

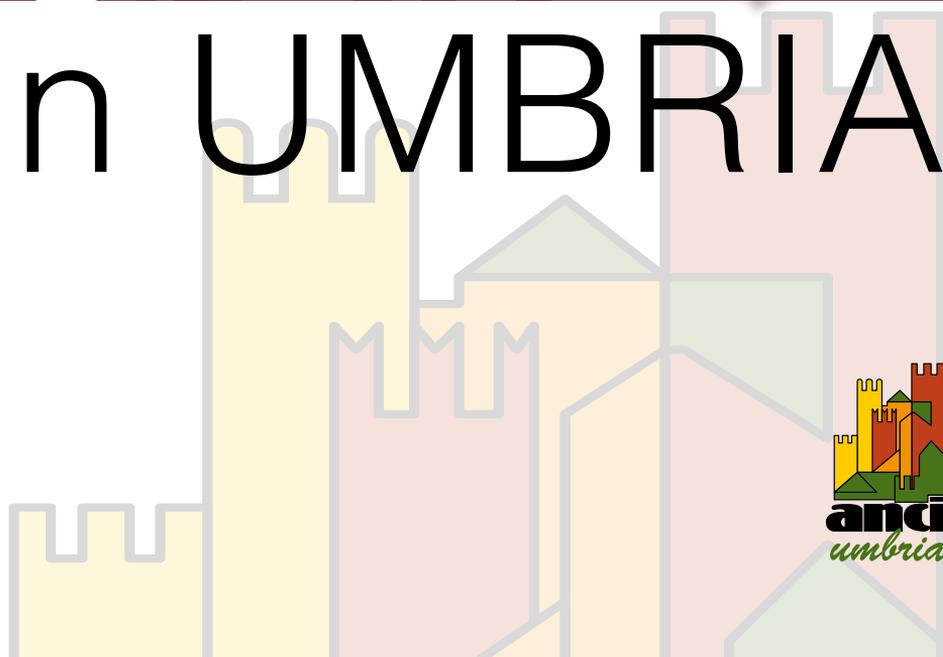
SECONDO RAPPORTO  
SUL SISTEMA DI PROTEZIONE  
PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI  
IN UMBRIA  
E FOCUS SULL'EMERGENZA NORD AFRICA

**2001-2012**

**RIFU  
GIATI**



in **UMBRIA**





SECONDO RAPPORTO  
SUL SISTEMA DI PROTEZIONE  
PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI  
IN UMBRIA

E FOCUS SULL'EMERGENZA NORD AFRICA

**2001-2012**



# RIFUGIATI in UMBRIA

Il Secondo Rapporto sul Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati in Umbria e Focus sull’Emergenza Nord Africa 2001-2012 è stato redatto e curato dalla Cooperativa Sociale Perugia in collaborazione con Anci Umbria.

**Il progetto è stato coordinato da:**

Bernardetta Gasperi - Cooperativa Sociale Perugia

Lorena Ceccarelli - Anci Umbria

**Redazione e cura dei testi:**

Irene Bolis e Oriana Marotta - Cooperativa Sociale Perugia

**Progetto grafico e impaginazione:**

NRstudio di Ferdinando Ramondo

**Si ringraziano per la collaborazione:**

Carla Trampini - Comune di Perugia

Stefania Cavalaglio - Comune di Perugia

Lauretta Comito - Coop.Sociale Perugia

Nadia Giorgi - Istituto Artigianelli Crispolti

Maria Del Carmen Arias - Istituto Artigianelli Crispolti

Nadia Bronzo - Comune di Marsciano

Simona Botondi - Arci Terni

Francesco Venturini - Caritas Associazione San Martino

Fabio Favetta - Caritas Associazione San Martino

Alfonso Raus - Coordinamento enti gestori Emergenza Nord Africa

Danila Virili - Comune di Terni

Lorella Sepi - Comune di Narni

Il presente rapporto è stato chiuso con i dati disponibili al 30 giugno 2012 e con le informazioni relative all’Emergenza Nord Africa al mese di marzo 2013.

*Perugia - Maggio 2013*

# INDICE

**Presentazione.....6**

**Introduzione.....8**

## **Capitolo I**

**Il diritto di asilo in Italia. Forme di protezione e procedura per la richiesta di asilo.....13**

## **Capitolo II**

**Il modello italiano di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati: lo Sprar.....27**

## **Capitolo III**

**Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati in Umbria.....37**

## **Capitolo IV**

**L’Emergenza Nord Africa e i suoi riflessi nel contesto umbro.....65**

## **Appendice**

**Schede dei progetti Sprar umbri.....84**

**Bibliografia.....94**

## PRESENTAZIONE

*Perché hai lasciato il tuo Paese? Perché non puoi farvi ritorno? Di cosa hai paura? È intorno a questi quesiti che si svolge l'“audizione” presso la Commissione territoriale che ha il compito di decidere se accogliere o respingere la domanda di un richiedente protezione internazionale. Un momento di estrema importanza, in cui concentrare il dramma di una vita e raccontarlo con chiarezza per convincere i “giudici” che il rientro in patria non è possibile, per vincere una battaglia giuridica e conquistarsi il diritto ad essere accolto e protetto da persecuzioni, guerre, tragedie umanitarie.*

*Il diritto di asilo è tra i diritti fondamentali dell'uomo ed è riconosciuto allo straniero cui sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche: art.10 della Costituzione, il quale attende ancora piena attuazione in assenza di una legge organica puntuale ed efficace.*

*Anche se i due termini sono spesso usati come sinonimi, il diritto di asilo non coincide con il riconoscimento dello status di rifugiato. Per ottenere quest'ultimo non è sufficiente che nel Paese di origine siano generalmente repressi le libertà fondamentali, ma è necessario dimostrare che il singolo richiedente abbia subito specifici atti di persecuzione.*

*Questa forma di tutela è assicurata dal nostro ordinamento a partire dalla adesione italiana alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951.*

*Milioni di uomini e donne in fuga da guerre, persecuzioni e miseria devono affrontare i pericoli di lunghi viaggi compiuti sotto la regia di criminali, spesso in condizioni estreme ed a rischio della propria vita. Lungo le rotte di questi viaggi si incrociano volti e storie, accomunati dalla ricerca di una esistenza dignitosa e più sicura. Nei Paesi d'approdo spesso li attendono, invece, scarsa capacità di ascolto ed accoglienza, se non ostilità, diffidenza, ulteriore violenza.*

*“L'emergenza Nord Africa” ha rappresentato una importante occasione per riflettere sul sistema nazionale d'asilo in un Paese, l'Italia, chiamato a svolgere un ruolo strategico per la sua posizione geografica di crocevia mediterraneo, ed in una Regione, l'Umbria, che vanta una antica vocazione alla ospitalità ed al dialogo. Le Regioni, le Province e gli Enti locali non hanno fatto mancare il proprio appoggio alla scelta, umanitaria e politica al tempo stesso, dell'accoglienza, in spirito di leale collaborazione. Una rete di più soggetti della nostra società civile ha permesso di fronteggiare tale situazione svolgendo, in stretto raccordo con le istituzioni, un compito particolarmente arduo. Occorre, pertanto, potenziare gli sforzi dello Stato, delle Regioni ed Enti Locali e del mondo dell'associazionismo in materia di accesso giuridico alla protezione internazionale, prima accoglienza (CARA) e seconda accoglienza (SPRAR) in attuazione del principio costituzionale di*

*sussidiarietà. L'augurio è quello che questo agile rapporto, giunto alla sua seconda edizione, possa favorire una maggior conoscenza di una realtà in continua evoluzione ed una più ampia discussione basate sulla consapevolezza che ci troviamo di fronte a persone le quali non stanno domandando al nostro Paese sussidi economici o generica assistenza, ma di essere sostenute nella affermazione dei propri diritti umani e della propria dignità.*

*Riconoscere il diritto di asilo significa dare piena attuazione alla nostra Costituzione, laddove essa connota e definisce la nostra identità collettiva più nobile.*

*Carla Casciari*

*Vice Presidente della Giunta Regionale dell'Umbria  
e Assessore regionale al welfare e politiche dell'immigrazione*



## INTRODUZIONE

*Il progetto Diritto di Essere in Umbria nasce come strumento di attuazione delle finalità del protocollo d'intesa in materia di rifugiati e richiedenti asilo firmato nel 2005 tra ANCI Umbria, Regione Umbria, Comuni di Marsciano, Narni, Perugia, Terni. L'esigenza è ed è stata quella di promuovere e consolidare un sistema di accoglienza integrato rivolto a quei soggetti costretti a migrazioni forzate. Il lavoro che ANCI Umbria ha svolto in questi anni attraverso le diverse edizioni del progetto Diritto di Essere in Umbria, ha raggiunto risultati apprezzabili, ed in particolare ha portato Anci Umbria ad avere un importante ruolo nel processo di rafforzamento delle politiche d'integrazione sia a livello regionale che nazionale.*

*Obiettivo del progetto è quello di promuovere una maggiore conoscenza del diritto di asilo nei confronti dell'opinione pubblica, accrescere attraverso moduli formativi le competenze degli operatori del settore che operano sia nel privato sociale che negli enti pubblici. In questo senso, dal 2006 ad oggi, sono state realizzate sette edizioni formative su differenti temi scaturite da esigenze di approfondimento degli stessi operatori, target della formazione. Considerata la trasversalità dei temi trattati, il progetto ha avuto anche un seguito a livello nazionale, assicurandosi anche la partecipazione di molti operatori della rete Sprar nazionale.*

*Il fenomeno migratorio è tuttavia da considerarsi una risorsa per lo sviluppo delle comunità locali, in virtù di ciò è dunque necessario attivare politiche d'integrazione, che coinvolgano in modo bilaterale soggetti immigrati e popolazione autoctona, a partire proprio dalla creazione di un rapporto con la cittadinanza immigrata finalizzato all'ascolto e alla comprensione delle ragioni che muovono così tante persone ad abbondare la propria terra rischiando la vita nell'affrontare un viaggio che molto spesso si traduce in un naufragio.*

*E' una vera tragedia quella che vivono i migranti, spesso minorenni, donne incinte o con neonati. Sono pronti a tutto pur di scappare da persecuzioni, epidemie, fame, miseria. Il nostro Paese, pur non dotato di una legge sul Diritto di Asilo, ha però al suo attivo una normativa che consente al rifugiato la possibilità di usufruire di accoglienza ed integrazione, quale il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR). Attraverso l'insegnamento della lingua, la formazione professionale, l'accompagnamento al lavoro si favorisce un futuro inserimento sociale e lavorativo. Indubbiamente, stiamo attraversando momenti difficili e può non essere sempre facile trovare delle opportunità che consentano di vivere "tranquillamente". Tuttavia le strutture impegnate si adoperano fino in fondo affinché si completi in modo positivo il percorso stabilito dai progetti.*

*Il presente Rapporto, alla sua seconda edizione, si pone come un utile aggiornamento e descrizione dello stato del sistema di accoglienza umbro, con una parentesi aperta sull'Emergenza Nord-Africa, che negli ultimi due anni ha apportato importanti cambiamenti sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Basti pensare al numero delle persone accolte, delle strutture coinvolte, dei soggetti pubblici, in particolare dei Comuni che in collaborazione con associazioni del terzo settore hanno operativamente gestito l'accoglienza di persone con caratteristiche socio-demografiche e status diversi. La speranza è quella che il nostro Stato si doti di una legge "speciale" in materia di asilo, che riconosca il Diritto inviolabile della dignità di ogni uomo a vivere una vita in cui riconoscersi. L'Italia ha fatto molto negli ultimi anni, a partire dall'impegno dell'attuale Presidente della Camera dei Deputati Laura Boldrini, che per anni si è occupata di rifugiati in qualità di funzionario dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati. L'auspicio è quello di continuare a rafforzare l'esistente oltre ad ampliare la rete attraverso il coinvolgimento di altre realtà comunali. Sono proprio i territori, infatti, ad essere i più vicini alla cittadinanza e a sentire in maniera forte le trasformazioni multiculturali, e ad essere chiamati ad uno sforzo finalizzato a mettere in campo politiche d'integrazione.*

*Wladimiro Boccali  
Presidente ANCI Umbria*





# CAPITOLO 1

## **CAPITOLO 1**



# IL DIRITTO DI ASILO IN ITALIA

## FORME DI PROTEZIONE E PROCEDURA PER LA RICHIESTA DI ASILO





## La normativa sul diritto di asilo: cenni e definizioni

Una parte dei migranti che giunge in Italia non decide liberamente di lasciare il proprio Paese alla ricerca di migliori opportunità economiche e lavorative, ma è costretta ad abbandonare la propria casa, i propri familiari e i propri averi a causa di guerre o di persecuzioni. Siamo di fronte al fenomeno delle “migrazioni forzate”, che va distinto da quello delle “migrazioni economiche”. Ciò che caratterizza la migrazione forzata è appunto la fuga dal proprio Paese come unica possibilità di salvezza.

*Le persone che fuggono dal proprio Paese e chiedono protezione all'Italia vengono chiamate “richiedenti asilo” o “richiedenti protezione internazionale”.*

La comunità internazionale comincia ad interessarsi e a legiferare in materia di asilo dopo la fine della Seconda guerra mondiale. Da un lato istituisce un organismo delle Nazioni Unite appositamente chiamato a tutelare i rifugiati: l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR)<sup>1</sup>. Dall'altro dà per la prima volta una definizione dello status di rifugiato, contenuta nella Convenzione firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, tuttora in vigore. L'Italia ha ratificato la Convenzione di Ginevra nel 1954, recependo nel proprio ordinamento tale definizione.

*E' riconosciuto rifugiato colui 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 Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese.*

Per essere riconosciuta rifugiata, dunque, una persona deve temere una persecuzione individuale, la cui causa non si esaurisce solo con i motivi politici, come comunemente si crede. Alle persone riconosciute rifugiate sulla base di questa definizione,

<sup>1</sup> L'acronimo inglese è UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees).



gli Stati ratificanti la Convenzione di Ginevra riconoscono l'equiparazione ai propri cittadini in materia civile, di esercizio della professione e di assistenza sociale. L'Italia, già qualche anno prima, aveva previsto la garanzia del diritto di asilo dando una definizione di rifugiato più ampia di quella di Ginevra all'art. 10, comma 3 della Costituzione:

*“Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge”.*

Nonostante il dettato costituzionale, l'Italia ad oggi non si è ancora dotata di una legge organica in materia di asilo, unica eccezione nel panorama europeo. La materia era regolata da pochi articoli delle leggi sull'immigrazione<sup>2</sup> fino al 2007- 2008, quando l'Italia ha recepito due importanti direttive comunitarie<sup>3</sup> con i decreti legislativi n.251/2007 e n.25/2008. Tali decreti hanno introdotto modifiche sostanziali alla normativa precedente, tra cui l'introduzione di un'altra forma di protezione internazionale, la “protezione sussidiaria”.

*Viene riconosciuta la protezione sussidiaria al cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se rientrasse nel Paese di origine, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno, come la tortura o trattamenti inumani o degradanti, la condanna a morte, la minaccia alla vita derivante da violenza generalizzata.*

L'istituzione della protezione sussidiaria ha permesso dunque di ampliare la portata della protezione internazionale, includendo anche le persone in fuga dalle microconflittualità che caratterizzano la storia recente.

---

<sup>2</sup> La legge Martelli (n.39/90), la legge Turco-Napolitano (D.Lgs. 286/98), la legge Bossi-Fini (n.189/02) e il suo regolamento attuativo (DPR n.303/04), il decreto legislativo n.140/05 di recepimento della direttiva comunitaria 2003/9/CE sull'accoglienza dei richiedenti asilo negli stati membri.

<sup>3</sup> Si tratta della direttiva 2004/83/CE sulla qualifica di rifugiato o titolare di protezione sussidiaria, e della direttiva 2005/85/CE sulle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale.

La definizione di rifugiato data negli anni '50, fortemente influenzata dal momento storico e dall'ideologia di quegli anni, non era infatti più attuale, essendo cambiati gli assetti geopolitici e i motivi che spingono un numero sempre maggiore di persone all'esodo forzato. La protezione sussidiaria va dunque a dare attuazione al principio internazionalmente riconosciuto del *non refoulement* (non respingimento), secondo il quale gli Stati devono astenersi dal respingere una persona - direttamente o indirettamente - laddove potrebbe correre un rischio reale di essere sottoposta a tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti. Precedentemente, al principio di non respingimento era stata data attuazione attraverso il permesso di soggiorno per "motivi umanitari", introdotto dalla legge Turco-Napolitano del 1998 (art. 5, co. 6).

*I motivi umanitari rimangono come ipotesi residuale, dal gennaio 2008, nel caso in cui, pur in assenza dei requisiti per riconoscere lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria, la Commissione rilevi la sussistenza di "gravi motivi di carattere umanitario".*

La condizione giuridica dei titolari di tale forma di protezione e i diritti cui possono accedere non sono tuttavia chiari.

## La procedura per la richiesta di asilo: evoluzione normativa

Le persone che fuggono dal proprio Paese e che giungono in Italia chiedendo protezione vengono chiamate "richiedenti asilo" o "richiedenti protezione internazionale". La procedura da seguire per vedersi riconoscere una forma di protezione in Italia è stata definita solo negli anni '90, con la cosiddetta Legge Martelli<sup>4</sup> e il Decreto Legislativo n. 286/98, ed è stata poi modificata negli anni. Chi chiedeva asilo prima del 2005 doveva attendere di essere convocato da una Commissione centrale, che si trovava a Roma e valutava tutte le richieste di asilo presentate in Italia.

<sup>4</sup> D.L. 30/12/89 n°416, convertito in Legge n°39 del 28/02/90



In Commissione il richiedente asilo spiegava le ragioni della sua fuga e la necessità di protezione in Italia, producendo eventuale documentazione a sostegno di quanto affermato. Dopo qualche mese dall'audizione, la Questura notificava al richiedente la decisione presa dalla Commissione, che poteva essere il riconoscimento dello status di rifugiato, il diniego dello status con raccomandazione alla Questura del rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, o il rigetto della domanda. Anche se sulla carta tale procedura risultava abbastanza schematica, nella pratica durava in media 18 mesi, tempo nel quale le persone rimanevano in una specie di limbo, una condizione di incertezza aggravata dal divieto di svolgere attività lavorativa e, fino al 2001, dalla mancanza di un sistema di accoglienza organico.

#### PROCEDURA PER LA RICHIESTA DI ASILO IN VIGORE FINO AL 2005



Dal 2005, con il Regolamento di attuazione della cosiddetta Bossi-Fini – L.189/2002<sup>5</sup>, vengono introdotte alcune modifiche sostanziali alla procedura di asilo.

Viene decentrato l'organo decisionale: non vi è più un'unica Commissione centrale ma vengono istituite diverse Commissioni territoriali<sup>6</sup>, che attualmente hanno sede a Gorizia, Milano, Torino, Roma, Caserta, Foggia, Bari, Crotone, Trapani e Siracusa. I tempi di attesa dell'audizione in Commissione sono di conseguenza diminuiti.

In attesa di essere sentiti dalla Commissione, la maggior parte dei richiedenti asilo appena giunti sul territorio viene accolta in centri collettivi denominati CARA<sup>7</sup> (Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo). Tali centri, istituiti con il D.Lgs. n.25/2008, hanno sostituito i precedenti Centri di Identificazione (CDI), istituiti dalla legge Bossi-Fini, dove i richiedenti asilo venivano invece trattenuti<sup>8</sup>. Una parte dei richiedenti asilo che giungono in Italia viene inserita nello Sprar.

Altra novità dal punto di vista normativo è rappresentata dal D.Lgs. 140 del 30 Maggio 2005<sup>9</sup>, che introduce, per i richiedenti asilo, la possibilità di svolgere attività lavorativa se, dopo sei mesi dalla presentazione della domanda, non sia stata ancora adottata una decisione al riguardo dalla Commissione esaminatrice e il ritardo non sia imputabile al richiedente asilo stesso.

Nel 2008, con il D.Lgs. n. 251 del 19 Novembre 2007, come già accennato, viene istituita la protezione sussidiaria.

La procedura attualmente in vigore, per riassumere, è la seguente: le persone che giungono in Italia chiedendo asilo devono attendere la convocazione da parte della Commissione territoriale competente all'esame della loro domanda.

Dopo qualche mese dall'audizione, la Questura notifica al richiedente la decisione presa dalla Commissione, che può riconoscere la protezione internazionale (status di rifugiato o protezione sussidiaria), raccomandare alla Questura il rilascio di

---

6 Il numero delle Commissioni territoriali risulta fissato per legge nel limite massimo di 10. Le Commissioni hanno sede a Gorizia, Milano, Torino, Roma, Caserta, Foggia, Bari, Crotone, Trapani e Siracusa. Tuttavia, in situazioni di afflusso significativo di richiedenti asilo, negli ultimi anni sono state istituite nuove sezioni all'interno di alcune Commissioni già esistenti. La Commissione Centrale è sostituita dalla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, che coordina le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

7 Per un approfondimento sui CARA e lo SPRAR, si veda il capitolo II.

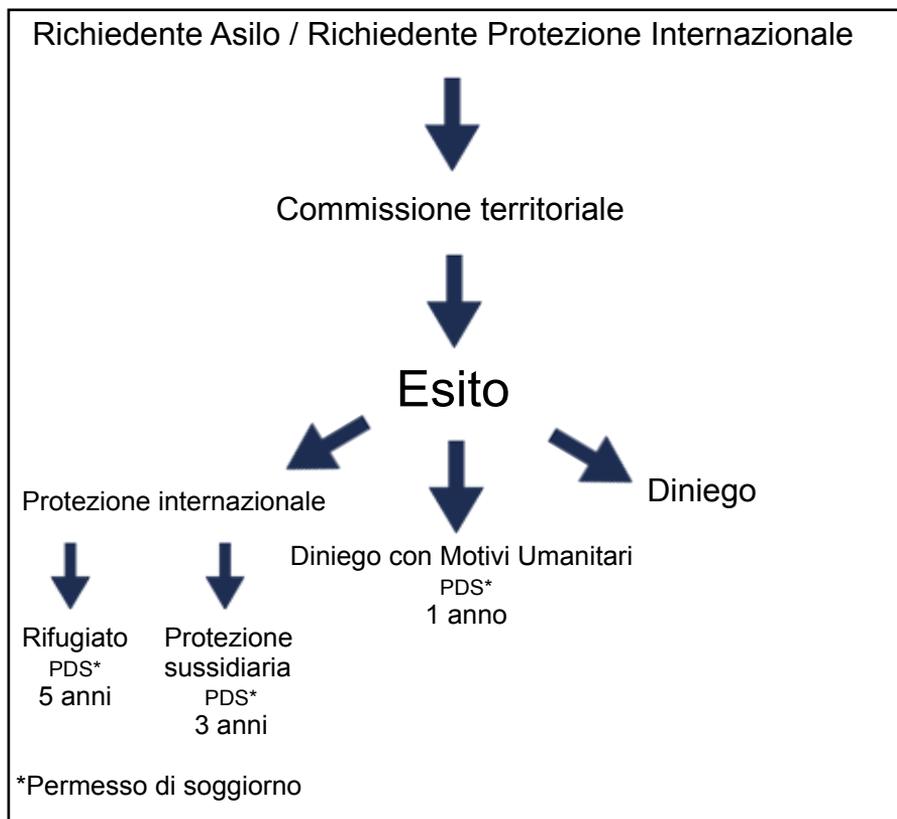
8 Rimane la possibilità di trattenimento dei richiedenti asilo solo in determinati casi, tassativamente previsti dalla legge. Il trattenimento avviene nei CIE (Centri di Identificazione ed Espulsione).

9 Con il quale si dà attuazione alla Direttiva Europea 2003/9/CE.



un permesso di soggiorno per motivi umanitari, laddove non vi siano i requisiti per la protezione internazionale ma vi siano delle ragioni di carattere umanitario che impediscono il rimpatrio della persona, o decidere di non riconoscere alcuna forma di protezione rigettando la domanda.

#### PROCEDURA PER LA RICHIESTA DI ASILO IN VIGORE DAL 2005

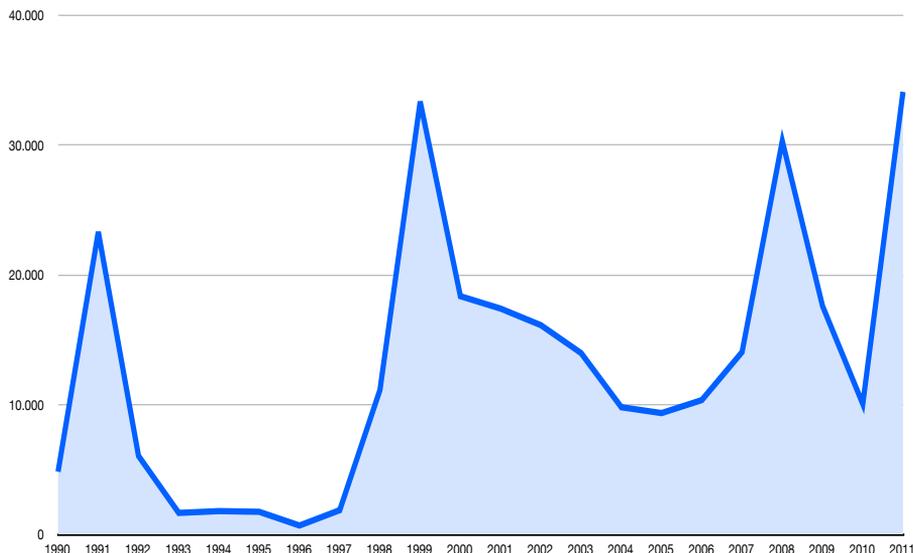


## Andamento delle richieste di asilo in Italia dal 1990 al 2011

Fino agli anni '90, la nostra penisola fungeva da mero transito per potenziali rifugiati diretti verso altri Paesi europei. Successivamente l'Italia è divenuta meta di stabilità per persone in cerca di protezione.



Grafico 1 - Richieste di asilo presentate in Italia dal 1990 al 2011



Anno	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Domande di Asilo	4.827	23.317	6.042	1.647	1.786	1.732	675	1.858	11.122	33.364	18.360

Anno	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Domande di Asilo	17.402	16.123	13.971	9.796	9.346	10.348	14.053	30.324	17.603	10.052	34.117

Fonte: Commissione nazionale per il diritto di asilo, UNHCR “2008 Global Trends” e “2011 Global Trends”

Il grafico 1 rappresenta l'andamento delle domande di asilo presentate in Italia dal 1990 al 2011. Come si evince dal grafico, il 2011 è stato l'anno in cui si è registrato il maggior numero di richieste di protezione internazionale (oltre 34.000). Questo è dovuto all'afflusso di persone provenienti da Paesi del Nord Africa in seguito alle cosiddette “Primavere arabe” e alla guerra in Libia. Il governo ha dichiarato nel febbraio 2011 lo stato di emergenza, chiamata “Emergenza Nord Africa”. Si rimanda al capitolo IV per un approfondimento.



Altri anni particolarmente significativi per la quantità di richieste di asilo presentate in Italia sono il 2008 (oltre 30.000 richieste), il 1999 (oltre 33.000) e il 1991 (oltre 23.000). Tali dati rispecchiano gli scenari geopolitici di quegli anni: il 1991 è l'anno del grande esodo albanese in seguito alle prime elezioni multipartitiche e alla fine del governo socialista, il 1999 è l'anno dell'intensificarsi della guerra in Kosovo, mentre il 2008 è l'anno della cosiddetta "Emergenza sbarchi", che ha visto arrivare in Italia persone provenienti principalmente da Nigeria e Corno d'Africa (Somalia ed Eritrea). Soffermandoci sugli ultimi anni, sono 31.097 le persone che hanno chiesto protezione all'Italia nel 2008, più del doppio rispetto alle domande presentate nel 2007, e il triplo rispetto al 2006. Tale incremento nel numero delle domande, dovuto agli intensi flussi di arrivo via mare registrati tra il giugno e l'agosto 2008, ha portato l'Italia all'ottavo posto tra i 44 Paesi più industrializzati che hanno ricevuto il maggior numero di domande di asilo. Nel 2009 tuttavia la situazione è notevolmente mutata: secondo dati del Ministero dell'Interno sono state 17.603 le domande di asilo presentate in Italia. Il dimezzamento delle richieste di protezione rispetto al 2008 secondo l'Unhcr è da imputarsi alla politica italiana dei respingimenti e alle norme di contrasto all'immigrazione clandestina, che hanno "inciso gravemente sulla fruibilità del diritto di asilo in Italia". Se infatti nel 2009 non si sono registrati miglioramenti nell'eliminazione delle cause delle migrazioni forzate a livello internazionale, il decremento nel numero delle domande si deve imputare ad una maggiore difficoltà per i potenziali rifugiati nell'esercizio effettivo di questo loro diritto, in primis nella possibilità di raggiungere un Paese in cui chiedere asilo<sup>10</sup>. Si tenga conto del fatto che nell'Unione europea nel 2009 si nota invece una sostanziale stabilità del numero delle domande presentate e, in alcuni casi, come Francia (circa 42mila domande) e Germania (circa 27mila), un incremento rispettivamente del 20% e del 25% in rapporto all'anno precedente.

---

10 Per il Rappresentante dell'Unhcr per l'Europa meridionale, Laurens Jolles, "il netto calo delle domande di asilo in Italia dimostra come i respingimenti anziché contrastare l'immigrazione irregolare abbiano gravemente inciso sulla fruibilità del diritto di asilo in Italia".

Nonostante l'alto numero di richieste di asilo registrato negli anni 1991, 1999, 2008 e 2011, il fenomeno dell'asilo in Italia è un fenomeno contenuto numericamente, se confrontato ad altri Paesi dell'Unione Europea. Se infatti i rifugiati presenti in Italia nel 2011 sono 58.000, la Germania accoglie quasi 600.000 rifugiati, mentre il Regno Unito e la Francia circa 200.000.





# CAPITOLO 2

## **CAPITOLO 2**



# IL MODELLO ITALIANO DI ACCOGLIENZA PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI: LO SPRAR



- Progetti territoriali per categorie ordinarie.
- Progetti territoriali per categorie vulnerabili.
- Enti locali in cui sono attivi sia progetti per categorie ordinarie, che per categorie vulnerabili.
- Progetti territoriali per categorie vulnerabili / disagio mentale.





## La nascita del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR)

Dove vengono accolti i richiedenti asilo mentre aspettano l'esito della loro richiesta di protezione? E come riescono ad integrarsi sul territorio una volta definito il loro status giuridico?

Prima del 2000 i richiedenti asilo e i rifugiati presenti in Italia privi di mezzi di sussistenza non potevano contare su un sistema di accoglienza pubblico organizzato, bensì solo su un contributo economico, peraltro insufficiente<sup>11</sup>. La loro condizione era aggravata dal divieto di svolgere attività lavorativa fino all'ottenimento di uno status definito. Alla fine degli anni '90, migliaia di persone in fuga dalle guerre nei Balcani sono giunte in Italia in cerca di protezione. In mancanza di un sistema di accoglienza pubblico, diverse organizzazioni non governative ed associazioni di volontariato si sono organizzate e messe in rete per garantire loro un'adeguata accoglienza ed assistenza. Sulla scia di questa esperienza del terzo settore, nel 2001 è nato il Programma Nazionale Asilo (PNA), da un protocollo d'Intesa tra il Ministero dell' Interno, l'ACNUR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati) e l'ANCI (Associazione dei Comuni Italiani). Il PNA, pur avendo carattere sperimentale, può considerarsi la prima esperienza di accoglienza pubblica per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Il PNA è stato istituzionalizzato nel 2002 con la legge 189/2002 (cosiddetta Bossi-Fini), che ha rinominato il programma "Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati" (SPRAR). In tal modo si è raggiunto l'obiettivo di realizzare un sistema nazionale di accoglienza capace di rispondere in maniera strutturata ai bisogni di coloro che giungono in Italia in cerca di protezione, allineandosi così anche alle disposizioni comunitarie in materia<sup>12</sup>.

---

11 In caso di indigenza i richiedenti asilo potevano disporre solo di un contributo economico di prima assistenza per un periodo non superiore a 45 giorni, a fronte di una durata media della procedura di diciotto mesi e del divieto di lavorare in Italia fino alla decisione della Commissione.

12 In particolare alla direttiva 2003/9/CE, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, recepita in Italia con il Decreto legislativo del 30 maggio 2005, n. 140.



## Come è strutturato lo SPRAR? Punti di forza e criticità

Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati è costituito da 151 progetti territoriali di accoglienza, attivati da 128 enti locali, distribuiti in 19 regioni (ad eccezione della Val d'Aosta). Lo Sprar ha una capacità ricettiva di 3000 posti. Tutti i progetti sono coordinati da un Servizio Centrale, struttura operativa istituita dal Ministero dell'Interno e affidata con convenzione all'ANCI, con sede a Roma. Il Servizio Centrale ha compiti di informazione, promozione, consulenza e supporto tecnico agli enti locali che prestano servizi d'accoglienza, nonché di monitoraggio della presenza di richiedenti e titolari di protezione internazionale sul territorio italiano.

Gli enti locali rivestono un ruolo determinante nella elaborazione ed attuazione di progetti di **accoglienza integrata** sul territorio. Con la collaborazione dei soggetti del terzo settore, gli enti locali sono capaci di elaborare progetti che vanno al di là dell'accoglienza di base (vitto e alloggio), prevedendo anche orientamento legale e sociale, alfabetizzazione, assistenza sanitaria e psicologica, mediazione linguistico-culturale, inserimento dei minori nella scuola dell'obbligo, informazione ed orientamento ai servizi del territorio, percorsi individuali di inserimento socio-economico attraverso il sostegno nella ricerca di opportunità formative e lavorative. Tale accoglienza integrata vuole evitare un approccio assistenzialista e mettere al centro il singolo beneficiario accolto, portatore di specifiche esigenze. Obiettivo principale dello Sprar è dunque quello di trasmettere ai beneficiari gli strumenti necessari per intraprendere un percorso verso l'autonomia, coinvolgendo i beneficiari stessi nella definizione del proprio progetto di accoglienza. Ogni progetto Sprar deve garantire i servizi di accoglienza, integrazione e tutela previsti dalle linee guida definite dal Ministero dell'Interno. Le modalità di erogazione di tali servizi, tuttavia, si differenziano in base alle risorse e alle caratteristiche di ciascun territorio.

Sprar sono di dimensioni medio-piccole, e solitamente collocati nel contesto urbano in luoghi facilmente raggiungibili. Questo facilita l'incontro tra la comunità locale e gli accolti, e impedisce forme di ghettizzazione.

I progetti Sprar sono divisi a seconda delle tipologie di beneficiari che ospitano. Dei 3000 posti disponibili, 2500 sono dedicati a beneficiari ordinari (uomini e donne singoli e nuclei familiari), 450 a beneficiari vulnerabili e 50 sono riservati a beneficiari con disagio mentale. Nella categoria dei "casi vulnerabili" rientrano i disabili, anche temporanei, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli, i soggetti che richiedono assistenza domiciliare, sanitaria e specialistica anche prolungata, le vittime di tortura e/o violenza, i minori stranieri non accompagnati e gli anziani. Se da un lato lo Sprar è considerato uno dei migliori modelli europei di accoglienza, dall'altra presenta un forte limite, rappresentato dall'insufficiente capacità ricettiva. A fronte delle migliaia di domande di asilo presentate in Italia ogni anno (circa 34.000 nel 2011, 10.000 nel 2010) lo Sprar ha una disponibilità di soli 3000 posti. Da ciò deriva il fatto che molti richiedenti asilo e rifugiati vivono situazioni di emarginazione sociale, in condizioni precarie e di forte disagio. Tali fenomeni sono maggiormente evidenti nelle grandi città, in particolar modo a Roma, dove molti richiedenti asilo sono obbligati a dormire alla stazione o in case occupate: si pensi al caso dei richiedenti asilo afgani, tra cui molti minorenni, che dormono alla stazione Ostiense, o al caso dei somali che per molti mesi avevano occupato la loro Ambasciata.

Altra conseguenza dell'insufficiente capacità ricettiva dello Sprar è il protrarsi dei tempi di permanenza dei richiedenti asilo all'interno dei CARA (vedi paragrafo successivo).

Da qui l'esigenza sempre più impellente di aumentare il numero di posti di accoglienza dello Sprar, di modo da garantire a tutti coloro che giungono in Italia chiedendo protezione un'accoglienza effettiva, in strutture che offrano servizi omogenei su tutto il territorio nazionale. Tale esigenza è stata riconosciuta dallo stesso governo: il 27 novembre 2012 il Ministro dell'Interno Cancellieri, durante l'audizione alla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato,



ha affermato che i 3000 posti dello Sprar sono “sicuramente insufficienti rispetto all’effettivo bisogno”, ed ha auspicato un ampliamento della capacità ricettiva a 5000 posti, per permettere al Sistema di essere realmente efficiente.

## **SPRAR, CARA ed Emergenza Nord Africa: tre sistemi di accoglienza paralleli**

Accanto al Sistema di Protezione Sprar, in Italia di fatto esistono altri due modelli di accoglienza: i CARA (Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo) e i centri gestiti dalla Protezione Civile.

I CARA, come già accennato, sono stati istituiti dal D.Lgs. n.25/2008 ed hanno sostituito i precedenti Centri di Identificazione (CDI), istituiti dalla legge Bossi-Fini. Tali centri sono solitamente strutture di grosse dimensioni collocate al di fuori dei centri urbani, che accolgono centinaia di richiedenti asilo. La norma prevede che gli accolti debbano rimanere all’interno dei CARA per il tempo strettamente necessario alla loro identificazione e alla verifica della nazionalità, o alla decisione sulla loro domanda di protezione, in ogni caso per un periodo non superiore a 20-35 giorni. Nella prassi, tuttavia, a causa del protrarsi della procedura di asilo e dell’eventuale assenza di disponibilità di posti nello Sprar, quasi sempre i richiedenti asilo permangono all’interno dei CARA per molti mesi.

Nel 2011 allo Sprar e ai CARA si è affiancato un sistema di accoglienza straordinario gestito dalla Protezione Civile, nato per far fronte allo stato di emergenza legato all’eccezionale afflusso di cittadini provenienti dal Nord Africa. In seguito alle cosiddette “Primavere arabe” del 2011, si è registrato infatti un aumento notevole degli sbarchi di migranti in Italia e un conseguente incremento delle domande di protezione internazionale.

Tale sistema straordinario di accoglienza ha previsto la messa a disposizione di strutture ricettive molto eterogenee tra loro: appartamenti, alberghi, villaggi turistici, centri di accoglienza.

A differenza di ciò che avviene nei progetti Sprar e nei CARA, dove precise linee guida definiscono degli standard minimi di accoglienza, ai centri attivati dalla Protezione Civile non sono



state fornite direttive chiare ed omogenee a livello nazionale, dando luogo a modalità di accoglienza, di tutela, e di erogazione di servizi molto diversificati sui territori regionali. Per un approfondimento della cosiddetta “Emergenza Nord Africa” si rimanda al capitolo IV.

Attualmente si assiste dunque alla coesistenza di tre sistemi di accoglienza paralleli e disomogenei, gestiti da soggetti diversi: dal Ministero dell’Interno - Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione - lo Sprar e i CARA, dalla Protezione Civile l’Emergenza Nord Africa. C’è il rischio che questi tre sistemi operino con modalità troppo diverse senza comunicare tra di loro. Da più parti è stata evidenziata la necessità e l’urgenza di creare un unico sistema di accoglienza pubblico per richiedenti e titolari di protezione internazionale.





# CAPITOLO 3

## **CAPITOLO 3**



# IL SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI IN UMBRIA





## Il Sistema di Protezione in Umbria

L'Umbria è entrata a far parte del sistema italiano di accoglienza fin dal 2001, con i Comuni di Perugia e Todi, ai quali si sono aggiunti negli anni successivi i Comuni di Narni e Terni. Dal 2011 il nuovo titolare del progetto di Todi è il Comune di Marsciano.

Elemento caratterizzante e innovativo del sistema di accoglienza umbro è il coordinamento esistente tra i cinque progetti Sprar che lo compongono.

Nel 2005 la Regione, l'ANCI e gli enti titolari dei progetti Sprar hanno sottoscritto un protocollo di intesa in materia di rifugiati e richiedenti asilo, dal quale è nato poi il progetto "Diritto di essere in Umbria".

Attraverso l'intervento propulsivo di Regione e ANCI Umbria, i diversi progetti hanno l'opportunità di condividere periodicamente criticità e buone prassi, e di promuovere azioni di sensibilizzazione in materia di asilo rivolte alla cittadinanza.

Particolarmente significativo è il momento formativo annuale organizzato da ANCI Umbria, durante il quale gli operatori hanno la possibilità di approfondire argomenti utili allo svolgimento del proprio lavoro quotidiano (relazione operatore-utente, situazione geopolitica dei Paesi di provenienza dei beneficiari, mediazione dei conflitti, aggiornamenti legali).

L'Umbria può considerarsi quindi precursore di una nuova linea intrapresa dal Servizio Centrale nell'ultimo anno, che consiste nella volontà di sviluppare coordinamenti regionali tra gli attori che a vario titolo si occupano di asilo e immigrazione nei territori dove si trovano i progetti Sprar.

Nel mese di novembre 2012 si è tenuto un primo incontro di coordinamento regionale promosso dal Servizio Centrale, che ha coinvolto gli enti locali e gli enti gestori dei progetti Sprar umbri, la Regione e l'ANCI Umbria.



Tabella 1 - Beneficiari inseriti nei progetti Sprar umbri dal 2001 al 2012\*

ANNO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	Person Accolte TOTALE
	ingressi												
Perugia	26	11	34	27	32	11	27	24	26	21	28	14	281
Todi Marsciano	11	10	1	18	6	11	20	17	10	12	17		133
Narni				25	4	30	33	44	34	20	18	10	218
Terni						16	3	5	11	12	13	7	67
Narni disagio mentale											5	2	7
<b>Totali</b>	<b>37</b>	<b>21</b>	<b>35</b>	<b>70</b>	<b>42</b>	<b>68</b>	<b>83</b>	<b>90</b>	<b>81</b>	<b>65</b>	<b>81</b>	<b>33</b>	<b>706</b>

Fonte: dati elaborati dalla Cooperativa Sociale Perugia

\*Dati al 30/06/2012

L'Umbria, dal luglio 2001 al 30 giugno 2012, ha accolto 706 persone nei suoi progetti Sprar. Attualmente sono attivi 5 progetti nei Comuni di Perugia, Marsciano/Todi, Narni (2 progetti) e Terni, con una disponibilità complessiva di 92 posti.

Il Comune di Perugia e il Comune di Todi hanno aderito fin dal 2001 al Programma Nazionale Asilo (PNA), garantendo rispettivamente 27 e 10 posti. Il Comune di Perugia ha messo a disposizione una parte del Centro di Prima Accoglienza per Immigrati per ospitare uomini singoli e piccoli nuclei familiari, mentre il Comune di Todi ha messo a disposizione un appartamento per accogliere uomini singoli.

Il Comune di Narni ha aderito al Sistema di Protezione nel 2004 con 25 posti disponibili in appartamenti privati per donne sole, nuclei familiari e uomini singoli. Dal 2011 ha avviato un ulteriore progetto rivolto esclusivamente a beneficiari con disagio mentale o psicologico, mettendo a disposizione 5 posti.

Il Comune di Terni ha aderito allo Sprar nel 2006 con 16 posti disponibili in appartamenti privati. Per i primi tre anni ha accolto persone vulnerabili, mentre dal 2009 sia beneficiari vulnerabili che ordinari.

Si rimanda all'appendice per la descrizione dei singoli progetti Sprar umbri.



# I numeri dell'accoglienza in Umbria

Tabella 2 - Posti finanziati e beneficiari accolti dal 2001 al 2012\*

ANNO	Perugia		Todi Marsciano		Narni		Terni		Narni disagio mentale		Totale finanziati	Totale accolti
	posti finanziati	beneficiari accolti	posti finanziati	beneficiari accolti								
2001	27	26	10	11							37	37
2002	27	36	10	10							37	46
2003	27	40	10	11							37	51
2004	27	54	10	28	25	25					62	107
2005	27	57	15	23	25	16					67	96
2006	20	39	20	39	25	44	16	16			81	138
2007	20	45	20	45	25	42	16	17			81	149
2008	20	50	20	50	25	73	16	20			81	193
2009	22	50	22	26	25	71	16	25			85	172
2010	22	40	15	26	25	25	16	28			78	119
2011	27	48	15	31	25	42	20	28	5	5	92	174
2012*	27	39	15	15	25	10	20	24	5	6	92	94

Fonte: dati elaborati dalla Cooperativa Sociale Perusia

\*Dati al 30/06/2012

Attraverso un bando pubblico<sup>13</sup> il Ministero dell'Interno fissa il numero di posti finanziati per ogni singolo progetto. Come si evince dalla Tabella 2, i posti finanziati in Umbria sono passati dai 37 del 2001 ai 92 del 2012. L'aumento è dovuto all'entrata nel Sistema dei nuovi progetti territoriali di Terni e Narni, e all'incremento del numero dei posti finanziati di alcuni progetti.

I progetti presenti in Umbria sono di dimensioni medio-piccole. Ciò costituisce un aspetto positivo, in linea con le politiche di decentramento dell'accoglienza volute a livello nazionale. L'esperienza negli anni ha dimostrato che è proprio nelle realtà più piccole che i beneficiari possono essere meglio accolti ed accompagnati nel loro processo di integrazione, rafforzando una cultura dell'accoglienza presso le comunità cittadine. A conferma di ciò, l'Umbria non ha mai voluto istituire sul suo

13 Fino al 2008 il bando per l'accesso al Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo è stato di durata annuale. Nel 2009-2010 la durata degli interventi dello Sprar è stata fissata per 2 anni, mentre nel 2011 per i 3 anni successivi. Si è garantita in questo modo una maggiore stabilità dei singoli progetti, che hanno potuto programmare meglio gli interventi, e dunque dell'intero Sistema di accoglienza.



territorio i centri governativi di accoglienza per richiedenti asilo (CARA), centri collettivi di grandi dimensioni, che arrivano ad accogliere anche 1000 richiedenti asilo, e che garantiscono servizi di base per l'accoglienza materiale delle persone.

Come si può vedere dalla Tabella 2, il numero delle persone accolte nei progetti Sprar è quasi sempre maggiore al numero dei posti finanziati. Questo è dovuto principalmente al *turn over* dei beneficiari: secondo quanto stabilito dalle linee guida del Sistema di protezione, il periodo massimo di permanenza previsto per gli ospiti Sprar è di 6 mesi<sup>14</sup>.

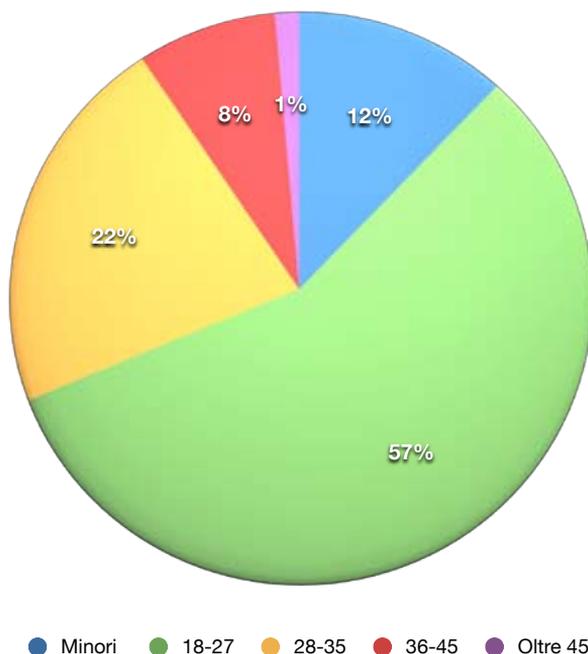
Il 2008 è l'anno in cui i progetti umbri hanno accolto più beneficiari (174 presenze). Ciò è dovuto all'incremento dei posti finanziati, grazie a fondi straordinari messi a disposizione dal Ministero dell'Interno, per far fronte alla cosiddetta "emergenza sbarchi" dell'estate 2008, quando si è registrato un forte incremento degli sbarchi e delle domande di asilo, e di conseguenza delle richieste di accoglienza. Una situazione simile si è registrata nel 2011, con la cosiddetta "Emergenza Nord Africa", che ha visto l'arrivo in Italia di un numero ancora maggiore, rispetto al 2008, di richiedenti asilo in fuga principalmente da Tunisia e Libia. Questa nuova ondata di sbarchi non ha però avuto ripercussioni numeriche sui progetti Sprar della Regione Umbria, che hanno accolto i richiedenti asilo dell'emergenza con un progetto nuovo, gestito e coordinato dalla Protezione Civile. A livello nazionale, invece, lo Sprar ha aumentato la propria capacità ricettiva di 816 posti per far fronte all'emergenza.

---

14 I sei mesi di permanenza si riferiscono ai beneficiari entrati nei progetti con uno status già riconosciuto. I richiedenti protezione internazionale possono essere ospitati nei progetti Sprar fino al momento della notifica della decisione della Commissione in merito alla loro istanza di protezione e, nel caso in cui la decisione sia positiva, dal momento della notifica possono essere ospitati per ulteriori sei mesi. E' ad ogni modo possibile chiedere proroghe del periodo di permanenza, se motivate. Per i casi vulnerabili le previsioni sono diverse, dipendendo dalla gravità della situazione del singolo caso.

# Le caratteristiche socio-demografiche dei beneficiari accolti nei progetti Sprar umbri dal 2001 al 2012

Grafico 2 – Età dei beneficiari accolti dal 2001 al 2012\*



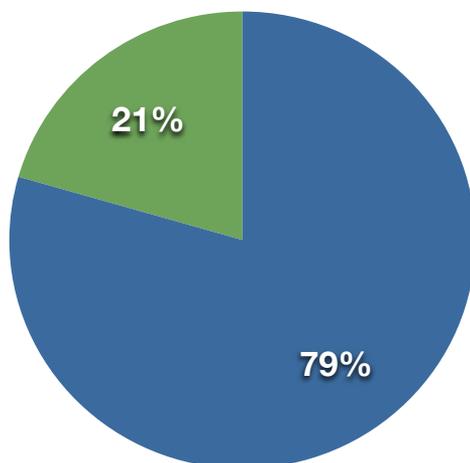
Fonte: dati elaborati dalla Cooperativa Sociale Perugia  
\*Dati al 30/06/2012

L'Umbria, seguendo il trend nazionale, vede la prevalenza, fra gli accolti, di giovani uomini singoli di età compresa fra i 18 e i 27 anni. I minori rappresentano il 12% degli accolti. In Umbria non sono presenti progetti Sprar dedicati a minori non accompagnati: i minorenni presenti nei progetti umbri, dunque, sono venuti insieme alle loro famiglie, o sono nati in Italia durante la permanenza dei genitori all'interno dei progetti.



Grafico 3 – Distribuzione di genere dei beneficiari accolti dal 2001 al 2012\*

## UMBRIA



● Maschi

● Femmine

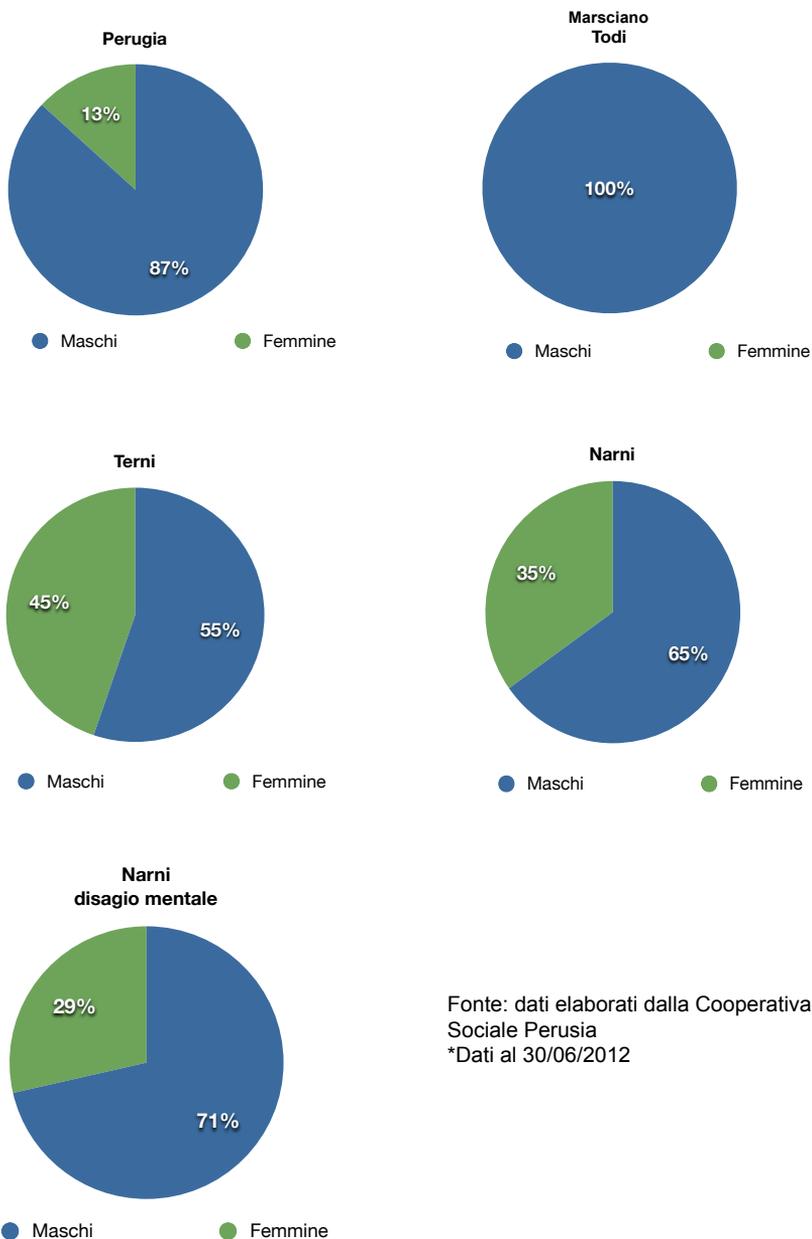
ANNO	2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
Genere	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
<b>Perugia</b>	14	12	7	4	29	5	22	5	28	4	10	1	25	2	23	1	23	3	21		28		14	
<b>Todi-Marsciano</b>	11		10		1		18		6		11		20		17		10		12		17			
<b>Narni</b>							16	9	4		18	12	19	14	27	17	24	10	15	5	13	5	6	4
<b>Terni</b>											10	6	2	1	3	2	7	4	5	7	7	6	3	4
<b>Narni disagio mentale</b>																					5			2

Fonte: dati elaborati dalla Cooperativa Sociale Perugia

\*Dati al 30/06/2012

La composizione di genere, con la presenza in netta minoranza delle donne (80% uomini – 20% donne), dipende in parte dalla tipologia dei progetti umbri: il progetto di Marsciano-Todi è rivolto esclusivamente a uomini singoli, e quello di Perugia è nato per accogliere principalmente uomini singoli e piccoli nuclei familiari. L'aumento negli anni della presenza femminile fra gli accolti in regione è dato dall'entrata nel Sistema di Protezione del progetto di Narni, che accoglie piccoli nuclei familiari e donne, e di quello di Terni, nato per accogliere uomini e donne vulnerabili.

Grafico 4 – Distribuzione di genere dei beneficiari accolti dal 2001 al 2012\* nei singoli progetti



Anche a livello nazionale le donne rappresentano solo il 20% del totale dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale accolti nello Sprar<sup>15</sup>. Si registra invece una sostanziale parità di genere tra i migranti che giungono in Italia per motivi di lavoro. Negli ultimi anni, anzi, la migrazione al femminile rappresenta il 52% del totale dei migranti presenti in Italia, e le donne rappresentano quasi il 55% dei nuovi ingressi<sup>16</sup>. Al contrario, il numero esiguo di donne richiedenti asilo è sicuramente dovuto ai rischi e alle difficoltà che comporta il viaggio verso l'Europa. Le testimonianze dei beneficiari dei progetti parlano di arrivi per la maggior parte via mare, seguendo la rotta che va dai Paesi dell'Africa settentrionale, come la Libia, verso la Sicilia. Una minoranza giunge invece via terra, dall'Asia passando per la Turchia e la Grecia e raggiungendo l'Italia solitamente nascosti all'interno di tir che trasportano merci in Europa. La modalità di arrivo indica che per i richiedenti asilo l'unica via di fuga è quasi sempre un viaggio affidato nelle mani di trafficanti di esseri umani, dunque un ingresso in Italia irregolare, dopo un viaggio che può durare dei mesi, o addirittura anni. Molti raccontano di essere stati sfruttati, ricattati dai trafficanti, aver trascorso dei periodi di detenzione e di essere stati torturati. Tali rischi e tali sofferenze aumentano esponenzialmente se si tratta di donne, che molto spesso rimangono vittime di violenze sessuali<sup>17</sup>.

---

15 Il dato è relativo al 2011, anno in cui si è registrata una diminuzione della presenza femminile rispetto agli anni precedenti degli accolti Sprar. Nel 2011 e nel 2012 la migrazione forzata in Italia è costituita infatti principalmente da uomini, giunti nel periodo della cosiddetta Emergenza Nord Africa (ENA). La percentuale delle donne richiedenti asilo risulta quindi ridotta negli anni 2011 e 2012. Se si escludono i richiedenti asilo dell'ENA, la composizione di genere non subisce tuttavia variazioni rispetto agli anni precedenti. ("Rapporto annuale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. Anno 2011-2012", Cittalia, 2012).

16 Vedi Caritas/Migrantes, "Dossier Statistico 2011- 21° Rapporto", Roma 2011.

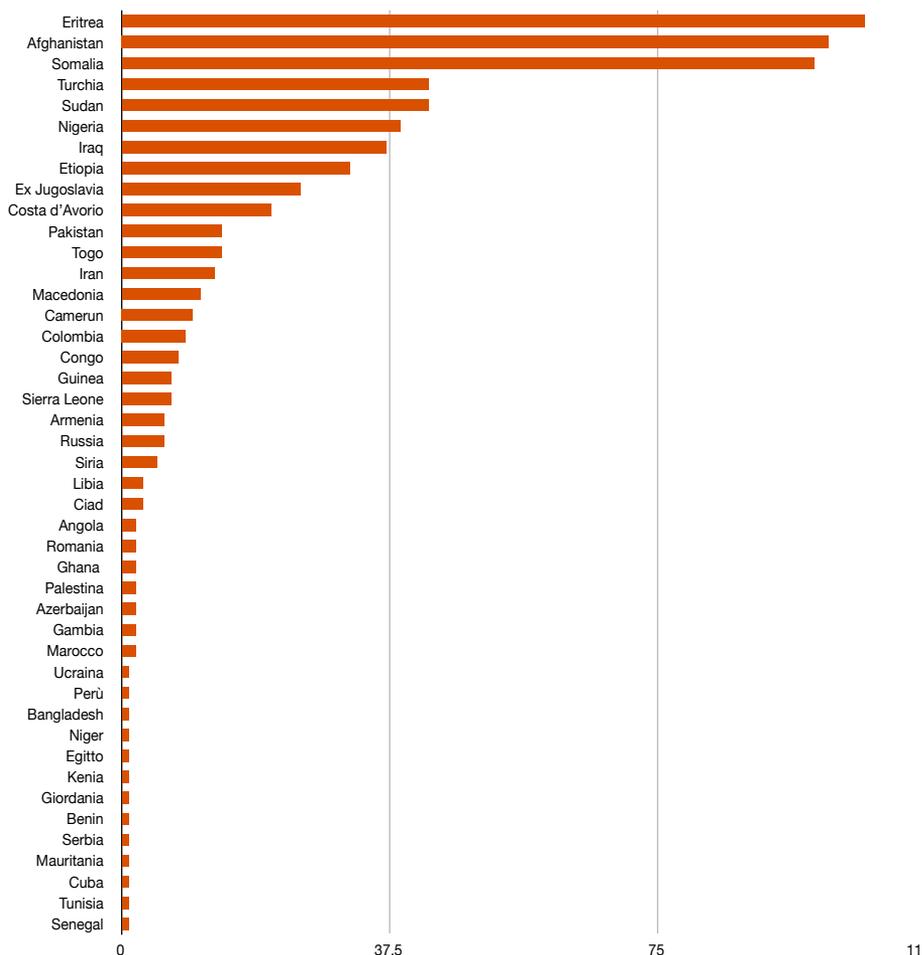
17 Per un approfondimento sulle difficoltà per i migranti forzati di giungere in Paesi sicuri dove chiedere protezione, vedi [www.fortresseurope.blogspot.com](http://www.fortresseurope.blogspot.com)



# I paesi di provenienza dei beneficiari Sprar

I paesi di provenienza dei beneficiari dello Sprar sono cambiati nel corso degli anni riflettendo gli scenari geopolitici internazionali. Complessivamente in Umbria sono state accolte persone appartenenti a 44 diverse nazionalità.

Grafico 5 – Paesi di provenienza dei beneficiari accolti dal 2001 al 2012\*



Fonte: dati elaborati dalla Cooperativa Sociale Perusia

\*Dati al 30/06/2012

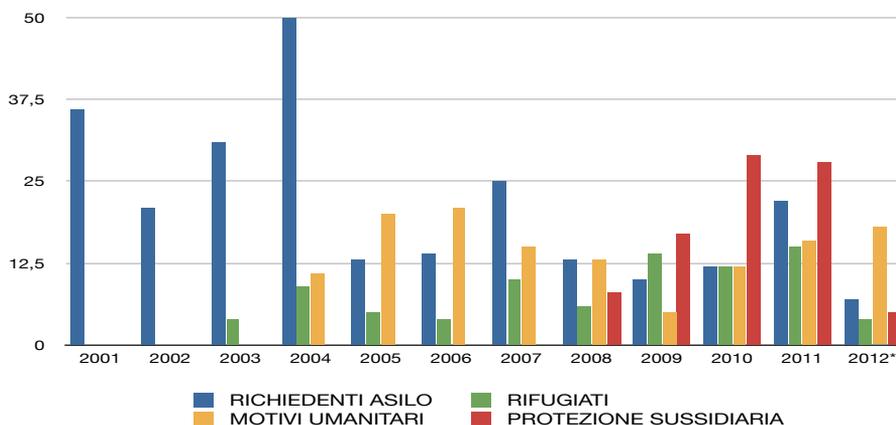


Dal 2001 al 2012 le 5 nazionalità maggiormente rappresentate nei progetti umbri sono quella afghana (15%), eritrea (15%), somala (14%), turca (7%) e sudanese (7%). In alcuni anni le nazionalità presenti hanno rispecchiato gli scenari geopolitici internazionali, i conflitti in atto e le condizioni socio-politiche dei Paesi di origine dei beneficiari: nel 2001 e nel 2002 i progetti hanno accolto principalmente richiedenti asilo provenienti dall'ex Jugoslavia, nel 2003 dall'Iraq, nel 2005 dalla Costa d'Avorio e dal Sudan. Confermando il dato nazionale, l'Afghanistan e il Corno d'Africa rappresentano le nazionalità maggiormente presenti all'interno dei progetti umbri. E' costante nel corso degli anni la presenza di beneficiari afghani, somali ed eritrei.

## Status giuridico dei beneficiari Sprar

Il modello italiano di accoglienza ha visto mutare le caratteristiche dei suoi beneficiari nel corso degli anni, in seguito alle modifiche apportate a livello legislativo, descritte nel capitolo I.

Gráfico 6 – Status giuridico dei beneficiari accolti dal 2001 al 2012\*



Fonte: dati elaborati dalla Cooperativa Sociale Perusia

\*Dati al 30/06/2012

Dal 2005 al 2009 i dati non comprendono il progetto di Narni ordinari, che non ha potuto fornirli.

Come risulta dal grafico 6, fino al 2004 le persone accolte nei progetti Sprar umbri erano in netta maggioranza (90% circa) richiedenti asilo, persone in attesa di una definizione del loro status giuridico. Come già illustrato, la normativa allora vigente (Legge Martelli e D. Lgs. n. 286/98) prevedeva un iter che durava in media 18 mesi, durante i quali i richiedenti asilo non potevano svolgere attività lavorativa.

In tale contesto, i progetti umbri hanno cercato di ottimizzare i tempi di attesa intraprendendo comunque percorsi di integrazione attraverso l'insegnamento della lingua italiana, la formazione e la riqualificazione professionale, l'inserimento dei minori nella scuola dell'obbligo, l'orientamento e la conoscenza dei servizi e del territorio.

Nel 2005, con l'entrata in vigore del Regolamento di attuazione della cosiddetta Bossi-Fini, vengono introdotte alcune modifiche sostanziali alla procedura di asilo, che vanno ad incidere anche sulla tipologia dei beneficiari accolti e dunque sulle modalità di intervento dei progetti Sprar. Per effetto di queste modifiche, la maggior parte di coloro che sono accolti nel Sistema di Protezione non è più costituita da richiedenti asilo, ma da beneficiari la cui domanda di protezione è stata già esaminata e il cui status giuridico è già definito. Come risulta dal grafico, i richiedenti asilo, che negli anni 2001 e 2002 costituivano il 100% degli accolti, nel 2005 rappresentano solo il 34%. Lo Sprar diventa dunque una sorta di "seconda accoglienza" volta all'integrazione, successiva rispetto alla prima accoglienza attuata principalmente all'interno dei CARA, dove i richiedenti asilo attendono che venga definita la loro condizione giuridica.

Nel 2008, in seguito all'istituzione della protezione sussidiaria, attraverso il cosiddetto "decreto qualifiche" (D.Lgs. n. 251/2007), iniziano a fare ingresso, anche nei progetti umbri, i primi titolari di tale forma di protezione. Come risulta dal grafico, i titolari di protezione sussidiaria presenti all'interno dei progetti umbri a partire dal 2008 costituiscono in media il 30% degli accolti. I progetti Sprar umbri hanno accolto, dal luglio 2001 al 30 giugno 2012, per il 46% richiedenti asilo, per il 23% titolari di protezione umanitaria, per il 16% titolari di protezione sussidiaria e per il 15% rifugiati.



A fronte delle modifiche normative sopra esposte e del conseguente cambiamento della tipologia dei beneficiari, anche le modalità di intervento e le azioni poste in essere dai progetti Sprar sono cambiate, adeguandosi alle nuove esigenze degli accolti. Se nei primi anni la maggior parte degli interventi era finalizzata a preparare i richiedenti asilo all'audizione in Commissione, all'insegnamento della lingua e della cultura italiana e ad una eventuale formazione professionale, dal 2005 in poi le preoccupazioni principali sono l'integrazione lavorativa e la ricerca di una soluzione abitativa. L'insegnamento della lingua italiana rimane comunque uno degli interventi principali dei progetti.

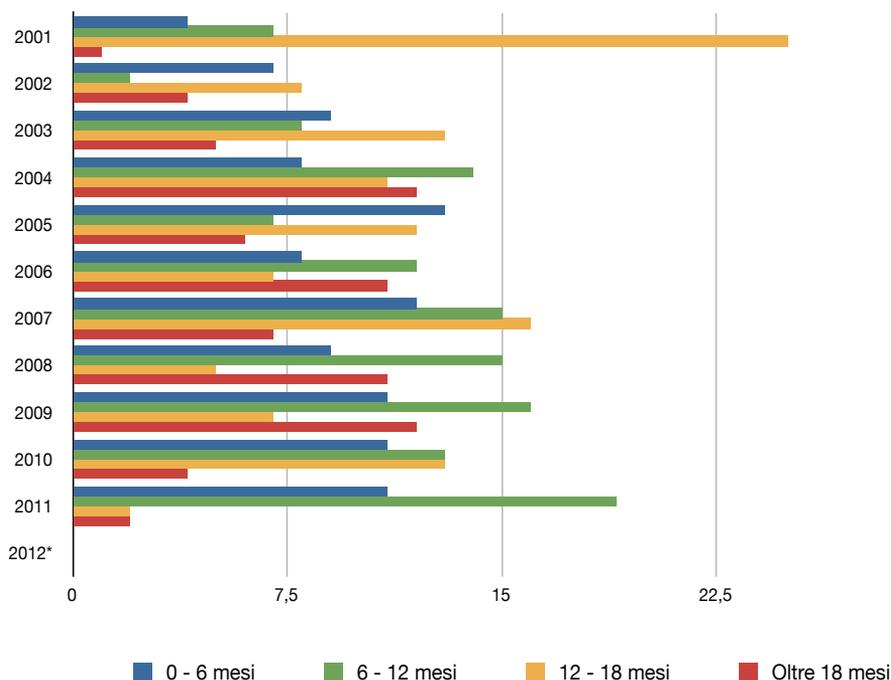
## **Tempi di permanenza dei beneficiari nei progetti Sprar**

Le linee guida dello Sprar prevedono che i beneficiari possano essere accolti nei progetti per un periodo limitato di tempo, che varia a seconda dello status giuridico dei beneficiari.

I richiedenti asilo possono rimanere nel progetto fino a quando la Commissione comunica la decisione presa in merito alla loro istanza. Se la risposta della Commissione è negativa (diniego), il beneficiario può rimanere nel progetto solo se presenta ricorso in Tribunale, fino a quando ritira il permesso di soggiorno che consente attività lavorativa, e se si trova nelle condizioni psico-fisiche per poter lavorare. I beneficiari con uno status giuridico definito, rifugiati e titolari di protezione sussidiaria e umanitaria, possono essere accolti per un periodo massimo di 6 mesi. I progetti Sprar possono chiedere al Servizio Centrale una proroga del periodo di accoglienza, motivandola attraverso una apposita relazione sociale. Tali richieste sono generalmente sempre accolte nel caso di beneficiari appartenenti alla categoria dei vulnerabili, mentre sono concesse unicamente in casi eccezionali per i beneficiari dei progetti di accoglienza ordinari. In quest'ultimo caso, il Servizio Centrale concede una proroga del periodo di permanenza esclusivamente per permettere al beneficiario di concludere il percorso di integrazione iniziato:

ad esempio per terminare una borsa lavoro o un corso di formazione professionale, concludere degli accertamenti medici specialistici, o acquisire maggiori competenze linguistiche.

Grafico 7 – Tempi di permanenza dei beneficiari accolti dal 2001 al 2011\*



Fonte: dati elaborati dalla Cooperativa Sociale Perusia

\*Dati al 31/12/2011

Il grafico non comprende i dati del progetto di Narni ordinari, che non ha potuto fornirli.

Come risulta dal grafico, la maggior parte dei beneficiari accolti (30%) è rimasta all'interno del progetto per un periodo compreso tra i 6 e i 12 mesi. Il 28% del totale è rimasto in accoglienza per un periodo compreso tra i 12 e i 18 mesi, mentre solo il 24% è uscito dal progetto entro 6 mesi. Per il 18% dei beneficiari invece è stata necessaria un'accoglienza superiore ai 18 mesi. In linea generale, le persone che rimangono più a lungo all'interno dei progetti sono i richiedenti asilo e i casi vulnerabili, i primi perché sono lunghi i tempi di attesa per la definizione del loro status giuridico, i secondi per le particolari esigenze e problematiche di cui sono portatori.



Come si evince dal grafico, difficilmente è stato rispettato il termine di 6 mesi di permanenza previsto dalle linee guida, e dunque i progetti Sprar hanno fatto richiesta di proroga al Servizio Centrale.

I motivi della lunga permanenza (superiore ai 18 mesi) dei beneficiari sono diversi, e sono mutati nel corso degli anni. Fino al 2004 erano dovuti principalmente all'attesa della convocazione in Commissione dei richiedenti asilo, che costituivano come visto il 90% degli accolti. Si tenga presente infatti che all'epoca, essendoci un'unica Commissione centrale per tutti i richiedenti asilo presenti in Italia, la procedura per il riconoscimento dello status richiedeva in media 18 mesi.

Negli ultimi anni, i lunghi tempi di permanenza sono invece più strettamente collegati a problematiche di inserimento socio-lavorativo riscontrate dai progetti, acuitizzate dalla crisi economica. Rimane comunque una buona percentuale di richiedenti asilo o casi Dublino<sup>18</sup> che permangono nei progetti Sprar per lungo tempo, prima di veder definito il loro status giuridico e potersi integrare sul territorio.

Merita evidenziare come solo il 24% degli accolti in Umbria è uscito dal progetto entro il termine previsto di 6 mesi. Ciò dimostra che sei mesi spesso non sono un periodo sufficiente per un beneficiario, pur già in possesso di uno status giuridico definito, per imparare la lingua italiana, frequentare un corso di formazione professionale, trovare un'opportunità lavorativa e reperire una sistemazione abitativa autonoma. Spesso i 6 mesi sono sufficienti solo a raggiungere una sufficiente capacità comunicativa, senza la quale non è possibile intraprendere alcun percorso di integrazione socio-economica.

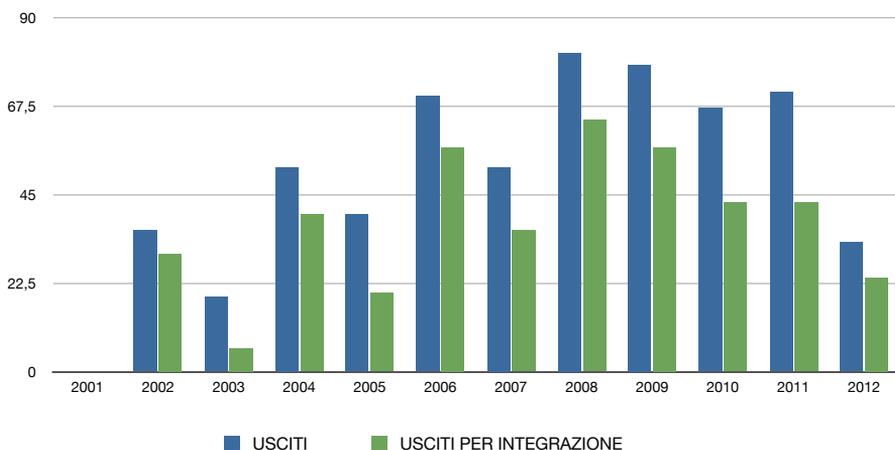
---

18 I cosiddetti "casi Dublino" sono quei richiedenti asilo che sono già transitati o hanno fatto richiesta di asilo in altri Paesi dell'Unione Europea prima di giungere in Italia, o le persone che hanno fatto richiesta di asilo in Italia e che si sono poi recati in un altro Paese dell'Unione Europea. Prima di esaminare la loro istanza di asilo, l'Italia deve stabilire, tramite l'ufficio Unità Dublino, quale Paese è competente alla presa in carico del richiedente. I tempi per la definizione della competenza sono molto lunghi e, se l'Unità Dublino stabilisce che il richiedente deve rimanere in Italia, si vanno a sommare a quelli per l'attesa della convocazione in Commissione. I "casi Dublino" rimangono dunque nei progetti solitamente oltre 12 mesi.

## L'uscita dei beneficiari dal progetto Sprar

Come escono i beneficiari dallo Sprar? Un beneficiario può uscire dal progetto per abbandono volontario, per espulsione in caso di grave violazione del regolamento, per trasferimento Dublino<sup>19</sup>, per rimpatrio volontario<sup>20</sup>, per integrazione socio-economica o, in caso di diniego da parte della Commissione, se il beneficiario decide di non presentare ricorso.

Grafico 8 – Beneficiari usciti dai progetti Sprar dal 2001 al 2012\*: evidenza dei beneficiari usciti per integrazione



Fonte: dati elaborati dalla Cooperativa Sociale Perusia

\*Dati al 30/06/2012

Come si evince dal grafico, la maggior parte dei beneficiari (71%) è uscita dai progetti umbri per integrazione. Nonostante le difficoltà, il percorso che i progetti riescono a realizzare ha dunque nella maggioranza dei casi un esito positivo. Il dato va ad ogni modo analizzato, tenendo in considerazione cosa si intende per “integrazione socio-economica”.

Un beneficiario può considerarsi realmente inserito sul territorio

<sup>19</sup> Quando l'Unità Dublino stabilisce che la competenza per l'esame della domanda di asilo del beneficiario non è l'Italia, il beneficiario vien trasferito nel Paese europeo competente.

<sup>20</sup> Un beneficiario può decidere di ritornare nel suo Paese rinunciando alla domanda di asilo o allo status. L'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (OIM) ha dei progetti ad hoc per permettere il rimpatrio volontario assistito anche a richiedenti e titolari di protezione internazionale, attraverso l'aiuto nel reperimento dei documenti e del biglietto del viaggio, e l'erogazione di un contributo economico.

solo quando ha un lavoro e una casa. Negli ultimi anni, tuttavia, nella maggior parte dei casi si è trattato solo di un'integrazione "alloggiativa". Il beneficiario in uscita dal progetto, cioè, ha avuto la possibilità di integrarsi sul territorio regionale o in altre zone, grazie a differenti forme di sostegno nella ricerca di un alloggio e a un contributo per il pagamento delle prime mensilità di affitto. Più difficile, vista l'attuale situazione economica ed occupazionale, è risultata invece l'integrazione lavorativa, nonostante i numerosi percorsi di sostegno alla ricerca del lavoro attivati nell'ambito di ciascun progetto.



## Storie di beneficiari accolti nei progetti umbri

### Storia di un beneficiario del progetto Sprar di Perugia

K., giovane ragazzo nigeriano, è entrato nel progetto Sprar di Perugia a dicembre 2008, su nostra segnalazione al Servizio Centrale, come presenza sul territorio. K. si è infatti presentato direttamente presso il Centro di Accoglienza di Via del Favaronone con un permesso di soggiorno per richiesta asilo: aveva lasciato il CARA di Siracusa, si trovava privo di mezzi di sussistenza e non conosceva la lingua italiana. K. era un ragazzo molto giovane, che aveva perso ogni punto di riferimento anche nel Paese di origine, avendo perso i genitori all'età di 10 anni. Ha da subito espresso la volontà di studiare e di vedere riconosciuta la sua esperienza come fabbro e saldatore. Nonostante le difficoltà incontrate nel suo percorso migratorio e, successivamente, di integrazione in Italia, il beneficiario ha dimostrato grande determinazione e una forte passione per la musica.

Nella prima fase dell'accoglienza, gli operatori hanno seguito il beneficiario nell'iter per il riconoscimento della protezione internazionale: hanno raccolto la memoria personale del richiedente, che è stato successivamente accompagnato alla Commissione territoriale di Siracusa. Purtroppo la Commissione ha rigettato la sua istanza. In seguito al diniego, il beneficiario ha deciso di presentare ricorso e dopo 6 mesi il Tribunale competente gli ha riconosciuto la protezione sussidiaria.

Regolarizzata la sua posizione giuridica, il beneficiario ha potuto intraprendere il suo percorso di integrazione, avendo nel frattempo raggiunto una buona padronanza della lingua italiana. Il progetto, valorizzando l'esperienza pregressa del beneficiario, è riuscito ad attivare una borsa lavoro presso una ditta metalmeccanica tramite il Servizio di Accompagnamento al Lavoro (SAL) del Comune di Perugia. Qui K. ha dimostrato grande impegno e competenza nelle mansioni assegnate, tanto che, terminata la borsa lavoro, la ditta lo ha voluto inserire nell'organico, assumendolo con un contratto a tempo determinato.

Contestualmente, il progetto si è attivato per reperire una solu-

zione abitativa per l'uscita del beneficiario dal progetto, al quale si è garantito un contributo per le prime mensilità di affitto. K. è uscito dal progetto Sprar nel mese di maggio 2010. Il beneficiario è rimasto in contatto con gli operatori del progetto, condividendo gli eventi più importanti della sua nuova vita a Perugia. K. è riuscito a incidere un CD musicale, e ne sta incidendo un secondo. Canta musica reggae, esibendosi in concerti, e sta cercando di realizzare un video musicale.

K. ha trovato una compagna italiana, con la quale ha avuto una figlia.

### Storia personale di un beneficiario dello Sprar di Marsciano-Todi

Sono M., nato in un paese africano nel 1985 di religione musulmana, parlo il wolof, il francese, un po' di arabo e di inglese. Sono cresciuto con la mia famiglia, ho frequentato la scuola per otto anni ma ho abbandonato gli studi perché mi sembrava che non ci fossero sbocchi possibili per un laureato nel mio Paese. Mio padre era un membro attivo di un gruppo che si opponeva al governo. Nel mio Paese è abitudine che i diversi gruppi politici vestano divise che permettono di riconoscerli e visto che mio padre era un sarto, era lui che cuciva le divise delle guardie rivoluzionarie.

Nell'anno 2000 ho aderito anch'io al gruppo e ho cominciato a lavorare nella propaganda e nell'organizzazione dei militanti sempre nell'ottica di abbattere il presidente. Un giorno del 2008 le truppe del governo hanno preso la capitale e hanno cominciato a bombardare. E' stata un'esperienza molto difficile, si sentiva il rumore di diverse armi, c'erano colpi dappertutto, c'era tanta gente che gridava e molto fumo. Un gruppo armato, appartenente alle forze governative, è arrivato a casa mia, hanno sfondato la porta e sono entrati. Eravamo riuniti tutti i membri della famiglia nella prima stanza, hanno chiesto di me e di mio padre. Mio padre si è fatto avanti e ha detto che usciva lui da solo. Appena fuori dalla porta gli hanno sparato tre colpi di arma da fuoco e lo hanno ucciso. Quando abbiamo sentito gli spari siamo usciti tutti a vedere cosa era successo, mi hanno preso, dato pugni e anche una coltellata nel petto (è ancora

visibile la cicatrice) e mi hanno detto che dovevo andare con loro o avrebbero ucciso mia madre, mio fratello e le mie sorelline. Mi hanno fatto salire sulla loro macchina e siamo partiti. Gli uomini armati che hanno ucciso mio padre appartenevano alle forze governative. Loro cercavano me perché mi accusavano di passare informazioni ai ribelli. Mi hanno portato con loro perché volevano che li aiutassi a trovare altri militanti del mio movimento. Siamo saliti in macchina ma non siamo potuti andare oltre perché c'erano combattimenti dappertutto. Mi hanno legato e lasciato accanto alla strada, si sono allontanati e dopo qualche tempo sono tornati e mi hanno fatto salire ancora una volta in macchina. Ci siamo diretti ad un loro campo dove abbiamo passato la notte. Il giorno dopo non siamo usciti dal campo base perché si combatteva ovunque e non si riusciva ad arrivare nel quartiere dove abitavano i membri del gruppo rivoluzionario che i miei carcerieri pretendevano che segnalassi. In ogni momento mi ricordavano che avrebbero ammazzato la mia famiglia se io non collaboravo con loro. Nel campo ho incontrato un militante governativo che era stato un mio compagno di scuola e lui mi ha aiutato a scappare. Erano più o meno le tre di notte, mi sono allontanato senza problemi ma non sono tornato a casa mia, sono andato a casa di un amico, ho aspettato un po' e alle cinque del mattino sono partito verso la frontiera. Ho fatto a piedi i pochi chilometri che mi separavano dalla frontiera dove sono arrivato in giornata. Non avevo documenti, ma camminavo insieme a tantissime persone che cercavano di scappare e nessuno controllava o chiedeva documenti. I profughi si ammassavano sui ponti e ho visto morire qualcuno cadendo dal ponte a causa della folla che spingeva. Sono arrivato nel Paese vicino e da lì, da una cabina telefonica, ho chiamato una persona che conoscevo. La persona che ho chiamato era un commerciante per il quale lavoravo dall'anno 2005 vendendo i cellulari. Questa persona, grazie alla televisione, aveva visto cosa stava succedendo nel mio Paese e che migliaia di profughi scappavano nei Paesi limitrofi. Mi ha detto di aspettarlo dov'ero che lui sarebbe venuto a prendermi, e così è stato. E' arrivato in macchina e insieme siamo andati alla capitale del Paese. Ho chiesto al commerciante di farmi lavorare

con lui e ho cominciato ad aiutarlo. Lavorando con lui, mi sono reso conto che, oltre alla vendita dei cellulari, trafficava armi: il mio compito era quello di aiutarlo a caricare il veicolo con le armi, accompagnarlo nei viaggi e una volta arrivati a destinazione, scaricare il tutto e consegnare la merce al compratore. Sono andato avanti facendo questo lavoro da marzo a ottobre 2008. Vivevo nello stesso magazzino insieme ad altri sei ragazzi che lavoravano per lui, guadagnavo circa 300 euro, il che era un buon stipendio in quel posto. Non sono mai riuscito a inviare soldi a mia madre perché pensavo fosse pericoloso far sapere che ero vivo, dove ero e cosa facevo. Anche se guadagnavo bene, si trattava di un brutto lavoro, era pericoloso e io non volevo continuare a lungo quel commercio, perciò ho chiesto al commerciante di aiutarmi ad andare via. Lui mi ha procurato un passaporto di un Paese africano con il visto per l'Europa e il biglietto aereo. Ho pagato circa 1600 euro. Non potendo spedire soldi alla mia famiglia, avevo risparmiato tutto quello che avevo guadagnato lavorando.

Ho viaggiato dall'Africa in Europa. Sono sbarcato in una città europea e sono uscito dall'aeroporto senza problemi. Ho chiesto aiuto agli africani che ho trovato per strada. Ho spiegato che avevo un passaporto falso e loro mi hanno consigliato di andare alla stazione e prendere un treno per l'Italia. Mi hanno spiegato che se la polizia mi trovava in possesso di un passaporto falso mi avrebbero spedito in Africa. Ho seguito il consiglio, sono arrivato a Roma in ottobre. A Roma non conoscevo nessuno ma ho chiesto di nuove informazioni agli africani per la strada: mi hanno consigliato di andare alla polizia ma io avevo paura. Mi hanno spiegato che qui è diverso dall'Africa, qui la polizia non spara alle persone. Dopo aver dormito alla stazione due giorni ho vagato per la città finché ho incontrato un africano che mi ha accompagnato all'ARCI dove, dopo tre giorni, ho potuto parlare con una persona che parlava il francese il quale mi ha accompagnato alla Questura di Roma. Sono stato anche alla Casa dei Diritti Sociali dove ho potuto fare delle fotografie e mi hanno dato una tessera. Sono arrivato al Centro SPRAR di Todi nel dicembre 2008 e ho formalizzato la mia richiesta di protezione internazionale presso la Questura di Perugia. Nel giugno 2010

ho ottenuto il permesso di soggiorno con protezione sussidiaria, intanto ho studiato l'italiano conseguendo la licenza media. Nel settembre 2011 ho deciso di ritornare in Africa per rivedere la mia famiglia, e sei mesi dopo sono rientrato in Italia. Attualmente collaboro nella gestione del Centro rifugiati di Todi.

### Storia di un beneficiario del progetto Sprar di Narni (ordinari)

H., di origine somala, è entrato nel progetto Sprar di Narni nel mese di novembre 2010, su segnalazione di un operatore di un analogo progetto di un comune limitrofo. Si è presentato presso il Centro di Ascolto della Caritas con un permesso di soggiorno per protezione sussidiaria, rilasciato dalla Questura di Terni. Il beneficiario versava in una situazione di particolare indigenza, in quanto, nonostante avesse buona padronanza della nostra lingua e un buon livello di integrazione sul territorio, grazie al suo lavoro di operaio edile, scopriva di aver contratto una malattia che lo rendeva inabile a tale impiego e per la quale necessitava di cure prolungate nel tempo, che lo avrebbero portato fuori dal mondo del lavoro. Pertanto, una volta nel progetto si è subito attivata la profilassi medica di cui necessitava. Nel corso della sua permanenza, H. è riuscito a superare le difficoltà legate alla sua patologia, tanto che ha potuto espletare dei piccoli lavori saltuari. Al momento della sua definitiva guarigione gli è stato elargito un contributo alloggio che gli ha permesso di trovare un appartamento sul territorio. Grazie anche a degli incontri finalizzati alla ricerca del lavoro per categorie protette di cui lui fa parte, è in attesa di alcuni colloqui di lavoro. Inoltre, con l'aiuto di un'associazione locale, ha la possibilità di svolgere un'attività di interprete e traduttore per progetti inerenti l'immigrazione.

## Storia di un beneficiario del progetto Sprar di Terni

H. A., di origine somala, è entrato nel progetto Sprar di Terni il 21 luglio 2009, su nostra segnalazione al Servizio Centrale, come presenza sul territorio. A. si era, infatti, presentato direttamente presso la sede del progetto in Strada Valleverde 22, con un permesso di soggiorno per protezione sussidiaria, rilasciato dalla Questura di Terni, chiedendo di poter entrare nel Progetto in quanto, al momento, privo di mezzi di sussistenza e temporaneamente accolto da connazionali. Dopo aver atteso per qualche mese un riscontro positivo al suo inserimento da parte del Servizio Centrale, A. ha cominciato il suo percorso di integrazione come beneficiario. Ha iniziato frequentando il corso di italiano interno al progetto per migliorare le sue competenze linguistiche. Una volta raggiunta una buona capacità di comprensione e di espressione, gli operatori dell'integrazione si sono attivati per individuare delle opportunità lavorative. La ricerca ha avuto come esito l'individuazione di un'impresa edile di Spoleto, presso la quale è stata attivata una borsa lavoro. Questa è stata avviata, d'accordo con il beneficiario, come occasione per verificare ed ampliare le competenze possedute e in linea con il percorso formativo e professionale svolto precedentemente. A. aveva, infatti, frequentato, prima di entrare nel progetto, il corso per operaio polivalente della durata di 400 ore presso la Scuola Edile di Terni e svolto la mansione di manovale presso alcune ditte locali tramite lavoro interinale e quindi solo per brevi periodi di tempo. L'esperienza, durata tre mesi, ha avuto esito positivo. Il beneficiario ha dimostrato buone capacità di lavorare in squadra, rispetto verso i colleghi di lavoro e superiori, puntualità, affidabilità, capacità di svolgimento dei lavori assegnati, competenza nello svolgimento di tutte le mansioni di manovale. Terminata la borsa lavoro, la collaborazione con l'impresa edile è proseguita in maniera saltuaria per poi trasformarsi in contratto di lavoro full-time a tempo indeterminato grazie, anche, agli incentivi all'assunzione per disoccupati di lunga durata previsti dalla legge n. 407/1990 di cui l'impresa ha potuto usufruire. La sottoscrizione del contratto di lavoro gli ha

permesso di poter concludere il percorso di accoglienza, avendo raggiunto una discreta autonomia economica. E' stato individuato un appartamento, già abitato da un connazionale che gli ha affittato una camera. Ha quindi usufruito del contributo affitto per sei mesi, quale misura di accompagnamento all'uscita. Oggi, A. prende il sussidio di disoccupazione perché l'impresa edile presso la quale lavorava non è stata risparmiata dalla crisi. Ma per fortuna non ha perso la voglia e la determinazione nel continuare a cercare un altro impiego, anche perché nel frattempo ha costruito una famiglia con la sua compagna da cui ha avuto una bellissima bambina.

### Storia di un beneficiario del progetto Sprar di Narni (disagio mentale)

K.R.M., di origine iraniana, è entrato nel progetto Sprar di Narni – Disagio Mentale ad aprile 2011, su segnalazione del Servizio Centrale, in quanto affetto da una “depressione maggiore grave” diagnosticata presso il DSM dell’Azienda Sanitaria Locale di Matera. Il disturbo psichiatrico presentato aveva determinato una condizione di invalidità, relativamente alle abilità lavorative, relazionali e sociali, oltre ad un rischio suicidale. M. era accolto, insieme alla sua famiglia (moglie e due figli minori) presso il Progetto di Matera, trasferito dal CARA di Bari-Palese.

La presenza sul territorio di Narni di un progetto per categorie ordinarie e di uno per categorie vulnerabili-disagio mentale ha reso possibile l'accoglienza dell'intero nucleo familiare, arrivato già in possesso di permessi di soggiorno come rifugiati politici. La famiglia è arrivata a Narni affrontando il viaggio in treno. Gli operatori presenti in stazione ad accoglierla, si sono trovati davanti un uomo privo di forze, completamente debilitato ed incapace anche semplicemente di tenersi in piedi. Il primo periodo dell'accoglienza è stato tutto dedicato alle questioni sanitarie, visite, accertamenti ed esami specialistici, nel tentativo di dare spiegazione ai molteplici malesseri lamentati dal Sig. M. Contemporaneamente, ha preso avvio la relazione terapeutica con lo psichiatra del progetto, che progressivamente ha cambiato la terapia farmacologica prescritta precedentemente, ottenendo

risultati positivi nel breve periodo. Riacquistata la forma fisica, M. ha preso parte, insieme alla moglie, al corso di lingua italiana interno al progetto ed è stato iscritto ad una palestra per svolgere attività fisica a scopi terapeutici e riabilitativi. Nel frattempo, si è provveduto all'iscrizione dei minori alla scuola elementare e alla scuola dell'infanzia, e si è lavorato dal punto di vista legale per correggere i documenti che presentavano diversi errori nelle generalità riportate.

Nel mese di novembre, la famiglia ha cominciato a esternare il desiderio di trasferirsi a Bolzano, dove vive una famiglia di connazionali amici che li avrebbero sostenuti nella ricerca di una soluzione abitativa autonoma e di un lavoro per il Sig. M. A dicembre è stato trovato un appartamento in affitto, grazie alla mediazione in ambito alloggiativo degli operatori con il proprietario. Il Sig. M. si è recato a Bolzano per la sottoscrizione del contratto di affitto. Sono state, quindi, espletate tutte le pratiche per ottenere dal Servizio Centrale l'autorizzazione ad erogare il contributo alloggio e il 16 dicembre la famiglia si è potuta trasferire, accompagnata da alcuni operatori.

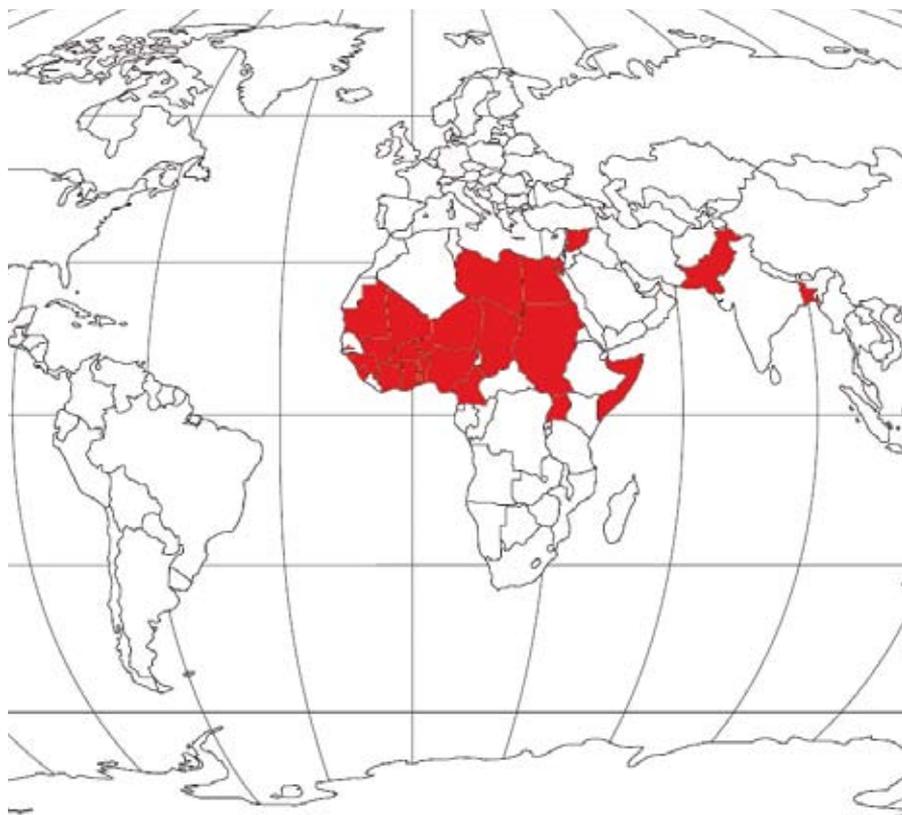
La famiglia si è quindi stabilita a Bolzano dove ancora risiede e dove il Sig. M. sembra aver trovato un impiego grazie all'aiuto del connazionale, ormai residente sul territorio da molti anni.

# CAPITOLO 4

## **CAPITOLO 4**



# L'EMERGENZA NORD AFRICA E I SUOI RIFLESSI NEL CONTESTO UMBRO





## La nascita dell’Emergenza Nord Africa: cenni

Negli ultimi due anni il modello di accoglienza umbro fin qui descritto, attivo dal 2001 e ben strutturato sul territorio, è stato destabilizzato dalla cosiddetta “Emergenza Nord Africa” (ENA). Come visto, i progetti Sprar umbri hanno accolto in undici anni, dal 2001 al 2012, 706 persone, riuscendo a garantire a una gran parte di loro un percorso di integrazione. Per comprendere appieno lo stravolgimento che l’ENA ha comportato sul sistema di accoglienza umbro, basti pensare che lo stesso numero di migranti accolti nello Sprar in 11 anni (706) è arrivato nella Regione Umbria in poco più di un anno in seguito all’Emergenza Nord Africa. L’Umbria ha quindi dovuto organizzarsi nel più breve tempo possibile per garantire l’accoglienza a un numero così cospicuo di migranti. Tale situazione ha fatto sì che in Umbria, accanto allo Sprar, fino a quel momento unico modello di accoglienza regionale, si affiancasse un sistema di accoglienza parallelo coordinato dalla Protezione Civile, che ha attivato nuove strutture per rispondere all’emergenza nazionale.

### Ma che cos’è l’Emergenza Nord Africa?

Come è noto, la fine del 2010 e l’inizio del 2011 hanno visto mutare profondamente gli assetti politici dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo con le cosiddette Primavere arabe. Tali avvenimenti hanno avuto importanti conseguenze in Italia, dove sono giunte via mare circa 60.000 persone in fuga dai Paesi in rivolta. Possiamo dividere tale flusso migratorio in due momenti, corrispondenti indicativamente a due rivolte distinte - quella tunisina e quella libica - ma soprattutto all’applicazione di procedure giuridiche diverse e a due modi diversi di intendere l’accoglienza da parte del governo italiano. In un primo momento i migranti che giungevano sulle coste italiane erano tunisini in fuga dalla cosiddetta “Rivoluzione dei gelsomini”, che avevano nella maggior parte dei casi come obiettivo quello di raggiungere parenti o amici in Francia. L’Italia ha inizialmente attuato respingimenti alla frontiera delle imbarcazioni che giungevano sulle sue coste, violando in tal modo



il principio di *non-refoulement* e le norme sul diritto di asilo. Il governo ha inoltre chiesto l'intervento dell'Unione Europea per fronteggiare la situazione, e il 12 febbraio 2011 ha dichiarato lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Il 5 aprile 2011, con un ulteriore DPCM, il governo ha deciso di applicare l'articolo 20 del Testo Unico<sup>21</sup>, e dunque di rilasciare un permesso di soggiorno per motivi umanitari ai cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa arrivati sul territorio nazionale dal 1 gennaio al 5 aprile 2011. Le persone giunte in Italia in questo lasso di tempo rientrano nella cosiddetta "prima fase" dell'Emergenza Nord Africa. La "seconda fase" inizia il 6 aprile 2011, e riguarda principalmente le persone in fuga dalla guerra in Libia, in particolare dopo l'intervento della NATO. Si trattava nella maggior parte dei casi di cittadini di altri Paesi che lavoravano stabilmente in Libia da anni, e solo in percentuale minore di cittadini libici. Il governo in questa fase ha dato una risposta completamente diversa rispetto alla prima: non ha riconosciuto infatti ai migranti in fuga dal conflitto libico alcuna forma di protezione immediata, ma ha vincolato la loro permanenza in Italia alla presentazione della richiesta di protezione internazionale. Il termine dell'Emergenza Nord Africa, dichiarata il 12 febbraio, era previsto per la fine del 2011, ma è stato prorogato di un ulteriore anno (31/12/2012), a causa del gran numero di persone giunte nella cosiddetta seconda fase.

### Come sono stati accolti i migranti dell'ENA in Italia?

Fino al mese di aprile 2011 si è assistito ad una fase di stallo e di instabilità, dovuta all'assenza di interventi immediati ed adeguati da parte del governo circa l'accoglienza dei migranti e la loro condizione giuridica. Nei primi mesi, le poche strutture di prima accoglienza individuate erano concentrate sul territorio siciliano e in particolare a Lampedusa, dove la situazione era

---

21 L'articolo 20 del Testo Unico sull'Immigrazione (D. Lgs. 286/1998) stabilisce le misure di **protezione temporanea** da adottarsi, anche in deroga ad altre disposizioni del Testo Unico, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea. L'articolo 20 è stato applicato nel 1999 in favore dei profughi in fuga dalla guerra del Kosovo.

al collasso, dato il sovraffollamento delle strutture e il continuare degli sbarchi. Soltanto nel mese di aprile il Governo ha dato mandato alla Protezione Civile<sup>22</sup>, nella figura del Commissario Delegato, di attuare un Piano per la gestione dell'accoglienza dei migranti, al fine di fronteggiare lo stato di emergenza. La Protezione Civile, in accordo con Regioni, ANCI e UPI (Unione Province Italiane), ha quindi adottato un Piano per assicurare la prima accoglienza ai migranti, garantirne un'equa distribuzione sul territorio nazionale e provvedere alla loro assistenza (vitto, alloggio e assistenza sanitaria di base). Per l'attuazione di questo Piano, il Commissario Delegato si è avvalso dei soggetti attuatori regionali, designati uno per ciascuna Regione, con il compito di individuare le strutture, di coordinare gli inserimenti delle persone e di stipulare le convenzioni con gli enti gestori. Per garantire un'equa distribuzione sul territorio nazionale, è stato stabilito il numero di migranti da accogliere in ogni Regione (esclusa la Regione Abruzzo a causa del terremoto del 2009) in base alla percentuale della popolazione locale e migrante residente. E' in questo momento, con l'attuazione del Piano di accoglienza regionale da parte della Protezione Civile, che nasce quello che possiamo definire il terzo modello di accoglienza in Italia, parallelo al Sistema di Protezione (Sprar) e ai centri governativi (CARA). Lo Sprar ha messo a disposizione della Protezione Civile 1500 posti straordinari per far fronte all'emergenza. Di questi ne sono stati attivati solo 816. Bisogna rilevare che il Commissario Delegato ha avuto un confronto operativo con il Servizio Centrale sulla presa in carico dei migranti forzati e sui servizi essenziali da garantire per realizzare un'accoglienza integrata. Le linee guida dello Sprar, tuttavia, sono state attuate solo in alcune Regioni e da alcuni enti gestori dell'accoglienza ai migranti ENA. Di fatto si è assistito ad una forte disomogeneità nell'erogazione di servizi e nelle modalità di accoglienza e di tutela dei migranti da parte degli enti gestori ENA. In alcuni casi i migranti sono stati accolti in strutture gestite da soggetti con esperienza pluriennale in progetti dedicati ai richiedenti e titolari di protezione internazionale,

---

22 Con Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3933 del 13 aprile 2011, il Capo Dipartimento della Protezione Civile è stato nominato Commissario Delegato dal governo per la realizzazione di tutti gli interventi necessari a fronteggiare lo stato di emergenza.



nel campo dell'immigrazione, dell'accoglienza e della tutela. In numerosi altri casi, invece, le convenzioni sono state stipulate con enti gestori privi di tale esperienza, con albergatori o privati che hanno a volte "improvvisato"<sup>23</sup> gli interventi. Tale disomogeneità si è evidenziata anche nella tipologia di strutture messe a disposizione nelle diverse Regioni: i migranti sono stati accolti in alcuni casi in appartamenti con pochi posti letto dislocati nei centri urbani, in altri casi in grandi centri di accoglienza, in alberghi o villaggi situati in località turistiche poco raggiungibili, al mare o ad alta quota, dove le possibilità reali di integrazione dei migranti nella comunità locale erano inesistenti.

## L'Emergenza Nord Africa in Umbria

### Buone prassi e criticità

La Regione Umbria, nonostante le difficoltà e le problematiche della gestione dell'Emergenza Nord Africa, è riuscita a mettere in atto delle buone prassi, distinguendosi da altre Regioni. Fin dall'inizio dell'emergenza, la Regione è riuscita a stimolare e a coinvolgere gli enti locali nella programmazione e nella progettazione dell'accoglienza, oltre che nella gestione della stessa. La Regione si è inoltre distinta da altre Regioni italiane dove, come accennato, i migranti sono stati accolti in strutture alberghiere o in centri di grandi dimensioni: in Umbria i migranti sono stati distribuiti su tutto il territorio regionale con l'intento di evitare grandi concentrazioni in poche realtà locali. Se si esamina la tipologia di strutture utilizzate per l'accoglienza dell'ENA, si evince che per il 73% si tratta di appartamenti e piccole comunità fino a 10 posti, per il 23% di strutture medio-piccole dai 10 ai 20 posti, e solo per il 16% di strutture di accoglienza medio-grandi. Tra queste ultime figura un'unica struttura alberghiera, sita in località Acquaiola di Gratiano (Comune di Piegara), utilizzata da agosto a novembre 2011 per l'accoglienza temporanea di richiedenti asilo in attesa di definitiva sistemazione. A ulteriore conferma dell'intento di una buona gestione dell'emergenza

da parte della nostra Regione, si rileva come il 15% dei migranti tunisini e il 42% dei migranti giunti in Umbria nella “seconda fase” sono stati accolti in strutture gestite da soggetti con lunga esperienza nell’accoglienza di richiedenti protezione internazionale. Si tratta del Comune di Perugia e degli enti gestori dei progetti Sprar umbri: Cooperativa Perugia, Caritas Diocesana di Todi, Arci Solidarietà Terni e Associazione San Martino. La Regione ha inoltre effettuato un monitoraggio delle strutture di accoglienza, durante il primo anno dell’ENA, concentrandosi in particolare sulle strutture gestite da soggetti gestori nuovi, privi di esperienza consolidata nel settore. Si è trattato di un’attività di monitoraggio e di assistenza alle strutture ENA, finalizzata alla verifica delle modalità di erogazione dei servizi così come specificati nelle convenzioni, di modo da omogeneizzare le procedure e i servizi. Il monitoraggio è stato effettuato da rappresentanti della Regione (protezione civile, politiche sociali, immigrazione e sanità) e dell’ANCI.

Si deve inoltre dare atto al soggetto attuatore regionale e alla protezione civile umbra di aver promosso un coordinamento reale tra tutte le strutture ENA, attraverso incontri, tavoli di coordinamento, confronti via mail, per cercare di rendere quanto più omogenea possibile l’accoglienza sul territorio, utilizzando come parametro le linee guida dello Sprar.

Nonostante tali punti di forza, è innegabile che anche l’Umbria abbia profondamente risentito di una gestione dell’ENA a carattere puramente emergenziale, priva di una progettualità volta ad una reale integrazione dei migranti. Sono mancate indicazioni operative e risorse economiche finalizzate all’attivazione di borse lavoro o di tirocini formativi, né è stata data la possibilità di erogare contributi di uscita per sostenere coloro che decidevano di lasciare le strutture. La mancanza di un chiaro termine del periodo di permanenza, l’impossibilità di fornire ai migranti denaro liquido e l’exasperante attesa dei documenti hanno di fatto generato un’accoglienza di tipo assistenzialista. Questo ha suscitato un forte senso di impotenza da parte degli operatori delle strutture ENA, che erano privi di strumenti puntuali per facilitare ed accompagnare il percorso di autonomia e di integrazione degli ospiti. Ma si è anche tradotto in un pro-



fondo senso di frustrazione nei migranti, privi di prospettive, di strumenti di autonomia e in perenne attesa della definizione del loro status giuridico.

Come accennato, l'Umbria ha accolto 706 migranti in fuga dal Nord Africa a partire dall'11 aprile 2011. Come a livello nazionale, anche per l'Umbria possiamo dividere l'Emergenza Nord Africa in due fasi: quella iniziale caratterizzata dall'arrivo di cittadini tunisini, e la seconda, che ha visto l'arrivo di cittadini di diverse nazionalità in fuga dalla Libia, i cosiddetti "profughi".

### **I fase: migranti tunisini ex art. 20 T.U.**

L'11 aprile 2011 sono stati accolti in Umbria 328 migranti tunisini provenienti dal porto di Civitavecchia, appena giunti sulle coste italiane. Successivamente 1 migrante tunisino si è presentato autonomamente in Umbria ed è stato accolto nell'ostello di Fossato di Vico. I migranti sono stati ospitati in 28 strutture di accoglienza diffuse sul territorio delle province di Perugia (74%) e di Terni (26%). Le strutture sono state gestite da CARITAS (76%), rete ANCI (13%) e ARCI (12%). I migranti accolti in Umbria in questa prima fase erano tutti giovani uomini tunisini, con un'età media di 28 anni (età compresa tra i 14 e i 52 anni). I migranti accolti rientravano nelle previsioni del DPCM del 5 aprile 2011: hanno avuto dunque diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari ex art. 20 del Testo Unico e di un titolo di viaggio, documento equipollente al passaporto, per coloro i quali non ne erano in possesso. Come previsto dal DPCM, il rilascio di questi documenti era a titolo gratuito e con una procedura d'urgenza.



Grafico 9 - Andamento generale delle presenze nelle strutture umbre fino al 30 aprile 2011

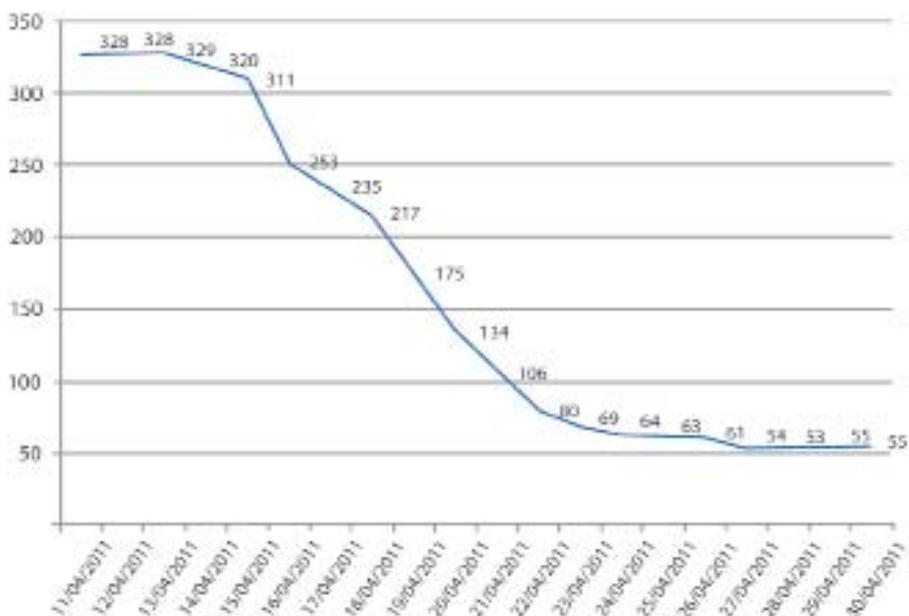
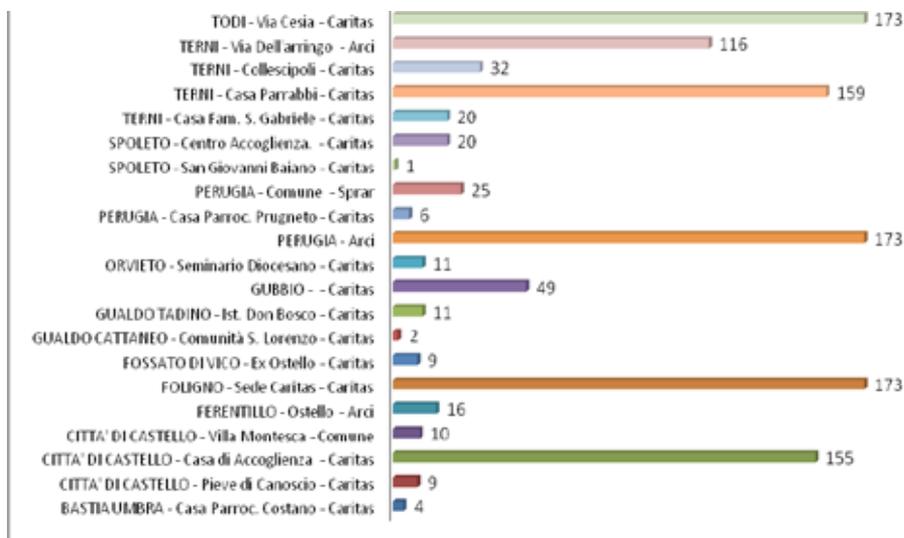


Grafico 10 - Migranti accolti: giorni di permanenza nelle strutture (11 Aprile - 30 Settembre 2011)



Fonte: dati elaborati da SOUR - Regione Umbria e Coordinamento Unico delle strutture di accoglienza dell'Umbria.

La maggior parte dei migranti tunisini accolti, una volta ottenuti i documenti dalle Questure competenti, sono usciti dalle strutture di accoglienza. Il 30 aprile 2011, dopo soli 20 giorni dall'arrivo, l'83% dei migranti è uscito dai centri per recarsi in altri territori, o all'estero. Molti hanno raggiunto familiari o amici in Francia. In questa primissima fase si può effettivamente parlare di gestione emergenziale, e i servizi garantiti sono stati quelli essenziali: vitto, alloggio, screening medico e servizio di mediazione linguistica. Solo un piccolo gruppo di tunisini (17%) ha prolungato la permanenza in Umbria nelle strutture predisposte per l'emergenza. Per loro i singoli centri di accoglienza, nei limiti delle risorse disponibili, hanno potuto realizzare interventi più articolati con l'obiettivo dell'integrazione sul territorio. Il permesso di soggiorno di cui erano titolari, infatti, consentiva di svolgere attività lavorativa, ed è stato prorogato dopo i primi 6 mesi<sup>24</sup>. Il 28 febbraio 2013 un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ha stabilito la cessazione delle misure umanitarie di protezione temporanea concesse ai migranti giunti in Italia dal 1 gennaio al 5 aprile 2011. I migranti hanno la possibilità di chiedere la conversione del permesso di soggiorno o il rimpatrio assistito entro il 31 marzo 2013. Se entro tale data non presenteranno né la richiesta di conversione né quella di rimpatrio, saranno espulsi o allontanati dal territorio nazionale.

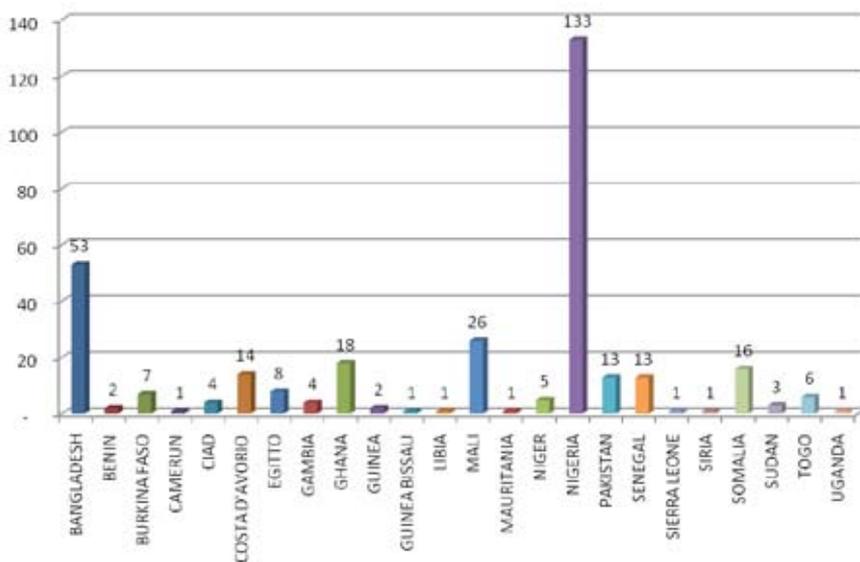
## **Il fase: i cosiddetti “profughi”**

Dal maggio 2011 l'Umbria ha accolto 374 migranti, che sono stati incanalati nella procedura di richiesta di asilo, i cosiddetti “profughi”. A un anno di distanza, al 30 giugno 2012, erano presenti 334 profughi, di cui 3 nati in Umbria. Sono stati ospitati anche in questo caso in accoglienza diffusa sul territorio nelle province di Perugia (61%) e di Terni (39%), senza concentrazioni in grandi strutture. L'accoglienza è stata gestita da ARCI (46%), Caritas (41%), rete ANCI (9%) e altre associazioni (4%).

## Le caratteristiche socio demografiche

I migranti accolti nella seconda fase sono principalmente uomini (83%) con un'età media di 27 anni. Le donne rappresentano solo il 18% degli accolti. Questo è sicuramente dovuto alle difficoltà del viaggio dalla Libia in guerra all'Italia, attraverso il mare. Tutti i profughi accolti sono transitati dalla Libia, ma solo uno di questi è libico. I cosiddetti profughi, infatti, sono migranti che vivevano e lavoravano in Libia da anni, provenienti da altri Paesi. Molti si erano ricostruiti una vita in Libia, ma allo scoppio della guerra sono stati costretti a fuggire, spesso obbligati dagli stessi militari libici ad imbarcarsi per l'Italia. Nel complesso, sono 24 le nazionalità degli accolti. Il Paese più rappresentato è la Nigeria (40%), seguito dal Bangladesh (16%) e dal Mali (8%). Tra le prime nazionalità rappresentate figurano anche il Ghana, la Somalia e la Costa d'Avorio. Merita sottolineare che l'88% delle donne accolte proviene dalla Nigeria.

Grafico 11 - Paesi di provenienza dei migranti dell' Emergenza Nord Africa

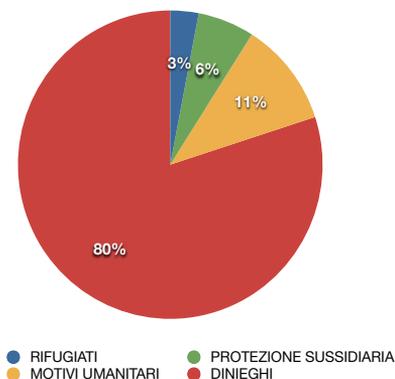


Fonte: dati elaborati da SOUR - Regione Umbria e Coordinamento Unico delle strutture di accoglienza dell'Umbria.

## Lo status giuridico

I migranti accolti in Umbria dal mese di maggio 2011 sono stati come detto incanalati nella procedura per la richiesta di protezione internazionale, non potendo rientrare nelle previsioni del DPCM del 5 aprile 2011. Hanno dunque ottenuto il permesso di soggiorno per richiesta asilo, in attesa di essere uditi dalla Commissione territoriale di Roma, competente per la regione Umbria. L'aver sostenuto questo indirizzo ha presupposto che tutti i migranti della cosiddetta seconda fase ENA avessero le caratteristiche per ottenere una forma di protezione internazionale, non considerando tuttavia che una parte considerevole di questi fosse in fuga non dal proprio Paese di origine, bensì dalla Libia, Paese di transito. La Commissione, invece, riconosce la protezione internazionale solo in relazione a fatti avvenuti nel Paese di origine del richiedente. Sarebbe stato più opportuno, viste le caratteristiche dei migranti giunti in Italia nella seconda fase ENA, che venisse applicato anche nei loro confronti l'art. 20 TU (protezione temporanea). Ricalcando il dato nazionale, nella Regione Umbria i profughi uditi dalla Commissione hanno ricevuto nella maggioranza dei casi un diniego (80%). Solo il 20% ha ottenuto una forma di protezione, che tuttavia nella metà dei casi (53%) è consistita nella protezione umanitaria. Ha dunque ottenuto una forma piena di protezione internazionale solo il 9% degli uditi.

Grafico 12 - Esiti delle audizioni in Commissione



E' interessante notare come al 30 giugno 2012, dopo più di un anno dalla dichiarazione dello stato di emergenza e dall'arrivo dei profughi in Umbria, il 28% degli accolti non aveva ancora uno status giuridico certo: molti avevano sostenuto l'audizione in Commissione ma non ne avevano ricevuto l'esito, altri erano usciti dall'accoglienza volontariamente prima dell'audizione, mentre 18 profughi erano ancora in attesa di essere uditi.

La lunga attesa dell'audizione, l'elevato numero di dinieghi, l'incertezza circa la definizione del loro status giuridico e dunque della possibilità di rimanere in Italia hanno minato l'equilibrio psico-fisico dei migranti e ostacolato la possibilità di intraprendere dei percorsi di integrazione. Come detto, la maggior parte dei profughi ha ricevuto un diniego. La normativa prevede che in questi casi sia possibile proporre ricorso avverso la decisione della Commissione presso il Tribunale ordinario di Roma entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento. Al 30 giugno 2012, l'87% dei denegati aveva presentato ricorso, mentre altri erano in procinto di farlo. Solo due profughi denegati hanno deciso di non proporre ricorso e sono dunque usciti dall'accoglienza: la normativa prevede infatti che, una volta ottenuto il diniego dalla Commissione, la persona debba allontanarsi dal territorio nazionale, in assenza di ricorso, non essendo più regolare.

Mediamente si deve attendere più di un anno per ottenere la sentenza del Tribunale, considerando la quantità di ricorsi presentati a livello nazionale dai profughi dell'Emergenza Nord Africa, e i tempi tecnici della giustizia in Italia. Al 30 giugno 2012 erano pervenuti solo 6 esiti dei Tribunali (4 riconoscimenti di protezione umanitaria, 2 di protezione sussidiaria). E' facilmente intuibile come questa ulteriore attesa abbia prorogato lo stato di limbo e di incertezza giuridica dei migranti, impossibilitati a definire un proprio progetto di vita in Italia. Solo con l'approssimarsi del termine dell'Emergenza Nord Africa, prevista per il 31 dicembre 2012, in vista dell'imminente uscita dalle strutture di accoglienza di circa 20.000 migranti privi di uno status giuridico definito, il governo ha emanato due circolari<sup>25</sup>.

---

25 Si tratta della Circolare del Ministero dell'Interno- Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del 26/10/2012, e della Circolare del Ministero dell'Interno- Commissione nazionale per il diritto di asilo del 30/10/2012.



Con tali circolari dell'ottobre 2012 si è stabilito che i profughi che avevano ricevuto un diniego potessero chiedere il riesame della loro istanza attraverso una procedura informatizzata chiamata "Vestanet C3 – gestione emergenza Nord Africa". La richiesta di riesame andava presentata celermente presso la Questura di competenza. Le circolari prevedevano anche che, se i profughi avessero rinunciato ad una seconda audizione in Commissione, questa avrebbe adottato una nuova decisione entro 20 giorni. Tale previsione è stata pensata con l'intento di evitare un ulteriore ingolfamento delle Commissioni.

Sia a livello regionale che nazionale, la stragrande maggioranza dei profughi ha rinunciato alla seconda audizione ed ha ricevuto un permesso di soggiorno per motivi umanitari sulla base dell'art. 5, co 6 del Testo Unico. In Umbria solo due cittadini sudanesi hanno chiesto di essere uditi personalmente dalla Commissione per la seconda volta, e sono attualmente in attesa di convocazione. A distanza di quasi due anni dalla dichiarazione dello stato di emergenza, dunque, il governo ha, seppure in maniera indiretta, concesso a tutti i profughi dell'Emergenza Nord Africa una protezione temporanea. Se tale decisione fosse stata presa prima, come auspicato da più parti<sup>26</sup>, si sarebbero potuti evitare lo snaturamento della procedura per il diritto di asilo, l'intasamento delle Commissioni e dei Tribunali, l'enorme dispendio di risorse finanziarie e la logorante attesa dei migranti. Concedere ai profughi uno status giuridico chiaro fin dall'inizio, come accaduto nella prima fase ENA, avrebbe consentito di realizzare percorsi di integrazione sui territori.

## La fine dell’Emergenza Nord Africa

Al 30 giugno 2012 risultava uscito dall’accoglienza il 12% dei profughi presenti in Umbria. Tutti i profughi usciti hanno deciso di allontanarsi dai centri autonomamente. Il 40% di questi è uscito prima della convocazione in Commissione o prima della risposta, tra cui un minore non accompagnato prima della nomina del tutore. Il 17% è uscito dopo aver ottenuto una forma di protezione, e il 45% dopo aver ottenuto un diniego. Si può notare come al 30 giugno 2012 la maggior parte dei profughi era ancora all’interno delle strutture ENA. I tempi di permanenza sono dunque di gran lunga superiori rispetto a quelli registrati per i beneficiari Sprar. E’ evidente dunque che parlare di emergenza in questo caso sia improprio. Nonostante ciò, si è continuato a parlare di emergenza fino a dicembre 2012. Soggetti quali UNHCR, ANCI e ASGI (Associazione Studi Giuridici sull’Immigrazione) hanno espresso preoccupazione rispetto alla sorte dei quasi 20.000 profughi ancora presenti nelle strutture di accoglienza, invitando il governo a definire in maniera rapida le modalità di uscita dalla fase emergenziale. Il rischio era quello di far ricadere sugli enti locali migliaia di persone private dell’accoglienza e senza mezzi di sussistenza. A fine settembre sono stati istituiti un Tavolo di coordinamento nazionale<sup>27</sup> e Tavoli di coordinamento regionali<sup>28</sup> proprio al fine di elaborare una *Exit strategy*, una strategia di uscita dall’emergenza.

Solo il 28 dicembre, a tre giorni dalla fine dell’Emergenza Nord Africa, la protezione civile ha emanato un’ordinanza<sup>29</sup> con la quale ha definito il passaggio alla gestione ordinaria, individuando nel Ministero dell’Interno<sup>30</sup> il soggetto competente alla gestione dell’accoglienza dei migranti per ulteriori 60 giorni

---

27 Il Tavolo di coordinamento nazionale è presieduto dal Ministero dell’Interno, cui partecipa il dipartimento della Protezione Civile, il Ministero del Lavoro, le Regioni, l’UPI e l’ANCI.

28 Dei Tavoli di coordinamento regionali fanno parte Regioni, Province, Comuni, soggetti attuatori regionali, ANCI regionali, Prefetture e Questure. Purtroppo nel concreto non tutte le Regioni hanno attivato tali tavoli di coordinamento.

29 Si tratta dell’Ordinanza di protezione civile n. 0033 del 28 dicembre 2012 “finalizzata a regolare la chiusura dello stato di emergenza umanitaria ed il rientro nella gestione ordinaria, da parte del Ministero dell’Interno e delle altre amministrazioni competenti, degli interventi concernenti l’afflusso di cittadini stranieri sul territorio nazionale”.

30 Nel caso dei minori stranieri non accompagnati l’ordinanza stabilisce la competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.



(fino al 28 febbraio 2013). Dal 1° gennaio 2013 le Prefetture sostituiscono dunque la protezione civile. Nell'ordinanza si parla anche di "iniziative finalizzate all'accoglienza [...] e a favorire percorsi di uscita". Di fatto però non vengono indicati gli strumenti e le risorse per realizzare tali percorsi. Al termine dei 60 giorni, il 27 febbraio 2013, una circolare del Ministero dell'Interno<sup>31</sup> ha prorogato ulteriormente l'accoglienza per alcune categorie di profughi ovvero, per i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo e per i casi vulnerabili, così specificati: minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, vittime di tortura o di gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale. La circolare comprende tra le persone che possono rimanere nelle strutture di accoglienza anche "altre categorie": coloro che sono in attesa di essere sentiti dalle Commissioni territoriali, coloro che sono in attesa dell'esito del ricorso o nell'attesa di ritirare il permesso di soggiorno e/o il titolo di viaggio. Di fatto in quest'ultima categoria viene ricompresa la maggior parte degli accolti ENA.

Il governo ha inoltre previsto la possibilità di erogare ai profughi un contributo economico al momento dell'uscita dalle strutture. Di fatto ad oggi<sup>32</sup> permane una situazione di incertezza circa le tempistiche di uscita dei profughi dai centri. Non si prevede un termine preciso della permanenza neanche per le categorie specificate dalla circolare. La preoccupazione maggiore rimane quella delle ripercussioni che la fine dell'ENA avrà sui territori: solo in alcuni casi, infatti, i migranti hanno avuto l'opportunità di inserirsi nel mondo del lavoro. Una volta usciti dalle strutture che li hanno accolti, i bisogni dei profughi "ricadranno" inevitabilmente sugli enti locali e sulla comunità nel suo complesso. Per evitare di giungere a questa situazione sarebbe stato opportuno essere tempestivi nel dare strumenti concreti agli enti gestori dell'ENA per favorire percorsi di integrazione.

Anche a livello regionale ci si ritrova a far i conti con l'incertezza circa la fine dell'emergenza. Ci si interroga su quali saranno le

conseguenze a lungo termine sul territorio e sugli enti locali, anche in considerazione del momento di crisi economica che sta attraversando l'Umbria. Ci si chiede inoltre se questi due anni di gestione dell'Emergenza Nord Africa, che hanno stravolto il modello di accoglienza umbro, ne andranno a modificare la fisionomia. Che volto avrà l'accoglienza in Umbria d'ora in avanti?





# APPENDICE

## **SCHEDE DEI PROGETTI SPRAR UMBRI**

## IL PROGETTO SPRAR DI PERUGIA

*Il Comune di Perugia aderisce al Programma Nazionale Asilo (PNA) fin dalla sua nascita, nel 2001, con l'intento di dare il proprio apporto alla costruzione di una rete nazionale di accoglienza, assistenza e protezione a favore di richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria, successivamente denominata SPRAR. L'adesione alla rete è espressione di una precisa volontà politica di condivisione di responsabilità che lo Stato nazionale ha nel dovere di protezione nei confronti di persone che richiedono asilo in Italia, scappando da contesti di persecuzione, conflitti, impossibilità di autodeterminazione. L'amministrazione comunale ed in particolare l'allora Assessore alle Politiche di Coesione Sociale Wladimiro Boccali, attuale Sindaco di Perugia e Presidente di ANCI Umbria, decise di aderire al PNA mettendo a disposizione una parte del preesistente centro di prima accoglienza per immigrati sito in Via del Favarone. L'adesione del Comune di Perugia fu quindi dettata da uno spirito di partecipazione istituzionale attiva piuttosto che da un'emergenza locale. Pur avendo un modus operandi improntato alla definizione di servizi per la cittadinanza tutta, e non per specifiche categorie, il Comune di Perugia decise di aderire al PNA in una logica di nuova programmazione e di sperimentazione di servizi, percorsi e pratiche sociali.*

*In questi dodici anni il Comune ha mantenuto l'impegno su questa area di intervento, mostrando il volto di una città solidale, impegnata nel raggiungimento di un buon livello di coesione sociale.*

*La volontà del Comune nel continuare a lavorare nella rete Sprar risiede in molteplici aspetti: la bontà del modello oramai consolidato di accoglienza diffusa che ha permesso di lavorare nella protezione e nell'integrazione sociale di centinaia di persone, garantendo un alto livello di sostenibilità del fenomeno; la capacità che lo stesso modello esprime grazie alla predisposizione ed implementazione di procedure operative che di fatto rendono conosciuto e conoscibile il diritto di asilo. L'acquisizione infine di crescente competenza e professionalità da parte di tutti coloro che operano a vario titolo nel sistema Sprar, anche grazie alla creazione di una rete regionale di formazione e di scambio.*

*Fin dalla nascita del Programma Nazionale Asilo (PNA) del giugno del 2001, il progetto è stato frutto della collaborazione tra Comune e Cooperativa sociale Perusia, partner del progetto. La Cooperativa Sociale Perusia nasce nel 1994 per volontà dei membri del Consiglio di Amministrazione della Croce Rossa Italiana di Perugia, per gestire servizi di assistenza socio-sanitaria qualificata. Nel corso dei primi anni è impegnata principalmente in servizi di assistenza domiciliare ed ospedaliera a persone anziane, disabili e malate. Dal 1997 la Cooperativa ha intrapreso un percorso di qualificazione in servizi di accoglienza ed integrazione per immigrati non comunitari, come ente gestore del Centro di Prima Accoglienza per Immigrati (CPA) del Comune di Perugia.*

*Con l'avvio del Programma Nazionale Asilo, un'ala del CPA è stata destina-*

*ta ad accogliere i beneficiari del progetto. In particolare sono stati messi a disposizione 9 mini-appartamenti da 3 posti letto con bagno interno, garantendo una capacità ricettiva di 27 persone.*

*Oltre al proprio alloggio, gli ospiti usufruiscono degli spazi comuni: la cucina, la lavanderia, la sala tv, la sala lettura ed un ampio spazio adibito principalmente allo svolgimento delle lezioni di lingua e cultura italiana. Gli orari per la fruizione dei diversi spazi sono internamente regolamentati.*

*All'interno del Centro si trovano gli uffici, dove gli operatori, organizzati su turni di lavoro, garantiscono la loro presenza dalle 8.00 della mattina alle 22.00 della sera durante la settimana, ad orario ridotto nel fine settimana e nei giorni festivi.*

*Dal 2001 il progetto Sprar di Perugia ha accolto 281 persone, provenienti da 33 Paesi diversi, in prevalenza uomini singoli ma anche piccoli nuclei familiari.*

**Sede operativa del progetto:** Via del Favarone 24/L, Perugia

**Coordinatrice del progetto (Ente gestore):** Bernardetta Gasperi

**Ufficio:** Tel. e Fax 075/5727929

**E-mail:** [centroimmigrati@libero.it](mailto:centroimmigrati@libero.it)

## **IL PROGETTO SPRAR DI MARSCIANO/TODI**

*Il Centro di accoglienza per rifugiati Marsciano / Todi iniziò le proprie attività nell'agosto 2001 quando fu creata la prima rete di progetti territoriali, oggi chiamata Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR). Il progetto è stato fortemente voluto dall'allora sindaco di Todi e oggi presidente della Regione Umbria, Catiuscia Marini.*

*Dall'anno 2011, titolare del progetto come ente locale è il Comune di Marsciano, capofila della zona sociale n°4 che riunisce ben otto amministrazioni comunali della media valle del Tevere: Collazzone, Marsciano, Fratta Todina, San Venanzo, Massa Martana, Todi, Montecastello di Vibio e Deruta. La popolazione degli otto comuni si aggira intorno alle 60.000 persone e il territorio presenta delle caratteristiche geografiche, storiche e culturali relativamente omogenee.*

*Marsciano, con i suoi quasi 18.000 abitanti, è una tipica cittadina umbra nella quale coesistono un'intensa attività agricola che sviluppa coltivazioni di tabacco, vite, olivi e grano insieme a una fitta rete di imprese che operano prevalentemente nei settori della meccanica, dell'arredamento e dell'edilizia, una forte presenza commerciale, un tessuto artigianale molto vivace e una forte vocazione turistica. Sebbene la crisi economica abbia intaccato lo sviluppo del territorio si mantengono intatte le basi per una adeguata ripresa e la conseguente richiesta di manodopera. I comuni riuniti nella zona sociale registrano una notevole presenza della popolazione straniera che in alcuni casi - per esempio nel comune di Marsciano - arriva al 10% degli abitanti. Esiste nel territorio una forte vocazione di accoglienza del "diverso" e in tal*

sensu si deve leggere la decisione presa negli ultimi anni di partecipare in prima persona nella rete di progetti territoriali che accolgono rifugiati e richiedenti asilo.

Tutto ciò anche in coerenza con lo spirito di amicizia e solidarietà che ha dimostrato il Comune di Marsciano gemellato dal 1982 con la cittadina francese di Tremblay En France. Entrambe le cittadine (Marsciano - Tremblay En France) dal 1987 hanno attivato un gemellaggio di cooperazione con la cittadina africana di Loropèni, in Burkina Faso. Molteplici iniziative sono state svolte nel corso degli anni al fine di migliorare concretamente le condizioni di vita della comunità di Loropèni, con sostegno a progetti (es. scuola e presidio ospedaliero).

L'ente gestore del progetto è dal 2001 l'Istituto Artigianelli Crispolti, un ente legato alla Caritas Diocesana (IPAB fondata nel 1947) che da sempre si prende cura di persone in difficoltà: basti sapere che ai suoi inizi l'Istituto ospitava nelle sue strutture ragazzi orfani del territorio tuderte che venivano formati nel lavoro artigianale.

Il progetto ha la sua sede in un bel convento del secolo XIV sito nel centro storico di Todi, proprietà dell'Istituto Artigianelli Crispolti, restaurato nell'anno 2000. La struttura di accoglienza si organizza intorno al vecchio chiostro dei monaci, diventato oggi un cortile dove si svolgono le lezioni di lingua durante i mesi più caldi. Lo stabile conta di sei camere da letto per 4/5 ragazzi ognuna, con annessi tre bagni; una sala per guardare la televisione; un'aula per le lezioni e un locale mensa capace di ospitare fino a 40 persone con accanto una moderna cucina completamente attrezzata. La mensa e la cucina sono state finanziate dalla Caritas Italia e inaugurate nell'anno 2010. La struttura si completa con gli uffici per gli operatori e un teatro. Come si conviene ad una struttura pensata settecento anni indietro, gli spazi sono molto ampi. Fa parte dello stesso stabile un'area sportiva che include un campo di calcetto.

Negli undici anni trascorsi dalla sua creazione, il progetto ha ospitato quasi 130 ragazzi, tutti uomini. Nei primi tempi la maggior parte degli ospiti è riuscita a trovare lavoro e abitazione; molti di loro si sono sposati o hanno portato in Umbria la famiglia che era rimasta nel paese di origine, costituendo piccoli nuclei familiari che oggi a distanza di qualche anno si vedono perfettamente integrati.

Purtroppo negli ultimi anni l'aggravarsi della crisi economica ha creato ulteriori difficoltà all'integrazione degli ospiti del progetto, infatti è sempre più difficile reperire un lavoro stabile e quindi impossibile per i ragazzi che hanno completato il tempo di permanenza nel Centro pensare di rimanere in zona. Molti di loro, dovendo uscire, intraprendono azzardati viaggi verso il nord Italia o altri paesi europei, sperando di trovare altrove una sistemazione che obiettivamente non offre l'Umbria. Inoltre, si sono in qualche modo modificate le caratteristiche personali degli ospiti arrivati negli ultimi tempi: l'aggravarsi delle condizioni sociali, politiche ed economiche soprattutto nell'Africa sub sahariana ha spinto crescenti masse di popolazione a percorrere

*il continente verso il Nord in una migrazione infinita che per ogni individuo dura anni e rende impossibile l'educazione, la formazione professionale, lo sviluppo delle proprie potenzialità come essere umano. Mai come in questi ultimi anni sono arrivati al Centro tanti ragazzi analfabeti o che non hanno la padronanza della lingua veicolare che si suppone si parli nel paese di origine.*

*Questa situazione ha richiesto uno sforzo addizionale da parte del Centro, degli operatori e degli educatori per offrire ai ragazzi nuovi elementi di formazione e alcuni elementi basilari della lingua italiana. Dovrebbe esistere dunque uno sforzo equivalente da parte delle istituzioni provinciali e regionali per offrire percorsi formativi alla portata di queste persone, senza i quali qualsiasi progetto di integrazione risulta illusorio.*

**Sede operativa del progetto:** Via Cesia,90 06059 Todi (Pg)

**Coordinatrice del progetto (Ente gestore):** Nadia Giorgi

**Ufficio:** Tel. 075/3746066 Fax 075/3746068

**E-mail:** todirifugiati@gmail.com

## **IL PROGETTO SPRAR DI NARNI - ORDINARI**

*Il Comune di Narni a partire dal 2004 è titolare del Progetto HOPE per Rifugiati e Richiedenti Asilo, finanziato dall'Anci con i fondi 8xmille della Stato Italiano. Fin dal suo inizio il Comune di Narni ha scelto come Ente Gestore l'Associazione di Volontariato San Martino che nel 2006, in accordo con il Comune, Ente titolare del progetto, decise di costituire una Associazione Temporanea di Scopo di cui la San Martino è tutt'oggi il soggetto capofila, con l'associazione di volontariato Laboratorio Idea e il Cidis Onlus. La scelta di queste tre associazioni è motivata dal fatto che lavorano da anni e con grande esperienza a favore degli immigrati, anche nel territorio narnese amerino.*

*Nello specifico:*

*-L'Associazione di Volontariato S. Martino dal 2000 gestisce il Progetto "Firmata" realizzando servizi in favore di donne straniere vittime di violenza e sfruttamento sessuale. Dal 2007 gestisce con altri partner (ARCI Nuova associazione, Cidis Onlus e Laboratorio Idea) il progetto Asilo del Comune di Terni appartenente sempre alla rete SPRAR. Gestisce case di accoglienza, mensa, sportello orientamento lavoro. Dal 2011 è capofila ATS dell'ente gestore del Progetto SPRAR Narni Disagio Mentale, di cui il Comune di Narni è l'Ente titolare, riservato all'accoglienza di 5 beneficiari richiedenti/titolari di protezione internazionale con patologie psichiche e psichiatriche.*

*Ha gestito ed è stato promotore dello Sportello Immigrati del Centro per l'Impiego di Terni. E' stato assegnatario di numerosi progetti FSE in qualità di Agenzia formativa accreditata presso la Regione dell'Umbria, di cui i principali sono stati: Iniziativa comunitaria Equal 2000-2006 azioni I-II-III, Progetto Taking Care IT-G2-UMB-009. Ha inoltre gestito nel 2009, a valere sul FEI, il*

*Progetto Melting P.O.T. Progetto Orientamento Territoriale per cittadini extracomunitari giunti in Italia da meno di cinque anni. Dal 2011 è soggetto partner nella gestione dei servizi rivolti agli immigrati del Comune di Terni, nello specifico dello Sportello Immigrati. Da aprile 2011 è soggetto gestore dell’Emergenza Nord Africa ed ha accolto più di 80 persone, tra profughi e migranti, a Terni e ad Amelia.*

*-Cidis onlus è un’associazione senza fini di lucro che opera a livello nazionale ed europeo per garantire diritti e pari opportunità alla popolazione immigrata e per informare e sensibilizzare l’opinione pubblica italiana alla cultura di accoglienza. Nel percorso di inserimento degli immigrati nella società di accoglienza, Cidis Onlus interviene sui nodi problematici quali: lavoro, alloggio, salute, scuola, conoscenza della lingua e formazione professionale.*

*E’ Agenzia formativa accreditata presso la Regione Umbria, realizza corsi di formazione linguistica e professionale per immigrati e di aggiornamento per docenti ed operatori dei servizi.*

*-Laboratorio Idea è un soggetto che si occupa della mediazione linguistico culturale sia all’interno del Progetto Asilo del Comune di Terni che del Progetto Hope del Comune di Narni.*

*Il Progetto si è caratterizzato fin dal 2004 nell’accogliere in prevalenza nuclei familiari e donne, senza però escludere ovviamente gli uomini singoli.*

*In particolare, l’accoglienza si articola in 5 strutture alloggiative (appartamenti):*

*- una, dedicata a uomini singoli, è sita nel centro storico di Narni, in via del Campanile, 7, ed è in grado di accogliere 4 persone;*

*- una, con disponibilità di 6 posti, è collocata sempre nel Comune di Narni, in strada S. Urbano, 82;*

*- il terzo appartamento narnese, sempre dedicato all’accoglienza di soli uomini, è posto nella frazione di Testaccio, in via Flaminia Romana ed è in grado di accogliere 5 persone;*

*- l’appartamento sito ad Amelia, in via della Repubblica, 15 è, invece, dedicato soltanto all’accoglienza di donne, eventualmente con figli;*

*- l’appartamento collocato a Guardea, in località Valecampo, accoglie soltanto nuclei familiari.*

*L’erogazione dei servizi previsti in favore dei beneficiari viene gestita dai partner dell’ATS in collaborazione, ma con una suddivisione ben precisa dei compiti e degli obiettivi: così, l’Associazione di Volontariato San Martino si occupa del coordinamento gestionale, amministrativo e dei servizi di accoglienza; l’Associazione di volontariato Laboratorio I.D.E.A. è impegnata nella mediazione culturale, nei percorsi di inserimento ed integrazione sociale, lavorativa ed abitativa; il Cidis Onlus gestisce i servizi di tutela legale. L’unitarietà e la coesione progettuale vengono garantite dall’attività di verifica e monitoraggio dell’equipe degli operatori.*

*Il costante raccordo tra operatori dell’ATS e personale dell’Ente Locale ga-*

rantisce ai beneficiari la costruzione di un progetto personalizzato integrato di aiuto, a livello territoriale, secondo un approccio partecipato, nel rispetto delle distinte competenze e responsabilità.

La funzionalità e l'efficacia del modello gestionale sopra descritto è testimoniato dai risultati stessi del progetto.

Dal 2004 al 2008 il progetto era stato finanziato per accogliere 20 persone, dal 2009 il finanziamento riguarda l'accoglienza di 25 persone.

Nel periodo dell'emergenza sbarchi, 2007 e 2008, il comune di Narni, in accordo con l'Associazione di volontariato San Martino, capofila dell'ATS, ha risposto alla richiesta del Ministero dell'Interno di aumentare i posti in accoglienza nel progetto Sprar Narni e nel 2007 sono state accolte altre 7 persone con lo status di rifugiato e nel 2008 altre 20 persone, oltre a quelle previste dal progetto ordinario.

**Sede operativa del Progetto:** Strada di Valleverde, 22 - Terni

**Coordinatore del progetto (Ente gestore):** Francesco Venturini

**Ufficio:** Tel 0744 428393 Fax 0744 401858

**E-mail:** segreteria@associazionesanmartino.it

## **IL PROGETTO SPRAR DI TERNI**

Il Progetto Asilo di cui il Comune di Terni è l'Ente titolare, ha preso avvio a partire dal 2006. Dopo aver sottoscritto nel 2005 insieme alla Regione dell'Umbria, ad Anci Umbria, ai comuni di Perugia, Todi e Narni un "Protocollo d'Intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati", finalizzato alla creazione di un sistema regionale di accoglienza ed integrazione dei rifugiati e richiedenti asilo, l'amministrazione comunale ha inteso dar seguito all'impegno preso dando la propria adesione a suddetto Protocollo e attuando nel territorio comunale gli interventi finalizzati all'accoglienza ed integrazione di 16 rifugiati e richiedenti asilo. I servizi sono stati da sempre affidati a soggetti esterni costituitisi in ATS. A partire dal 2007, il Comune li ha affidati ad un'Ats composta dai seguenti partner: Associazione di Volontariato S. Martino (soggetto capofila), ARCI Nuova associazione, Cidis Onlus e Laboratorio Idea. I soggetti partner sono stati scelti in quanto tutti attori di comprovata esperienza nel campo dell'immigrazione e della gestione sul territorio dei servizi per immigrati. Nello specifico:

- L'Associazione di Volontariato S. Martino dal 2000 gestisce il Progetto "Firmata" realizzando servizi in favore di donne straniere vittime di violenza e sfruttamento sessuale. Dal 2004 gestisce con altri partner (Cidis Onlus e Laboratorio Idea) il progetto Hope del Comune di Narni appartenente sempre alla rete SPRAR. Gestisce case di accoglienza, mensa, sportello orientamento lavoro. Dal 2011 è capofila ATS dell'ente gestore del Progetto SPRAR Narni Disagio Mentale, di cui il Comune di Narni è l'Ente titolare, riservato all'accoglienza di 5 beneficiari richiedenti/titolari di protezione internazionale con patologie psichiche e psichiatriche. Ha gestito ed è stato promotore del-

lo Sportello Immigrati del Centro per l'Impiego di Terni. E' stato assegnatario di numerosi progetti FSE in qualità di Agenzia formativa accreditata presso la Regione dell'Umbria, di cui i principali sono stati : Iniziativa comunitaria Equal 2000-2006 azioni I-II-III, Progetto Taking Care IT-G2-UMB-009. Ha inoltre gestito nel 2009, a valere sul FEI, il Progetto Melting P.O.T. Progetto Orientamento Territoriale per cittadini extracomunitari giunti in Italia da meno di cinque anni. Dal 2011 è soggetto partner nella gestione dei servizi rivolti agli immigrati del Comune di Terni, nello specifico dello Sportello Immigrati. Da aprile 2011 è soggetto gestore dell'Emergenza Nord Africa ed ha accolto più di 80 persone, tra profughi e migranti, a Terni e ad Amelia.

- L'ARCI Terni è attiva sul territorio a sostegno delle associazioni di migranti, organizza da oltre 10 anni il festival "Maree, Culture in Viaggio" che ospita e dà spazio alle espressioni artistiche di tante e differenti culture e che in più edizioni ha accolto al suo interno Piazza dei Popoli, rassegna artistica sulle storie e sulla vita degli immigrati. E' stato soggetto promotore dello Sportello Immigrati del Centro per l'Impiego di Terni. Dal 2011 è soggetto partner nella gestione dei servizi rivolti agli immigrati del Comune di Terni, nello specifico del servizio "Scuola Mondo" per l'inserimento dei minori stranieri e dei corsi gratuiti di lingua italiana per stranieri. Da aprile 2011 è soggetto Gestore dell'Emergenza Nord Africa ed ha accolto oltre 70 stranieri, tra profughi e migranti, a Terni, Ferentillo e Montefranco.

- Cidis onlus è un'associazione senza fini di lucro che opera a livello nazionale ed europeo per garantire diritti e pari opportunità alla popolazione immigrata e per informare e sensibilizzare l'opinione pubblica italiana alla cultura di accoglienza. Nel percorso di inserimento degli immigrati nella società di accoglienza, Cidis Onlus interviene sui nodi problematici quali: lavoro, alloggio, salute, scuola, conoscenza della lingua e formazione professionale. E' Agenzia formativa accreditata presso la Regione Umbria, realizza corsi di formazione linguistica e professionale per immigrati e di aggiornamento per docenti ed operatori dei servizi.

- Laboratorio Idea, soggetto che si occupa della mediazione linguistico culturale sia all'interno del Progetto Asilo del Comune di Terni che del Progetto Hope del Comune di Narni.

Il Progetto Asilo fa parte dello SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) unico sistema nazionale di accoglienza e integrazione per rifugiati politici e richiedenti asilo. Il progetto fino al 2008 ha accolto solo persone vulnerabili, ossia vittime di tortura, donne sole con prole, soggetti bisognosi di assistenza specialistica prolungata ed è stato finanziato con i fondi FER (Fondo Europeo per Rifugiati). A partire dal 2009 accoglie invece sia beneficiari ordinari che vulnerabili ed è finanziato dal FNPSA (Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo). Dal 2011 il numero dei posti disponibili è stato ampliato da 16 a 20, comprendendo donne singole, donne sole con prole, uomini singoli e nuclei familiari.

Il progetto inizialmente realizzato nel territorio della IV Circoscrizione presso 3 alloggi di edilizia residenziale pubblica presenti all'interno dell'edificio

dell'ex Villa Nicolanti in Via del Mandorlo messi a disposizione da parte dell'A.C., è stato trasferito a partire dal 2009 nel territorio della Circoscrizione Est. Qui i beneficiari sono ospitati presso due diverse strutture. Una situata in Via Trevi, accoglie gli uomini singoli. Si tratta di un appartamento dislocato su due piani dotato di una cucina e sala tv comune, di due bagni e di tre camere da letto. Un'altra situata in Voc. Rocca San Zenone, accoglie donne singole, donne sole con prole e nuclei familiari. Si tratta di una palazzina comprendente tre diversi appartamenti indipendenti, ognuno dotato autonomamente di tutti i servizi necessari. Entrambe le strutture si trovano in una zona prossima al centro cittadino, facilmente raggiungibile dai mezzi pubblici a cui gli ospiti hanno accesso grazie all'abbonamento mensile fornito dal progetto. L'erogazione dei servizi previsti in favore dei beneficiari viene gestita dai partner dell'ATS in collaborazione, ma con una suddivisione ben precisa dei compiti e degli obiettivi: così, l'Associazione di Volontariato San Martino si occupa del coordinamento gestionale, amministrativo e dei servizi di accoglienza; l'ARCI Terni si occupa dei percorsi di inserimento ed integrazione sociale, lavorativa ed abitativa; il Cidis Onlus gestisce i servizi di tutela legale; l'Associazione di volontariato Laboratorio I.D.E.A. è impegnata nella mediazione culturale. L'unitarietà e la coesione progettuale vengono garantite dall'attività di verifica e monitoraggio del Gruppo di Programmazione e Verifica, composto da soggetti appartenenti ai diversi partner e all'A.C., nonché dall'attività di programmazione operativa del Gruppo Operativo, coordinato dalla D.ssa Stefania Filippi, referente del Progetto per il Comune di Terni e di cui fanno parte tutti gli operatori sociali, nonché l'assistente sociale di riferimento e un operatore del Sistema S.A.L. Il costante raccordo tra operatori dell'ATS e personale dell'Ente Locale garantisce ai beneficiari la costruzione di un progetto personalizzato integrato di aiuto, a livello territoriale, secondo un approccio partecipato, nel rispetto delle distinte competenze e responsabilità. La funzionalità e l'efficacia del modello gestionale sopra descritto è testimoniato dai risultati stessi del progetto. Dal 2006 ad oggi sono stati accolti complessivamente 67 beneficiari, ne sono usciti 47. Di questi, 25 sono usciti per integrazione sul territorio, 17 per integrazione fuori dal territorio, presupponendo in entrambi i casi almeno una sistemazione alloggiativa autonoma; solo 2 hanno abbandonato il progetto, 1 è stato dimesso per scadenza dei termini, 1 è stato trasferito in un altro progetto e 1 è rientrato nel paese d'origine.

**Sede operativa del Progetto:** Strada di Valleverde, 22 - Terni  
**Coordinatore del progetto (Ente gestore):** Francesco Venturini  
**Ufficio:** 0744/428393  
**E-mail:** proasiloterni@tiscali.it

## IL PROGETTO SPRAR DI NARNI - DISAGIO MENTALE

*Il Progetto SPRAR Narni Disagio Mentale ha preso avvio nel 2011. Forte dell'esperienza maturata fin dal 2004 nella gestione dei progetti per rifugiati e richiedenti asilo categoria "ordinari", il Comune di Narni ha deciso di partecipare al bando emanato dal Ministero dell'Interno, sempre a valere sulle risorse del FNPSA, presentando domanda di contributo per i servizi rivolti a richiedenti e titolari di protezione internazionale con disagio mentale o psicologico e con conseguente necessità di assistenza sanitaria, sociale e domiciliare, specialistica e/o prolungata. La domanda è stata accolta ed il progetto, finanziato per 3 anni, ha preso fattivamente avvio a marzo 2011 con l'arrivo dei primi 2 beneficiari.*

*I servizi previsti sono stati affidati ai seguenti soggetti esterni costituitisi in ATS: Associazione di Volontariato S. Martino (soggetto capofila), APS "Beata Lucia" e Laboratorio Idea. I soggetti partner sono stati scelti in quanto attori di comprovata esperienza nel campo dell'immigrazione e della gestione sul territorio dei servizi per immigrati. Nello specifico:*

*- L'Associazione di Volontariato S. Martino dal 2000 gestisce il Progetto "Firmina" realizzando servizi in favore di donne straniere vittime di violenza e sfruttamento sessuale. Dal 2004 gestisce con altri partner (Cidis Onlus e Laboratorio Idea) il progetto Hope del Comune di Narni appartenente sempre alla rete SPRAR, categorie "ordinari". Gestisce case di accoglienza, mensa, sportello di orientamento al lavoro. Dal 2007 è capofila ATS ente gestore del Progetto Asilo Terni, di cui il Comune di Terni è l'Ente titolare, riservato all'accoglienza di 20 beneficiari richiedenti/titolari di protezione internazionale. Ha gestito ed è stato promotore dello Sportello Immigrati del Centro per l'Impiego di Terni. E' stato assegnatario di numerosi progetti FSE in qualità di Agenzia formativa accreditata presso la Regione dell'Umbria, di cui i principali sono stati: Iniziativa comunitaria Equal 2000-2006 azioni I-II-III, Progetto Taking Care IT-G2-UMB-009. Ha inoltre gestito nel 2009, a valere sul FEI, il Progetto Melting P.O.T. Progetto Orientamento Territoriale per cittadini extracomunitari giunti in Italia da meno di cinque anni. Dal 2011 è soggetto partner nella gestione dei servizi rivolti agli immigrati del Comune di Terni, nello specifico dello Sportello Immigrati. Da aprile 2011 è soggetto gestore dell'Emergenza Nord Africa ed ha accolto più di 80 persone, tra profughi e migranti, a Terni e ad Amelia.*

*- L'APS "Beata Lucia", azienda pubblica attiva nel sociale con azioni di sostegno e accoglienza, rivolte alla persona, per il soddisfacimento delle normali esigenze di vita, per il pieno e libero sviluppo della personalità umana, mediante iniziative ed interventi volti a prevenire e rimuovere le cause che ne costituiscono ostacolo. Gestisce servizi rivolti specificatamente all'integrazione degli immigrati nel contesto sociale e finalizzati alla prevenzione di situazioni o comportamenti a rischio di devianza, abbandono e degrado sociale, quali "Il nido delle rondini", struttura di accoglienza per donne straniere singole o sole con prole; un centro di incontro, di aggregazione e so-*

cializzazione tra soggetti immigrati accolti presso le strutture dell'Azienda , quelli che lavorano e vivono nella zona ed i cittadini italiani, anche attraverso iniziative a carattere culturale, ricreativo e del tempo libero; un centro servizi e di assistenza sociale - tecnica ed amministrativa - mediazione culturale rivolto a tutti i soggetti sopra menzionati realizzato con l'ausilio di mediatori culturali, operatori sociali ed esperti, anche del volontariato.

- Laboratorio Idea, soggetto che si occupa sempre del servizio di mediazione linguistico culturale sia all'interno del Progetto Asilo del Comune di Terni che del Progetto Hope del Comune di Narni.

Il Progetto è riservato all'accoglienza di 5 uomini singoli con disagio mentale, accolti presso la struttura "Villa Renata", situata poco fuori dal centro cittadino di Narni. La struttura, circondata da un verde parco, si sviluppa su quattro diversi livelli. Un piano seminterrato, riservato alle varie attività che si svolgono all'interno della struttura quali il corso di lingua italiana e il laboratorio di arte terapia; un piano terra, dove si trova la cucina comune, la sala pranzo dotata di televisore, la dispensa, l'ufficio degli operatori ed un bagno; un piano rialzato con sala TV e la sala riunioni dell'équipe; un primo piano con tre camere da letto ed un bagno; un piano sottotetto con altre due camere da letto, di cui una riservata all'operatore di turno durante la notte. La struttura è infatti a copertura H 24 e prevede sempre la compresenza di almeno due operatori.

L'erogazione dei servizi previsti in favore dei beneficiari viene gestita dai partner dell'ATS in collaborazione, ma con una suddivisione ben precisa dei compiti e degli obiettivi: così, l'Associazione di Volontariato San Martino si occupa del coordinamento gestionale, amministrativo e dei percorsi di inserimento ed integrazione sociale , lavorativa ed abitativa; l'APS "Beata Lucia", gestisce i servizi di accoglienza e di tutela legale; l'Associazione di volontariato Laboratorio I.D.E.A. è impegnata nella mediazione linguistica e culturale. L'unitarietà e la coesione progettuale vengono garantite dagli incontri di programmazione, verifica e monitoraggio dell'équipe multidisciplinare, che si svolgono a cadenza settimanale.

**Sede operativa del Progetto:** "Villa Renata", Via Flaminia Romana, 141 - Narni

**Coordinatore del progetto (Ente gestore):** Francesco Venturini

**Ufficio:** 0744/428393 (Associazione San Martino) – 0744/715208

(APS "Beata Lucia")

**E-mail:** [simona.botondi@libero.it](mailto:simona.botondi@libero.it)

## BIBLIOGRAFIA

- CITTALIA fondazione ANCI ricerche, “Rapporto annuale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. Anno 2011/2012”.
- CITTALIA fondazione ANCI ricerche, “Rapporto annuale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. Anno 2010/2011”.
- CITTALIA fondazione ANCI ricerche, “Rapporto annuale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. Anno 2009/2010”.
- CITTALIA fondazione ANCI ricerche, “Rapporto annuale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. Anno 2008/2009”.
- CENSIS (a cura di), “Primo Rapporto Annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2005”.
- CARITAS/MIGRANTES, “Dossier Statistico Immigrazione 2012 22° Rapporto”, Pomezia 2012.
- CARITAS/MIGRANTES, “Dossier Statistico Immigrazione 2011. 21° Rapporto”, Pomezia 2011.
- CARITAS/MIGRANTES, “Immigrazione Dossier Statistico 2009. XIX Rapporto”, Pomezia 2009.
- CARITAS/MIGRANTES, “Immigrazione Dossier Statistico 2008. XVIII Rapporto”, Pomezia 2008.
- UNHCR, ASGI, SPRAR, “La tutela dei richiedenti asilo. Manuale giuridico per l’operatore”.
- ANCI Umbria, “Rifugiati in Umbria. Primo rapporto regionale sul Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati in Umbria”, Perugia 2012.
- COOP. SOC. PERUSIA, “Rifugiati a Perugia. 10 anni di Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati”, Perugia 2012.
- Zacheo I., COOP. SOC. k-Pax Onlus, “L’emergenza Nord Africa e i suoi riflessi nel contesto bresciano”, Brescia 2012.
- L’Espresso, 18 ottobre 2012, Reportage “Scandalo Profughi”.
- SOUR- Regione Umbria e Coordinamento Unico delle strutture di Accoglienza dell’Umbria (a cura di), “Emergenza Nord Africa – Regione Umbria. Scheda tecnica sulle dinamiche di accoglienza al 30 giugno 2012”, Perugia 2012.



Progetto grafico



[www.nrstudio.altervista.org](http://www.nrstudio.altervista.org)

Finito di stampare nel mese di Maggio 2013 - Perugia



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Progetto finanziato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con i fondi dell'otto per mille dell'IRPEF devoluto dai cittadini alla diretta gestione statale per l'anno 2010



**Regione Umbria**



**SPRAR**

Sistema di Protezione  
per Richiedenti Asilo e Rifugiati



MINISTERO  
DELL'INTERNO