippine. Più care ma affidabili...”*. Scampoli di discorsi raccolti al volo. Frammenti di teorie fai-da-te che ben raccontano consolidati luoghi comuni che governano la comunicazione quotidiana sugli “altri”. L'esperienza, e le analisi scientifiche, dimostrano che se lo straniero, e il rifugiato, ha un volto, una storia che entra in relazione con il “noi” o il “tu” italiano, allora la disponibilità all'incontro cambia. Se invece i volti sono nascosti nella massa indistinta, se i media – come vedremo nei prossimi paragrafi – alle persone contrappongono la folla, allora prevale la paura e il rifiuto. Una scelta comunicativa non senza conseguenze. Un clima negativo o comunque reticente nei confronti dei nuovi arrivati, individui o gruppi di persone, conduce inevitabilmente a una marginalizzazione dello “straniero” e rende più difficile il percorso verso l'integrazione. Le cronache dicono che negli ultimi anni si è assistito a un riemergere di spinte razziste e xenofobe che hanno coinvolto anche i richiedenti asilo. Ciò è accaduto non solo in paesi dove il fenomeno migratorio è recente, ma anche in nazioni con una tradizione di accoglienza verso i rifugiati. D'altra parte alcune ricerche hanno dimostrato che questi atteggiamenti ostili sono presenti nelle aree dove il numero dei rifugiati è molto ridotto, mentre in contesti dove vi è una maggiore eterogeneità etnica, e non persistono fattori di disagio sociale generalizzato, spesso le persone si dimostrano bendisposte e più aperte. I sentimenti di intolleranza verso i rifugiati, dunque, non derivano da un'esperienza di relazione diretta, ma sono alimentati da disinformazione, informazione parziale, confusione e ignoranza dei fatti. Spesso, infatti, l'opinione pubblica non è informata sulle ragioni che spingono un rifugiato a lasciare il proprio paese, sul legame tra abusi, diritti umani e conflitti; mentre l'equazione ricorrente tra asilo, criminalità, terrorismo e paura è sempre più al centro di un dibattito impostato in maniera parziale o distorta. Di fatto i rifugiati, proprio a causa della loro vulnerabilità, corrono più del resto della popolazione il rischio di essere vittime del crimine.

La stampa gioca un ruolo fondamentale nell'influenzare il clima sociale. Pur sapendo che l'asilo e l'immigrazione sono argomenti che hanno una ricaduta emotiva nella pubblica opinione, troppo spesso quando parlano di rifugiati e richiedenti asilo i media usano un linguaggio impreciso, fatto di stereotipi. Un'espressione come “richiedente asilo illegale”, per esempio, è talvolta usata anche se non significa nulla, essendo per

definizione un richiedente asilo una persona che è venuta allo scoperto e ha in corso un procedimento di accertamento amministrativo della propria posizione.

La collaborazione tra il mondo della politica, la società civile, i media e la scuola sono fondamentali per creare un ambiente bendisposto nei confronti dei rifugiati. In questo campo, infatti, l'educazione delle giovani generazioni gioca un ruolo chiave per la creazione di una società accogliente e multiculturale. "Informare soltanto non cambia i comportamenti".¹ Occorre dunque creare un clima di empatia, non solo attraverso leggi "integranti", ma anche con iniziative culturali che favoriscano delle relazioni personali. Ciò implica il coinvolgimento degli stessi rifugiati in progetti che partano dalle scuole secondarie e superiori e si estendano in altri ambiti della società.

1. Cfr J.Rutter, *Refugee children in UK: their migration, urban ecologies and education policy*, Buckingham: Open University press, 2006

1

L'informazione sul tema

Italiani: informati poco e male

L'indagine SWG, già citata nel precedente capitolo, circa "l'opinione degli italiani sui rifugiati" evidenzia come in media contro un 46 per cento di intervistati che dichiara di sentirsi molto (4%) o abbastanza informato (42%), un 51 per cento si ritiene "poco informato". Il dato medio trova conferma a ogni latitudine e nei diversi centri presi in considerazione: vale a dire che almeno un italiano su due, del Nord come del Sud, dei piccoli paesi come delle isole e delle grandi città, sente di non saperne abbastanza su queste tematiche.

Le rilevazioni successive dell'indagine attribuiscono "la colpa" di questa mancata conoscenza per buona parte ai media italiani. Infatti alla domanda "Per quanto ha potuto vedere, con che frequenza, i seguenti media italiani parlano di rifugiati?" la risposta che ottiene un punteggio più alto è "raramente" (con un 45% per televisione e stampa e un 54 % per la radio). La radio viene considerata il mezzo che meno tocca l'argomento (il "mai" ha un 14% di risposte, contro il 6% della televisione e l'8% della stampa).

Tab. 1 Per quanto ha potuto vedere, con che frequenza i seguenti media italiani parlano di rifugiati? (valori percentuali)			
	televisione	stampa	radio
Spesso	19	13	11
Abbastanza spesso	30	38	21
Raramente	45	45	54
Mai	6	4	14
Totale	100	100	100
Fonte: elaborazione Cittalia			

Infine, sempre in riferimento ai media, è interessante notare che il mezzo che viene considerato più “corretto” nel fornire le informazioni sui rifugiati è internet, con un 63 per cento alla voce “Informazione abbastanza corretta”. Anche la stampa non si piazza male a questa risposta (53%) mentre le voci “abbastanza corretta” e “poco corretta” registrano valori simili sia per la televisione (40% e 41%) che per la radio (46% e 40%).

Tenendo conto della ripartizione geografica, le aree dove la voce informazione “abbastanza corretta” raggiunge i valori più alti sono il Nord est e i comuni con meno di 10 mila abitanti (televisione 48%, stampa 61%, radio 55%). Infine in tutte le aree geografiche e in tutti i comuni intervistati, a prescindere dall’ampiezza della popolazione, internet viene considerato, come dicevamo, il mezzo più “affidabile” nel gestire l’informazione su rifugiati e richiedenti asilo. Sommando la media delle voci “molto corretta” e “abbastanza corretta” si raggiunge infatti il 78 per cento dei pareri, distribuiti omogeneamente in tutta la penisola, tra Nord, Centro e Sud, piccoli e grandi comuni.

Tab. 2 Come definirebbe l’informazione resa sui rifugiati dai seguenti media italiani? (valori percentuali)				
	televisione	stampa	radio	internet
Molto corretta	9	7	8	15
Abbastanza corretta	40	53	46	63
Poco corretta	41	35	40	19
Per niente corretta	10	5	6	3
Totale	100	100	100	100
Fonte: elaborazione Cittalia				

I giovani italiani e “gli altri”

“Le varie testate, indipendentemente dall’appartenenza economica e politica, tendono a cercare il consenso del pubblico. Per ottenere questo scopo sono capaci di rassicurare la popolazione sui pregiudizi che già ha acquisito e crearne altri in caso di necessità: rispetto ai migranti presenti nel nostro paese la stampa afferma con sicurezza il pericolo/l’allarme/l’emergenza diffuse che la presenza di migranti costituisce per i cittadini italiani”: così scriveva, nel 2007, Maurizio Sarcoli, del Cnca (Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza) nell’introduzione della ricerca “Parole migranti”.² L’analisi lessico testuale degli articoli dei quotidiani italiani, realizzata da maggio a luglio 2006 – in occasione della data fissata per la presentazione della domanda di regolarizzazione da parte di immigrati residenti e lavoratori in Italia – conferma le preoccupazioni espresse a livello europeo. In questa, come in altre indagini di cui parleremo nei paragrafi successivi, l’immagine del rifugiato all’interno della comunicazione pubblica italiana scompare o viene appiattita sul tema delle migrazioni in generale. È interessante la conclusione che Sarcoli tira parlando del tipo di approccio dei media alla materia (che riguarda evidentemente anche i rifugiati): “Il diverso, l’Altro (in passato il migrante interno, adesso lo straniero interno) propone una sfida al sistema di valori, significati e rappresentazioni che incontra: la sfida di una ridefinizione del Noi in senso includente e universale. Il Noi può rappresentare la famiglia, la comunità, ma anche la propria individuale e molteplice identità e appartenenza”. Il bisogno di uscire da una rappresentazione emergenziale e minacciosa dei migranti, dunque, “corrisponde al rifiuto di costruire una società diversa che li possa accogliere (e con loro accogliere le persone che sono comunque escluse dal nostro sistema). L’unico modo di rappresentare questa ritirata come una vittoria mi pare quella di una manipolazione linguistica della realtà tesa a contrapporre un NOI (gli italiani) unitario e costruttivo, a un LORO (i migranti) disgregato e disgregante. Il primo passo è l’abbassamento e l’appiattimento della complessa umanità dei migranti. La loro psicologia, i sentimenti e i desideri che li muovono sono azzerati, ridotti a bisogni e pulsioni animalesche. Nel migliore dei casi l’attribuzione di qualità accordata al migrante “buono” (per esempio una vittima di incidente sul lavoro) è ridotta alla funzione utile alla società italiana: un immigrato può quindi al limite risultare un bravo lavoratore”.

Questo tipo di comunicazione ha evidentemente delle ricadute a pioggia nell’immaginario collettivo e nella rappresentazione dello scenario sociale che gli italiani si formano anche grazie ai mezzi di comunicazione. È quanto emerge dalla ricerca presentata nel febbraio scorso “Io e gli altri: i giovani italiani nel vortice dei cambiamenti”.³ L’obiettivo della ricerca, dedicata al fenomeno “giovani e razzismo”, è quello di creare un mo-

2. La ricerca *Parole Migranti* è stata realizzata nell’ambito dell’Iniziativa comunitaria Equal II Fase, progetto “Pane e denti–possibilità e strumenti”, cofinanziato dal Fondo sociale europeo nel 2007.
3. La ricerca è stata curata dall’SWG per conto della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. È consultabile on line: [http://www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti/\[4b7d2coc77d9b\]ricerca_razzismo_2010.pdf](http://www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti/[4b7d2coc77d9b]ricerca_razzismo_2010.pdf)

dello di analisi per verificare l'evoluzione di comportamenti e atteggiamenti razzisti ed esaminare quali sono i percorsi che alimentano la cultura dell'intolleranza e dell'insofferenza verso l'altro. Sebbene l'indagine non contenga nessun riferimento specifico al tema dell'asilo e ai rifugiati, sono interessanti i commenti fatti dai ricercatori ai risultati: "I dati ci dicono che i giovani italiani sono interessati a dialogare su un'ipotesi di società multipla. Per coloro che hanno adesso meno di 30 anni vivere accanto a persone provenienti da nazioni differenti costituisce la normalità. Eppure la società italiana è attraversata da profonde pulsioni di resistenza e rigetto dell'immigrato e come tale l'apertura registrata è solo in parte una disponibilità convinta e deve fare i conti con le molte e forti pulsioni avverse".

Tab. 3 Le aperture sui diritti

Quanto sei d'accordo con le seguenti affermazioni (scala 1-5)?	Un immigrato che vive e lavora nel nostro Paese, in regola con la legge, deve avere gli stessi diritti degli italiani per i servizi sociali	Gli stranieri che da tempo lavorano in Italia e pagano le tasse dovrebbero poter ottenere la cittadinanza italiana	È giusto che gli immigrati in regola possano votare alle elezioni
d'accordo	72	63	52
né d'accordo né in disaccordo	19	23	24
in disaccordo	9	14	24
indice di accordo scala 1-10	8,0	7,4	6,6

Fonte: "Io e gli altri: giovani italiani nel vortice del cambiamento", SWG per conto della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, 2010

Dall'indagine, che ha coinvolto circa 2000 giovani, emerge infatti che quasi la metà degli intervistati è razzista, diffidente nei confronti degli stranieri, mentre solo il 40 per cento si dichiara "aperto" alle novità e alle nuove etnie che popolano il nostro Paese. Nel mirino, tra i gruppi più "antipatici", finiscono musulmani, arabi e rom. Nel capitolo sui media i ricercatori puntualizzano che sebbene "il ruolo dell'individuo e la sua capacità di decodifica e rielaborazione dei messaggi acquisiti attraverso i media sono fondamentali nella comprensione dei contenuti, nella scelta delle fonti, nella capacità di riutilizzare le informazioni apprese all'interno del proprio contesto vitale, è innegabile che i media danno vita ad un "rumore di fondo" costante, in grado di amplificare fatti ed opinioni e di entrare nelle case dei diversi pubblici anche indirettamente. Le notizie date sui giornali, sulle tv, sulla rete internet, nei manifesti, per radio, ci rincorrono costantemente, in un contesto fortemente amplificato dalle potenzialità di accesso e diffusione dell'informazione che caratterizzano i sistemi di comunicazione e i media contemporanei. Se dunque esiste una autonomia di fondo

nella rielaborazione delle informazioni che percepiamo, legata alla nostra frequentazione di diversi contesti culturali e simbolici, è anche vero che il martellamento informativo prodotto dai media sollecita costantemente la nostra attenzione attorno a notizie la cui struttura è basata principalmente sui criteri della notiziabilità e del clamore. Ciò vale anche (e per certi versi in maniera ancora più evidente) per le informazioni che riguardano lo straniero e più in generale la diversità, e in particolar modo in riferimento al pubblico giovanile che rappresenta uno dei target a più largo consumo di informazione mediale”.

Sebbene tra i giovani, a differenza di quanto accade in altre fasce della popolazione, l'associazione tra l'idea di immigrazione e i fenomeni di criminalità sia meno forte, oltre la metà degli intervistati (il 54%) si dichiara d'accordo con l'affermazione secondo cui “alcune etnie di immigrati sono più inclini alla violenza di altre”. Evidentemente, concludono i ricercatori, “i mass media hanno avuto buona presa nel diffondere l'idea che ci sono alcune popolazioni “naturalmente” portate a compiere atti criminali”. D'altra parte la ricerca conferma che “chi non ha relazioni o ha relazioni neutre o negative con le diverse minoranze prese in esame (cinesi, africani, popoli dell'Est europeo), tende a dare maggiore credibilità all'immagine veicolata dai media. Al contrario chi ha prevalentemente relazioni positive tende a sostenere più spesso che i media peggiorano la realtà”. Insomma, “nel momento in cui si hanno relazioni dirette con una categoria sociale, aumenta significativamente la percezione che i media, quando ne parlano, distorcano la realtà, accentuandone le dimensioni più critiche”.

Per questo motivo tutte le occasioni culturali e i progetti proposti da amministrazioni, enti locali, e associazionismo risultano fondamentali per creare un ponte tra i pregiudizi veicolati spesso dai media e il vissuto dei cittadini italiani. A maggior ragione, come vedremo nel terzo paragrafo, sembrano definire un diverso orizzonte di convivenza pacifica nella diversità di culture e radici gli incontri proposti nella scuola tra giovani italiani e rifugiati.

2

Il mondo dell'informazione si ripensa

Una Carta per ri-parlarne

Lo stop è arrivato dalla stessa cronaca. Un evento tragico ha imposto ai giornalisti italiani la necessità di fermarsi. Per ripensare a un uso della parola che sia solo al servizio della cronaca e dei fatti, né arma per la politica, né esercizio di retorica fine a se stesso. L'11 dicembre 2006, a Erba, in provincia di Como vengono uccisi a colpi di coltello e spranga Raffaella Castagna, il figlio Youssef Marzouk, la nonna del bambino Paola Galli, e la vicina di casa Valeria Cherubini. Il marito di quest'ultima, Mario Frigerio, si salva perché creduto morto. La notizia apre tutti i telegiornali nazionali e il giorno dopo è sulle prime pagine delle maggiori testate giornalistiche. Le indagini all'inizio si concentrano su Azouz Marzouk, tunisino, marito di Raffaella e padre di Youssef. Marzouk ha precedenti penali per spaccio di droga ed è uscito dal carcere grazie all'indulto. Al momento dell'omicidio Marzouk è in visita ai genitori in Tunisia, circostanza che viene resa nota in un secondo momento. Comunque, dal primo accertamento dei fatti fino a quando Azouz, rientrato precipitosamente in Italia, viene interrogato dai carabinieri e vede confermato il suo alibi dagli inquirenti, la stampa italiana riesce a dare il peggio di sé. Il 26 novembre 2008 la Corte di Assise di Como condanna i coniugi Olindo Romano e Angela Rosa Bazzi all'ergastolo con isolamento diurno per tre anni, ritenendoli responsabili della strage.

Il massacro di Erba e il massacro dell'informazione in Italia⁴

Quando tre membri di una famiglia furono pugnalati, e lo stesso per altre due persone casualmente in casa, la stampa italiana si lanciò subito sul caso. Pochi pensarono che il massacro avrebbe potuto generare un altro triste spettacolo: i media italiani dare il peggio di sé.

Ore 16, 11 dicembre 2006. Città di Erba (...). Raffaella Castagna apre la porta ai suoi assassini – o assassino, nessuno lo sa ancora. Viene massacrata. Il massacro prosegue prima con il piccolo Youssef, poi con la madre di Raffaella, quindi con i due vicini, di cui uno, miracolosamente, sopravvive in coma. Gli assassini provocano un incendio e lasciano la casa.

Ore 20, stesso giorno. Esce la prima ANSA: "Brucia casa, quattro morti, forse uccisi." Due ore più tardi, la verità è in diretta: "Strage Brianza: Uccide compagna, figlio, due donne e brucia casa." L'ANSA sa che il marito/padre è il responsabile. Alle 24.45, sempre l'ANSA aggiunge: "Scarcerato da pochi mesi, uccide moglie, figlio, suocera e vicina." Poco dopo un sum-up: "Gli investigatori non sembrano avere più dubbi. [...] L'ipotesi è che un pregiudicato tunisino, Abdel Fami Marzouk, 25 anni, sposato con Raffaella Castagna di 30 anni, abbia ucciso a coltellate la donna, il figlio Youssef di 2 anni, la suocera e una vicina di casa, oltre a ferire il marito della vicina.

4. Il testo è una sintesi dell'articolo apparso online il 17 giugno 2007 all'indirizzo: <http://www.visualab.org/index.php/erba>

Poi avrebbe dato fuoco all'appartamento prima di fuggire. L'uomo, scarcerato qualche mese fa (sembra grazie all'indulto), è scomparso. [...] Raffaella e il piccino sarebbero stati le prime vittime della furia di Marzouk"

Marzouk è ricercato dalla polizia, ma non è ancora riconosciuto colpevole. Secondo l'Ordine dei Giornalisti, i suddetti dovrebbero rispettare la presunzione di innocenza. "Vittime della furia di Marzouk" non sembra rispettare nessuna presunzione di innocenza. Le altre agenzie sono decisamente peggio. *L'Agenzia Giornalistica Italiana* (AGI) esce con qualche rifacimento dell'ANSA, prendendo però anche delle affermazioni off the record (ossia esplicitamente non autorizzate alla pubblicazione) di alcuni familiari di Raffaella Castagna, e alle 10.30 del giorno dopo titola "Azouz, un violento senza regole".

Già all'alba del 12 dicembre su vari forum si legge "ci vorrebbe la sedia elettrica", "è una vergogna che certa gente possa vivere tra noi" et similia.

I giornali non sono meglio. *La Repubblica*, il giornale liberale italiano, titola: "Uccide e brucia tre donne e il figlio, l'assassino era libero per l'indulto". *Il Corriere della Sera*, il giornale conservatore, esce con "Caccia a un marocchino". Il termine marocchino viene spesso utilizzato in maniera dispregiativa per indicare una persona proveniente dalla regione che va dal Marocco all'Iran (circa 300 milioni di persone). Un tunisino non è un marocchino, e nessuna agenzia aveva parlato di cittadini marocchini.

Lo stesso giorno in cui i giornali si trovavano in edicola con simili titoli, il padre di Raffaella Castagna annuncia che suo genero è in Tunisia. La polizia conferma. Il giorno dopo *Il Giornale* pubblica un mea culpa: "La prima vittima è stata la verità." E nella stessa pagine un articolo contro Marzouk: "Non ha ucciso, ma ha rovinato la vita della famiglia".

Nei giorni seguenti i giornali italiani offrono varie perle di giornalismo investigativo. Prima si collega il massacro con il passato "criminale" (spaccio di droga) di Marzouk. La vendetta di qualche mafia straniera, titola *La Repubblica* il 13 dicembre. La cosa era chiaramente contraddetta dall'affermazione della polizia che Raffaella Castagna conosceva i suoi assassini. Altri giornali ci provano (il fratello di Marzouk viene tirato in causa), solo per essere puntualmente sconfessati dalla polizia. Incapaci di trovare il capro espiatorio, i media iniziano ad utilizzare il massacro come condimento per le insalate di pettegolezzi. "Il tunisino tradiva sua moglie - le lettere di Raffaella" (*Il Giornale*, 13 dicembre). "Un ex-fidanzato ha ucciso Raffaella" (*La Stampa*, 5 gennaio 2007).

Alla fine, come tutti sanno, gli assassini erano due vicini, brianzoli. Erano stati spesso utilizzati come fonti dai giornalisti, che riportavano quanto violento Marzouk fosse (...)

La lettera dell'UNHCR ai direttori delle testate giornalistiche

Erba è la goccia che fa traboccare il vaso. L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati dichiara che, in Italia, "è necessaria una Carta deontologica per la stampa a tutela di immigrati e rifugiati". La constatazione nasce dopo un'approfondita riflessione in seno all'Agenzia voluta dallo stesso Rappresentante per la Regione del Mediterraneo, Walter Irvine. In una lettera aperta ai direttori delle maggiori testate giornalistiche nazionali l'Agenzia dell'Onu sottolinea come lo scellerato evento di Erba sia stato reso ancora più grave da ciò che ne è seguito "la caccia al tunisino, l'ostilità contro l'arabo e la pretesa che il male fosse estraneo alla comunità". Inoltre, viene fatto presente nella lettera, "la frettolosa ricerca da parte della stampa di un colpevole, di un colpevole 'perfetto', quasi costruito in laboratorio, deve far riflettere e indurre la stessa stampa ad un'onestà e lucida autocritica che porti ad ammettere l'errore e ad evitare che si ripeta". L'UNHCR auspica che i mezzi di informazione arrivino a "capitalizzare" la vicenda di Erba, che rappresenta "una lezione per quanti si sono precipitati a colpo sicuro a puntare l'indice contro *l'arabo spietato*".

Un altro punto messo in luce nella lettera è il linguaggio dei media italiani rispetto al fenomeno degli arrivi via mare. Un linguaggio “allarmistico e bellico, simile a quello usato nei conflitti, nelle contrapposizioni tra entità ostili”. “Le coste siciliane sono prese ‘d’assalto’, Lampedusa è ‘assediate’, la gestione dell’immigrazione è ‘lotta ai clandestini’. La situazione peggiora – viene posto in evidenza – quando si parla di immigrati arabi che vengono principalmente ritratti dalla stampa italiana in collegamento ad attività giudiziarie o nel contesto del terrorismo internazionale, come se, *mutatis mutandis*, gli italiani venissero prevalentemente rappresentati all’estero nei processi di mafia”.

Per quanto riguarda i rifugiati, la lettera pone l’accento sul fatto che “raramente i media fanno una differenziazione terminologica tra rifugiato, richiedente asilo, immigrato, clandestino, extracomunitario e profugo. Termini che spesso vengono usati come sinonimi, senza alcuna attenzione alla connotazione giuridica di ciascuna parola”. In questi casi, scrive l’UNHCR, “l’approssimazione genera confusione e sicuramente non aiuta a creare un clima di empatia per rifugiati e richiedenti asilo che, va ricordato, sono persone in fuga da persecuzioni e guerre e in quanto tali sono protetti dalla Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiati del 1951. Persone, va sempre ricordato, che non hanno scelta e che se potessero vivrebbero nei propri paesi in pace e dignità. La tutela che la stampa riserva ai minori – come prevede l’apposita Carta di Treviso – deve poter essere estesa anche a coloro che sono in pericolo e hanno chiesto e ottenuto protezione in Italia, i rifugiati appunto. Purtroppo invece, la negligenza riscontrata in questo ambito può portare anche a gravi conseguenze come quando i rifugiati o persone beneficiarie di protezione umanitaria vengono esposte dai media senza nessuna accortezza e precauzione, a volte con tanto di nome e cognome, immagini di primo piano e foto. Questo trattamento rende rintracciabile chi è fuggito da una persecuzione e espone anche i familiari rimasti a casa a possibili ritorsioni”.

Nello stesso documento si propone, dunque, di costituire un gruppo di lavoro composto da accademici, esperti di comunicazione e giornalisti per elaborare un testo che, si auspica con il contributo della Federazione Nazionale della Stampa Italiana e dell’Ordine Nazionale dei Giornalisti, diventi Carta di autoregolamentazione della stampa nelle materie dell’immigrazione e dell’asilo. La lettera porta la data del 19 gennaio 2007.

La Carta di Roma

Un anno e mezzo dopo, il 12 giugno 2008, il Consiglio nazionale dell’Ordine dei giornalisti approva all’unanimità il “protocollo deontologico concernente richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti”, denominato *Carta di Roma*. Il documento, già approvato in aprile dalla Federazione della stampa italiana, secondo l’Ordine “entra a pieno titolo fra gli strumenti di lavoro del giornalismo italiano”. Il testo richiama i “dettati deontologici presenti nella Carta dei Doveri del giornalista – con particolare riguardo al dovere fondamentale di rispettare la persona e la sua dignità e di

non discriminare nessuno per la razza, la religione, il sesso, le condizioni fisiche e mentali e le opinioni politiche – ed ai principi contenuti nelle norme nazionali ed internazionali sul tema”. Fa inoltre riferimento al criterio deontologico fondamentale “del rispetto della verità sostanziale dei fatti osservati” contenuto nell’articolo 2 della Legge istitutiva dell’Ordine”.

In concreto l’Ordine e il Sindacato si impegnano a inserire le tematiche relative a richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti tra gli argomenti trattati nelle attività di formazione dei giornalisti, dalle scuola di giornalismo ai seminari per praticanti, e a promuovere periodicamente seminari di studio sulla rappresentazione degli stessi soggetti nell’informazione, sia stampata che radiofonica e televisiva. Un secondo impegno è l’istituzione di un Osservatorio autonomo e indipendente, d’intesa con istituti universitari di ricerca e di altri organismi, che sottoponga a periodico monitoraggio l’evoluzione del modo di informare su richiedenti asilo, rifugiati, vittime di tratta, migranti e minoranze con lo scopo di fornire analisi qualitative e quantitative e offrire materiale di riflessione e di confronto agli addetti ai lavori. Gli enti promotori della Carta, inoltre, sulla scorta di analoghe iniziative a livello europeo e internazionale, si impegnano a istituire premi speciali dedicati all’informazione su queste tematiche.

“Un testo, dunque, non solo per giornalisti sensibili o antirazzisti, ma per tutti”, dichiara Roberto Natale, presidente della Fnsi. “Nessuno, quale che sia la sua sensibilità, può permettersi di ignorare le regole fondamentali dell’informazione, e correre il rischio, con certi argomenti, di cadere nel razzismo e nella xenofobia. Insomma, i giornalisti hanno il dovere di evitare di soffiare sul fuoco dell’odio razziale. Non chiediamo di essere ‘militanti’, ma semplicemente di fare il lavoro di giornalisti, di rispettare la verità, di raccontarla come la vedono nel rispetto della legge che guida la nostra professione”. La Carta, che il 9 ottobre 2008 è stata presentata al presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, viene indicata come esempio da seguire dalla Federazione internazionale dei giornalisti nel testo *To tell the truth: the ethical journalism initiative*. Nella chiusa finale del commento alla Carta, si dichiara: “Azioni come questa, anche se da sole non possono arginare il flusso di pregiudizi e la cattiva volontà che alcuni gruppi politici e gli estremisti pongono sul tavolo ogni volta che si discute di migranti e stranieri, di certo fanno in modo che costoro trovino media meno inclini a dare loro una pubblicità acritica, come accaduto in passato”⁵.

Il testo, così come la Carta di Treviso sui diritti dell’infanzia, non prevede sanzioni per chi viola i principi approvati, cosa che spetta agli Ordini regionali.

5. Cfr http://ethicaljournalisminitiative.org/pdfs/EJI_book_en.pdf, pag. 96

CARTA DI ROMA**Protocollo deontologico concernente richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti⁶.**

Il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti e la Federazione Nazionale della Stampa Italiana, condividendo le preoccupazioni dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) circa l'informazione concernente rifugiati, richiedenti asilo, vittime della tratta e migranti, richiamandosi ai dettati deontologici presenti nella Carta dei Doveri del giornalista – con particolare riguardo al dovere fondamentale di rispettare la persona e la sua dignità e di non discriminare nessuno per la razza, la religione, il sesso, le condizioni fisiche e mentali e le opinioni politiche – ed ai principi contenuti nelle norme nazionali ed internazionali sul tema; riconfermando la particolare tutela nei confronti dei minori così come stabilito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dai dettati deontologici della Carta di Treviso e del Vademecum aggiuntivo, invitano, in base al criterio deontologico fondamentale 'del rispetto della verità sostanziale dei fatti osservati' contenuto nell'articolo 2 della Legge istitutiva dell'Ordine, i giornalisti italiani a: osservare la massima attenzione nel trattamento delle informazioni concernenti i richiedenti asilo, i rifugiati, le vittime della tratta ed i migranti nel territorio della Repubblica Italiana ed altrove e in particolare a:

- a. Adottare termini giuridicamente appropriati sempre al fine di restituire al lettore ed all'utente la massima aderenza alla realtà dei fatti, evitando l'uso di termini impropri;
- b. Evitare la diffusione di informazioni imprecise, sommarie o distorte riguardo a richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti. CNOG e FNSI richiamano l'attenzione di tutti i colleghi, e dei responsabili di redazione in particolare, sul danno che può essere arrecato da comportamenti superficiali e non corretti, che possano suscitare allarmi ingiustificati, anche attraverso improprie associazioni di notizie, alle persone oggetto di notizia e servizio; e di riflesso alla credibilità della intera categoria dei giornalisti;
- c. Tutelare i richiedenti asilo, i rifugiati, le vittime della tratta ed i migranti che scelgono di parlare con i giornalisti, adottando quelle accortezze in merito all'identità ed all'immagine che non consentano l'identificazione della persona, onde evitare di esporla a ritorsioni contro la stessa e i familiari, tanto da parte di autorità del paese di origine, che di entità non statali o di organizzazioni criminali. Inoltre, va tenuto presente che chi proviene da contesti socioculturali diversi, nei quali il ruolo dei mezzi di informazione è limitato e circoscritto, può non conoscere le dinamiche mediatiche e non essere quindi in grado di valutare tutte le conseguenze dell'esposizione attraverso i media;
- d. Interpellare, quando ciò sia possibile, esperti ed organizzazioni specializzate in materia, per poter fornire al pubblico l'informazione in un contesto chiaro e completo, che guardi anche alle cause dei fenomeni.

6. Cfr <http://www.odg.it/site/?q=content/carta-di-roma>

CARTA DI ROMA (segue)**IMPEGNI DEI TRE SOGGETTI PROMOTORI**

- I. Il Consiglio nazionale dell'Ordine dei Giornalisti e la Federazione Nazionale della Stampa Italiana, in collaborazione con i Consigli regionali dell'Ordine, le Associazioni regionali di Stampa e tutti gli altri organismi promotori della Carta, si propongono di inserire le problematiche relative a richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti tra gli argomenti trattati nelle attività di formazione dei giornalisti, dalle scuole di giornalismo ai seminari per i praticanti. Il CNOG e la FNSI si impegnano altresì a promuovere periodicamente seminari di studio sulla rappresentazione di richiedenti asilo, rifugiati, vittime di tratta e migranti nell'informazione, sia stampata che radiofonica e televisiva.

- II. Il CNOG e la FNSI, d'intesa con l'UNHCR, promuovono l'istituzione di un Osservatorio autonomo ed indipendente che, insieme con istituti universitari e di ricerca e con altri possibili soggetti titolari di responsabilità pubbliche e private in materia, monitorizzi periodicamente l'evoluzione del modo di fare informazione su richiedenti asilo, rifugiati, vittime di tratta, migranti e minoranze con lo scopo di:
 - a) fornire analisi qualitative e quantitative dell'immagine di richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti nei mezzi d'informazione italiani ad enti di ricerca ed istituti universitari italiani ed europei nonché alle agenzie dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa che si occupano di discriminazione, xenofobia ed intolleranza;
 - b) offrire materiale di riflessione e di confronto ai Consigli regionali dell'Ordine dei Giornalisti, ai responsabili ed agli operatori della comunicazione e dell'informazione ed agli esperti del settore sullo stato delle cose e sulle tendenze in atto.

- III. Il Consiglio nazionale dell'Ordine dei Giornalisti e la Federazione Nazionale della Stampa Italiana si adopereranno per l'istituzione di premi speciali dedicati all'informazione sui richiedenti asilo, i rifugiati, le vittime di tratta ed i migranti, sulla scorta della positiva esperienza rappresentata da analoghe iniziative a livello europeo ed internazionale.

Il documento è stato elaborato recependo i suggerimenti dei membri del Comitato scientifico, composto da rappresentanti di: Ministero dell'Interno, Ministero della Solidarietà sociale, UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali) / Presidenza del Consiglio – Dipartimento per le Pari Opportunità, Università La Sapienza e Roma III, giornalisti italiani e stranieri.

CARTA DI ROMA (segue)**ALLEGATO: GLOSSARIO**

- Un **richiedente asilo** è colui che è fuori dal proprio paese e presenta, in un altro stato, domanda di asilo per il riconoscimento dello status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951, o per ottenere altre forme di protezione internazionale. Fino al momento della decisione finale da parte delle autorità competenti, egli è un richiedente asilo ed ha diritto di soggiorno regolare nel paese di destinazione. Il richiedente asilo non è quindi assimilabile al migrante irregolare, anche se può giungere nel paese d'asilo senza documenti d'identità o in maniera irregolare, attraverso i cosiddetti 'flussi migratori misti', composti, cioè, sia da migranti irregolari che da potenziali rifugiati.
- Un **rifugiato** è colui al quale è stato riconosciuto lo status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati, alla quale l'Italia ha aderito insieme ad altri 143 Paesi. Nell'articolo 1 della Convenzione il rifugiato viene definito come una persona che: 'temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale od opinioni politiche, si trova fuori del paese di cui ha la cittadinanza, e non può o non vuole, a causa di tale timore, avvalersi della protezione di tale paese'. Lo status di rifugiato viene riconosciuto a chi può dimostrare una persecuzione individuale.
- Un **beneficiario di protezione umanitaria** è colui che – pur non rientrando nella definizione di 'rifugiato' ai sensi della Convenzione del 1951 poiché non sussiste una persecuzione individuale – necessita comunque di una forma di protezione in quanto, in caso di rimpatrio nel paese di origine, sarebbe in serio pericolo a causa di conflitti armati, violenze generalizzate e/o massicce violazioni dei diritti umani. In base alle direttive europee questo tipo di protezione viene definita 'sussidiaria'. La maggior parte delle persone che sono riconosciute bisognose di protezione in Italia (oltre l'80% nel 2007) riceve un permesso di soggiorno per motivi umanitari anziché lo status di rifugiato.
- Una **vittima della tratta** è una persona che, a differenza dei migranti irregolari che si affidano di propria volontà ai trafficanti, non ha mai acconsentito ad essere condotta in un altro paese o, se lo ha fatto, l'aver dato il proprio consenso è stato reso nullo dalle azioni coercitive e/o ingannevoli dei trafficanti o dai maltrattamenti praticati o minacciati ai danni della vittima. Scopo della tratta è ottenere il controllo su di un'altra persona ai fini dello sfruttamento. Per 'sfruttamento' s'intendono lo sfruttamento della prostituzione o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato, la schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo degli organi.
- Un **migrante/immigrato** è colui che sceglie di lasciare volontariamente il proprio paese d'origine per cercare un lavoro e migliori condizioni economiche altrove. Contrariamente al rifugiato può far ritorno a casa in condizioni di sicurezza.
- Un **migrante irregolare**, comunemente definito come 'clandestino', è colui che a) ha fatto ingresso eludendo i controlli di frontiera; b) è entrato regolarmente nel paese di destinazione, ad esempio con un visto turistico, e vi è rimasto dopo la scadenza del visto d'ingresso (diventando un cosiddetto 'overstayer'); o c) non ha lasciato il territorio del paese di destinazione a seguito di un provvedimento di allontanamento.

Ricerca sui media: “Immigrato o rifugiato per me pari son”

Il primo prodotto in sintonia con la Carta di Roma è la “Ricerca nazionale su immigrazione e asilo nei media italiani”⁷ curata dalla facoltà di Scienze della Comunicazione dell’Università La Sapienza di Roma, presentata il 20 dicembre 2009. Finanziata dal Ministero della Solidarietà Sociale, l’indagine ha esaminato un periodo campione (una settimana) nei primi sei mesi del 2008, e ha riguardato le edizioni serali di sette telegiornali nazionali (tg1, tg2, tg3, tg5, Studio Aperto, tgLa7) e sei quotidiani (*Corriere della Sera, La Repubblica, l’Unità, il Giornale, Avvenire, Metro*).

Riguardo al tema dei rifugiati e richiedenti asilo il primo elemento che emerge dalla ricerca è un’assenza: i dati dimostrano che rifugiati e richiedenti asilo sembrano del tutto scomparsi dalla trattazione delle notizie. Nel corpus dei titoli di quotidiani si

Tabella 10 – Termini utilizzati per descrivere i protagonisti dello sbarco/arrivo (V.A.)		
	Telegiornali	Quotidiani
Immigrato/i	18	30
Clandestino	23	28
Irregolare	9	11
Disperato/i	16	1
Migrante/i	15	5
Extracomunitario/i	15	6
Profugo/i	12	1
Naufrago/i	12	2
Rifugiato/i	11	1
Richiedente/i asilo	11	1
Scafista/i	10	0
Povero/i	10	1
Totale: 42 articoli, 31 servizi. Possibili più risposte. Fonte: “Ricerca nazionale su immigrazione e asilo nei media italiani, Sintesi del rapporto di ricerca”, Facoltà di Scienze della Comunicazione, Università La Sapienza, Roma, 2009		

7. Una sintesi della ricerca, da cui è tratto questo paragrafo, è consultabile on line: http://www.fnsi.it/esterne/Pag_vedinews.asp?AKey=10749

ritrovano solo 5 espliciti riferimenti ai rifugiati e nessuno alla condizione dei richiedenti asilo. Mentre nei lanci dei Tg si ritrovano 6 riferimenti ai rifugiati, ma nella maggior parte dei casi riferiti alla celebrazione della Giornata Mondiale del Rifugiato e un solo riferimento ai richiedenti asilo e rifugiati.

In occasione delle notizie sugli sbarchi, quando i due termini (richiedenti asilo e rifugiati) compaiono, rinviano a tematiche affrontate soprattutto dal *Tg3* e *Tg4*, per quanto riguarda i telegiornali, e da *Avvenire* per i quotidiani. I curatori dell'indagine spiegano che il ruolo ricoperto dal linguaggio e, in particolare, i termini utilizzati per definire i protagonisti di questo tipo di notizie sono fondamentali nel delineare i contorni del discorso pubblico intorno all'immigrazione. I giornalisti usano alcune definizioni – immigrato, clandestino, irregolare, disperato, migrante, extracomunitario, profugo, rifugiato, richiedente asilo –, spesso come sinonimi, mentre essi delineano situazioni e contesti molto differenti. Ad esempio, i migranti sono definiti come “richiedenti asilo” in pochissimi casi nei telegiornali e praticamente mai nei quotidiani (un solo caso riscontrato nel periodo campione), eppure nell'anno 2008, del 13 per cento complessivo dei migranti giunti in Italia via mare, quindi attraverso sbarchi e arrivi, ben il 73 per cento era costituito da “richiedenti asilo”, cioè da persone vittime di persecuzioni, guerre o altre situazioni per cui si può richiedere, in base alla Convenzione di Ginevra del 1951, la protezione internazionale. Questo tipo di persone non sono affatto riconducibili ai migranti irregolari, anche se giungono in maniera illegale, come nel caso dello sbarco, e senza documenti.

Per il resto l'immagine che emerge dall'indagine, relativa all'immigrazione in generale in cui le categoria di rifugiato e richiedente asilo finiscono per essere fagocitate, restituisce alcune chiavi di lettura comunque interessanti per destrutturare un'informazione che crea un immaginario collettivo, influenza la stessa convivenza sociale e la possibilità di creare buone pratiche di integrazione tra richiedenti asilo, rifugiati e comunità ospitante. In sintonia con gli obiettivi della Carta di Roma, in particolare con la funzione assegnata al costituendo Osservatorio, la ricerca tenta di rispondere a tre domande:

- *Qual è l'immagine dell'immigrazione fornita dai mezzi di informazione?*
- *Quali interpretazioni, temi e argomenti concorrono alla rappresentazione del fenomeno migratorio e a definire i contorni del dibattito pubblico sul tema?*
- *Qual è il linguaggio utilizzato per descrivere i protagonisti dei fatti di cronaca e, a questo riguardo, esistono situazioni di parziale osservanza delle indicazioni deontologiche da parte del giornalismo italiano?*

CRONACA E POCO ALTRO

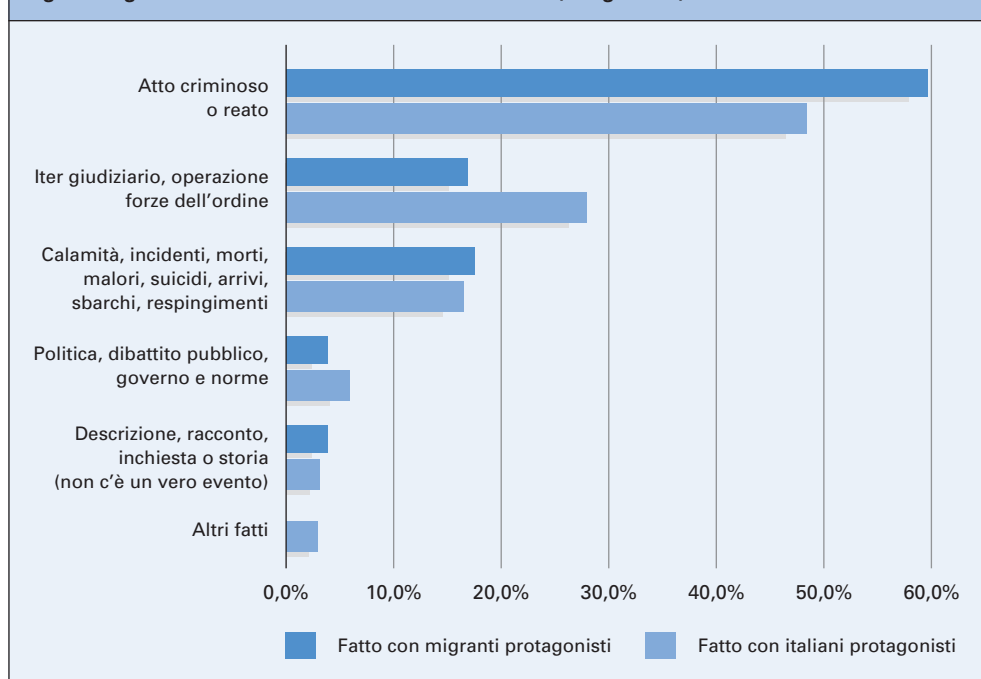
I ricercatori parlano di “Signora in nero”: è questa l'immagine dell'immigrazione fornita dai mass media. Non c'è immigrazione senza cronaca, e, nella quasi totalità, cronaca nera. Un'immagine congelata, ferma a quella veicolata 20 anni fa: “Appare sem-

pre ancorata alle stesse modalità, alle stesse notizie, agli stessi stili narrativi e, in qualche caso, agli stessi tic e stereotipi. Le notizie di cronaca nera o giudiziaria sono ancora maggioritarie nella trattazione dei quotidiani raggiungendo quasi il 60 per cento nelle edizioni dei telegiornali, un livello mai rilevato in passato”. Analizzando il ritratto delle persone di origine straniera che emerge dai media, viene rilevato che: “per oltre i tre quarti delle volte (76,2%), persone straniere sono presenti nei telegiornali come autrici o vittime di reati. Emerge però una ricorrente diversità di trattamento sulla base della nazionalità dei protagonisti delle notizie. Ad esempio, le persone straniere compaiono nei *news media*, quando protagoniste di fatti criminali, più facilmente di quelle italiane (59,7% contro il 46,3% nei tg, 42,9% vs. 35,7% nella stampa)”.

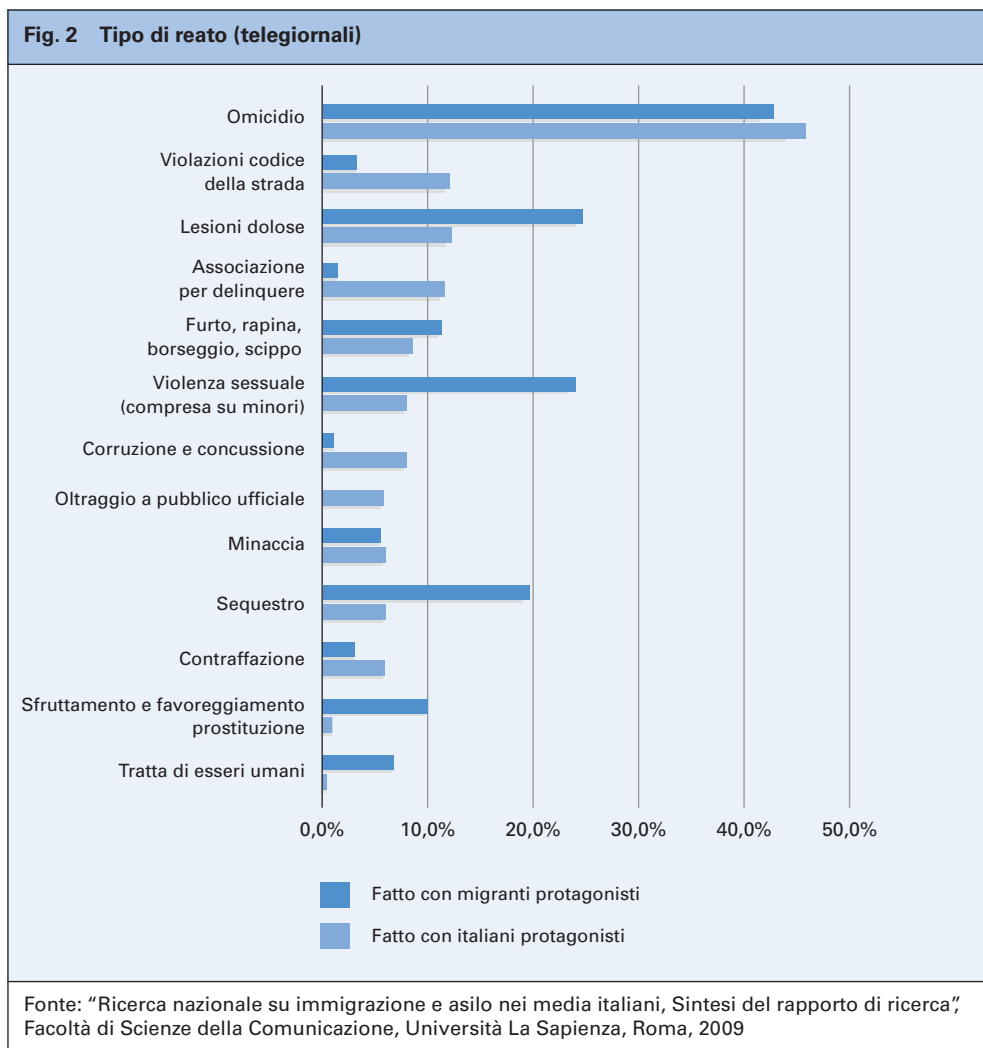
La tipologia di crimini che vengono rappresentati dalla cronaca vede una sovrarappresentazione di alcuni reati, come quelli contro la persona, e gli stranieri compaiono più frequentemente degli italiani quando sono responsabili o vittime di fatti particolarmente brutali, come: la violenza sessuale (più del triplo, 24,1% contro 7,2%), le lesioni personali (più del doppio 24,1% contro 10,9%), il sequestro (17,0% vs. 4,4%) o il furto (11,3% vs. 8,7%).

In sintesi, il ritratto delle persone straniere fornito dai media viene così riassunto: “è spesso un criminale, è maschio (quasi all’80%) e la sua personalità è schiacciata sul solo dettaglio della nazionalità o della provenienza “etnica” (presente spesso nel titolo delle notizie). Quest’ultima caratteristica costituisce anche il legame esplicitamente riferito dal-

Fig. 1 Argomento del titolo nelle notizie di cronaca (telegiornali)



Fonte: “Ricerca nazionale su immigrazione e asilo nei media italiani, Sintesi del rapporto di ricerca”, Facoltà di Scienze della Comunicazione, Università La Sapienza, Roma, 2009



la testata per spiegare gli avvenimenti e collegarli con altri: l'appartenenza a un gruppo etnico o la nazionalità dei protagonisti viene ricondotta al fatto narrato in quasi due casi su dieci (18,6%) e l'immigrazione in poco più di una notizia su dieci (11,5)".

IMMIGRAZIONE A BRACCETTO CON PAURA E INSICUREZZA

I temi che accompagnano le notizie relative al fenomeno migratorio sono inseriti in una cornice costruita sui temi della criminalità e della sicurezza: ad esempio, sul totale di 5.684 servizi di telegiornale, solo 26 servizi affrontano l'immigrazione senza legarla, nel contempo, a un fatto di cronaca o al tema della sicurezza. In pratica, solo in questi servizi si affrontano tutte le altre possibili dimensioni (economia, confron-

to culturale, integrazione, solidarietà sociale etc.) con cui potrebbe essere declinata l'immagine del fenomeno migratorio. La ricerca dichiara, dunque, che: "La congiunzione e sovrapposizione delle due dimensioni (fenomeno migratorio e sicurezza) appare il paradigma interpretativo privilegiato dai media nei loro racconti delle attuali dinamiche in atto nel contesto italiano".

L'uso di una serie di formule "L'ennesimo atto di violenza", "Tornano a colpire", "Ancora violenza" contribuisce a trasformare la ricorrenza indistinta di fatti di cronaca nera in una sequenza che, spesso, fa da vera e propria interpretazione degli eventi. Secondo l'indagine "Non solo il singolo fatto di cronaca viene ricondotto all'immigrazione in quanto tale, ma tutto il recente interesse intorno al tema sicurezza sembra ruotare intorno alla presenza – vista sempre in termini emergenziali e straordinari – di persone provenienti da luoghi diversi. Guardando alle caratteristiche del dibattito che si sviluppa nei media sul fenomeno migratorio e sull'asilo, un dato evidente è la netta sproporzione fra la presenza di esponenti politici e quella di altri soggetti interessati al dibattito, quali i rappresentanti delle forze dell'ordine, della magistratura o, soprattutto, delle comunità straniere. Una presenza, quella dei politici, talvolta quasi totale e totalizzante, che sposta l'attenzione più sul dibattito ideologico fra gli schieramenti che sul reale contenuto dei provvedimenti".

STEREOTIPI FISSI A DISPETTO DELLA REALTÀ

Nel rispondere alla terza domanda, circa l'osservanza delle indicazioni deontologiche nel trattare questi argomenti da parte del giornalismo italiano, l'indagine rileva che "il racconto sui migranti appare costantemente in bilico tra il dovere di cronaca e il rispetto della privacy. Si assiste alla tendenza di diffusione di informazioni e di immagini lesive della dignità delle persone coinvolte, direttamente o meno, in fatti di cronaca soprattutto quando i protagonisti sono migranti". Mentre i telegiornali danno più spesso immagini di migranti coinvolti in fatti di cronaca, i quotidiani danno più spazio a informazioni su vittime e congiunti, minori compresi. Su 163 servizi televisivi che trattano fatti di cronaca con protagonisti migranti, 65 contengono informazioni/immagini che possono portare all'identificazione di persone (adulte) colpevoli di atti di violenza (39,9%). Un dato di dieci punti superiore rispetto ai servizi di cronaca che non riguardano solo migranti e che si attestano, infatti, al 29,7 per cento. Considerando i quotidiani, il 36,8 per cento degli articoli con protagonisti migranti contiene informazioni/immagini che possono portare all'identificazione di persone colpevoli di atti di violenza (a fronte del 35,5% dei generici articoli di cronaca). "L'indagine ha permesso di individuare violazioni dei codici deontologici riguardo alla presenza di riferimenti a congiunti o ad altri soggetti non direttamente interessati dai fatti, così come immagini o foto di persone arrestate, in stato di detenzione o con manette ai polsi". "Le carte deontologiche, la cui utilità appare necessaria ma non sufficiente per il corretto svolgimento della professione giornalistica, non bastano a garantire una rappresentazione del fenomeno migratorio realistica, veritiera e corretta", commentano i ricercatori. Le Carte, infatti, "non riescono ad evitare un'ambiguità di

fondo, che lascia spazio – nel racconto dell’immigrazione e non solo – a varchi pericolosi in termini di influenza sulle percezioni di lettori e spettatori. La distorsione operata nel racconto della cronaca dell’immigrazione è piuttosto evidente. Attraverso le analisi sugli articoli e i servizi si rafforza l’idea che la deviazione sia una routine e che per la descrizione delle vicende, criminali e non, che riguardano i migranti non occorrono tutele particolari”. Inoltre, “su tutto domina l’etichetta di clandestinità che, prima di ogni altro termine, definisce l’immigrazione in quanto tale”.

Quindi, conclude la ricerca, passando a un livello di analisi che tocca la deontologia della professione, “la ruvidezza della narrazione, la semplicità dei *frame*, la spettacolarità dell’enfasi e i collegamenti superficiali tra eventi, favoriscono la deviazione dalle norme. Ne deriva la percezione di una doppia violazione che, al di là della mancata tutela della dignità della persona, rischia di rafforzare lo stereotipo migrante=criminale. In una prospettiva quale quella percepibile nell’attività giornalistica, in cui il Limite vale non come barriera, ma come *punto di equilibrio* tra dovere di cronaca e tutela degli individui, i livelli di riflessione sono due: uno *pratico*, che pone un problema di conformità alle norme, e uno *ontologico*, che riguarda una questione di valore del giornalismo, una questione che va al di là della registrazione delle violazioni deontologiche per muoversi verso un più approfondita e consapevole riflessione sul *valore e i valori* della professione”.

La nascita dell’Ansi

In sintonia con lo spirito della Carta di Roma, va registrato un altro evento significativo nell’ambito dell’informazione sul mondo dei migranti e dei rifugiati. Il 19 febbraio scorso, a Torino, è stata presentata la neonata Ansi, l’Associazione Nazionale Stampa Interculturale, che il Consiglio Nazionale della Fnsi ha riconosciuto come gruppo di specializzazione all’interno del sindacato dei giornalisti. L’Ansi – che ha sede a Torino, presso l’Associazione Stampa Subalpina – è stata promossa e costituita da giornalisti di origine straniera, iscritti all’ordine e al sindacato, che lavorano in testate multiculturali di varie regioni italiane. L’Associazione nasce da un percorso iniziato cinque anni fa, in collaborazione con l’*International Federation of Journalists* e con la rete europea *On Line/More Colour in the Media*, finalizzato a sostenere il protagonismo dei cittadini di origine straniera nei media. La finalità dell’Ansi, infatti, è quella di agire per la promozione dell’interculturalità come elemento qualificante del giornalismo italiano e di contribuire a una corretta e completa informazione sui temi dell’immigrazione, anche attraverso la diffusione dei contenuti della Carta di Roma. L’Ansi, inoltre, intende favorire l’aggiornamento tecnico-professionale sui temi della diversità culturale.

Presidente dell’Ansi è Viorica Nechifor, che cura i siti in lingua rumena del Comune di Torino, collabora con *Torinosette-La Stampa* ed è corrispondente per la *Gazeta romaneasca*. Per Roberto Natale, presidente della Fnsi, “nell’Italia attraversata da fenomeni di xenofobia e di razzismo, è importante che i giornalisti mostrino di saper adattare anche la loro organizzazione alla necessità professionale e civile di raccontare un paese multiculturale”. “I giornalisti stranieri in Italia chiedono di poter essere iscritti all’Ordine dei giornalisti a tutti gli effetti e non all’elenco speciale come avvenuto finora”, ha dichiarato il 19

febbraio la presidente dell'Ansi. “È questo uno dei primi compiti che ci prefiggiamo e lo porteremo avanti con ciascun Ordine regionale”. Quello del Piemonte si è dichiarato disponibile e al momento sono due gli stranieri la cui domanda di iscrizione è stata accolta. Altri hanno mostrato una chiusura totale perché, attenendosi in modo rigido alla legge istitutiva dell'Ordine, i richiedenti non avevano cittadinanza italiana.

Migranti, rifugiati e media in Piemonte

Un occhio all'emergenza e uno all'analisi. Il 2008, anno del dialogo interculturale, in Piemonte ha dato lo spunto a due iniziative che hanno coinvolto nella comunicazione, a livelli diversi, anche il mondo dei rifugiati e dei richiedenti asilo: a Torino è infatti nato un Coordinamento di circa trenta associazioni⁸, che hanno provato a dare una risposta strutturale al problema dei rifugiati politici e titolari di protezione internazionale che non vengono inclusi nel programma di accoglienza nazionale. Il Coordinamento ha cercato sia di affrontare i bisogni più immediati di coloro che vivevano in alcuni stabili occupati, che di dialogare con le diverse Istituzioni (Prefettura, Questura, Comune e Provincia di Torino, Regione Piemonte) per provare a individuare una risposta condivisa al problema e di comunicare con l'opinione pubblica.

Nello stesso periodo, è stata lanciata la prima iniziativa dell'Antenna Informazione Interculturale, che si inserisce nella rete dell'Osservatorio nazionale sulla Carta di Roma. In questo ambito l'Istituto Paralleli ha promosso una ricerca realizzata da tre docenti⁹ dell'Università di Torino con il sostegno della Regione Piemonte e dell'Ordine dei Giornalisti del Piemonte.

Il lavoro, durato quasi tutto il 2009, ha affrontato il tema “migranti e media” da molti punti di vista, sovrapponendo diversi piani di analisi allo scopo di capire quanta attenzione i media locali riservano al fenomeno delle migrazioni e come si avvicinano al tema del dialogo interculturale. L'indagine – fatta su un arco temporale che va dal 1 gennaio al 31 dicembre 2008 – dice che la società locale vista attraverso i media del Piemonte resta fortemente arretrata nei confronti dell'intercultura, rivelandosi poco disponibile a integrare le differenze anche nel linguaggio. Il cittadino immigrato resta ancora collegato in prevalenza alla dimensione della marginalità sociale e della devianza tanto nei grandi centri abitati che nelle province e solo sporadicamente si coglie l'impegno di cambiare registro. Persiste un ritardo e una difficoltà culturale a “normalizzare” il discorso sull'Altro e abbattere pregiudizi.

Una situazione regionale a macchia di leopardo perché tra le molte zone grigie emergono anche numerosi casi di buone pratiche giornalistiche e di sperimentazioni che stanno andando nella direzione di un approccio multietnico. Il tema dei rifugiati e richiedenti asilo, sebbene marginale, compare con delle sue specificità grazie all'analisi discorsiva, secondo il metodo della *Corpus linguistics*, realizzata dal professor Michelangelo Conoscenti, ordinario di linguistica inglese. Il metodo usato, spiega Conoscenti, permette di “fare una mappatura del mondo che si realizza attraverso l'uso, o il non uso, di parole, espressioni, modi di dire che contribuiscono a formare l'opinione pubblica”. Le parole usate, la loro frequenza, e la collocazione all'interno della frase sono i tre assi su cui sono state analizzate quattro parole chiave: *immigra**, *extracomunitar**, *rifugiati**, *intercult**. È una campionatura di un decimo, 1890 articoli, per tre milioni e mezzo di parole. “Il fenomeno dei rifugiati risulta sottostimato, 280mila parole, che su tre milioni e mezzo indicano un'attenzione bassa”.

8. Acli, ACMOS, Amnesty International Piemonte-Valle D'Aosta, Architettura senza Frontiere Onlus, ASGI, Associazione Alma Terra, Associazione Opportunanda, Associazione Sole, Associazione Soomaaliya Onlus, Camminare Insieme, Cantieri di Pace, CGIL Torino, CISL Torino, Comitato Sankara XX Torino, Cooperativa Alice, Cooperativa il Ponte, Cooperativa Parella, Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza-Piemonte, Gruppo Abele, Gruppo Arco, Gruppo Emergency Torino, Mani Tese Torino, Marypoppins Cooperativa Sociale, Mosaico-Azioni per i Rifugiati, Cooperativa Orso, Progetto Tenda, Servizi per i rifugiati-Chiesa Evangelica Valdese, Società San Vincenzo de Paoli Torino, Ufficio Pastorale Migranti.
9. Marinella Belluati, Christopher Cepernich e Michelangelo Conoscenti, docenti della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Torino.

Quanto alla rete di frequenza delle parole che accompagnano “rifugiato” i termini che ricorrono più spesso sono “presidente”, “sindaco”, “provincia”, “Regione”, seguiti da “cittadini e scuola” e poi “carabinieri” e “polizia”. “È interessante notare che in questo orizzonte cognitivo il tema della sicurezza è meno presente, mentre lo è di più quello della solidarietà. C’è però una reazione di tipo identitaria espressa dal territorio con il binomio *nostro-comunità* a cui va aggiungersi *parrocchia*”, dice Conoscenti, aggiungendo che in Piemonte buona parte della stampa locale è di espressione cattolica. Nello specifico dei rifugiati, dunque, i problemi sicurezza e criminalità, che sono molto avvertiti quando si parla di immigrati e di extracomunitari, qui risultano alleggeriti, anche se il territorio mostra di percepirsi “fragile” nella sua identità rispetto a questa presenza. “I giornali cattolici modulano un tentativo di spostare la discussione facendo riferimento alla dottrina cristiana e, per quanto riguarda i rifugiati, la rappresentazione che viene fuori è quantomeno neutra: non esiste né un’enfasi negativa né positiva, e il termine è definito attraverso la sua qualificazione legalistica – politico, status, asilo –. Ci sono riferimenti alle Ong e ad alcune delle regioni di provenienze dei rifugiati, come il Darfur, il Sudan, la Somalia. Il tema della solidarietà, infine, ha qualche frequenza nei giornali cattolici ma viene espressa in tono più spirituale, senza riferimento alle storie di vita, confermando un approccio asettico alla materia”.

3

Far parlare le storie e i volti

Conoscere le storie, incontrare i volti, capire dove affondano le radici di chi sceglie di rischiare la vita per raggiungere l'Italia. Per ripartire da capo, per ricominciare una nuova esistenza, per provare a rimettersi in gioco. “A differenza di quanto accade negli altri paesi europei, in Italia non c'è alcun interesse verso le storie di queste persone perché la stampa si preoccupa soltanto del disagio che i migranti creano agli italiani”. Ahmad Rafat è scrittore e giornalista¹⁰, figlio di madre italiana e padre iraniano. Qualche anno fa è stato tra i consulenti dei rappresentanti delle Nazioni Unite venuti in Italia per indagare sulla situazione dei rifugiati e dei migranti nel nostro paese. “Il problema principale”, afferma Rafat, “è il caos legislativo: le leggi sull'immigrazione cambiano continuamente, non c'è un progetto di legge organica sui rifugiati, si procede per pezzi, frammenti, che lasciano spazio alle interpretazioni. E questa confusione si riflette anche nell'informazione, nell'amministrazione e negli stranieri”.

Il regno del caos

“La stampa mette nello stesso calderone immigrati, richiedenti asilo e rifugiati. Sono situazioni distinte, ma chi arriva in cerca di lavoro illegalmente spesso viene trattato nello stesso posto dei richiedenti asilo, e passano mesi prima che avvenga la separazione. Inoltre ci sono provvedimenti del governo che aumentano la confusione: quando si fanno i respingimenti in mare non si sa quante tra le persone sui barconi avrebbero potuto essere dei richiedenti asilo. La stampa si limita a parlare dei respingimenti, ma è anche vero che non ha accesso diretto alle fonti, riferisce quello che dicono le forze dell'ordine o i volontari”.

Rafat racconta che negli ultimi mesi, dopo le elezioni e gli incidenti in Iran, lo hanno contattato diversi intellettuali e giornalisti che sono arrivati in Italia in aereo e hanno fatto richiesta di asilo. “Sono un tipo diverso di rifugiato: non arrivano con viaggi clandestini, ma in piccoli gruppi o singolarmente, spesso non necessitano nemmeno dell'assistenza umanitaria perché hanno amici che li sostengono”. Poiché “ai media non interessa l'immigrato o il richiedente asilo, ma il disagio che costoro creano agli italiani, e l'intellettuale iraniano non crea problemi al contrario delle 200 persone che sbarcano a Lampedusa, la stampa non si occupa di loro”.

“Il fatto di schiacciare il fenomeno migratorio sulla dimensione dello sbarco ha un impatto di tipo politico”, commenta al riguardo il professor Marco Binotto, tra i curato-

10. Ha di recente pubblicato *Iran. La rivoluzione on line*, Cult editore, 2010

ri della “Ricerca nazionale su immigrazione e asilo nei media italiani”¹¹. “Lo sbarco, l’orda, diventa icona delle migrazioni. Queste persone nei media non hanno storia, né che li precede né che segue. Sarebbe interessante raccontare cosa c’è prima e soprattutto come avviene l’integrazione sul territorio. Invece se ne parla solo a proposito dei fenomeni devianti. E si usa il registro della *pietas* solo se lo sbarco fallisce e c’è naufragio”.

Eppure, aggiunge Ahmad Rafat, ci sarebbe ampiamente bisogno di un tipo di comunicazione diversa su questi temi, perché “se uno racconta la storia di queste persone aiuta e prepara gli italiani ad accettarle. L’italiano che vede il rifugiato come qualcuno che ha bisogno della solidarietà del singolo cittadino o dello stato democratico è ben disposto ad accogliere. Se invece lo percepisce come una folla minacciosa, allora si chiude”. Lo scrittore riferisce l’esperienza fatta negli ultimi mesi: “Conosco italiani che hanno lasciato le seconde case a dei rifugiati, senza chiedere nulla per l’affitto, perché hanno incontrato la storia di una persona con nome e cognome e sono stati disposti a sostenerla. Sono gli stessi cittadini che però, leggendo un articolo sull’“invasione” di una zona costiera, immediatamente chiudono la porta di casa perché hanno paura”.

Le parole dello scrittore iraniano mettono in luce un passaggio importante che ha condizionato l’informazione su richiedenti asilo e rifugiati negli ultimi anni.

Dall’“uomo forte” al ‘povero cristo’

Se in passato, infatti, anche grazie a riuscite campagne informative di grandi organizzazioni umanitarie, nell’immaginario collettivo la figura del rifugiato veniva associata a quella di un individuo “forte”¹², oggi il richiedente asilo appare sempre più come persona debole, confusa con i migranti, spesso associata alla criminalità organizzata. A tutto questo ha contribuito sicuramente quella che Ahmad Rafat chiama “confusione legislativa”, cui si è aggiunta, nell’ultimo anno, la decisione, da parte del governo, di attuare i respingimenti in mare delle persone che cercano di arrivare sulle nostre coste. L’operazione è stata sanzionata dall’Alto Commissariato dell’Onu per i rifugiati¹³. Paradossalmente l’attenzione dei media, però, non si è con-

11. Cfr cap. 2

12. Nel 1998 l’Onu lanciò lo spot: “I rifugiati politici, un patrimonio” in cui si diceva: “Albert Einstein e Rudolf Nureyev, Nadia Comaneci e Henry Kissinger hanno nel loro passato qualcosa che gli accomuna: prima di diventare famosi sono stati tutti profughi”. La campagna di sensibilizzazione, intitolata “Flowers”, era stata trasmessa gratuitamente da Rai, Mediaset, e altre tv e radio.

13. “Il principio di non respingimento”, dichiarava da Ginevra in proposito il portavoce dell’Unhcr, Ron Redmond, “non conosce limitazione geografica e gli Stati sono obbligati a rispettare questo principio ovunque esercitano la loro giurisdizione, in alto mare incluso”. Secondo i dati dell’Unhcr, nel 2008 oltre il 75% di coloro giunti in Italia via mare ha fatto richiesta di asilo e al 50% di questi è stata concessa una forma di protezione internazionale. Più del 70% delle circa 31 mila domande d’asilo nel 2008 in Italia provenivano da persone sbarcate sulle coste meridionali del Paese. Cfr: comunicato stampa Unhcr, consultabile online: <http://www.unhcr.it/news/dir/26/view/551/forte-preoccupazione-dell-unhcr-per-il-rinvio-forzato-verso-la-libia-55100.html>

centrata tanto sulla denuncia dell'UNHCR, quanto piuttosto sull'attacco che la portavoce italiana dell'Organizzazione, Laura Boldrini, ha avuto da parte di alcuni esponenti del governo¹⁴. Insomma, se di rifugiati si è parlato per qualche giorno sui media italiani, senza confonderli con il resto del popolo dei migranti, ciò è stato dovuto alle polemiche che hanno contrassegnato il provvedimento¹⁵. Anche l'intervento della Chiesa cattolica¹⁶, sia attraverso il Pontificio consiglio per i migranti, sia attraverso la Cei, di rimbalzo ha messo in luce nell'opinione pubblica l'esistenza di un fetta di persone che ha un suo specifico rispetto alla categoria più generale dei migranti.

“Con le riprese degli sbarchi l'immagine dei volti, delle donne e dei bambini in qualche caso riuscivano a bucare lo schermo e a evocare un sentimento di pietas; oggi, con i respingimenti in mare, il cerchio si chiude: non vediamo, se non dall'alto, queste persone. Nella folla non distinguiamo i volti, la sofferenza. Abbiamo solo l'idea dell'invasione evitata”, dice il sociologo Marco Bruno, l'altro curatore della ricerca della Sapienza.

Le notizie in Italia riflettono in fondo una schizofrenia, dice Bruno: “I servizi sulla povertà o le guerre che affliggono i paesi da cui provengono i rifugiati sono ispirati dai toni della solidarietà, ma se le stesse persone che abbiamo visto morire in Africa provano a venire da noi allora il registro cambia, subentra la paura, la minaccia. Manca un ponte, il *trait de union* tra il colpo di stato in Nigeria e il rifugiato che arriva qui in cerca di asilo. Potrebbe lui stesso essere un ponte se lasciassimo parlare la sua storia. E invece, nel migliore dei casi, va dimenticata. Insomma, occorre un'informazione che faccia il suo mestiere. E questo diventa indispensabile soprattutto a livello locale, dove poi avviene l'integrazione del rifugiato con la comunità”.

14. “L'Alto Commissariato dell' Onu per i rifugiati conta come il due di picche, cioè un vero e proprio fico secco», aveva dichiarato il ministro della Difesa, Ignazio La Russa, che aveva aggiunto: “La signora Boldrini è disumana perché pretende che dei poveri disgraziati siano chiusi mesi e mesi in condizioni pessime. Forse la sua speranza è che una volta in Italia questi clandestini possano scappare dai centri”. Cfr http://quotidianonet.ilsole24ore.com/2009/05/16/178374-russa_unhcr_conta_nulla.shtml
15. Della cronaca di questi ultimi anni, della comunicazione e disinformazione fatta su rifugiati e richiedenti asilo, Laura Boldrini parla in *Tutti indietro* (Rizzoli, aprile 2010). Nel volume l'autrice descrive anche l'Italia che c'è ma non si vede perché oscurata dai mass media: dagli uomini che mettono a rischio la propria vita per salvare in mare i naufraghi partiti dalle coste africane, alle tante persone che nel rapporto quotidiano con immigrati e rifugiati realizzano un'integrazione vera e spontanea, gettando le basi per la società italiana del futuro.
16. Cfr Ansa, 19 maggio 2009: “Chiesa: no ai respingimenti”, consultabile online: <http://chiesanews.myblog.it/archive/2009/05/22/chiesa-no-ai-respingimenti.html>

Comunicazione sul territorio e in rete

A livello locale iniziative nel campo della comunicazione sull'argomento non mancano: per esempio nel 2008, per riflettere su come i media rappresentano l'immigrazione e la diversità, e su come sia possibile un giornalismo "diverso" nel raccontare la società in cui viviamo, il Comune di Bitonto e l'Arci di Bari, in collaborazione con l'Ordine dei giornalisti della Puglia, organizzarono un seminario di aggiornamento rivolto ai giornalisti e agli operatori dell'informazione pugliese, proprio sui temi del diritto d'asilo e dell'immigrazione. Il seminario si collocava fra le attività del progetto Meta, espressamente dedicato ad attività di comunicazione, diffusione di informazioni, scambio di buone prassi. L'obiettivo generale del progetto era quello di promuovere, migliorare e favorire la comunicazione e l'informazione sui richiedenti asilo e rifugiati, sostenendo una serie di attività di *mainstreaming* orizzontale e verticale. Nello stesso anno, che non a caso era dedicato al tema dell'intercultura, la Regione Campania proponeva una maratona dall'8 maggio al primo luglio dal tema: "Io accolgo un Rifugiato", con Seminari, convegni, mostre, concerti, film e documentari.

Gli esempi di buone prassi non mancano, come ricorda lo stesso SPRAR, che in una delle sue pubblicazioni¹⁷ segnala il *Centro multimediale Nelson Mandela* a Fidenza, che sull'argomento propone materiali audio video e testi in diverse lingue; oppure nel Comune di Marsala l'organizzazione di attività interculturali in varie scuole in cui sono coinvolti i rifugiati, e infine a Perugia l'attivazione di laboratori musicali come supporto per attività di educazione alla multiculturalità.

Molte di queste attività promosse in giro per l'Italia si servono di prodotti audiovisivi che o fanno capo a grandi produzioni e riescono ad aprire nell'opinione pubblica una finestra sul mondo dei rifugiati e richiedenti asilo (come nel caso di *Welcome*, il recente film di Philippe Lioret, che descrive la vicenda di un giovane curdo in Francia), oppure fanno parte di quei prodotti di nicchia che spesso raggiungono un target limitato di addetti ai lavori (come il documentario *Come un uomo sulla terra*, dedicato al calvario dei migranti che arrivano in Italia passando per la Libia)¹⁸, ma che poi soprattutto la rete provvede a diffondere.

È proprio la rete, infatti, a fare da moltiplicatore a campagne che poco più di dieci anni fa sarebbero passate sotto silenzio. Come indicano i risultati del sondaggio curato da Swg¹⁹ per Cittalia, internet viene riconosciuto come il luogo più ricco di informazioni sui rifugiati e richiedenti asilo. È in Rete, per esempio, che è possibile accedere a una serie di riviste di nicchia curate da persone immigrate.

Un giornale fatto da rifugiati era presente, fino a qualche anno fa, nel panorama dei periodici italiani: *Asylum post*, trimestrale realizzato dai richiedenti asilo e da rifugiati politici del Naga-har di Milano, che però ha poi smesso le pubblicazioni. Il tema dell'asilo, comunque, viene trattato dalla marea di fogli curati da cittadini immigrati.

17. Consultabile

online:
http://www.serviziocentrale.it/pdf/BuonaPrassi/SPRAR_Activita_di_sensibilizzazione_comunicazione.pdf

18. Informazioni sul documentario sono reperibili on line: *Come un uomo sulla terra*. [blogspot.com](http://comeunomosullaterra.blogspot.com)

Tra gli ultimi nati si segnala *Mixa, il magazine dell'Italia multietnica*, nato a Bologna, che dopo il lancio in rete sta varando il primo numero cartaceo (www.mixamag.it/) o *El Ghibli*, rivista on line di letteratura delle migrazioni su cui si ritrovano le firme di alcuni giornalisti rifugiati (www.el-ghibli.provincia.bologna.it/) e le indicazioni di alcuni siti, organismi e associazioni che curano i temi dell'asilo, dell'intercultura e delle migrazioni in generale (www.el-ghibli.provincia.bologna.it/index.php?id=6&sezione=2). Da segnalare anche il sito dei giornalisti per la libertà, che riporta informazioni sui colleghi rifugiati o perseguitati nel mondo (www.isfreedom.org/).

Anche il mondo della radio lascia ampio spazi alle voci e soprattutto alla musica migrante, da Radio Asterisco (www.asteriscoradio.it) a Onde Migranti (www.ondemigranti.net) a tutta una serie di emittenti che in rete hanno trovato casa.

In questo senso il ruolo di Ong e associazioni, e a volte delle amministrazioni locali, è fondamentale per il supporto a iniziative culturali nel campo della comunicazione. Basta consultare il sito del Cospe (Cooperazione e sviluppo paesi emergenti – www.cospe.it/italiano/index.php), per verificare le centinaia di iniziative in corso al riguardo. Tra queste va segnalata la traduzione in italiano del “*Diversity tool it*”, una guida sulla diversità culturale nei programmi di informazione del servizio televisivo pubblico realizzata dall’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali, e sviluppata da un gruppo di lavoro che riunisce rappresentanti di aziende del servizio pubblico radiotelevisivo e Ong, quale strumento utile per la formazione del personale delle emittenti sui temi della diversità.

Se la scuola diventa ponte

Un altro campo fondamentale della comunicazione per la costruzione di una società interculturale e accogliente è la scuola, come segnala l’Unione europea. È in questo ambito che sono mirati alcuni progetti su cui associazioni, Ong e volontari lavorano da anni. Un esempio è l’attività promossa nelle scuole dal Centro Astalli²⁰, che si occupa nello specifico proprio di rifugiati e richiedenti asilo. Il Centro da ormai diversi anni propone ai ragazzi di medie e superiori diversi progetti. Tra questi, segnaliamo “*Finestre–Storie di rifugiati*”, un programma che vuole favorire la riflessione, in un pubblico soprattutto di giovani e studenti, sul tema dell’esilio, in particolare attraverso il contatto diretto con rifugiati e l’ascolto delle loro storie di vita. “La nostra speranza è che quanti sono ‘toccati’ dal nostro progetto scoprano non solo chi sono i rifugiati e cosa si fa o non si fa per loro sul piano nazionale e sovranazionale, ma soprattutto scoprano anche quanto un rifugiato ha da dire. Vogliamo contribuire a creare dei canali e delle formule di comunicazione che facciano passare i rifugiati da destinatari di servizi a

20. L’Associazione Centro Astalli, sede italiana del *Jesuit Refugee Service*, ha iniziato la sua attività nel 1981, dopo la fondazione del Servizio dei Gesuiti per i Rifugiati a opera di P. Pedro Arrupe, allora Superiore generale dei Gesuiti. Considerando nell’insieme le sue differenti sedi territoriali – Roma, Vicenza, Catania e Palermo – il Centro Astalli vede ogni anno accedere ai propri servizi circa 20.000 persone. Per informazioni: <http://www.centroastalli.it>

protagonisti di un'offerta culturale. L'intento è quello di contribuire a facilitare la comunicazione tra chi è cittadino, da sempre e con poco sforzo, e chi con dolore scopre di non avere più un paese di origine e con fatica cerca quale deve essere la sua collocazione nel nostro", dichiara Donatella Parisi, responsabile del progetto.

Indovina chi viene a scuola

La proposta è nel titolo: *Nei panni dei rifugiati*. Così il Centro Astalli ha chiamato il sussidio rivolto agli studenti delle scuole superiori delle città italiane in cui l'Associazione è presente. Provare a indossare i vestiti, ad assumere il punto di vista di chi fugge dalla propria terra e dalle proprie radici. Il testo nasce nell'ambito del progetto "Finestre" e presenta un percorso a schede su otto argomenti (guerre e persecuzioni; diritti umani; diritto d'asilo; donne rifugiate; bambini rifugiati; rifugiati in Italia; rifugiati celebri; società interculturale). Ogni scheda propone: una breve introduzione sull'argomento, alcune storie di rifugiati, un'antologia di brani, canzoni, poesie sul tema, l'indicazione di libri e siti internet per approfondire. Riporta inoltre giochi, attività, iniziative da fare in classe o con i propri amici. Le singole scuole o singole classi possono prevedere uno o più incontri sui temi proposti dal progetto. Ogni incontro prevede un lavoro previo di raccordo con i docenti, per calibrare il lavoro alle esigenze del piano didattico in cui è inserito il progetto; una introduzione sul tema del diritto d'asilo (a cura di un animatore, inviato dalla Fondazione Astalli); l'utilizzo delle schede didattiche contenute nel sussidio predisposto; l'ascolto e il confronto con un rifugiato.

Per informazioni: www.centroastalli.it/nei-panni-dei-rifugiat.310.0.html

Le scuole che seguono gli incontri promossi dal Centro Astalli possono anche partecipare al concorso "La scrittura non va in esilio", per il quale i ragazzi si cimentano nella stesura di un racconto che affronti un tema a scelta tra il diritto di asilo, l'immigrazione, il dialogo interreligioso, la società interculturale. Una giuria sceglie i racconti migliori. "Negli anni la scrittura dei testi ci ha confermati nella opportunità della strada e del metodo seguito", aggiunge Parisi. "*We will let their lives speak*": come dice un proverbio quacchero, il modo più efficace per parlare dei rifugiati è far parlare le loro vite, dare la parola alle esperienze. I numeri, le statistiche, i sussidi didattici aiutano a quantificare l'orrore e la stupidità. Ma il cuore del progetto consiste nell'incontro diretto con chi ha vissuto sulla propria pelle l'esperienza dell'esilio. Un incontro capace di scardinare tanti pregiudizi e luoghi comuni".

4

Notizie rifugiate.

La storia di Abdelazim Ali Adam Koko

Azim di tornare in Sudan, per il momento, non ne vuole sentire neanche parlare. “Anche se il regime non è più quello da cui sono scappato, so che comunque sono in una lista di persone segnalate. Se scoppia qualche rivolta, se ci sono problemi, sono il primo a essere preso di mira”.

Abdelazim Ali Adam Koko, 46 anni, sposato, padre di una bimba e un maschietto, oggi è un trentino a tutti gli effetti. Fa il giornalista e lavora nell'accoglienza ai rifugiati.

La sua è una storia fortunata, rispetto a quelle di altri che come lui sono scappati dalla guerra, dalle persecuzioni politiche o etniche. “Ho scelto questo lavoro anche perché sono passato per la stessa situazione di quelli che arrivano qui. Capisco la loro disperazione, so cosa vuol dire scappare all'improvviso, da solo, senza nulla”. I curdi, i liberiani o gli iraniani, i congolesi o gli eritrei che varcano la soglia del Centro Astalli di Trento, sono ben impressionati dalla presenza di questo giovane africano alto, elegante nel portamento come solo gli uomini e le donne della Nubia sanno essere, dalle mille risorse linguistiche. Arabo, italiano, inglese e... serbo croato. Già, perché i suoi primi 40 anni Azim li ha vissuti tra il Sudan, la ex Jugoslavia e l'Italia.

“Sono nato a Malakal, nel sud, quinto di dieci figli. Mio padre faceva il muratore, siamo una famiglia musulmana. Quando avevo sei anni ci siamo trasferiti nella capitale, a Khartoum, ma per le vacanze tornavamo giù. Poi, nell'83, al sud è scoppiata la guerra e non ci siamo più mossi. Solo mia madre, una donna coraggiosa, ha continuato ad attraversare le zone di guerra per andare a trovare i parenti”.

Azim parla della sua terra che dal 1955 al '74 è stata insanguinata da una guerra civile chiusasi con il Trattato di Addis Abeba e poi riscoppiata “perché il presidente ha imposto la legge islamica a tutto il paese”. La società si divide, nasce una forte opposizione sotterranea e nelle scuole gli studenti danno vita a movimenti di protesta. Azim entra nel Fronte nazionale democratico. “Di notte facevamo approfondimento politico, leggevamo la stampa, fotocopiavamo articoli e libri”, ricorda. “Ero l'unico a parlare di politica in famiglia, ma fuori di casa tenevo la bocca chiusa, non andavo in giro a fare propaganda. Avevo paura perché alcuni amici erano stati imprigionati e torturati”. Mentre studia Scienze politiche, negli anni '80, Azim vince una borsa di studio per la Facoltà di giornalismo di Belgrado. Impara così anche il serbo croato. Resta nella ex Jugoslavia come interprete presso l'ambasciata della repubblica dello Yemen, scrive qualche articolo sulla situazione del suo paese, poi nel '92 ritorna in Sudan.

All'aeroporto, ad attenderlo, trova il fratello, ma anche la polizia. “Avevano letto i miei servizi sul Sudan. E mi hanno accolto come se fossi un terrorista che ritornava per fare un colpo di stato”, ricorda Azim. Lo mettono in macchina, lo bendano e lo traspor-

tano in una “casa fantasma”. “I prigionieri politici non stavano nelle prigioni regolari, perché il regime temeva i controlli delle organizzazioni umanitarie. Li mettevano in queste case isolate, dove non hai la possibilità di comunicare con nessuno. Ne avevo sentito parlare e sapevo che quelli da eliminare venivano torturati con l’elettricità. Ero terrorizzato”.

Nella stanza dove Azim viene scaricato ci sono altri nove uomini, tra i 25 e i 30 anni, due islamici e il resto appartenenti al fronte democratico. “Ci davano acqua sporca, carne putrefatta, eravamo sdraiati per terra, al buio, con il timore degli scorpioni, in attesa degli interrogatori. Tra noi comunicavamo, anche se la polizia cercava di metterci gli uni contro gli altri, per avere informazioni e spingerci a fare la spia”. Azim non riceve torture fisiche, ma resta per 40 giorni in quella stanza, al buio. La famiglia sa più o meno in che situazione si trovi, anche se ufficialmente non riceve nessuna comunicazione. “In Sudan sempre si sa come vanno a finire queste cose. Conoscevo tanta gente impiegata per il governo, qualcuno aveva informato i miei: si tratta anche di persone non cattive, che lavoravano per mantenere la famiglia”, ricorda Azim. Quando viene liberato, gli impongono l’obbligo di presentarsi due volte al giorno alla polizia. “Non avevo più nessuna prospettiva di lavoro. Come giornalista ero bruciato, ero sulla lista nera. Dopo un anno ho deciso di scappare”. Raggiunge Port Sudan e aspetta due settimane, chiedendo un passaggio alla prima nave disponibile.

Il 13 gennaio del ’94 un cargo commerciale diretto a Napoli lo imbarca. Per mille dollari trova posto nella stiva, accanto agli scatoloni e ad altre venti persone. Tredici giorni di viaggio al chiuso, per lasciare la patria, la terra dove aveva immaginato il suo futuro, gli affetti e gli amici. L’arrivo in Italia, la richiesta di asilo, l’incontro con le strutture di accoglienza per rifugiati, come il Centro Astalli dei gesuiti a Roma, e vari lavoretti sporadici: l’aiuto agli automobilisti che fanno benzina al self-service “per me era un lavoro, guadagnavo tra le 700-800mila lire al mese”; la vendita dei giornali ai semafori; l’insegnante di inglese presso la scuola libica di Roma; il mediatore culturale, che gli permette di conoscere l’attuale moglie, anche lei sudanese; e poi l’offerta di un contratto stabile, presso il Centro Arrupe di Astalli, che accoglie famiglie di rifugiati. Nel frattempo ottiene il permesso di soggiorno per motivi di lavoro, mentre la richiesta di asilo, per il riconoscimento dello status di rifugiato, viene respinta dalla commissione esaminatrice dopo un colloquio di appena tre minuti. “È stato terribile. Non ho avuto neanche il tempo di spiegare qual è il mio popolo, qual è la situazione dei Nuba... e sono andato via. Ho fatto ricorso e nel frattempo ho continuato a lavorare e a costruire la mia famiglia qui in Italia. Anche se il mio paese resta il Sudan. Con la sanatoria del ’96 ho ottenuto un regolare permesso di soggiorno”.

Da Roma, dove lavorava come operatore, il Centro Astalli gli chiede di andare a dirigere la neonata struttura di accoglienza di Trento, presso Villa sant’Ignazio. E così con moglie e figli Azim si trasferisce. “E oggi ho anche ripreso la mia antica passione per il giornalismo”. Attualmente fa parte della redazione della pubblicazione del Centro Informativo per l’Immigrazione in Trentino (Cinformi), che comprende una rivista bimestrale e un TG WEB, che va in onda sulla TV locale TCA-TNN, condotto in varie lingue (arabo, inglese, francese, rumeno ed italiano). Da aprile 2010 con-

duce la trasmissione radiofonica “Trentino più” su Radio Studio Sette. Azim dice di ritenere importante il fatto di creare “redazioni miste, con giornalisti autoctoni e giornalisti appartenenti a diverse culture mondiali, proprio per approfittare di questa ricchezza culturale, e per avere una visione aperta ai problemi sociali e culturali contemporanei”.

Riconosce che a differenza di altri paesi l'Italia non risulta appetibile per un giornalista rifugiato: “I giornalisti in fuga a causa della mancanza di libertà di stampa nel paese di origine evitano l'Italia, soprattutto per le difficoltà linguistiche. Il giornalista rifugiato preferisce, sempre, arrivare in un paese nel quale conosce la lingua, semplicemente per poter lavorare già da subito. Gli africani francofoni scelgono la Francia oppure un altro paese dove il francese è la lingua ufficiale, come gli anglofoni scelgono il Regno Unito, gli Stati Uniti, il Canada o l'Australia. Sono molto pochi i giornalisti rifugiati che si sono fermati in Italia dopo aver presentato una domanda di protezione internazionale”. Chi sceglie di fermarsi da noi sa che “l'inserimento nel mondo del lavoro è un processo molto difficile. In Italia sono tantissimi gli immigrati molto qualificati che svolgono vari mansioni di basso livello”.

Quanto alla comunicazione pubblica sui rifugiati, Azim la ritiene “molto precaria, saltuaria. le notizie bisogna andare a cercarle, perché a differenza di altri argomenti non arriva nulla di specifico”. Azim ritiene che per migliorare bisognerebbe “cambiare il linguaggio giornalistico sull'immigrazione in generale. I mass media italiani devono comunicare meglio sui problemi mondiali, avere il coraggio di fare un giornalismo responsabile e impegnarsi di più nella sensibilizzazione per contribuire all'accettazione del fatto che l'Italia sta cambiando, ed è ormai una società multiculturale”.

La Casa dei giornalisti a Parigi

Una Casa per giornalisti rifugiati: a Bobigny, alla periferia di Parigi, dal maggio 2002, è nato uno spazio per accogliere reporter e intellettuali che, per i loro scritti, sono stati costretti a fuggire dai loro paesi²¹.

L'idea da cui la casa nasce è semplice: una necessaria solidarietà tra coloro che esercitano la loro professione liberamente e quanti sono perseguitati per fare esattamente lo stesso lavoro. “Come è possibile accettare che giornalisti coraggiosi, che fuggono da morte o dal carcere, debbano essere dimenticati da tutti quando arrivano in Francia? Alcuni giornalisti, che portano ancora le cicatrici delle torture fisiche e psicologiche subite, sono ridotti ad avere per casa un locale pubblico, a dormire su una panchina... i più fortunati occupano un divano in un appartamento dove hanno trovato una sistemazione di fortuna”: partendo da queste considerazioni, i media francesi si sono mobilitati per porre fine a questa situazione e hanno finanziato la nascita della Casa dei giornalisti, con l'aiuto del Fondo europeo per i rifugiati. Un'analogia iniziativa sta prendendo piede anche a Londra²².

21. Consultabile on line: <http://www.maisondesjournalistes.org/presentation.php>

22. Consultabile online: <http://www.bristolnuj.org.uk/2009/11/16/ejn-steps-up-safe-house-plan-for-exiled-journalists/>

Appendice

“Sopravviveranno i più forti”²³

di **Ilaria Guidoni**

Liceo Classico Dante Alighieri di Roma

Villaggio di Kyondo, Congo

Erano le tre del mattino. Dalmar sulla sua brandina stava ancora dormendo. Era stanco, veramente stanco. Aveva 15 anni. Era diventato “l'uomo di casa” dopo che suo padre, il buon vecchio Baba, era stato ucciso quando aveva cercato di difendere la moglie, Azera, madre di Dalmar, dall'aggressione di un uomo che veniva da un villaggio vicino, raziato da un raid. Evidentemente era uno degli autori di quell'atto criminale che si era attardato a seminare il terrore tra la gente. E si era voluto divertire con sua madre. Così era morto Baba. Ed era nata Afya, la sorellina di Dalmar. Era ancora una neonata in fasce. Da allora erano stati allontanati da tutti: una famiglia senza un padre, una figlia bastarda. Da quel giorno, una famiglia sulle spalle di Dalmar. Improvvisamente sentì le urla. Uscì fuori: una capanna stava andando in fiamme, la gente correva. Dietro il fumo, tra la folla impazzita, scorse uomini armati: a tracolla, un fucile alto almeno quanto la gamba di Dalmar. Sparavano. E la gente urlava. Poi una violenta botta dietro la nuca. E tutto divenne buio.

“Alzati, bastardo!” Qualcuno lo prendeva a schiaffi. Cosa era successo? Un lancinante dolore quasi lo stordì. E allora ricordò. Si portò una mano sulla nuca: aveva i capelli sporchi di sangue. Dalmar obbedì. Gli girava la testa, davanti agli occhi vedeva chiazze colorate. Ristabilitosi, osservò lo spettacolo che aveva davanti: una fila interminabile di bambini, ragazzi della sua età. Li conosceva.

Mentre li osservava, un uomo gli fermò i polsi con una corda, e lo stratonò verso la fila, legandolo agli altri. Cominciarono a camminare, ma lui si bloccò. Erano tutti morti lì al villaggio. Li avevano ammazzati tutti. Erano lì, buttati dove capitava, nella polvere. Allora urlò: “Mamma! Dove è mia madre! Afya!” ma lo zittirono subito con un colpo sulla schiena. Cadde in ginocchio, venne rialzato a forza. E allora le vide. Sua madre era riversa a terra, il sangue le colorava la veste di un rosso acceso. Tra le braccia aveva ancora Afya. Erano morte.

TRA LE MILIZIE

Era ormai sera. Amina stava lavando i panni nel lavatoio comune dell'accampamento. Una specie di capanna fatta di lamiere; lo chiamavano “lavatoio” perché lì le ra-

23. Questo racconto è stato premiato nell'ambito del concorso “La scrittura non va in esilio” – edizione 2008/09. Il testo è consultabile sul sito <http://www.centroastalli.it/vincitori-edizione-200.408.0.html>

gazze e le donne andavano a lavare i panni, gli stracci che indossavano i soldati. Odiava quella capanna traballante, le grandi bacinelle d'acqua e tutta la gente che andava e veniva. L'atmosfera era soffocante, era uno spazio troppo piccolo. Si sistemò i capelli ricci, tenuti fermi da una bandana rossa.

Improvvisamente sentì le urla sguaiate dei soldati: "Forza, gente, sono arrivati i rinforzi!". Amina uscì e fu spettatrice di una scena ormai usuale: una fila di ragazzi e bambini che camminavano stremati. Qualcuno si era buttato a terra, qualcun altro era ferito, piangevano. "Ehi tu, rientra subito nel lavatoio oppure ti tolgo anche la razione di cena!" la riprese un soldato. "E quando hai finito, muoviti in infermeria a reggere il moccolo a questi bastardi pappamolle", disse ridendo.

La luna era sopra di loro, testimone della loro disperazione. Dalmar era steso per terra, nella polvere, i piedi sanguinanti, i polsi piagati. Gli altri ragazzi erano nelle stesse condizioni, se non messi peggio. I bambini piangevano. Chiamavano la mamma. Qualche minuto dopo arrivarono degli uomini con un fucile a tracolla, gli stessi che avevano raso al suolo il suo villaggio. Non ci pensò nemmeno un minuto, si aggrappò alle ginocchia di uno di loro, lo tirò per i vestiti, gridando: "Le avete ammazzate, brutti bastardi, per..." ma non riuscì a finire la frase, gli arrivò un calcio sulla bocca che gli spaccò il labbro, poi qualcuno lo prese per il colletto della lurida camicia e lo trascinò via.

Amina aveva finito il suo turno. L'avevano spedita in infermeria. Lì, qualche letto addossato alle pareti, e al centro della sala le persone meno gravi erano stese per terra. Da dove cominciare? Bella domanda... poi lo vide. Era lì, appoggiato alla parete, la testa ciondolante, cercava di fermare il sangue che gli usciva dal labbro. Indossava una camicia lurida, aveva dei pantaloni strappati in più punti, era scalzo e i piedi erano ricoperti di piaghe, così come i polsi. Allora gli si avvicinò.

Dalmar stava a testa china. Vedeva dei piedi che si avvicinavano, ma non ci fece caso. Pensava solo a loro, alla sua famiglia perduta. Non trovava sollievo nemmeno nelle lacrime. Poi qualcuno gli poggiò una mano sulla spalla, un'altra gli tirò su il mento. Si trovò a guardare il suo viso riflesso in due grandi occhi neri dalle lunghe ciglia. Le sopracciglia nere erano aggrottate: gli occhi si concentravano sul suo labbro spaccato. Dalmar allora capì che lei era venuta ad aiutarlo. Lasciò da parte la diffidenza, davanti a quei due occhi non poteva fare altro: gli ricordavano quelli di sua madre. Lei invece era una ragazza poco più piccola di lui, portava una bandana rossa che le teneva fermi i capelli ricci e indossava un vestito leggero che le arrivava sotto le ginocchia, rovinato e lurido: forse prima era bianco. Si inchinò, prese un panno, lo bagnò e lo passò sul labbro di Dalmar. "Ahi" fece lui. "Scusami, ho quasi fatto", rispose lei. Poi gli lavò anche i polsi e i piedi e provò ad alleviargli il dolore dietro la nuca con un bendaggio. Poi raccolse le sue cose. Si stava per alzare quando Dalmar la prese per un polso. "Grazie" mormorò. "Di niente! Come ti chiami?" chiese lei. "Dalmar. Tu?" "Io sono Amina, piacere". Poi si sedette accanto a lui e cominciarono a parlare. "Di dove sei?" chiese Amina. "Del villaggio di Kyondo. Tu?", fece Dalmar. "Io non me lo ricordo". La stava guardando, aveva uno sguardo tristissimo, quando improvvisamente un soldato la prese per i capelli e le urlò: "Che fai, sgualdrina, non sei qui per farti una chiacchierata, ti ho detto di badare a questi qui. Muoviti!" e la sospinse verso gli altri ragazzi feriti.

Era notte. Amina era stesa sulla sua stuoia insieme alle compagne. Lo voleva rivedere. Non sapeva perché, ma qualcosa in lui la attirava. Voleva saperne di più. Poi le era sembrato gentile. Sì, sarebbe andata a trovarlo. Era in quell'accampamento da molto tempo, sapeva dove avevano sbattuto quei poveri ragazzi. Allora si avviò, nel buio della notte, consapevole del pericolo che stava correndo: se solo se ne fossero accorti...

Qualcuno entrò nella catapecchia dove lo avevano portato. Dalmar se ne accorse, era ancora sveglio, non riusciva a dormire, il pavimento era troppo scomodo. "Ciao", sussurrò qualcuno. Si girò di scatto: era lei, Amina. "Perché sei qui? Penso che se ti beccano passeremo dei guai!". "Se cominci ad abbassare la voce siamo già a buon punto, no?", lo ammonì lei. "Volevo solo parlare un pochino. Mi sembravi abbastanza spaesato, e poi io qui non posso parlare con nessuno, se non di nascosto". Dalmar cercò di fare la parte dell'uomo impavido: "Io sto benissimo. Mi adatterò". "Sì, certo", scherzò Amina, "dai dimmi un po' di te". Dalmar le raccontò la sua storia. Poi le chiese: "E tu?".

Amina non lo aveva mai detto a nessuno, ma quel ragazzo le ispirava fiducia. Allora cominciò: "Ho 13 anni. Quando ne avevo circa cinque, sono venuti dei soldati armati e hanno minacciato di radere al suolo il mio villaggio se avessero impedito loro di prelevare ragazzi e bambini per servire le milizie. E così sono finita qui". Dalmar e Amina si vedevano ormai tutte le notti. Era sempre lei a raggiungerlo perché Dalmar ancora non conosceva bene il posto. Parlavano, qualche volta addirittura ridevano, si raccontavano le loro giornate. Amina doveva lavare i panni, cucirne di nuovi, badare ai nuovi arrivati, curarli, cucinare. Dalmar, invece, veniva addestrato: il primo giorno dopo il suo arrivo, gli avevano dato una divisa e un fucile. Uno di quei fucili che tanto lo terrorizzavano. Doveva imparare a mirare e a centrare il bersaglio. Gli insegnavano a fare la guerra. "Non mi piace, non voglio uccidere nessuno", diceva spesso, "Amina, scappiamo insieme, andiamocene da questo posto". Lei rideva: "Sapessi quante volte ci ho provato...". Dalmar si era innamorato. Perduto. Si disperava se una sera Amina non riusciva a raggiungerlo, aveva paura che le fosse successo qualcosa. Poi, la mattina dopo, scopriva che c'era stato solo un imprevisto. Una sera stavano parlando, avevano la schiena appoggiata al muro. Amina era triste, lo vedeva. "Cosa hai?". "Non ce la faccio più a stare in questo posto! I soldati mi danno fastidio, mi trattano come una sgualdrina, sto sempre a sgobbare, tu tra poco sarai costretto ad ammazzare la gente, e se ti succede qualcosa...". Non riuscì a finire la frase, semplicemente si zittì quando Dalmar posò le labbra sulle sue. "Oggi scenderete in campo. Siete stati addestrati a sufficienza. Sopravviveranno i più forti". Per Dalmar quelle parole furono come un pugno nello stomaco: era ancora immerso nei dolci ricordi della sera prima, preso da quel bacio che aveva fatto imbarazzare tutti e due. Ma ne era valsa la pena. Anche lei gli voleva bene. E adesso? Se fosse morto non l'avrebbe più rivista.

Alla sera ritornarono. Amina si precipitò fuori. I soldati urlavano: "Sì, li abbiamo fatti fuori!". Avevano vinto. I novelli avevano lo sguardo terrorizzato. "Dalmar... Dalmar! Dalmar dove sei!" gridò lei. "Zitta donna, il tuo amichetto si è cacato sotto, non voleva sparare. Ha fatto la fine che si meritava". Tra le lacrime, Amina sperava ancora di vederlo nella fila dei ragazzi. Ma era finita. Dalmar non c'era. Oggi Amina è una

cittadina italiana. Dopo la morte di Dalmar ha deciso di dare una svolta alla propria vita. Si è imbarcata con un gruppo di clandestini ed è arrivata nel nostro Paese, è riuscita ad ottenere lo status di rifugiata e, dopo cinque anni, la cittadinanza. Pensa spesso al suo paese, a Dalmar. Un giorno lui le aveva detto: “Amina, scappiamo insieme, andiamocene da questo posto”. E lei ci è riuscita!

Bibliografia essenziale

- AA.VV. *Parole Migranti. Immigrazione, lavoro, discriminazione. Analisi lessico testuale di articoli di quotidiani italiani*, realizzata nell'ambito dell'Iniziativa comunitaria Equal II Fase, progetto "Pane e denti—possibilità e strumenti", cofinanziato dal Fondo sociale europeo, 2007
- Marco Binotto e Valentina Martano, *Fuori Luogo. L'immigrazione e i media italiani*, Luigi Pellegrini Editore, 2004
- Marco Binotto, Marco Bruno, Valeria Lai, *Ricerca nazionale su immigrazione e asilo nei media italiani*, Facoltà di Scienze della Comunicazione Università Sapienza, Roma, 2009
- Laura Boldrini, *Tutti indietro*, Rizzoli, 2010
- European Broadcasting Union (EBU) – Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti (COSPE), *Diversità tool it. Guida sulla diversità culturale nei programmi di informazione del servizio televisivo pubblico*, 2009
- SWG, *Io e gli altri: i giovani italiani nel vortice dei cambiamenti*, realizzata per conto della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, febbraio 2010

FOCUS

**I minori richiedenti asilo e rifugiati
non accompagnati: opportunità
e ostacoli nei processi di integrazione**

5

1

La realtà dei minori stranieri non accompagnati (MSNA)

Nelle pagine che seguono si approfondirà la condizione dei minori che giungono in Italia per richiedere asilo non accompagnati dai genitori. Saranno analizzati i dati, il quadro normativo e, in particolare, l'intervento della rete dei servizi territoriali, con l'obiettivo di individuare i punti di forza e gli ostacoli al processo di integrazione. Un particolare approfondimento riguarderà i minori di nazionalità afgana i quali rappresentano attualmente il gruppo maggioritario tra i minori richiedenti asilo che giungono in Italia.

Per introdurre il tema, è necessario in primo luogo allargare lo sguardo alla problematica, più ampia, dei minori stranieri non accompagnati che giungono ogni anno in Italia.

I minori stranieri non accompagnati (MSNA)

La definizione di *minori non accompagnati* comunemente utilizzata è quella specificata nell'art.2 della Direttiva Europea 2001/55/EC: *i cittadini di paesi terzi o gli apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile per essi in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono lasciati senza accompagnamento una volta entrati nel territorio degli Stati membri*¹. Rientrano quindi in tale categoria, non solo i minori completamente soli sul territorio nazionale, ma anche tutti coloro che vivono con adulti che non siano i genitori o, in base ad un provvedimento formale, i tutori o gli affidatari. Restano esclusi e non vengono considerati nella presente analisi, i minori stranieri non accompagnati provenienti da paesi dell'Unione Europea.

Il numero di questi ultimi è un dato non trascurabile, in considerazione dei minori provenienti dai paesi neo comunitari, non più conteggiati in questa categoria. Caso esemplificativo è quello dei minori rumeni che, nel 2006 ultimo anno in cui sono stati conteggiati, rappresentavano un terzo degli MSNA totali presenti in Italia.

La principale fonte informativa relativa alla presenza dei minori non accompagnati sul territorio nazionale è il **Comitato per i Minori Stranieri**, che è l'organismo interministeriale appositamente istituito con D.P.C.M. del 9 dicembre 1999, n. 535, al fine di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori ammessi temporaneamente

1. La definizione contenuta nella normativa italiana fa riferimento al D.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535, art.1, comma 2.

sul territorio, cooperare con le amministrazioni interessate, accertare lo status di minore straniero non accompagnato, disporre l'eventuale adozione del provvedimento di rimpatrio assistito e, infine, istituire una banca dati al fine di censire i minori stranieri presenti su territorio.

Altra importante fonte informativa è rappresentata dall'indagine nazionale che il Dipartimento Immigrazione dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) promuove da più di cinque anni per raccogliere gli elementi e i dati nel campo della presa in carico e dei percorsi di integrazione offerti ai MSNA dai Comuni.

I MSNA sono una categoria molto particolare e specifica dei Minori Stranieri in Italia. Nella Tabella n. 1 vengono ripresi i dati – rilevati in Italia negli ultimi anni (2000-2008) – dei Minori Stranieri (MS, *fonte: ISTAT*) e dei Minori Stranieri Non Accompaniati (MSNA, *fonte: Comitato per i Minori Stranieri*).

Tab. 1 Minori stranieri residenti e minori stranieri non accompagnati in Italia (anni 2000-2008, dati assoluti e relativi)						
	Minori Stranieri (MS)			Minori stranieri non accompagnati (MSNA)		
	Residenti	% su Tot Stranieri	Tasso di incremento	Registrati	% su MS	Tasso di incremento
2000	277.976	19,0%		8.307	3,0%	
2001	284.224	21,3%	2,2%	8.146	2,9%	-1,9%
2002	353.139	22,8%	24,2%	7.040	2,0%	-13,6%
2003	412.432	20,7%	16,8%	8.194	2,0%	16,4%
2004	501.792	20,9%	21,7%	8.100	1,6%	-1,1%
2005	585.496	21,9%	16,7%	7.583	1,3%	-6,4%
2006	665.625	22,6%	13,7%	6.453	1,0%	-14,9%
2007	767.060	22,3%	15,2%	7.548*	1,0%	17,0%
2008	862.453	22,2%	12,4%	7.797*	0,9%	3,3%

* inclusi minori neocomunitari
Fonte: elaborazione Cittalia su dati ISTAT e Comitato per i Minori Stranieri (anno 2010)

Dalla lettura dei dati del Comitato, emerge che, nel 2009, i minori stranieri non accompagnati in Italia sono per il 91% dei casi appartenenti al genere maschile; per il 73%, non sono identificati con un documento riconosciuto dalle autorità competenti; per metà, appartengono alla classe di età dei diciassetenni che, insieme a quella dei sedicenni, raggiunge oltre il 75% del totale dei MSNA.

Questi minori provengono da 73 diversi paesi ma si concentrano per più dell'80% dei casi tra i primi dieci per importanza numerica: in ordine, Marocco, Egitto, Afghanistan, Albania, Palestina, Eritrea, Somalia, Serbia, Nigeria, Bangladesh.

Per l'anno 2009, i dati del comitato per i minori stranieri registrano 5.984 minori segnalati, un numero in flessione rispetto agli anni precedenti (nel 2008 erano 7.797). I minori non accompagnati presi in carico o contattati dai servizi ricalcano naturalmente l'identikit tracciato in precedenza più in generale sui MSNA. Appartengono al genere maschile nel 90% dei casi e per metà alla classe di età dei diciassetenni. Anche nella distribuzione per Paesi di provenienza, viene calcolata in grande crescita la presenza dei minori afgani, così come quella dei minori provenienti dai paesi africani in conflitto o vulnerabili quali la Nigeria, la Somalia, l'Eritrea, ai quali si aggiungono i minori egiziani.

Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MSNARA)

Con l'espressione Minore Straniero Non Accompagnato Richiedente Asilo (MSNARA) si intende *il minore presente sul territorio dello Stato che, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori dal suo Paese di origine e non potendo, o non volendo, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese², richiede il riconoscimento dello status di rifugiato³.*

I dati ufficiali sul numero dei MSNARA vengono ricavati, senza ulteriori dettagli informativi, dalla Commissione Nazionale per il diritto d'Asilo che rileva il numero di domande di Asilo esaminate dalle Commissioni Territoriali competenti. Anche i dati sui MSNARA presi in carico dagli Enti locali, così come per i MSNA, vengono estratti dalla banca dati del Ministero dell'Interno.

Negli ultimi anni, fino al 2008, si è assistito ad un andamento generale crescente delle richieste d'Asilo in Italia. Come mostra la tabella 2, tra il 2005 e il 2008, il numero di domande valutate dalle Commissioni Territoriali ha subito un aumento significativo passando da 9.346 a 30.324. Di queste, nel 2008, circa l'1% viene rappresentata da domande presentate da MSNA.

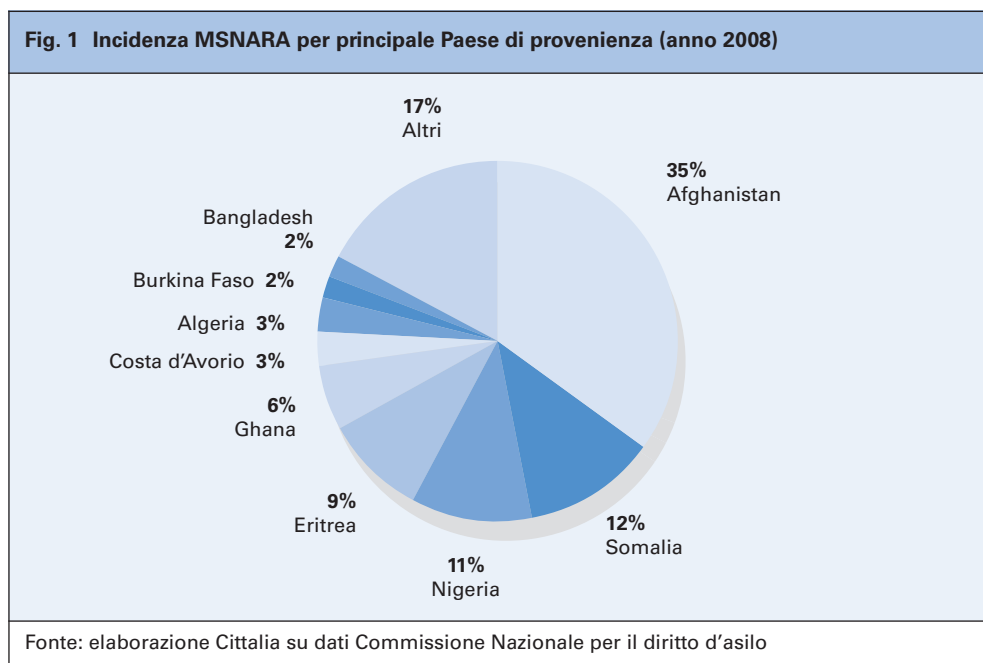
2. Vedi Art.1 della *Convenzione sullo status dei rifugiati* (1951).

3. Vedi Art. 2 della *Direttiva 2004/83/CE recante le norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.*

Tab. 2 Domande di Asilo in Italia (anni 2005-2008, dati assoluti e relativi)					
Anno	Totale domande di Asilo in Italia		Domande di Asilo di Minori stranieri non accompagnati		
	Totale	Tasso di incremento	Minori	% su SRA	Tasso di incremento
2005	9.346		102	1,09%	
2006	10.348	10,70%	251	2,43%	146,10%
2007	14.053	35,80%	295	2,10%	17,50%
2008	30.324	115,78%	573	1,89%	94,24%

Fonte: elaborazione Cittalia su dati UNHCR e Commissione Nazionale per il diritto d'asilo

Se si prendono in analisi i dati forniti dalla Commissione Nazionale per il diritto d'asilo relativi alle richieste di protezione presentate da minori non accompagnati nello stesso periodo di riferimento, tali richieste raggiungono un aumento significativo: si passa infatti dalle 102 domande del 2005 alle 573 del 2008, con una crescita differenziale del 94% tra il 2007 e il 2008. In dettaglio, nel 2008, i minori richiedenti asilo appartengono per il 90% al genere maschile e, come mostra la Figura 1, nel 2008, le aree di provenienza principali risultano essere: Afghanistan (200 minori, 35% del totale), Somalia (69, 12%), Nigeria (66), Eritrea (49), Ghana (36), Costa d'Avorio (20), Algeria (15), Burkina Faso (10), Bangladesh (10).



Rispetto ai dati relativi ai MSNA, i Richiedenti Asilo sono in maggioranza afghana – un terzo del totale nel 2008 – rispetto ad una rappresentatività dell'8,5% sui MSNA totali. Vengono seguiti dai minori di alcuni paesi dell'Africa sub sahariana e, in particolare, somali, nigeriani ed eritrei che, nell'ambito dei minori non accompagnati si attestano intorno ad un livello di rappresentatività del 4,5%.

Sulla base di questa crescita pronunciata, negli ultimi anni i servizi comunali si sono sempre più trovati a rispondere ai bisogni di questi minori, che costituiscono un segmento dei minori non accompagnati caratterizzato da una spiccata vulnerabilità e per questo bisognosi di specifiche attenzioni. L'evoluzione della dimensione dei MSNARA presi in carico dagli Enti locali è ricavabile dalle indagini contenute nei Rapporti ANCI 2007 (2004-2006) e 2009 (2007-2008). Come si vede nella tabella 3, si assiste ad un aumento importante anche delle prese in carico: si è passati infatti con rapidità dai 251 MSNARA presi in carico del 2006 ai 482 del 2007 fino agli 879 del 2008.

Approfondendo l'analisi relativa al solo anno 2008, vediamo che l'83,2% (831) dei minori è rappresentato da individui maschi con un'età compresa tra i 17 e i 18 anni (i diciassetenni rappresentano il 70% del totale con un aumento di oltre il 300% tra il 2006 e il 2008). Le minori femmine, pur costituendo solo il 13,3% (117) del totale, hanno comunque registrato una variazione positiva nel periodo passando da 20 (nel 2006) a 117 (nel 2008).

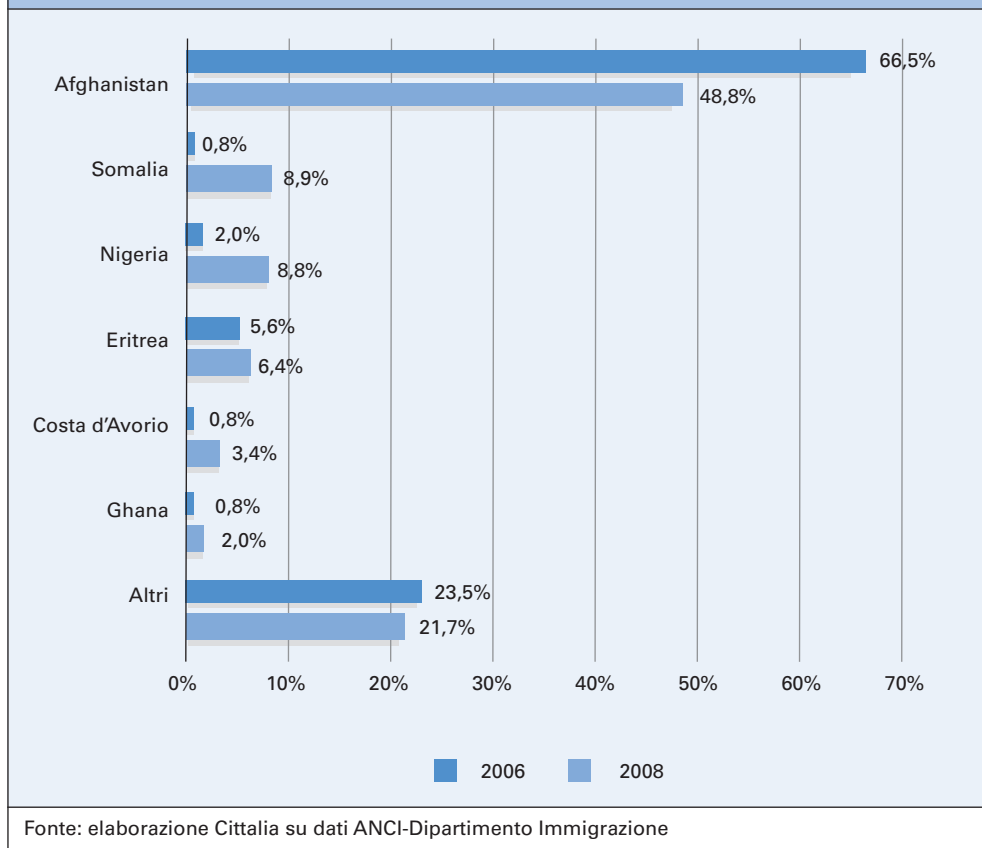
Per quanto riguarda i Paesi di provenienza, i presi in carico tra i Richiedenti Asilo ricalcano la composizione dei MSNARA. L'Afghanistan si conferma il primo Paese: i minori afghani costituiscono la metà del totale dei minori presi in carico arrivando ad essere 429, nel 2008, con un tasso di incremento rispetto al 2006 pari al 156%.

Tab. 3 Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo presi in carico in Italia (anni 2004-2008, dati assoluti e relativi)

Anno	MSNARA presi in carico	Tasso di incremento
2004	102	
2005	144	41,20%
2006	251	74,30%
2007	482	92,00%
2008	879	82,40%

Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI-Dipartimento Immigrazione

Fig. 2 Incidenza MSNARA presi in carico per principale Paese di provenienza (anno 2006 e 2008)



Rispetto al 2006, risultano in ancor più forte aumento le prese in carico di MSNARA provenienti dalla Somalia, Nigeria, Eritrea nonché dalla Costa d'Avorio e dal Ghana. In merito alla collocazione geografica dei MSNARA in Italia nel 2008, il 41,2% del totale dei minori Richiedenti Asilo presi in carico (pari a 362), sono presenti nei Comuni del Sud e Isole e, a seguire, in quelli del Centro con il 38,8% del totale. Le Regioni che registrano la maggiore presenza di MSNARA presi in carico in Italia sono concentrate in Lazio (33,6%), Sicilia (28,3%), Puglia (9,8%), e Veneto (6,4%), arrivando a rappresentare il 78% del totale.

2

La presa in carico

Quadro normativo

Riferimento normativo per eccellenza in materia di minori è la *Convenzione sui diritti del fanciullo* (20 novembre 1989) che all'art. 3 afferma: *in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente.*

La condizione dei minori stranieri non accompagnati si caratterizza per una propria complessità gestionale derivante dall'appartenenza a categorie giuridiche multiple: il loro essere minori, stranieri, richiedenti asilo, vittime di tratta, rende particolarmente problematici gli interventi di tipo sociale e amministrativo. Oltre ad essere minori privi di tutela e rappresentanza, i MSNA sono infatti sottoposti ad un regime di particolare tutela rispetto a quello adottato per i minori italiani. Accanto ai diritti riconosciuti a tutti i minori – quali l'istruzione, l'assistenza sanitaria, il lavoro (al compimento dei 16 anni) – il loro status particolare li rende titolari di ulteriori diritti in materia di protezione e assistenza, non espulsione, permesso di soggiorno, asilo. L'analisi di tali diritti risulta utile a ricostruire il percorso che questi minori compiono nelle istituzioni nel momento in cui vengono presi in carico dal territorio.

1. **Diritto di protezione e assistenza:** ai minori non accompagnati si applicano le norme previste in materia di assistenza e protezione dei minori. In particolare quelle che riguardano:
 - a) **il collocamento in luogo sicuro:** i minori non accompagnati segnalati sul territorio nazionale, vengono immediatamente inseriti dall'Ente locale in centri di pronta accoglienza. Si intende così sopperire con tempestività a situazioni di emergenza che si caratterizzano per un immediato bisogno di ospitalità, mantenimento e protezione. In attesa di soluzioni progettuali, le strutture di prima accoglienza, garantiscono il soddisfacimento dei bisogni primari. In questi centri i minori sono accolti per il tempo necessario al Servizio Sociale per svolgere le pratiche volte a chiarire la posizione del minore e tentare di rintracciare i familiari sul territorio italiano e nel Paese di origine. In un secondo momento, se i parenti non vengono individuati, il minore viene accolto presso una comunità di seconda accoglienza.

- b) **apertura della tutela** laddove si accerti l'impossibilità di esercizio della potestà genitoriale per qualsiasi causa. Ad eccezione del caso in cui il minore sia accolto da un parente entro il quarto grado idoneo a provvedervi, il minore non accompagnato viene segnalato alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Giudice Tutelare per l'apertura della tutela.
- c) **affidamento del minore** a una famiglia o a una comunità. Tale provvedimento viene disposto dal Tribunale per i Minorenni (affidamento giudiziale) o dai Servizi Sociali del Comune se i genitori o il tutore sono impossibilitati ad esercitare le proprie responsabilità sul minore, previo consenso di questi e del Giudice Tutelare (affidamento consensuale)⁴.
2. **Diritto a non essere espulsi:** in base al Dlgs 25 luglio 1998, n. 286 *Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, il minore straniero non può essere espulso, *salvo il diritto di seguire il genitore o l'affidatario espulsi*.⁵ L'eventuale espulsione, per motivo di ordine pubblico o sicurezza dello Stato, è adottata dal Tribunale per i Minorenni su richiesta del Questore.⁶ I minori stranieri non accompagnati possono essere invece rimpatriati attraverso la misura del *rimpatrio assistito volontario*, finalizzata a garantire il diritto all'unità familiare. Il provvedimento è adottato solo se, in seguito a un'indagine specifica del Comitato per i Minori stranieri nel Paese d'origine, ciò sia ritenuto opportuno nell'interesse del minore. In tal caso, il provvedimento è disposto dallo stesso Comitato⁷, acquisito il consenso del minore, e viene eseguito accompagnando il minore fino al riaffidamento alla famiglia o alle autorità responsabili del Paese d'origine, seguendolo nel progetto di reinserimento. A differenza dell'espulsione, il rimpatrio non comporta il divieto di reingresso per 10 anni.
3. **Diritto a ricevere un permesso di soggiorno:** a seguito della *segnalazione al Comitato, tutti i minori stranieri non accompagnati hanno diritto di ottenere, tramite il tutore, o l'Ente locale, o il legale rappresentante dell'istituto o la comunità in cui è collocato, un permesso di soggiorno per minore età* per il periodo delle indagini familiari. I minori titolari di un permesso di soggiorno per minore età possono convertirlo in uno per affidamento nel caso in cui, a seguito del provvedimento di "non luogo a provvedere al rimpatrio", *vengono affidati su provvedimento* del Tribunale per i minorenni o su iniziativa dei Servizi Sociali resa esecutiva dal Giudice Tutelare. Il **permesso di soggiorno per affidamento** consente al minore straniero di lavorare in tutti quei casi in cui la legge italiana già lo permette ai minori in generale. La Legge 94/2009 – c.d. "pacchetto sicurezza" – ha modificato il quadro normativo imponendo per i minori un tempo di soggiorno non inferiore ai tre anni

4. L.184/83 artt. 2 e succ.

5. T.U. 286/98, art. 19, comma 2.

6. Art. 31 TU 286/98

7. Art.5 DPCM 535/99.

ai fini della conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età. Poiché per avere questi requisiti il minore deve essere arrivato in Italia prima di compiere 15 anni, questa legge esclude da un inserimento regolare il 90% dei minori non accompagnati presi in carico dai servizi sociali comunali, tutti giunti in Italia tra i 16 e i 17 anni di età, con conseguenze sicuramente preoccupanti per l'incolumità dei ragazzi stessi.

I MSNARA. L'accesso alla protezione internazionale

Mentre i principi della Convenzione di New York e la normativa italiana sopra citata sono ovviamente comuni ai MSNA e ai MSNARA, per quanto riguarda i minori richiedenti asilo, sono previste alcune tutele aggiuntive che regolano la loro condizione specifica.

Prima fra tutte il diritto a vedersi garantito l'accesso alla protezione internazionale. In particolare, la *Convenzione sui diritti del fanciullo* vi fa espresso riferimento all'art. 22: *“gli Stati adottano misure adeguate affinché il fanciullo il quale cerca di ottenere lo statuto di rifugiato, oppure è considerato come rifugiato ai sensi delle regole e delle procedure del diritto internazionale o nazionale applicabile, solo o accompagnato dal padre o dalla madre o da ogni altra persona, possa beneficiare della protezione e dell'assistenza umanitaria necessarie per consentirgli di usufruire dei diritti che gli sono riconosciuti della presente Convenzione e dagli altri strumenti internazionali relativi ai diritti dell'uomo o di natura umanitaria di cui detti Stati sono parti. A tal fine, gli Stati collaborano, nelle forme giudicate necessarie, a tutti gli sforzi compiuti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dalle altre organizzazioni inter-governative o non governative competenti che collaborano con l'Organizzazione delle Nazioni Unite, per proteggere e aiutare i fanciulli che si trovano in tale situazione e per ricercare i genitori o altri familiari di ogni fanciullo rifugiato al fine di ottenere le informazioni necessarie per ricongiungerlo alla sua famiglia. Se il padre, la madre o ogni altro familiare sono irreperibili, al fanciullo sarà concessa, secondo i principi enunciati nella presente Convenzione, la stessa protezione di quella di ogni altro fanciullo definitivamente oppure temporaneamente privato del suo ambiente familiare per qualunque motivo”*.

A livello nazionale, la normativa prevista per i minori richiedenti asilo è disciplinata dalla *Direttiva sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo del 7 dicembre 2006*⁸, emanata dal Ministro dell'Interno, d'intesa con il Ministro della Giustizia. Nella Direttiva vengono richiamati i diritti specifici del minore richiedente asilo e viene delineata con precisione la procedura per la sua protezione e accoglienza. In particolare si afferma:

1. il diritto del minore a ricevere tutte le informazioni relative all'esercizio della sua facoltà di richiedere asilo e delle conseguenze ad essa connesse, nonché il diritto di esprimere al riguardo la propria opinione. Sono a ciò tenuti e obbligati i pubblici ufficiali, gli incaricati di pubblico servizio, gli enti che svolgono attività sa-
8. Sullo stesso tema cfr. i decreti “qualifiche” (art. 28 del Decreto lgs. 251/2007) e “procedure” (art. 19 del Decreto lgs. 25/2008)

- nitaria o di assistenza, che vengano a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio dello Stato di un MSNA. A tali fini devono assicurare la presenza di un mediatore culturale o di un interprete.
2. gli uffici di Polizia di Frontiera, gli uffici interforze dei Centri di accoglienza e le Questure, devono garantire l'effettivo accesso alla procedura di presentazione della domanda, agevolando una tempestiva informazione sulla normativa. Se il minore intende presentare domanda, gli stessi uffici sono tenuti ad informare la Questura.
 3. nel periodo intercorrente tra l'espressione della volontà di chiedere asilo e la formale verbalizzazione della domanda stessa, i minori vengono affidati dalla Questura ai Servizi Sociali del Comune dove si trovano e vengono ospitati in strutture di pronta accoglienza ma non possono beneficiare dei servizi del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR);
 4. la richiesta d'asilo deve essere portata a conoscenza del Tribunale per i Minorenni competente per territorio per essere poi confermata dal tutore nominato in via definitiva perché possa essere ulteriormente procedibile;
 5. la Questura deve dare comunicazione al Tribunale per i minorenni e al Giudice tutelare competente per territorio ai fini della nomina del tutore;
 6. il Comune deve segnalare il minore al Servizio centrale dello SPRAR ai fini dell'avvio dell'attività di protezione;
 7. il Servizio centrale deve indirizzare l'inserimento del minore presso l'Ente Locale segnalante o quello ad esso più vicino, con disponibilità di posti di accoglienza per minori nell'ambito dello SPRAR o, in subordine, nell'ambito di strutture per minori;
 8. l'Ente Locale, inserito nel Sistema di Protezione, informa il Giudice tutelare o il Tribunale per i minorenni dell'avvenuta presa in carico del minore che ne confermano – qualora risulti conforme al suo interesse – l'inserimento in struttura;
 9. presentata la domanda d'asilo, al minore non accompagnato viene rilasciata la documentazione attestante la sua qualità di richiedente asilo;
 10. qualora il tutore non confermi la domanda del minore o questa venga rigettata, il minore ha comunque diritto a ricevere il trattamento che la vigente normativa riserva al minore straniero non accompagnato.

Il ruolo dei Servizi Sociali comunali nella presa in carico dei minori stranieri soli

Come abbiamo visto, l'Ente locale gioca un ruolo fondamentale nella presa in carico dei minori stranieri soli. Tale funzione è svolta insieme al privato sociale che, quasi sempre in convenzione con il pubblico, ha in gestione gran parte dei luoghi deputati all'accoglienza, secondo il modello di politica sociale del welfare mix. Come si vedrà nel paragrafo successivo, per quanto riguarda i minori richiedenti asilo, accanto al circuito di accoglienza suddetto, in ragione della loro particolare vulnerabilità, è previsto uno specifico percorso di integrazione all'interno del Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati.

La centralità del governo locale nell'ambito delle politiche migratorie e in particolare nei progetti di accoglienza e di integrazione sociale sul territorio è andata aumentando di pari passo con i processi di decentramento. Nel corso degli anni novanta le riforme istituzionali e amministrative hanno infatti assegnato ai Comuni un'autonomia sempre maggiore anche nell'ambito delle politiche dei servizi. I Comuni si sono così trovati a farsi carico della nuova realtà dei minori non accompagnati a fronte di un quadro normativo e amministrativo complesso e poco chiaro. Di conseguenza, soprattutto in una prima fase, si è assistito a prese in carico gestite in modo differenziato e autonomo e caratterizzate da un'insufficiente raccordo tra i diversi attori istituzionali e tra questi e il privato sociale. Di questa situazione i minori hanno fatto le spese soprattutto in termini di lentezza delle procedure, scarsa efficienza e difficoltà nel mettere in campo progetti educativi di lungo periodo.

Alle esigenze concrete di coordinamento e gestione efficiente delle politiche sociali e degli interventi amministrativi, ha dato una prima risposta il *Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati* avviato dall'ANCI nel 2008 finanziato dal Ministero del Lavoro, della salute e delle Politiche sociali con il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, anno 2007. Con questo programma si è voluto costituire un sistema nazionale di presa in carico e integrazione dei minori stranieri non accompagnati, capace di garantire una standardizzazione delle procedure e una concreta protezione attraverso interventi sostenibili e di qualità. Si è tentato in questo modo di prendere le distanze da un approccio di tipo soprattutto emergenziale. La rete di Comuni creata da tale Programma, è impegnata a fornire servizi di pronta accoglienza e, oltre alla soddisfazione dei bisogni primari e alla elaborazione di progetti di integrazione individuali, contribuisce a facilitare le procedure di accertamento dell'età e della nazionalità, di identificazione e verifica della presenza di eventuali parenti, di apertura della tutela e rilascio del permesso di soggiorno. Oggi il Programma è giunto al termine della prima fase di sperimentazione e si è aperta la seconda fase in cui si intende ampliare la rete dei Comuni e progredire verso il consolidamento del sistema.

Per una visione complessiva dell'evoluzione del sistema dei servizi di accoglienza e integrazione per i MSNA, abbiamo attualmente a disposizione i dati che emergono dal confronto delle ultime indagini dell'ANCI che per il periodo 2006-2008, mettono in evidenza alcuni elementi positivi.⁹ In particolare, in questi anni si registra la diminuzione dei minori in fuga dalle strutture, che passano a rappresentare dal 62% al 40% sul totale degli accolti. In aumento sono invece i minori affidati in prima accoglienza (dal 7% al 9% sul totale), e i minori che in seconda accoglienza risultano titolari di permesso di soggiorno (dal 32,5% al 42,5%). Accanto a tali cambiamenti positivi, permangono però elementi di criticità quali la lentezza delle procedure nell'apertura della tutela, la diminuzione dei minori che restano per almeno un mese in seconda accoglienza, e l'aumento degli irreperibili.

9. Vedi il Secondo e il Terzo Rapporto ANCI (2007 e 2009).

L'accoglienza specifica per i minori stranieri richiedenti asilo

La presa in carico di un minore richiedente asilo presenta specificità del tutto peculiari. Questi minori infatti, giungono soli in Italia dopo un viaggio che a volte dura anni e sono spesso portatori di esperienze traumatiche quali il carcere, la tortura, la violenza estrema. Al dolore causato dalle vicende vissute nel Paese d'origine e dalla separazione dalla famiglia, si aggiungono così le ferite accumulate durante il viaggio. Diviene allora indispensabile progettare un intervento articolato che veda coinvolte risorse umane formate in tale specifico ambito e servizi territoriali adeguati alla realizzazione di un percorso di integrazione che sia anche, nella gran parte dei casi, di tipo riabilitativo. Nonostante la giovane età, i minori stranieri non accompagnati sviluppano spesso un livello di autonomia e una capacità di resilienza notevoli. La relazione con questi minori non è tuttavia sempre facile, soprattutto per chi di loro è stato vittima di esperienze traumatiche. A questa situazione di per sé critica, si vanno spesso ad aggiungere disfunzioni del sistema di accoglienza e difficoltà del sistema burocratico che contribuiscono ad alimentare un senso di sfiducia dei minori verso le istituzioni, inducendoli talvolta ad uscire dal circuito dell'accoglienza. Fuggendo, i minori si espongono al rischio di divenire vittime di sfruttamento, dei circuiti della droga, di ulteriori abusi. Le esperienze traumatiche si vanno così accumulando ed è sempre più difficile intervenire in loro aiuto. È per questo indispensabile che la presa in carico si avvalga di un approccio multidisciplinare che tenga conto della diversità culturale e delle esperienze pregresse dei minori. Le differenti figure professionali – psicologo, psichiatra, assistente sociale, mediatore culturale ed educatore – devono lavorare a stretto contatto e in continuo confronto tra loro.

Viste le criticità suddette, a seguito della emanazione della sopra citata *Direttiva* del 2006, nell'ambito dello SPRAR è nata una rete di strutture per minori richiedenti asilo e rifugiati, volta a definire dei modelli di accoglienza che tengano conto delle specificità di questi ragazzi. Alcuni di questi centri sono gestiti direttamente dall'Ente locale di riferimento, altri da realtà del privato sociale. Dal momento del suo inserimento, il minore viene preso in carico dal progetto SPRAR che lo accompagna lungo tutto il percorso di autonomia e integrazione.

Al suo ingresso nel centro, il minore viene accolto e aiutato dagli operatori a comprendere il nuovo contesto in cui si trova. L'assistente sociale provvede poi a fornirgli l'orientamento sociale necessario a gettare le basi per la promozione di un processo di integrazione specificatamente mirato alla sua tutela. Viene quindi elaborato insieme al minore un progetto educativo in cui si individuano gli obiettivi da raggiungere nel periodo di accoglienza nel centro in base alle inclinazioni e i desideri del ragazzo. Una particolare attenzione viene riservata alla prevenzione di traumatizzazioni secondarie. Gli interventi da realizzare sono individuati anche a seconda dell'età del minore, della padronanza dell'italiano, delle competenze pregresse. In ogni caso, tali azioni vengono via via valutate e modificate in base al grado di autonomia raggiunto, alle esigenze evidenziate, alle eventuali problematiche sanitarie e psicologiche emerse lungo il percorso.

Gli educatori professionali sono presenti nelle comunità di accoglienza generalmente 24 ore su 24. Tale continuità consente di stabilire con i minori una relazione stabile ed una

conoscenza approfondita dei ragazzi. Alla formazione richiesta per gli educatori deve aggiungersi una specifica preparazione sulle caratteristiche e le criticità dei MSNA che fornisca gli strumenti per fare fronte ai bisogni e alle eventuali difficoltà che derivano dal loro particolare status. A tale proposito, se necessario, il ragazzo deve poter beneficiare di un approccio clinico che si avvalga di servizi di tipo etnopsichiatrico. Spesso infatti in seguito alle torture subite, i minori – così come gli adulti – sviluppano le cosiddette “patologie da stress post traumatico” che richiedono una preparazione professionale capace di fornire un supporto psicologico, e talvolta farmacologico, ad hoc.

La presenza nei centri di un operatore legale è necessaria per informare il minore sui suoi diritti e per tutelarli nelle diverse fasi dell'iter giuridico-amministrativo che si trova ad affrontare, a partire dalla preparazione all'audizione davanti alla Commissione Territoriale per la richiesta di protezione internazionale. L'operatore legale, insieme al mediatore culturale, sostiene infatti il minore nella raccolta della sua storia. Non sempre però risulta semplice ricostruire i fatti e gli eventi che hanno costretto i richiedenti asilo a fuggire. Amnesie, confusione, stanchezza, paura di smuovere emozioni troppo forti da sostenere, possono causare contraddizioni nel racconto e indurre i giudici della Commissione a non ritenere “credibile” la loro storia. La capacità di ascoltare e di aiutare il minore a fare ordine nella narrazione degli eventi vissuti diviene così indispensabile.

Presso i centri SPRAR è sempre prevista la collaborazione del mediatore culturale il cui contributo si esprime con una duplice funzione. In primo luogo infatti, affianca gli altri professionisti dell'équipe facilitando i colloqui e la relazione stessa. In particolare modo nella prima fase dell'accoglienza, permette di superare l'ostacolo linguistico e di fornire al minore e all'operatore gli elementi culturali necessari per la reciproca comprensione. Si riduce così il rischio di attribuire all'altro pensieri e sentimenti propri del mondo a cui si appartiene e di trascurare la considerazione di elementi culturali talvolta significativi.

Il mediatore inoltre, laddove presente in modo stabile presso la struttura che ospita il minore, costituisce un importante punto di riferimento per il ragazzo che si sente rassicurato dalla possibilità di condividere la propria identità culturale nonché, spesso, esperienze e vissuti analoghi.

Accanto ai servizi di base di cui si è parlato, al minore vengono proposti percorsi di accoglienza e integrazione attraverso numerose attività. Sono previsti infatti corsi di alfabetizzazione, di lingua italiana, di informatica, di formazione professionale, attività sportive, iniziative culturali. In alcune realtà ai ragazzi viene inoltre insegnato a gestire i conflitti attraverso corsi di mediazione sociale. In vista dell'uscita dai centri, si svolge poi una attività di accompagnamento all'autogestione abitativa, e quando possibile, di supporto alla individuazione di una soluzione alloggiativa.

Il minore viene accolto nel centro fino a 6 mesi dopo il raggiungimento della maggiore età. Tale periodo risulta tuttavia spesso insufficiente al raggiungimento di una piena indipendenza, soprattutto di tipo economico. Sono stati per questo pensati i cosiddetti *progetti ponte* che prevedono l'inserimento del neo maggiorenne prima presso appartamenti di semiautonomia e successivamente in centri SPRAR per adulti. In questo modo si vuole sostenere il ragazzo nella preparazione alla sua uscita dal circuito dell'accoglienza e consentirgli di proseguire il percorso intrapreso sul territorio.

La realizzazione delle attività e dei servizi per i minori si basa su un lavoro di rete che mette il minore al centro della collaborazione tra le istituzioni e gli enti del privato sociale. Accanto alle istituzioni coinvolte nella protezione e tutela del minore, (Tribunale per i Minorenni, Questura, Prefettura, Giudici Tutelari, Ufficio minori Stranieri, Commissioni Territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato, ecc.), attraverso protocolli di intesa e accordi formali gli attori più frequentemente coinvolti nella presa in carico dei MSNARA sono:

- **ASL e Aziende ospedaliere:** garantiscono l'assistenza sanitaria a partire dall'iscrizione al SSN e dalla scelta del medico curante. Assicurano inoltre l'eventuale assistenza medica specialistica in particolare presso i reparti ospedalieri di neuropsichiatria infantile.
- **Scuole medie inferiori e superiori** favoriscono l'inserimento scolastico e consentono l'iscrizione anche ai minori che non sono in età dell'obbligo, che non conoscono l'italiano, o che sono privi della documentazione scolastica del Paese d'origine.
- **Centri Orientamento al Lavoro (C.O.L.) e Centri per l'impiego:** favoriscono l'inserimento lavorativo facilitando l'attivazione di tirocini formativi e quando possibile di contratti di apprendistato.
- **Centri sportivi, associazioni, ludoteche, biblioteche:** sono coinvolti nella pianificazione di attività socializzanti volte a sviluppare nei minori una buona propensione ad aprirsi con gli altri e ad affrontare i propri vissuti e speranze.

Va sottolineata infine la stretta relazione tra l'aumento della richiesta di accoglienza di MSNARA da parte dei Comuni e la già citata *Direttiva in materia di minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo*¹⁰ del 7 dicembre 2006, del Ministero dell'Interno d'intesa con il Ministero della Giustizia. Fino all'entrata in vigore di tale direttiva infatti, i MSNARA accolti nei progetti dello SPRAR erano solo 31, mentre nel 2007 sono aumentati fino a divenire 197, e sono più che raddoppiati nel 2008, raggiungendo il numero di 409 (ovvero il 37,5% sul totale dei minori). Questa crescita dei MSNARA accolti, se è sicuramente legata all'aumento degli arrivi in Italia di minori richiedenti asilo¹⁰, è anche certamente legata all'utilizzo che, a partire dal 2006, gli enti locali hanno fatto della rete specifica dello SPRAR. Come già detto, sono infatti gli stessi comuni a segnalare il minore allo SPRAR affinché venga inserito in uno dei centri per minori. Nonostante l'accoglienza nel circuito SPRAR sia dunque andata crescendo in

Tab. 4 Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo in Italia accolti dallo SPRAR (anni 2006-2009, dati assoluti e relativi)

Anno	MSNARA in SPRAR	Tasso di incremento
2006	31	-
2007	197	535,50%
2008	409	107,60%
2009	320	-21,76%

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Servizio Centrale SPRAR

10. Monia Giovannetti. *L'accoglienza incompiuta*, 2008.

termini di disponibilità di posti e di snellezza delle procedure, le richieste continuano tuttavia ad essere superiori a quella che è la ricettività dei centri. Ne discende che i minori continuano ad essere accolti anche nelle strutture del territorio rivolte ai minori e non specificatamente dedicate ai Richiedenti Asilo.¹¹

Nell'analisi quantitativa dei MSNARA accolti nei centri del Sistema di Protezione, va prima di tutto precisato che il concetto di "accoglienza" si distingue dalla "presenza" in quanto indica tecnicamente il numero di beneficiari transitati nell'arco dell'anno nei progetti, tenendo conto che per i minori i tempi di accoglienza si protraggono di ulteriori 6 mesi dopo il compimento dei 18 anni. L'accoglienza indica quindi il numero complessivo di beneficiari che ogni progetto ha accolto nell'anno.

Dei 409 MSNARA accolti nel 2008, l'89% è di sesso maschile. La nazionalità maggiormente rappresentata nei centri è stata l'Afghanistan (40%), seguita a grande distanza da Somalia (19%), Nigeria (10%) – in forte crescita rispetto al 2007 – ed Eritrea (8%). Le altre nazionalità presenti nei centri sono state la Costa d'Avorio (5%), il Ghana (4%), l'Etiopia e la Turchia (entrambe 3%).

Nel 2009 il numero dei minori accolti è parzialmente diminuito: ammonta infatti a 320 di cui 302 maschi e 18 femmine (rispettivamente pari al 94,4% e al 5,6% del totale). In merito alle nazionalità si conferma la prevalenza di afgiani (36%), seguiti da minori della Somalia (17%), Eritrea (11%), Nigeriani (5%), Costa d'Avorio (5%), Ghana (4,6%), Gambia (4,3%).

Per il biennio 2009/2010 lo SPRAR ha avuto una disponibilità complessiva di 229 posti specifici per la categoria minori stranieri accompagnati richiedenti asilo così ripartiti:

- 132 posti finanziati dal Fondo per le Politiche e i Servizi dell'Asilo (FNPSA).
- 34 Posti attivati in via straordinaria nell'agosto 2008 per fronteggiare l'emergenza degli sbarchi estivi (in scadenza ad agosto 2009).
- 63 Posti attivati dagli Enti Locali con i finanziamenti assegnati per l'anno 2007 ad ANCI dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri sui fondi dell'otto per mille dell'IRPEF devoluto dai cittadini alla diretta gestione statale.

Rispetto alle modalità di ingresso in Italia, i dati si riferiscono ad un campione rappresentativo estrapolato dalla banca dati del Servizio Centrale pari a 199 accolti sul totale dei 320. Rispetto ad essi la stragrande maggioranza è arrivata con ingresso via mare: la modalità di ingresso per sbarco è pari all'86,5%. Seguono gli ingressi attraverso la frontiera aeroportuale, pari all'11,5, e percentuali molto inferiori riferite all'ingresso via terra, l'1,5% e ai casi Dublino, pari allo 0,5%.

Non da ultimo, nel tracciare un'analisi della presa in carico di MSNARA, bisogna considerare che la rete dei Servizi Sociali territoriali si avvale anche delle competenze e delle risorse di cui dispongono le associazioni del privato sociale impegnate nell'ambito dei richiedenti asilo e dei rifugiati e dei minori in genere. Molti di questi orga-

11. Save the Children, *L'accoglienza dei minori in arrivo dal mare*, 2009.

nismi hanno maturato infatti un'esperienza pluriennale e consolidata di buone prassi e prese in carico di MSNARA. Attraverso e accordi e protocolli di intesa con ASL e aziende ospedaliere, ambulatori medici specialistici, scuole, istituti di formazione professionale e aziende private, tali associazioni realizzano insieme ai minori percorsi di riabilitazione e di integrazione specifici. Una particolare attenzione viene inoltre riservata al supporto del minore sotto il profilo legale e in particolare nella preparazione all'audizione davanti alla Commissione Territoriale per il riconoscimento dello status di rifugiato al fine di ricostruire insieme la sua storia personale e le motivazioni per le quali richiede la protezione internazionale.

3

Ostacoli all'integrazione

Come abbiamo visto, la realtà dell'accoglienza dei MSNARA è in continua evoluzione. Nonostante le iniziative e i provvedimenti presi per rendere l'accoglienza dei MSNARA più efficace, attualmente il sistema di accoglienza non è ancora in grado di assicurare tutela e protezione a tutti i minori che ne hanno bisogno.

Accanto ai ragazzi che entrano nel circuito e che compiono un percorso di integrazione soddisfacente che li rende sufficientemente autonomi, molti sono purtroppo i MSNARA che non trovano le giuste risposte e che per questo finiscono per esporsi a situazioni per loro rischiose. A tale proposito, dal confronto con gli operatori sociali e i mediatori culturali che lavorano nelle diverse realtà impegnate nel settore dei richiedenti asilo e dei minori¹², nonché dallo studio dei rapporti annuali dei centri SPRAR, dei rapporti e delle ricerche di recente pubblicazione¹³, emergono interessanti elementi di riflessione.

Un elemento di problematicità nell'accesso alla protezione, sembra in primo luogo derivare dall'insufficiente informazione fornita al minore dalle autorità che lo intercettano al suo ingresso sul territorio. Sembra accadere di frequente infatti che i MSNA non ricevono indicazioni esatte sui diritti derivanti dal loro status di minori non accompagnati e sul significato e le conseguenze che la richiesta d'asilo comporta. Le informazioni che i minori riescono ad avere, sembra derivino in gran parte dal passaparola dei connazionali che li mettono al corrente anche delle difficoltà che possono incontrare nell'accedere alla protezione. Confusi, alcuni minori finiscono per sviluppare paure, a volte infondate, e convincersi che la soluzione migliore sia tentare di fuggire. Scelgono così di nascondersi in attesa di trovare del denaro per organizzare il viaggio per un altro Stato europeo. Come i minori stessi riferiscono, talvolta sono invece i contrabbandieri a informarli sulla possibilità di presentare richiesta d'asilo. Il racconto edulcorato dei trafficanti, può indurli tuttavia a credere di vedersi garantiti servizi e prestazioni sociali che lo Stato italiano non è in grado di offrire, come ad esempio l'assegnazione di una casa e di importanti sussidi economici. La delusione che ne consegue pare contribuisca a spingerli a fuggire dalle strutture di accoglienza, con il rischio di divenire vittime di circuiti illegali.

12. In particolare, si sono intervistati operatori di: Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR Roma e CIR Ancona); Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie e della povertà (INMP); operatori di Save The Children[®], operatori dei centri di accoglienza.
13. Save the Children, *Dossier Minori Stranieri*, 2009; Save The Children *Progetto Civico Zero. Rapporto attività 2008-2009*; Medici per i Diritti Umani, documentario del 23/10/10 "La buca afghana dell'Ostiese"; Medici per i Diritti Umani, *Un camper per i diritti*, 2007.

Un altro elemento di criticità emerso è relativo all'accertamento dell'età del minore che pur dichiarandosi tale non ha con sé documenti identificativi per dimostrarlo. In questi casi, la legge italiana stabilisce che, *qualora vi sia motivo di dubitare dell'identità personale dello straniero, questi è sottoposto a rilievi foto dattiloscopici e segnaletici*.¹⁴ In ogni caso, laddove vi fosse persistente incertezza circa l'età della persona sottoposta all'esame, la nostra normativa prevede che debba essere applicato il principio del *favor minoris*.¹⁵ Più concretamente, nei casi in cui lo si ritiene necessario, si effettua una radiografia del polso del ragazzo che, secondo il metodo dell'Atlas di Greulich e Pyle, dovrebbe essere sufficiente ad accertare l'età del minore. È riconosciuto tuttavia che tale esame presenta un margine di errore che si aggira intorno ai due anni. Al fine di tentare di garantire al minore il giusto riconoscimento dell'età, nel corso del 2008, su richiesta della Conferenza dei servizi indetta dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, un gruppo tecnico interistituzionale e interdisciplinare istituito presso lo stesso Ministero ha elaborato un protocollo contenente procedure mediche omogenee per tutto il territorio nazionale finalizzate all'accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato. Tale protocollo definitivo propone interessanti elementi di novità: oltre a ribadire il principio di presunzione della minore età, stabilisce il principio dell'approccio multidimensionale con centralità della visita pediatrica, l'obbligo di indicare espressamente il margine di errore in relazione agli esami di accertamento, la necessità per gli operatori addetti all'accertamento dell'età di essere adeguatamente formati, l'obbligo di aggiornamento periodico delle procedure previste.

Infine, l'eccessivo prolungarsi dei tempi necessari alla nomina del tutore del ragazzo rappresenta un ulteriore ostacolo all'integrazione. Tale disfunzione costituisce per i minori motivo di grande difficoltà, a causa della condizione di precarietà e provvisorietà che ne deriva, a partire dal ritardo nel rilascio del permesso di soggiorno. Problema particolarmente evidente nei casi in cui il minore che richiede asilo si avvicini alla soglia dei 18 anni. Accade infatti che venga ascoltato in Commissione già maggiorenne, con conseguente stravolgimento della sua condizione e della relativa presa in carico.

14. T.U.286/98 art.6, comma 4.

15. D.P.R. 22 settembre 1998, n. 448, art. 8, comma II. La disposizione, originariamente formulata per sancire il principio della presunzione della minore età per il supposto minore imputato in un procedimento penale, è stata considerata applicabile alla materia dell'immigrazione in via analogica dalla Circolare del 9 luglio 2007 del Ministero dell'Interno.

4

Un focus sui minori afghani

Come si è visto, la prima nazionalità presente sul territorio è quella afghana. L'arrivo significativo dei minori afghani in Italia ha avuto inizio tra il 2004 e il 2005. Se inizialmente sono giunti soprattutto afghani di etnia Hazara, oggi circa il 40-50% delle migrazioni sono di etnia Pashtun¹⁶. La grande maggioranza dei minori, prevalentemente di sesso maschile, parte dal Pakistan o dall'Iran dove ha vissuto a volte per anni. Al confine tra Iran e Turchia entra in contatto con i trafficanti di persone che, cinque alla volta, li caricano sui cavalli per superare la frontiera. Da lì, con dei gommioni, i minori proseguono il viaggio verso la Grecia per poi tentare di imbarcarsi, nascosti sotto i camion, per l'Italia.

Solo a Roma, si calcola che, tra minori e maggiorenni, giungano circa 15/20 persone a settimana. La capitale costituisce un osservatorio privilegiato della realtà dei minori afghani e in particolare di quelli che si trovano a rischio di devianza. Nei pressi della Stazione Ostiense infatti, molti ragazzi, generalmente scappati dalle comunità di prima accoglienza, stazionano in condizioni disperate nel tentativo di sfuggire alla polizia, in attesa di raggiungere gli Stati del Nord Europa. Va considerato che una gran parte di questi minori ha un progetto migratorio ben preciso che prevede di transitare nella penisola e appena possibile di raggiungere il nord Europa. Preoccupati di essere identificati e quindi di essere costretti a restare in Italia¹⁷, questi ragazzi scelgono di nascondersi per il tempo necessario ad organizzare il viaggio. A volte sono gli obblighi di debt bondage ad indurli a cercare una via diversa da quella prevista dalle istituzioni. Diviene così molto difficile da parte degli operatori avvicinarli e avviare la presa in carico.

Senza neanche l'acqua per potersi lavare, vivono in baracche arrangiate, o nelle tende messe a disposizione dalle associazioni di volontari che, a turno, offrono loro servizi di assistenza medica e distribuiscono cibo e coperte. In questo contesto esasperato, si fa sempre più evidente la necessità che le istituzioni lavorino in modo congiunto per dare ai minori una risposta finalizzata ad accompagnarli verso una reale autonomia. In conclusione, ci sembra interessante riportare due storie di vita esemplificative delle storie dei MSNARA che vivono oggi in Italia¹⁸. Fa seguito dunque la storia di Ali,

16. Per approfondimenti sulla cultura afghana cfr. ad es. M. Guerrini, *Afghanistan. Profilo storico di una cultura*, Jouvence, Napoli 2006; E. Giunchi, *Afghanistan, Stato e società nel cuore dell'Asia*, Carocci, Roma 2007.

17. Sulla base del Regolamento CE 343/2003 Dublino II, il richiedente asilo viene affidato allo Stato di primo ingresso nel territorio comunitario.

18. Nella sua veste di operatrice sociale, l'autrice è entrata a diretto contatto con un gruppo numeroso di minori afghani: le due storie riportate di seguito sono frutto di questa esperienza diretta sul campo e sono state scelte in quanto esemplificative della condizione dei minori afghani in Italia.

minore afghano che, attraverso i percorsi istituzionali previsti, ha raggiunto un grado soddisfacente di integrazione, e successivamente la storia di Reza, che non ha potuto realizzare il suo progetto migratorio e ha dovuto superare molti ostacoli prima di trovare una reale protezione.

Testimonianze

STORIA DI ALI

Ali è un ragazzo che oggi ha 19 anni. Afghano, è stato riconosciuto rifugiato. È dovuto scappare dal suo Paese a 11 anni. Da tempo si era accorto che la sua famiglia era in pericolo: più volte il padre era tornato a casa la sera malridotto, come se qualcuno gli avesse fatto del male. Ma Ali non aveva osato chiedere niente ai genitori. Un giorno la madre gli aveva detto di partire e lo aveva affidato ad un signore che lo ha poi condotto in Iran. Lì Ali è restato 4 anni. Inizialmente ha incontrato una famiglia iraniana che lo ha fatto lavorare nel loro negozio di sartoria in cambio dell'ospitalità in casa. Dopo un paio d'anni ha trovato un lavoro come meccanico che gli ha permesso di trasferirsi affittando una stanza. Ma in Iran vivere e lavorare regolarmente non era possibile così, grazie anche ai pochi soldi messi da parte, Ali ha deciso di "andare avanti" nel suo cammino verso l'Europa. Attraverso la Turchia e la Grecia, è giunto in una città del Sud Italia dove, con le indicazioni degli afghani incontrati durante il viaggio, ha subito preso un treno per Roma.

Il passaparola con i connazionali conosciuti nella capitale è stato sufficiente a fornirgli le informazioni necessarie a presentarsi in Questura e fare richiesta d'asilo. I tempi di apertura della tutela nel suo caso sono stati piuttosto brevi, così come il suo inserimento prima in un centro di pronta accoglienza e poi in casa famiglia. Ali racconta di essersi trovato abbastanza bene nelle strutture dove ha alloggiato, ma nel riflettere sulla sua esperienza di accoglienza, riferisce che i diversi attori istituzionali *"ragionavano ognuno con la sua testa"*, ad intendere uno scarso coordinamento tra Comune e struttura, e l'esistenza di logiche differenti nell'affrontare la presa in carico. Riferisce come questa difficoltà di comunicazione si riflettesse sulla lentezza delle pratiche burocratiche e sulla assenza di chiarezza di ruoli e responsabilità.

Indirizzato e sostenuto dalla comunità, Ali ha conseguito il diploma di terza media e poi, grazie all'esperienza maturata in Iran, ha iniziato a lavorare come meccanico presso un'officina. A partire da quel momento, non ha mai smesso di lavorare e, compiuti 18 anni, ha potuto lasciare il circuito dell'accoglienza e affittare un appartamento con degli amici.

Nonostante Ali sia un ragazzo forte e determinato, oggi ha 19 anni e parla come se avesse già alle spalle gran parte della sua vita. La sua preoccupazione più grande al momento è che il suo principale non ha ancora regolarizzato la sua posizione lavorativa. Anche se promette ogni giorno di farlo, Ali non crede che mai avrà in mano il contratto. In realtà da quando lavora non ha mai avuto un contratto, e vive tale situazione con grande disagio.

Come molti ragazzi italiani, Ali fa i conti con la precarietà del lavoro e con la necessità di accettare occupazioni in nero che non forniscono garanzie. Ma la famiglia lontana, la differenza culturale con cui si deve confrontare quotidianamente, le difficoltà derivanti dall'aver avuto un'infanzia così diversa da quella dei suoi coetanei italiani, connotano questa precarietà di significati del tutto particolari. Per i rifugiati infatti, in fuga dalla propria terra, soli in un Paese straniero, la casa e il lavoro assumono una valenza simbolica che va ben oltre la loro importanza materiale, e sono profondamente legati alla percezione della propria identità.

In Afghanistan, alla sua età, Ali avrebbe già conosciuto la sua futura sposa e le avrebbe potuto garantire di non lavorare, come la sua cultura prevede che faccia una donna. Qui in Italia invece, teme che non potrà mai avere una famiglia. Aver perso la famiglia d'origine e non poter sognare di crearne una, è per lui un terribile dolore.

STORIA DI REZA

Reza è un ragazzo afghano, riconosciuto rifugiato. Arriva in Italia a 16 anni. Anche lui, come tanti altri, per raggiungere l'Italia ha attraversato Iran, Turchia, Grecia. Già durante il viaggio molte persone gli hanno parlato dell'Europa e delle differenze esistenti tra i diversi Stati: se l'Italia è più vicina geograficamente e la gente più calorosa, il Nord Europa offre maggiori opportunità, in termini di lavoro, abitazione, sussidi economici. Ha saputo che un suo amico è riuscito ad arrivare in Svezia e che si vive bene. Così, sbarcato sulle coste italiane, decide di "andare avanti". In attesa di organizzare il viaggio per la Svezia, si nasconde presso la "buca" di Ostiense con degli amici. Un giorno però la polizia lo intercetta e gli prende le impronte digitali. In quell'occasione Reza dichiara di essere maggiorenne, forse pensando che modificando le sue generalità non sarebbe più stato identificabile. Tenta poi la fuga, e raggiunta la Svezia, presenta richiesta d'asilo, continuando a celare la sua condizione di minorenni. Lo Stato svedese gli assicura un appartamento da spartire con altri ragazzi, e gli eroga un sussidio che gli permette di vivere dignitosamente. Al momento della convocazione in Questura per il fotosegnalamento, la sua vicenda viene però alla luce, e Reza, in base al regolamento Dublino, è costretto a tornare in Italia.

Dall'aeroporto viene direttamente inserito presso un centro di prima accoglienza per adulti dove verrà ospitato per 7 mesi. Resosi conto dell'errore commesso nel nascondere la sua reale età, Reza chiede aiuto agli operatori del centro. Spiega loro che ha 16 anni e che ha mentito per ignoranza e paura. Non viene tuttavia ascoltato per lungo tempo. Dopo tre mesi viene convocato per l'audizione presso la Commissione Territoriale che, davanti alla sua dichiarazione di essere minorenni, sospende il procedimento per assenza del tutore.

Reza torna presso il centro di accoglienza. Vengono avviate le pratiche per l'accertamento dell'età, che confermano la sua condizione di MSNARA.

Solo allora viene trasferito in un casa famiglia e finalmente intraprende un percorso adeguato ai suoi bisogni di ragazzo.

Bibliografia

- Bertozzi R., *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati*, 2005
- Giovanetti M., *L'accoglienza incompiuta*, 2008
- Giovanetti M., (a cura di) *Minori stranieri non accompagnati. Terzo rapporto ANCI*, 2009
- Giovanetti M., (a cura di) *Minori stranieri non accompagnati, Secondo Rapporto ANCI*, 2007
- Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, *Secondo Rapporto supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'adolescenza e dell'infanzia in Italia*, 2009
- Save the Children, *Dossier Minori Stranieri*, 2009; Save The Children *Progetto Civico Zero. Rapporto attività 2008-2009*
- Save the Children, *L'accoglienza dei minori in arrivo dal mare*, 2009
- Save the Children, *Rapporto su I minori stranieri in Italia: identificazione, accoglienza e prospettive per il futuro*, 2009
- SPRAR, *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati Anno 2007/2008*

I volti dell'Integrazione

**Il ruolo delle comunità locali,
dei cittadini e dei mass media
nei processi di inclusione
dei rifugiati in Italia**

Servizio centrale

Via dell'Arco di Travertino, 11
00178 Roma
Tel 06.76980811

www.serviziocentrale.it
e-mail: info@serviziocentrale.it

ISBN 978-88-96280-11-9



9 788896 280119