

Questo Rapporto, elaborato dall'ANCI in collaborazione con il Censis, analizza l'evoluzione del fenomeno relativo alla presenza dei richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria in Italia, con particolare riferimento all'anno 2005. Vengono inoltre presentati i dati del Sistema di protezione per l'anno di riferimento, evidenziando le buone pratiche e individuando le problematiche irrisolte.

A cinque anni dall'avvio dei progetti territoriali a favore dei rifugiati e dei richiedenti asilo, si intende dare evidenza al lavoro svolto dagli Enti Locali come protagonisti del primo Sistema pubblico di protezione che rappresenta oggi il dispositivo nazionale di applicazione delle politiche italiane sull'asilo.

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati viene istituito dalla Legge 189/2002, di modifica alla normativa in materia di immigrazione e asilo. In particolare, attraverso il dettato dell'art.32, 1-septies della medesima Legge viene istituito il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo al quale possono accedere, nei limiti delle risorse disponibili, gli Enti Locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza dei

richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati e degli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria. Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati capitalizza l'esperienza realizzata nell'ambito del Programma Nazionale Asilo e ne rinnova l'approccio organico.

Al fine di razionalizzare e ottimizzare il Sistema di protezione e di facilitare il coordinamento, a livello nazionale, dei servizi di accoglienza territoriali, è stato attivato il Servizio Centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli Enti Locali che prestano servizi d'accoglienza. Il Servizio, istituito dal Ministero dell'Interno, è affidato all'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI). Il Servizio Centrale svolge un ruolo di coordinamento e monitoraggio sul funzionamento complessivo del sistema nazionale, cui assicura il necessario supporto tecnico, e sull'andamento delle singole iniziative territoriali. Gestisce la banca dati degli interventi realizzati a livello locale e provvede alla formazione e all'aggiornamento degli operatori dei progetti attraverso convenzioni con organismi nazionali ed internazionali che operano nel settore dell'asilo.

Primo Rapporto Annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati Anno 2005



a cura del CENSIS

Primo Rapporto Annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati Anno 2005

Edizioni Anci Servizi

Il Rapporto è stato realizzato da un gruppo di lavoro del Censis coordinato da Anna Italia e composto da Daniela Bonardo e Sara Giannone. Il capitolo sui Piani di Zona è stato curato da Flavia Ginevri.

Per il Servizio Centrale hanno collaborato alla stesura del Rapporto: Marilisa Fantacci, Virginia Costa, Mary Alaimo, Cristina Passacantando, Domenico Desideri, Lucio Bartalotta e Antonietta Nevigato. Si ringraziano inoltre Daniela Di Capua e Camilla Orlandi per il supporto fornito.

A cura del



Primo Rapporto Annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati Anno 2005

Realizzato in collaborazione con il



Edizioni Anci Servizi

Questa Pubblicazione è stata realizzata con i finanziamenti assegnati all'ANCI dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri sui fondi dell'otto per mille dell'IRPEF devoluto dai cittadini alla diretta gestione statale per l'anno 2003.

Collana Editoriale ANCI
Edizioni Anci Servizi
Piazza Cola di Rienzo, 69
000192 Roma
Tel. 06-36.762.1
Fax 06-36.76.2300

Distribuito in esclusiva da **CASA EDITRICE C.E.L.**
Contabilità Enti Locali
Via Don Mazzucotelli, 4/6A - 24020 GORLE (Bergamo)
Tel. 035-42.37.411
Fax 035-29.94.16

INDICE

Introduzioni	pag. VII
Articolazione del rapporto	» XVII

Parte prima – Il sistema di protezione

I. Il modello italiano di protezione e assistenza per richiedenti asilo e rifugiati	» 3
1. Dal progetto Azione Comune al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati	» 3
1.1. Il Ministero dell'Interno	» 9
1.2. Il Servizio Centrale	» 10
1.3. L'ANCI e la rete dei Comuni	» 16
1.4. Gli Enti gestori e la rete territoriale	» 18
II. Beneficiari e servizi del Sistema di protezione	» 21
1. Uno sguardo di insieme	» 21
2. Caratteristiche dei beneficiari	» 27
2.1. Il profilo socio-demografico	» 27
2.2. I minori stranieri non accompagnati.....	» 28
2.3. I paesi di provenienza.....	» 30
2.4. Lo status dei beneficiari	» 32
3. I servizi erogati	» 38
III. I progetti territoriali	» 43
1. I risultati dell'analisi	» 43
2. Perugia	» 48
2.1. Il contesto	» 48
2.2. Ingresso nel PNA e nascita del Progetto	» 49
2.3. Gli Enti coinvolti.....	» 50
2.4. La strutturazione del Progetto	» 52
2.5. Gli operatori	» 57
2.6. I beneficiari	» 58
2.7. La rete territoriale.....	» 59

3.	Torino.....	pag. 60
3.1.	Il contesto.....	» 60
3.2.	Ingresso nel PNA e nascita del Progetto	» 60
3.3.	Gli Enti coinvolti.....	» 61
3.4.	La strutturazione del Progetto	» 64
3.5.	Gli operatori	» 69
3.6.	I beneficiari	» 69
4.	Trepuzzi	» 71
4.1.	Il contesto.....	» 71
4.2.	Ingresso nel Sistema di protezione e nascita del Progetto	» 71
4.3.	Gli Enti coinvolti.....	» 72
4.4.	La strutturazione del Progetto	» 76
4.5.	Gli operatori	» 85
4.6.	I beneficiari	» 86

Parte seconda – Il contesto

I.	Le normative sul diritto d’asilo	» 91
1.	Il quadro internazionale	» 91
2.	Il processo di armonizzazione in atto nell’Unione Europea	» 92
3.	La situazione italiana	» 95
4.	Il ruolo delle Regioni	» 98
4.1.	Le leggi regionali	» 98
4.2.	I Protocolli	» 99
II.	L’evoluzione del fenomeno	» 103
1.	La situazione internazionale	» 103
1.1.	I rifugiati nel mondo.....	» 108
2.	La situazione nell’Unione Europea.....	» 110
2.1.	I rifugiati nell’Unione Europea	» 114
3.	La situazione in Italia	» 115
	Conclusioni.....	» 121

Allegati

Allegato 1 – I richiedenti asilo nei Piani di Zona.....	» 127
Allegato 2 – Appendice statistica.....	» 149

INTRODUZIONI

di Fabio Sturani

(Sindaco di Ancona – Vice Presidente dell'ANCI con delega per l'Immigrazione)

e

Luca Pacini

(Responsabile Ufficio Immigrazione e Diritto di Asilo dell'ANCI)

La pubblicazione di questo Primo Rapporto Annuale permette di fare il punto su questi anni di lavoro intenso, complesso, ma direi quasi silenzioso, che hanno portato alla nascita del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, ma è anche l'occasione per riflettere in generale sulla condizione del diritto di asilo in Italia. È un'occasione importante, che ci dà modo di cogliere l'evoluzione di un fenomeno che è molto cambiato negli ultimi anni e di raccontare come il nostro Paese ha interagito con questi cambiamenti sino a produrre una sorta di “modello italiano” alla tutela del diritto di asilo; un modello forse replicabile in altri contesti del più ampio fenomeno migratorio.

A partire dai primi anni '90 lo scenario si è fortemente trasformato passando dalle poche centinaia di richieste d'asilo alle oltre 9.000 domande del 2005. L'ordinamento giuridico italiano ha risposto con significative innovazioni normative dettate anche dalla necessità di avviare il recepimento delle Direttive europee.

Ai nuovi strumenti giuridici disponibili si è affiancata una trasformazione della gestione dei servizi di accoglienza che è passata dagli interventi interamente affidati al terzo settore ad una crescente assunzione di responsabilità da parte dei governi locale e nazionale; un'evoluzione, tuttavia, sempre orientata verso una forte cooperazione tra tutti gli attori istituzionali coinvolti, e tra questi e il mondo dell'associazionismo.

Motore dell'azione di coordinamento tra gli Enti locali è l'ANCI, che fin dall'inizio si è proposta come principale interlocutore e partner del Ministero dell'Interno nell'elaborazione prima e attuazione poi della strategia nazionale nel settore dell'asilo, rivestendo anche, attraverso il Servizio Centrale, un essenziale ruolo operativo.

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati è l'espressione più compiuta, contenitore e contenuto, di questa trasformazione che ha saputo mettere l'Italia, in pochi anni, al passo con altri Paesi europei con tradizioni ben più antiche nell'ambito dell'asilo.

Rinviando alla lettura del Rapporto per la descrizione, approfondita e ragionata, di cos'è il Sistema e dei risultati che ha saputo raggiungere, crediamo sia importante, in queste poche righe, provare a fare il punto sullo stato dell'arte, esaminandone i punti di forza e quelli di criticità, e avanzare proposte concrete per uno sviluppo del Sistema che rimanga all'altezza delle aspettative che ha saputo attivare.

Entrare a far parte di una rete nazionale con un coordinamento centrale, in primo luogo, garantisce la possibilità di assicurare *standard minimi* di qualità in tutti i progetti territoriali, grazie al necessario sostegno iniziale ed *in itinere* fornito dal Servizio Centrale attraverso la formazione e la consulenza quotidiana. Far parte di un Sistema nazionale costituisce un elemento che dà forza e sicurezza, soprattutto per gli Enti locali più piccoli.

Il coinvolgimento dell'Ente locale è a titolo strettamente volontario. Nonostante ciò, e anzi proprio grazie a questo, il numero di Enti locali, soprattutto Comuni, che chiedono di entrare nella rete è cresciuto di anno in anno. Anche questo è un essenziale elemento di garanzia della qualità degli interventi, poiché da un lato assicura un'adesione e una dedizione all'iniziativa senza riserve di sorta e, dall'altro, agevola i rapporti interistituzionali necessari per mantenere e ampliare la rete di sostegno al Progetto, innanzitutto a favore dei percorsi di integrazione dei rifugiati.

La *modalità operativa* è improntata sulla condivisione e integrazione delle competenze dell'Amministrazione centrale, in particolare del Ministero dell'Interno, dell'Ente locale e del terzo settore, in cui però ciascuno riveste, diversamente da quanto accadeva in passato, il ruolo che gli è proprio, dando così piena attuazione ai principi costituzionali introdotti con la riforma del Titolo V, che pongono gli Enti locali come primi responsabili delle funzioni amministrative. L'impianto del Sistema in questo senso è stato precursore di un nuovo assetto di rapporti fra Stato ed Autonomie locali che attribuisce a queste ultime responsabilità e funzioni nuove e impegnative che, è il caso di sottolinearlo, vanno sostenute con forza da parte dello Stato affinché i Comuni siano in grado di farvi fronte in maniera compiuta.

Si è elaborata, in altre parole, una *buona pratica di rapporti interistituzionali* che può essere utilmente riproposta in riferimento anche ad altre politiche sociali da implementare sul territorio, a partire da quelle rivolte alla popolazione straniera. Si pensi, ad esempio, alla delicata e complessa questione dei minori stranieri non accompagnati, così come alla tematica del rinnovo dei permessi di soggiorno, rispetto alla quale l'ANCI, in collaborazione con il Ministero dell'Interno, ha avviato la

sperimentazione per il trasferimento delle competenze sulla materia dalle Questure agli Enti locali.

L'attivazione dei progetti sia in zone in cui sono presenti numerosi richiedenti asilo sia in altre nelle quali questa presenza non è consistente, porta altresì ad una *sensibilizzazione del territorio e della popolazione* in riferimento alla tematica dell'asilo e, di riflesso, rispetto alla tematica più generale dell'immigrazione. Questo è un aspetto particolarmente importante in una fase come quella attuale in cui la presenza di cittadini stranieri in Italia cresce velocemente, portando con sé inevitabili tensioni.

Infine, la partecipazione al Sistema di protezione determina un *arricchimento del territorio* anche in termini di aggiornamento e di apprendimento di nuove conoscenze e competenze per gli attori istituzionali e di gestione che si trovano di fronte ad una tematica, in alcuni casi, mai affrontata prima.

I punti di forza del Sistema devono essere consolidati e potenziati affinché l'impegno degli Enti locali non sia vanificato.

È essenziale innanzitutto pervenire, attraverso l'incremento delle risorse finanziarie disponibili, ad un *ampliamento della capacità ricettiva* che consenta al Sistema di protezione di adeguare i posti disponibili ai bisogni reali che, a giudicare dal numero di domande d'asilo presentate annualmente e dal numero di rifugiati riconosciuti e titolari di protezione umanitaria presenti sul territorio, è ben superiore all'attuale capienza del Sistema.

Il divario tra le disponibilità del Sistema e le effettive necessità di assistenza ricade comunque sugli Enti locali che rischiano così di livellare verso il basso la qualità dei loro servizi, la cui articolazione e specializzazione dovrebbe invece essere valorizzata e premiata. A questo si aggiunge l'insostenibile *ritardo nell'accreditamento dei fondi*, che rischia di mettere a repentaglio la continuità e uniformità delle prestazioni, oltre a porre le amministrazioni locali e le associazioni che gestiscono le attività in una condizione di incertezza che è in contrasto con l'idea stessa di sistema nazionale.

Nella stessa ottica sarebbe necessario *superare il meccanismo di bandi annuali*, pervenendo a bandi almeno triennali che consentano agli Enti locali del Sistema di procedere ad una programmazione di medio periodo che, prevedendo la pianificazione di interventi sostenibili, assicuri la continuità della rete nel complesso.

La ricchezza del processo che ha portato alla creazione del sistema italiano di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati risiede nel fatto, come abbiamo detto, che essa è frutto di un percorso condiviso al quale

tutti gli attori coinvolti hanno contribuito in base alle proprie specificità. A salvaguardia di questa impostazione, va profondamente rivisto l'impianto del *D. lgs. 140/05*. Esso infatti ripropone un'impostazione centralistica che male si coniuga con l'autonomia degli Enti locali ed è in evidente contrasto con il carattere di volontarietà della loro adesione al Sistema di protezione e quindi con il modello di accoglienza territoriale decentrata.

L'attuale impianto normativo dell'asilo in Italia prevede almeno tre strumenti a carattere nazionale: il Sistema di protezione, i Centri di Identificazione, l'istituto del contributo economico individuale. Affinché questi strumenti possano funzionare sinergicamente, è necessario sviluppare forme di coordinamento e di cooperazione efficaci, rispetto alle quali peraltro gli Enti locali si sono già dimostrati disponibili. In particolare, questo processo dovrà avviarsi da una profonda revisione dell'attuale impianto dei Centri di Identificazione per richiedenti asilo la cui attuale configurazione e frequente contiguità con i CPT pone seri interrogativi innanzitutto sul piano dei diritti.

Al tempo stesso sono da consolidare i nuovi ambiti di intervento con cui gli Enti locali, in questa nuova ripartizione di compiti, sono chiamati a misurarsi. Tra questi è annoverabile la partecipazione con un proprio rappresentante alle *Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato*. La composizione eterogenea delle Commissioni è stata concepita nella consapevolezza che il punto di vista dell'Ente locale contribuisce ad una definizione più giusta ed equilibrata delle richieste di asilo. Purtroppo la piena realizzazione di questo obiettivo rimane ad oggi incompiuta poiché non sono state individuate le risorse necessarie a garantire una partecipazione costante e qualificata dei suoi membri, con particolare riferimento proprio ai rappresentanti degli Enti locali.

In conclusione, non possiamo non richiamare l'attenzione su quella che appare come la più vistosa *carenza sistemica* dell'impianto italiano di protezione dei richiedenti asilo e rifugiati, che è la mancanza di una legge organica sull'asilo che costituisca, finalmente, quel quadro giuridico generale al quale la sempre più numerosa normativa sulla materia dovrà fare riferimento.

Rimandando a sedi più opportune le proposte di dettaglio, ci limitiamo a segnalare qui che una legge quadro sull'asilo in Italia che voglia fare propri gli importanti risultati ottenuti in questi anni non potrà che confermare l'importanza del ruolo degli Enti locali e della loro proficua collaborazione con l'Amministrazione centrale, e quindi mantenere la centralità dell'azione di coordinamento dell'ANCI sviluppando le potenzialità del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

di Marcella Lucidi

(Sottosegretario di Stato all'Interno)

Il diritto di asilo, diritto soggettivo pieno, ci pone a confronto con una realtà che sebbene si componga con il più ampio fenomeno delle migrazioni ha una ragione originaria ben individuata. È una ragione che supera i desideri, i sogni di trovare un luogo in cui vivere meglio, lavorare, far crescere i propri figli. È una ragione che, lo si voglia o no, costringe a lasciare la propria terra, perché è una terra maligna, avversa, che non solo non dà vita ma può anche toglierla. Chi chiede rifugio, chiede, contro un discriminazione che patisce, di varcare una soglia, quella soglia reale e simbolica oltre la quale gli sia riconosciuta l'identità personale negata. È una ragione che ci obbliga a pensare le regole interne in funzione di garanzia, di protezione di un diritto fondamentale, e le regole europee in funzione della condivisione di uno spazio comune di rispetto e di promozione attiva di questo diritto.

Evoluzione del fenomeno e della relativa disciplina

Come descrive correttamente il *Primo Rapporto Annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, curato dall'ANCI con la collaborazione del Censis, fino ai primi anni '90 i richiedenti asilo in Italia erano solo poche centinaia mentre oggi si attestano sulle 9.000 domande annue con un picco di circa trentamila persone da assistere nel 1999/2000 durante la guerra del Kosovo.

Dal punto di vista normativo si è passati dalla Legge 39/90 (legge Martelli) che, rimuovendo la riserva geografica italiana, ha ampliato l'ambito di applicazione della Convenzione di Ginevra nel nostro Paese, fino alla Legge 189/02.

Essenziale per tale evoluzione normativa è stato il ruolo svolto dalla sperimentazione del Programma Nazionale Asilo (PNA) in cui lo Stato, gli Enti locali, l'ANCI, le associazioni e organizzazioni del terzo settore e tutti gli attori pubblici e privati presenti sul territorio hanno operato in sintonia garantendo la qualità e la sostenibilità degli interventi. L'impegno crescente delle istituzioni nazionali e locali e degli enti del privato sociale ha fatto sì che il nostro Paese potesse organizzare risposte sempre più complete alle richieste sempre più complesse provenienti da un fenomeno in costante crescita ed evoluzione.

In pochi anni l'Italia ha saputo uguagliare gli altri Paesi europei di più vecchia tradizione e più ampia esperienza in materia di asilo, utilizzando in modo sinergico fondi nazionali ed europei e adeguando il proprio ordinamento alla direttiva europea 2003/9/CE sulle norme minime d'accoglienza

recepita con il Decreto legislativo n. 140 del 30 maggio 2005, fino a superare alcuni degli standard minimi fissati in sede europea – si pensi, ad esempio, alla possibilità di svolgere attività lavorativa da parte dei richiedenti asilo dopo sei mesi (non dodici come previsto dalla Direttiva citata) dalla presentazione della domanda se non sia intervenuta alcuna decisione in merito.

Per completare l'adeguamento dell'ordinamento italiano al quadro normativo comunitario in materia d'asilo dovremo recepire ancora due direttive: la 2004/83/CE, riguardante le norme minime sull'attribuzione della qualifica di rifugiato e sulla protezione sussidiaria, inserita nella legge comunitaria 2005, e la Direttiva 2005/85/CE sulle norme minime per le procedure applicate ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, già inserita nella legge comunitaria 2006. Occorrerà proseguire su questa strada operando anche sulle modalità di valutazione, con la previsione di una unica ed equa procedura di esame delle domande di asilo.

L'Italia, dunque, sta dimostrando di essere all'altezza delle aspettative europee, elaborando strumenti e politiche adeguate alla gestione del fenomeno a livello nazionale e cooperando con gli altri Stati membri dell'Unione sulla base del semplice e giusto principio della "condivisione delle responsabilità".

Inoltre, il Governo è impegnato, in linea con il programma elettorale della maggioranza, affinché venga approvata dal Parlamento una legge organica sul diritto di asilo. Questo impegno sta dentro il progetto di una nuova politica per l'immigrazione, in grado di dismettere un approccio emergenziale e di guardare a ciò che sta accadendo, e continuerà ad accadere, come un segno distintivo di questo tempo, come un fenomeno epocale, strutturale, globale rispetto al quale definire un nuovo ordine di convivenza e di giustizia oltre che di sicurezza e, quindi, di libertà.

Sicurezza e libertà sono valori che debbono ispirare la scrittura della legge organica sul diritto di asilo ma senza che questa venga indebitamente confusa con la pur necessaria disciplina sull'immigrazione regolare. Questo non significa ignorare i casi di un possibile utilizzo strumentale e distorto del diritto di asilo ma avere ben chiare le diverse premesse giuridiche che ne determinano la disciplina.

Non dimentichiamo che l'accoglienza per il rifugiato è impressa nel DNA stesso della nostra democrazia, in considerazione della specifica disposizione (art. 10) che i costituenti le hanno voluto dedicare.

I punti chiave del sistema

La recente istituzione del *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati* e del *Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo*

risponde al bisogno di integrazione espresso dal richiedente asilo e soprattutto dal rifugiato riconosciuto, superando le logiche meramente assistenziali insite nel precedente sistema basato sull'erogazione di contributi, peraltro largamente insufficienti a condurre un'esistenza dignitosa.

Il nuovo sistema si pone, infatti, l'obiettivo dell'integrazione nel mercato del lavoro, nella società civile, nella cultura del Paese di accoglienza. Tutto ciò mira ad eliminare il pericolo di stigmatizzazione da parte della società nei confronti dei rifugiati e a facilitarne una compiuta integrazione nel tessuto sociale locale senza gli strappi e le tensioni che si sono verificati altrove in Europa.

Il *Sistema di protezione* è finanziato dalle risorse del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo (circa 23 milioni di euro per l'anno in corso) e del Fondo Europeo per i Rifugiati (circa 2 milioni di euro). Quest'ultimo copre alcune categorie più vulnerabili: disabili anche temporanei, soggetti che richiedono assistenza domiciliare, sanitaria specialistica e prolungata, vittime di tortura e/o di violenza, minori non accompagnati, anziani.

L'istituzione del *Sistema*, come già ricordato, si è ispirata all'esperienza del Programma Nazionale Asilo, avviata nel 2000 dal Ministero dell'Interno insieme all'UNHCR e l'ANCI – Associazione Nazionale dei Comuni Italiani. Il PNA ha dato centralità al ruolo degli Enti locali (62 i Comuni partecipanti al Programma) per il loro carattere di gestori di servizi sul territorio ed ha visto, inoltre, il coinvolgimento di tutte le forze dell'associazionismo maggiormente impegnate nel settore.

I servizi offerti, anche quando non creati appositamente per richiedenti asilo, rifugiati e persone con permesso di soggiorno per motivi umanitari, vengono ad essi adattati creando i presupposti per il pieno accesso e la piena fruibilità da parte dei beneficiari del *Sistema*.

Per raggiungere tale obiettivo il *Sistema* promuove la creazione a livello locale di ampie reti e partenariati capaci di attivare e adeguare i servizi necessari alla presa in carico della persona, indicando gli standard minimi ai quali tutti i progetti devono attenersi.

Gli Enti locali sono stati pronti ad una collaborazione interistituzionale che ha dato i suoi frutti portando ad una nuova normazione del settore e alla costituzione di un solido dispositivo nazionale.

L'Ente locale svolge un ruolo di garante sia verso il governo centrale, sia verso le associazioni che collaborano con lui che verso i beneficiari tutelati.

Motore dell'azione coordinata ed integrata degli Enti locali facenti parte del *Sistema* è da sempre l'ANCI che dal 2000 è il principale interlocutore, partner e collaboratore del Ministero dell'Interno.

L'ANCI ha un ruolo preminente nella gestione del *Sistema* attraverso il *Servizio Centrale* affidatogli, in base alla legge, tramite convenzione dal Ministero. Il *Servizio Centrale* di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico offre assistenza agli Enti locali e alle associazioni che con questi collaborano al fine di assicurare una corretta gestione dei fondi e dei progetti a livello locale in base alle linee guida alle quali tutti i soggetti operanti nel *Sistema* sono tenuti a conformarsi.

Impegni per il futuro

Per svolgere al meglio i propri compiti, il *Sistema* nazionale deve essere rafforzato: in termini di capacità ricettiva, aumentandone la disponibilità di posti; in termini di risorse da mettere a disposizione degli Enti locali per innalzare la qualità dei servizi e formare le risorse umane necessarie; rispetto alle istituzioni del territorio affinché vi sia una sempre più ampia collaborazione; rispetto alle istituzioni europee perché possa essere esportato un modello che meglio di altri sta affrontando il gravoso ma ineludibile onere della gestione dei fenomeni migratori, ed in particolare dell'asilo, attraverso la condivisione con la società intera e le istituzioni, in modo da evitare tensioni sociali. Tale rafforzamento è l'obiettivo dei prossimi anni di questo Governo per consolidare e ampliare un'esperienza che è stata positiva come poche nella storia del nostro Paese.

Il rafforzamento del *Sistema* trova, inoltre, nella sua specializzazione una sfida ormai improcrastinabile. A partire da quest'anno, attraverso le risorse del Fondo Europeo per i Rifugiati, il *Sistema* ha dedicato alcuni centri all'accoglienza e all'assistenza delle categorie vulnerabili, in particolare alle vittime di abusi o violenze, ai disabili anche temporanei, ai malati bisognosi di assistenza continuata, agli anziani, alle donne con prole e ai minori non accompagnati. Proprio all'assistenza di quest'ultima categoria saranno rivolte ulteriori azioni e risorse nell'ambito del *Sistema* e sforzi da parte del Governo. I molteplici motivi di vulnerabilità che si assommano nei minori non accompagnati fanno sì che questa categoria sia oggetto di un necessario ulteriore intervento da parte dello Stato centrale, sia nel settore dell'asilo sia all'interno del fenomeno migratorio in generale.

Non c'è dubbio che chi ci chiede accoglienza, rifugio, perché ha sperimentato o teme di sperimentare la persecuzione, debba trovarci sensibili alle sue condizioni e che questo debba avvenire oltre che con le norme con comportamenti concreti, con scelte politiche precise che promuovano, innanzi tutto, le imprescindibili esigenze dell'uomo in quanto tale.

di Mario Morcone

(Capo Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno)

Nel mondo dei richiedenti asilo ciò che spinge a spostarsi da un paese all'altro non è certo una libera scelta ma, piuttosto, la mancanza di ogni scelta. Unica alternativa è accettare condizioni di degrado, di sofferenza e di violazione dei diritti umani come inesorabili conseguenze di persecuzioni, di conflitti interni e di lotte politiche intestine che dilaniano o hanno dilaniato il proprio Paese. Per questo si punta sulla speranza e si affrontano dolorosi percorsi in attesa di un possibile futuro ritorno.

Con la consapevolezza della portata di questo fenomeno l'Europa, dopo aver lanciato a Tampere nel 1999 un messaggio di maggiore coesione tra gli Stati Membri per affrontare un problema comune, nel 2000, con una apposita decisione del Consiglio dell'Unione, ha deliberato l'Istituzione del FER-Fondo Europeo per i Rifugiati destinato a "sostenere e a favorire gli sforzi degli Stati Membri". Si è trattato di un segnale forte sulla base del quale il Ministero dell'Interno-Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione ha ritenuto di dover agire prontamente per favorire al massimo l'accoglienza. Infatti, già a decorrere dall'ottobre 2000, in collaborazione con l'ANCI e con l'ACNUR, ha elaborato un progetto finalizzato alla creazione di un sistema nazionale diffuso sul territorio.

Così è nato nel 2001 il Programma Nazionale Asilo (PNA) finanziato in parte con risorse ordinarie del Ministero dell'Interno, integrate da quelle straordinarie provenienti dal Fondo otto per mille dell'IRPEF e da quelle assegnate dalla Commissione Europea nella prima fase attuativa del FER.

Un ulteriore passo è stato poi compiuto con la legge 189/02 che, operando una sorta di ratifica "ex post" rispetto alle iniziative avviate sul territorio con il PNA, ha istituito il "Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati" finanziato attraverso il "Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo". Il consolidamento del Sistema è stato confermato, in tal modo, dal passaggio da un fondo sostenuto da risorse in parte straordinarie ad uno completamente costituito da risorse ordinarie successivamente integrate, a decorrere dal 2005, da una consistente quota proveniente dal decreto legislativo 140/05, con il quale è stata recepita nel nostro ordinamento la direttiva europea sulle norme minime di accoglienza.

Oggi vengono finanziati oltre 100 progetti locali che rendono disponibili più di 2.400 posti sul territorio. In questi progetti, anche in virtù del

turn over dovuto alla definizione delle domande da parte delle sette Commissioni Territoriali, beneficiano annualmente dell'accoglienza quasi 5.000 richiedenti asilo, rifugiati o destinatari di protezione umanitaria.

Il Ministero dell'Interno e l'ANCI – Servizio Centrale, sono stati dunque artefici di una innovativa e concreta trasformazione che ha inciso direttamente sulla “cultura dell'accoglienza” ponendo in essere una solida base destinata a favorire lo sviluppo della successiva fase di integrazione nel tessuto sociale.

ARTICOLAZIONE DEL RAPPORTO

Nelle pagine che seguono si presentano, per la prima volta in maniera completa e sistematica, la storia, l'evoluzione ed i risultati del Sistema di protezione per rifugiati e richiedenti asilo.

Il Rapporto nasce da una proficua a duratura collaborazione tra l'ANCI ed il Censis, che si basa su di un interesse ed un impegno condiviso nei confronti delle tematiche e degli ambiti di *policy* sociale e che, nel caso specifico dei rifugiati e dei richiedenti asilo, ha come precedenti la esperienza di partnerariato nei progetti Equal Integ.r.a. ed IntegRARsi.

Il testo è diviso in due sezioni:

- nella *prima* si descrive l'attuale Sistema di protezione evidenziandone peculiarità, punti di forza e criticità attraverso le tappe fondamentali che ne hanno segnato l'evoluzione e i protagonisti principali; seguono un'analisi dei dati sui beneficiari ed i servizi rilevati dalla Banca dati istituita presso il Servizio Centrale e l'analisi in profondità dei tre progetti territoriali di Perugia, Torino e Trepuzzi;
- nella *seconda* si presenta il contesto all'interno del quale si è sviluppato il Sistema di protezione, con riferimento alle leggi internazionali e nazionali e all'evoluzione statistica del fenomeno dei rifugiati e richiedenti asilo in Italia e nel mondo.

Il Rapporto si conclude con un Allegato tematico, all'interno del quale si presenta un testo sulle opportunità offerte dai Piani di Zona previsti dalla Legge 328/2000 come strumento di integrazione delle politiche sociali sul territorio e un'appendice statistica contenente ulteriori dati presenti nella Banca dati del Servizio Centrale e non commentati nell'apposito capitolo.

PARTE I

**IL SISTEMA
DI PROTEZIONE**

I IL MODELLO ITALIANO DI PROTEZIONE E ASSISTENZA PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI

1. DAL PROGETTO AZIONE COMUNE AL SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI

In Italia la consapevolezza della necessità di creare un percorso di accoglienza per i rifugiati e i richiedenti asilo che avesse come fulcro un'azione decentrata sul territorio, si concretizzò nel biennio 1999-2000, a seguito dell'entrata in vigore nel nostro paese della Convenzione di Dublino del 1997, e in concomitanza con la crisi del Kosovo ed il conseguente bisogno di affrontare in maniera efficace ed organica le richieste di protezione internazionale presentate dai profughi di quel conflitto.

Fino a quel momento il nostro Paese si era da sempre posto più come nazione di transito che come paese d'asilo ed aveva affrontato le varie emergenze – dalle crisi dei Balcani negli anni '90 alla guerra civile Somala – con singoli provvedimenti non riconducibili ad una politica organica.

Nel 1999, considerato l'art. 20 del Decreto Legislativo 286/98, che stabilisce “misure di protezione temporanea da adottarsi (...) per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea”, e grazie ad un cofinanziamento della Commissione Europea, prende avvio il progetto *Azione Comune*.

Il Progetto si proponeva di creare una prima rete di servizi territoriali per i richiedenti asilo gestita da un cartello di associazioni composte da diversi enti ed organizzazioni¹ presenti sul territorio di 31 Comuni distribuiti in 10 regioni italiane.

Azione Comune inizialmente prevedeva interventi rivolti solo alle popolazioni coinvolte nella guerra del Kosovo, per poi estenderli, nel 2000, ad un'utenza più ampia e non più selezionata in base alla provenienza geografica.

¹ Associazione cristiana dei lavoratori italiani (Acli), Casa dei diritti sociali (Cds), Centro italiano per l'educazione allo sviluppo (Cies), Caritas, Consiglio italiano per i rifugiati (Cir), Cisl, Ctm – Movimondo, Federazione delle chiese evangeliche (Fcei), Consorzio italiano di solidarietà (Ics) e Uil

Come poi si ritroverà, in maniera più sviluppata, anche all'interno del Programma Nazionale Asilo e del Sistema di protezione, l'offerta di servizi prevista da Azione Comune contemplava non solo delle azioni di sostentamento di base, come l'erogazione di vitto e alloggio, ma anche la promozione di percorsi che facilitassero l'integrazione del beneficiario nella società italiana.

Altro elemento interessante, presente *in nuce* nel Progetto e consolidatosi nel tempo, è quello della creazione di una rete che prevedesse l'allocazione sul territorio dei compiti e delle responsabilità progettuali ma, allo stesso tempo, avesse un *nucleo organizzativo centrale di coordinamento* dei soggetti e degli interventi.

È importante sottolineare che *tra i soggetti coinvolti vengono talvolta incluse le amministrazioni locali*, anche se non ancora in maniera organica, ma mediante singoli accordi stipulati tra enti gestori dei servizi e Comuni.

Il Progetto, dunque, pur rimanendo fortemente incentrato su strutture appartenenti al terzo settore, le uniche ad avere accumulato negli anni una grande esperienza in tema di rifugiati e richiedenti asilo, inizia a considerare, sulla base del principio di sussidiarietà, l'esperienza e la competenza che gli Enti locali hanno maturato nella gestione dei servizi socioassistenziali presenti sul territorio e che troveranno nel tempo una sempre maggiore valorizzazione.

Un altro elemento di novità, che rappresenterà uno dei punti cardine anche delle azioni successive, è stato quello di stabilire *criteri di accesso dei servizi e standard di qualità* condivisi, nel tentativo di superare la discrezionalità e la mancata standardizzazione che caratterizzano le azioni spontaneamente intraprese all'interno del terzo settore: in particolare, vengono definiti il periodo massimo di permanenza all'interno dei centri e le modalità di erogazione dei contributi relativi all'alloggio.

Tra i compiti affidati ai *partner* del progetto, uno in particolare è risultato fin da subito di grande rilevanza ed utilità: la creazione di una *banca dati a livello centrale* nella quale far confluire le principali informazioni sui progetti attivati, i servizi erogati, le caratteristiche dei beneficiari.

Se quanto finora detto consente, da una parte, di comprendere quanto Azione Comune sia stato importante nel gettare le basi di quello che oggi è il Sistema di protezione, dall'altra parte non si possono sottacere i limiti e le debolezze propri di una sistematizzazione ancora agli esordi. Tali limiti sono da rintracciarsi prevalentemente nella frammentazione delle iniziative e nella forte disomogeneità territoriale nelle modalità di erogazione dei servizi. Disomogeneità favorita dal persiste-

re di una delega ancora molto diffusa alle organizzazioni del terzo settore nella programmazione e gestione dei servizi.

Proprio per far emergere le problematiche esistenti, nel 2000 viene promosso da ICS - Consorzio Italiano di Solidarietà, ACNUR - Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e Censis, il progetto *Nausicaa*, finanziato con fondi europei, con l'obiettivo di realizzare una mappatura dei servizi, promuovendo al contempo la costruzione di reti più stabili sul territorio, in grado di collegare gli attori pubblici e privati impegnati nel settore.

Azione Comune e il progetto *Nausicaa* vengono pertanto a costituire le basi su cui si innesta il successivo gradino nel percorso di ottimizzazione delle risorse e valorizzazione delle interazioni tra soggetti diversi rappresentato dal *Programma Nazionale Asilo (PNA)*.

Avviato ufficialmente il 10 ottobre del 2000 con la stipula di un Protocollo di intesa firmato da Ministero dell'Interno, Alto Commissariato Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR) e Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e diventato operativo nel luglio 2001, il Programma Nazionale Asilo nasce, come frutto di un percorso condiviso, al fine di dare un assetto definitivo ed istituzionale al sistema italiano di assistenza ai rifugiati e risponde ai criteri stabiliti del Fondo Europeo per i Rifugiati (FER), nell'ambito del quale è stato finanziato.

Gli obiettivi programmatici che il PNA si pone sin dalla sua nascita seguono ed integrano, ampliandola, la linea suggerita dal FER relativamente ai servizi di accoglienza, integrazione e rimpatrio. Obiettivi del PNA risultano: la *costituzione di una rete integrata* di servizi di *accoglienza* per richiedenti asilo, rifugiati, persone con permesso di soggiorno per motivi umanitari o protezione temporanea; la *promozione di specifiche misure per favorire l'integrazione socio-economica* di rifugiati e di beneficiari di protezione umanitaria; la *predisposizione di percorsi di rimpatrio volontario e assistito* e reinserimento nei paesi di origine, con il supporto dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM).

La direzione del PNA viene affidata ai tre promotori, ciascuno con compiti e responsabilità specifici:

- al *Ministero dell'Interno* spettano funzioni di indirizzo in merito alla legislazione ed ai programmi governativi in materia, nonché di raccordo con la Commissione Europea relativamente alle domande di cofinanziamento presentate al FER;
- all'*ACNUR*, organizzazione delle Nazioni Unite che legittima il progetto da un punto di vista internazionale, è affidata una funzione di

indirizzo in relazione ai diritti e alla protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati;

- all'ANCI spettano tutte le funzioni organizzative necessarie all'implementazione del Programma, dal raccordo tra i Comuni responsabili dei progetti a livello territoriale, al ruolo di referente per i Comuni stessi e di promotore di accordi e convenzioni con organizzazioni del terzo settore.

La funzione di coordinamento della attività del PNA è affidata ad una *Segreteria Centrale*, gestita dall'ANCI.

Sin dall'inizio l'impianto del PNA viene sottoposto, oltre che all'approvazione della Commissione Europea per accedere ai finanziamenti FER, anche alla Presidenza del Consiglio, al fine di ottenere, su richiesta del Ministero dell'Interno, finanziamenti dal fondo "Otto per mille IRPEF" a diretta gestione statale, il quale prevede una voce specifica per la destinazione di risorse a favore di interventi volti ad assistere richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Tali fondi vengono assegnati su richiesta dell'ANCI anche nei due anni successivi (2002 e 2003). In questo modo nel corso degli anni la rete è accresciuta notevolmente con l'ingresso di altri Comuni e si è arricchita grazie allo sviluppo di progetti complementari.

Tutti i progetti territoriali finanziati dovevano far riferimento alle linee guida che prevedevano azioni che attivassero in maniera integrata le tre misure di *accoglienza, integrazione e sostegno alle attività di rimpatrio volontario e assistito*. Nello specifico, tutti i progetti dovevano garantire servizi quali corsi di alfabetizzazione, assistenza ed orientamento per l'accesso ai servizi pubblici essenziali, assistenza su questioni burocratiche e sulle procedure per la richiesta di asilo, corsi di formazione, orientamento al mercato del lavoro; alcuni progetti prevedevano inoltre azioni specifiche indirizzate alla tutela di categorie vulnerabili.

Rispetto all'esperienza innovativa, ma per tanti versi ancora imperfetta di Azione Comune, il PNA è riuscito nell'intento di costruire una rete nazionale fondata sull'impegno degli Enti locali, che assumono un ruolo di fondamentale rilievo nell'implementazione dei servizi di accoglienza ed integrazione.

Ne è risultato un sistema efficiente che, proprio in virtù di elementi quali la *volontarietà* della partecipazione da parte degli Enti locali, la spinta alla *valorizzazione delle potenzialità e peculiarità* caratterizzanti i diversi territori, la *condivisione delle responsabilità*, la *forte integra-*

zione dei servizi offerti, ha ottenuto, nei suoi due anni di attività, risultati di grande rilievo.

Per quel che riguarda la misura dell'integrazione, le attività realizzate nel corso degli anni sono state ulteriormente sviluppate grazie a Integ.r.a., un progetto realizzato nell'ambito dell'Iniziativa Comunitaria Equal finanziata dal Fondo Sociale Europeo e promosso da ANCI, ACNUR e Censis, il cui obiettivo era quello di realizzare pacchetti e servizi di formazione, inserimento socio-lavorativo e socio-abitativo per favorire l'integrazione di richiedenti asilo, rifugiati e destinatari di altre forme di protezione. Il progetto è stato sviluppato in accordo con 7 Comuni² e 25 partner fra associazioni che operano nel privato sociale, sindacati, imprese e istituzioni accademiche che si occupano della tematica dei diritti umani. Tali obiettivi sono stati ripresi e sviluppati dal progetto IntegRARsi, realizzato nell'ambito della stessa iniziativa comunitaria e gestito da ANCI in collaborazione con l'OIM, con i maggiori enti di tutela per richiedenti asilo e rifugiati e con 8 comuni partner.³

I buoni risultati ottenuti dal PNA, nonostante le innegabili difficoltà causate dall'incertezza e instabilità dei finanziamenti, hanno portato ad un ulteriore riconoscimento del valore e dell'importanza del modello italiano e a compiere un altro passo in avanti nell'evoluzione di un dispositivo nazionale di accoglienza e protezione di richiedenti asilo e rifugiati.

L'articolo 32, 1-*sexies* della Legge 189/02 – la cosiddetta Bossi-Fini – di modifica all'art.1 della legge 39/90, istituisce, infatti, il *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati* (SPRAR), unico sistema nazionale di accoglienza e integrazione, evoluzione in chiave più organica ed istituzionale del PNA, ed il *Servizio Centrale*, affidato all'Anci. Viene contestualmente istituito, con l'art. 32, 1-*septies*, il *Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo* (FNPSA), nel quale confluiscono anche i finanziamenti del FER, al fine di mettere a disposizione specifiche risorse per le attività dello SPRAR, che ormai hanno avuto un riconoscimento istituzionale. Le risorse del FNPSA vengono gestite dal Ministero dell'Interno che provvede annualmente alla sovvenzione dei singoli progetti territoriali.

Nell'ambito del Sistema di protezione si opera per offrire servizi sempre meglio integrati ed articolati; nella pratica quotidiana tali ser-

² Ancona, Bergamo, Bitonto, Catania, Forlì, Genova e Roma.

³ Ancona, Bergamo, Bitonto, Bologna, Forlì, Genova, Roma e Torino.

vizi si concretizzano in una serie di azioni in cui la *prima accoglienza viene affiancata da percorsi di integrazione sociale e lavorativa*, quali i corsi di alfabetizzazione, l'inserimento scolastico dei minori, i corsi di formazione e riqualificazione professionale, il supporto nella ricerca di concrete possibilità lavorative, il sostegno nella ricerca di soluzioni abitative.

Occorre sottolineare che *gli standard relativi ai progetti sono stati con il tempo elevati*: la tendenza è sempre più quella di dare come acquisito il possesso dei requisiti minimi nel campo dell'accoglienza, per potenziare al massimo le misure di integrazione.

È lo stesso funzionamento del Sistema a far sì che ciò possa accadere: il collegamento tra i progetti, garantito dal Servizio Centrale, è costante e permette di diffondere e trasferire a tutti gli interessati le soluzioni, le buone prassi, le procedure innovative adottate in altri punti della rete affinché possano essere replicate tenendo conto della specificità dei diversi territori.

Le azioni di interscambio e di condivisione permettono ai progetti di crescere insieme e di ridurre, per quanto possibile, le difformità esistenti a livello territoriale, facendo in modo che la ricchezza di uno possa diventare una risorsa utile per tutti. Questo non significa sacrificare le specificità locali, che al contrario caratterizzano e qualificano i singoli progetti.

Il meccanismo appena descritto trova la propria logica nella necessaria e costante ricerca di un *equilibrio tra la standardizzazione dei servizi e la valorizzazione delle peculiarità locali*, che è uno dei punti cardine del Sistema.

Perno attorno al quale ruotano infatti le attività dello SPRAR è la scelta di *valorizzare*, per quanto possibile, *risorse e servizi già presenti sul territorio* ed utilizzati anche dalla popolazione italiana, evitando di creare strutture *ad hoc*. Questa scelta è dettata dalla convinzione che agendo altrimenti si rischierebbe di creare servizi troppo autoreferenziali, a tutto svantaggio delle prospettive di integrazione dei beneficiari sul territorio, e allo stesso tempo, si priverebbero gli operatori di una preziosa occasione di crescita che l'aver a che fare con utenti di diversa tipologia inevitabilmente comporta.

Per meglio comprendere obiettivi, funzionamento, punti di forza e potenzialità del Sistema di protezione è opportuno illustrare ruoli e funzioni dei principali attori in esso coinvolti; ovvero il Ministero dell'Interno, l'ANCI, il Servizio Centrale, i Comuni, le Associazioni di terzo settore in qualità di Enti gestori e la rete di soggetti che, a livello locale, contribuisce alla realizzazione dei servizi.

Tav. I - Principali caratteristiche di Azione Comune, PNA e SPRAR

	AZIONE COMUNE	PNA	SPRAR
<i>Durata</i>	Dal luglio 1999 al dicembre 2000	Da luglio 2001 a luglio 2003	Dal 2003 ad oggi
<i>Atto costitutivo</i>	Approvazione del progetto Azione Comune da parte della Commissione Europea	Protocollo di intesa tra Min. dell'Interno, Acnur e Anci	Art. 32 della Legge 189/02
<i>Coordinamento</i>	Cir, Ics, Acnur	Ministero dell'Interno, Acnur, ANCI	Ministero interno e ANCI
<i>Gestione Operativa</i>	Cir	Segreteria Centrale	Servizio Centrale
<i>Finanziamenti</i>	Commissione Europea + Ministero dell'Interno	Presidenza Consiglio dei Ministri (Fondi 8 per mille), Fondo Europeo per i Rifugiati	Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (nel quale confluisce il FER) per l'80%; fondi degli Enti locali per il restante 20%, Presidenza Consiglio dei Ministri (Fondi 8 per mille)
<i>Natura della rete</i>	Privato sociale	Pubblico/Privato sociale	Pubblico/Privato sociale
<i>Grado di omogeneità dei servizi</i>	Scarso	Medio	Alto

Fonte: elaborazione Censis

1.1. Il Ministero dell'Interno

Il Ministero dell'Interno, attraverso il Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione, svolge funzioni e compiti di tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli concernenti l'immigrazione e l'asilo, con il compito di coordinarne le politiche garantendo piena attuazione delle Convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia.

Già alla fine degli anni '90, a fronte del massiccio afflusso di richiedenti asilo e data l'assenza di adeguati strumenti legislativi, è stato compito del Ministero dell'Interno ricercare soluzioni per risolvere il problema, instaurando collaborazioni con l'ACNUR e l'ANCI finalizzate a:

- costituire una rete di servizi di accoglienza sul territorio per richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria;
- promuovere misure specifiche per l'integrazione sociale;
- predisporre, con il supporto dell'OIM, percorsi di rimpatrio volontario e reinserimento nei paesi d'origine.

In particolare, da quando è stato stipulato il Protocollo di Intesa che ha dato avvio al Programma Nazionale Asilo, il Ministero ha svolto il

ruolo di *garante istituzionale*, delegandone la funzione più operativa all'ANCI.

Con l'entrata in vigore dell'art. 32, *1-sexies* della L. n.189/2002, di modifica all'art 1 della Legge n.39/90 in materia di asilo, viene istituito il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati che capitalizza l'esperienza realizzata nell'ambito del Programma Nazionale Asilo e ne rinnova l'approccio organico inserendola in un quadro istituzionale. La stessa Legge, all'art. 32-*1 septies* istituisce anche il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo presso il Ministero dell'Interno al quale spetta la definizione dei criteri di accesso al Fondo stesso e la gestione delle risorse ad esso connesse. A tal fine provvede annualmente, con proprio Decreto, al sostegno finanziario dei servizi di accoglienza attivati dagli Enti locali che partecipano al Sistema, nei limiti delle risorse disponibili.

In fase di prima attuazione del disposto normativo, con il Decreto del 28 novembre 2005, il Ministero ha stabilito le linee guida ed il formulario per la presentazione delle domande di contributo, nonché i criteri per la verifica della corretta gestione delle risorse e le modalità della eventuale revoca.

Così come avviene rispetto ai Comuni del Sistema di protezione, il Ministero dell'Interno svolge la funzione di raccordo delle attività, di controllo della gestione economica e di complessivo coordinamento rispetto a tutte le altre tipologie di interventi tra i quali, ad esempio, rientrano le attività che si svolgono presso i Centri di Identificazione e l'erogazione del contributo di prima assistenza per i richiedenti asilo nel caso in cui non abbiano accesso ad uno dei progetti del Sistema per indisponibilità di posti, interventi che fanno comunque parte dell'intero sistema nazionale dell'asilo.

1.2. Il Servizio Centrale

Istituito dall'art. 32, *1-sexies* della Legge 189/02 e attivato formalmente dal Ministero dell'Interno il 24 luglio 2003 in seguito alla firma della Convenzione che ne affida la gestione ad ANCI, il Servizio Centrale svolge il ruolo di coordinamento della rete SPRAR.

In base a quanto prescritto dalla legge, al Servizio Centrale è affidato il compito di coordinare e supportare sul piano tecnico le attività legate ai progetti territoriali. Il Servizio Centrale coordina sia i progetti sovvenzionati attraverso il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo, sia quelli finanziati tramite i fondi straordinari dell'otto per mille Irpef a diretta gestione statale.

Le specifiche funzioni che, per legge, competono al Servizio Centrale sono:

- il monitoraggio della presenza sul territorio dei richiedenti asilo, dei rifugiati e degli stranieri con permesso umanitario;
- la predisposizione di una banca dati degli interventi realizzati a livello locale in favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati;
- il sostegno alla diffusione delle informazioni sugli interventi;
- l’assistenza tecnica agli Enti locali, anche nella predisposizione dei servizi di accoglienza;
- la promozione ed attuazione, d’intesa con il Ministero degli Affari Esteri, dei programmi di rimpatrio attraverso l’OIM o altri organismi, nazionali o internazionali, a carattere umanitario.⁴

Il Servizio Centrale si pone anche come punto di raccordo tra il livello operativo locale ed il Ministero dell’Interno, che svolge le funzioni di controllo e verifica dei risultati conseguiti dai servizi e di espletamento delle attività procedurali connesse all’assegnazione e alla gestione del FER.

La banca dati e la funzione di monitoraggio

La gestione della banca dati è uno dei compiti previsti per il Servizio Centrale e costituisce uno degli elementi di continuità con i primi esperimenti di Azione Comune. Nel corso degli anni la banca dati è andata perfezionandosi e modificandosi, anche per adeguarsi alle normative e alle esigenze operative.

Grazie ad essa è possibile monitorare le presenze sui territori delle categorie assistite e la situazione dei progetti locali per quanto riguarda i beneficiari accolti, i servizi attivati e soprattutto la disponibilità residua di posti presso le strutture territoriali.

Gli operatori dei singoli progetti comunicano costantemente al Servizio Centrale, attraverso la rete intranet, i dati relativi alle presenze sul territorio di propria competenza, segnalando una serie di informazioni di base relative ad ogni singolo beneficiario e ai servizi di cui usufruisce.

Le informazioni di cui si dispone attraverso la banca dati rispondono, quindi, ad un duplice scopo:

- permettere un *monitoraggio costante dei servizi predisposti ed offerti dai progetti dello SPRAR e del numero e profilo dei beneficiari accolti*;

⁴ Per la gestione delle attività del Servizio Centrale, l’ANCI si avvale della collaborazione di diversi enti, tra cui l’OIM (nell’ambito del Protocollo di istituzione del SID – Sistema di Interventi Decentrati –, Formautonomie spa e Anci Servizi srl).

- *consentire verifiche in tempo reale sulle possibilità di inserimento di nuovi beneficiari.* Infatti, al Servizio Centrale confluiscono le segnalazioni, da parte di Prefetture, Enti locali, Questure, Enti di tutela, Centri di identificazione ed altri organismi preposti, in merito alla presenza sul loro territorio di richiedenti asilo, rifugiati, beneficiari di protezione umanitaria bisognosi di assistenza. Da tali segnalazioni può scaturire un veloce inserimento in uno dei progetti nazionali, oppure l'inclusione nelle liste di attesa cui si attinge mano a mano che si rendono disponibili i posti.

La funzione svolta dalla banca dati risulta particolarmente importante, in quanto è una delle poche fonti disponibili per avere un quadro chiaro delle attuali caratteristiche del fenomeno dell'asilo in Italia. Inoltre, la banca dati rappresenta il punto di raccordo tra le esigenze di accoglienza segnalate dai diversi territori e le capacità di risposta del Sistema.

Il monitoraggio delle attività si realizza anche attraverso le relazioni che i titolari di progetto devono redigere periodicamente per informare il Servizio Centrale in merito agli stadi di avanzamento del loro progetto; nella relazione vengono inseriti dati logistico-strutturali, tipologia delle attività realizzate, relazioni con le realtà territoriali messe in atto, risorse a disposizione sul territorio, eventuali problemi ed esigenze formative.

Consulenza e assistenza tecnica ai progetti territoriali e formazione degli operatori

L'assistenza tecnica garantita dal Servizio Centrale agli Enti locali che compongono la rete SPRAR riguarda sia l'area della consulenza a 360 gradi per ogni singolo progetto territoriale che quella della formazione e dell'aggiornamento degli operatori.

Le consulenze quotidiane vengono garantite grazie ad un *team* di operatori del Servizio Centrale che rispondono, ciascuno per un certo numero di progetti, alle richieste di assistenza che provengono da Enti locali ed associazioni.

Per poter offrire un'assistenza sempre più puntuale, gli operatori del *team* di assistenza tecnica e consulenza negli anni hanno allargato il campo di azione allo studio e all'analisi strutturata dei dati che si rilevano dalle attività dei progetti, focalizzando l'attenzione sull'efficacia degli strumenti utilizzati ed evidenziando carenze e punti di forza. Tali analisi consentono di avere un quadro sulla qualità e sulla criticità di ogni singolo progetto e del Sistema in generale.

Le attività di assistenza riguardano prevalentemente la consulenza su aspetti gestionali ed organizzativi in relazione alle strutture, all'offerta di servizi e al rapporto con i beneficiari. Inoltre è assicurata l'informazione sulla normativa di settore; sulle procedure contabili relative all'utilizzo dei finanziamenti derivanti dal Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo e sulla stesura dei rendiconti finanziari; sulle modalità di creazione di una rete locale di soggetti sufficientemente ricca di competenze, esperienze e risorse utili per raggiungere le finalità del progetto e per rispondere a bisogni estremamente complessi; sugli strumenti più adeguati per raggiungere gli obiettivi di qualità e personalizzazione dei servizi.

Un monitoraggio ed una consulenza più mirata al singolo progetto vengono realizzati attraverso periodiche visite *in loco* da parte degli stessi operatori del Servizio Centrale; tali missioni hanno la duplice funzione di controllo e verifica dei risultati e di supporto agli Enti locali nella realizzazione delle attività. Nel corso del 2005 sono state effettuate 52 visite ai progetti territoriali.

Oltre alle specifiche funzioni previste dalla legge, il Servizio Centrale dedica particolare attenzione alla *formazione e all'aggiornamento degli operatori coinvolti* nei progetti, assicurando loro il possesso degli strumenti di intervento più adeguati e incrementando le loro competenze. Gli incontri annuali per la formazione degli operatori sono anche momenti deputati alla diffusione di informazioni utili per tutti i progetti (informazione sulle buone pratiche, confronto tra modalità operative nei diversi progetti etc.).

Di fondamentale importanza è la formazione erogata al personale impiegato nei nuovi progetti che entrano ogni anno nella rete, per permettere loro di acquisire le competenze necessarie a garantire gli *standard* minimi di accoglienza ed integrazione.

Inoltre, agli operatori dei servizi attivi già da diverso tempo vengono forniti aggiornamenti ed approfondimenti ogni anno diversi, decisi anche in base alle esigenze e richieste espresse dal territorio. Negli ultimi anni l'impegno del Servizio Centrale si è rivolto in maniera specifica all'innalzamento degli *standard* operativi e dei risultati in riferimento a particolari tematiche quali: la conoscenza della lingua italiana; la formazione e riqualificazione professionale per favorire l'ingresso nel mercato del lavoro; l'accesso all'abitazione.

Complessivamente nel 2005 sono state realizzati, in collaborazione con FormAutonomie s.p.a., 2 corsi di formazione in diverse edizioni per un totale di 10 giornate di formazione e 239 operatori coinvolti. Il primo corso, tenutosi in due edizioni di due giornate ciascuna, ha

riguardato la normativa di settore per approfondire le modifiche introdotte dai regolamenti attuativi della Legge 189/02 e i contenuti della Direttiva 2003/9/CE sugli *standard* minimi di accoglienza e ha visto un totale di 103 partecipanti. Il secondo corso, in tre edizioni di due giornate ciascuna, ha riguardato le tematiche psicosociali e in particolare aveva l'obiettivo di sviluppare le capacità comunicative e relazionali necessarie per l'identificazione dei bisogni degli accolti. Al corso hanno partecipato 136 operatori.

Le indicazioni che possono risultare utili ai progetti trovano un altro efficace mezzo di divulgazione nel “*Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti asilo, rifugiati e beneficiari di protezione umanitaria*”, predisposto dal Servizio Centrale in collaborazione con esperti del terzo settore sulla base dell'esperienza maturata nell'ambito del PNA prima e dello SPRAR poi⁵.

Questo documento intende essere un imprescindibile punto di riferimento operativo per la realizzazione di obiettivi di tutela ed integrazione comuni a tutti i progetti, e si struttura in due parti fondamentali: la prima relativa alla presentazione degli *standard* di qualità e di efficienza da rispettare nell'erogazione dei diversi servizi; la seconda di illustrazione delle *best practices* attivate a livello locale.

Le attività di informazione e sensibilizzazione

Il Servizio Centrale ha realizzato diversi interventi allo scopo di favorire la diffusione delle informazioni sulle attività del Sistema e di sensibilizzare sulle tematiche dell'asilo in genere, sia di ambito istituzionale, che amministrativo o di più ampio impatto sull'opinione pubblica.

Attraverso gli uffici stampa dei Comuni del Sistema di protezione sono state raccolte, in forma di rassegna stampa e/o di materiale audiovisivo, le notizie apparse sui *media* locali nel corso del 2005.

Il Servizio Centrale ha inoltre contribuito a completare la sezione “Rifugiati e richiedenti asilo” curata dall'ACNUR del Dossier statistico Caritas del 2005, all'interno della quale è stato descritto il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati e sono stati forniti i dati statistici relativi ai beneficiari per l'anno 2004 e per i primi cinque mesi del 2005.

Sono state inoltre prodotte e diffuse le *newsletter* del Servizio Centrale; strumento nato con l'ambizione di informare sull'asilo e sulle

⁵ Il manuale è consultabile e scaricabile dal sito internet del Servizio Centrale (www.serviziocentrale.it)

politiche di accoglienza, sugli eventi in programmazione e sui dati del Sistema, garantendo anche un supporto all'informazione contenuta nel sito *web*.

Durante il 2005 è stato arricchito il sito *web* del Servizio Centrale e aggiornato nell'area delle NEWS mediante un servizio di ultime notizie, contenente i comunicati stampa emessi e informazioni relative agli eventi in calendario, quali ad esempio la presenza con uno stand alla XXII Assemblea Nazionale dell'ANCI svoltasi a Cagliari.

Il rimpatrio volontario assistito

Il rimpatrio volontario assistito è considerato, al pari delle misure di accoglienza ed integrazione dei richiedenti asilo, una delle opzioni percorribili al fine di salvaguardare la dignità e la sicurezza dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei titolari di protezione umanitaria che desiderino tornare nel proprio paese d'origine. A tal proposito già dall'inizio del PNA era stata avviata una collaborazione con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM).

L'art. 32 della legge 189/2002 prevede che uno dei compiti affidati al Servizio Centrale sia quello di promuovere attività di rimpatrio tramite l'OIM o altre organizzazioni di carattere internazionale. A tal fine anche nel 2005 è stata firmata una Convenzione tra ANCI e OIM.

Le attività di promozione del rimpatrio si articolano in azioni di *sostegno logistico* al rientro e di *sensibilizzazione*.

Le azioni di sostegno al rientro si articolano in diverse fasi:

- vengono registrati gli interessati, che ricevono *counselling*, orientamento prepartenza e assistenza alla compilazione del modulo per la richiesta di rimpatrio volontario assistito;
- con ciascuno, individuo o famiglia, si concorda un piano individuale di reintegrazione. Il piano tiene conto delle singole esigenze e delle richieste di assistenza sanitaria, assistenza all'inserimento lavorativo, abitativo, studio, ecc.;
- viene fornita assistenza nell'ottenere i necessari documenti e biglietti, nonché nell'organizzazione logistica del viaggio. L'assistito può contare anche sulla rappresentanza OIM nel paese di arrivo, e riceve un'indennità di viaggio e di prima sistemazione;
- una volta effettuato il viaggio l'OIM verifica e monitora il reinserimento e la sostenibilità dei piani di reintegrazione.

Nel 2005 sono stati effettuati 172 rimpatri volontari; di questi, 53 hanno interessato beneficiari accolti presso uno dei progetti del Sistema di protezione mentre 119 erano richiedenti asilo o rifugiati esterni al

Sistema. Il rimpatrio ha riguardato 30 nuclei familiari e 74 singoli; quindi la reintegrazione nel paese d'origine è stata disposta in 104 casi. A questi vanno aggiunti 119 cittadini rumeni che sono rientrati nel loro Paese nell'ambito di un progetto di rimpatrio volontario e assistito a loro specificatamente diretto e finanziato dall'ANCI con fondi dell'otto per mille.

L'attività di sensibilizzazione si è sostanziata in una *campagna informativa*, nell'ambito della quale l'OIM ha predisposto e distribuito a Comuni, associazioni, Ong, Prefetture e Questure materiale e manuali in diverse lingue per informare sulla possibilità di rimpatrio volontario e sugli interventi di assistenza disponibili.

1.3. L'ANCI e la rete dei Comuni

Nel territorio del Comune, attraverso l'ingresso nel Sistema di protezione, avviene il fondamentale passaggio del beneficiario da oggetto di protezione e di tutela a *cittadino attivo protagonista della propria integrazione*.

Questo è reso possibile grazie alla messa in campo di *un modello integrato*, che fa proprie e valorizza le diverse esperienze, pubbliche e del privato-sociale, presenti sul territorio, ma riconosce il ruolo fondamentale dei Comuni come enti titolari dei servizi socioassistenziali e principale riferimento della rete dei servizi territoriali. Il modello dello SPRAR rappresenta dunque una delle esperienze più interessanti di attuazione del principio costituzionale di *sussidiarietà* introdotto esplicitamente nel nostro ordinamento con la riforma del Titolo V della Costituzione, per cui il primo titolare di tutte le funzioni amministrative inerenti i servizi alla persona è il Comune quale entità amministrativa più vicina alle reali esigenze dei cittadini.

Infatti, in una prospettiva di sempre maggior decentramento delle responsabilità, i Comuni si pongono come l'istituzione di *prossimità* al territorio e al cittadino e dunque alle problematiche da questi espresse.

Contrariamente a quanto accaduto in altri Paesi europei, che hanno compiuto scelte diverse in merito ai soggetti ai quali assegnare i fondi FER, l'Italia, scegliendo di coinvolgere sin dall'inizio gli Enti locali, ha optato per la strada della *continuità e della sostenibilità* coerentemente alla *mission* del Comune.

Infatti, gli Enti locali sono in grado di garantire maggiore *solidità e stabilità* rispetto ad altri soggetti, sia da un punto di vista economico che da un punto di vista operativo. La scelta del Sistema italiano è stata

dunque quella di privilegiare la sostenibilità sia creando servizi specifici sia rafforzando quelli esistenti. Il territorio è stato valorizzato attraverso la creazione di *network* formati da altri enti, pubblici e privati, che avessero le competenze adatte a offrire ai beneficiari una rete di protezione, accoglienza, integrazione.

La volontarietà dell'ingresso dei Comuni nello SPRAR è un ulteriore elemento, di estrema importanza, che distingue il sistema *partecipativo* e *condiviso* messo in piedi in Italia dai sistemi realizzati in altri paesi dell'Unione Europea. Il fatto di *scegliere* di entrare a far parte di un sistema di assistenza, per necessità data da una cospicua presenza di richiedenti asilo/rifugiati sul proprio territorio e dalla mancanza di una sufficiente strutturazione degli interventi o, in assenza di tale necessità, per puro spirito solidaristico, fa sì che in Italia vi sia una forte condivisione degli obiettivi da parte dell'Ente locale. Questa logica supera sia l'approccio *top-down* attraverso il quale i governi centrali impongono un modello da seguire a tutti gli altri soggetti interessati, sia l'approccio *bottom-up* in cui il territorio o i singoli soggetti impongono le proprie esigenze a scapito di una strategia unitaria e condivisa.

Nel momento in cui viene ammesso al finanziamento, il Comune promotore diventa *titolare* del progetto; questo implica la responsabilità della gestione amministrativa e finanziaria, di coordinamento e di integrazione delle diverse azioni eventualmente affidate a soggetti terzi, al fine di una piena realizzazione del piano del progetto proposto.

Il soggetto titolare è, inoltre, responsabile dei contatti con il Servizio Centrale, che monitora costantemente le realtà locali, le sostiene nell'applicazione delle linee guida e garantisce lo scambio delle esperienze.

Per gli Enti locali il passaggio dall'isolamento al lavoro in rete comporta gli evidenti vantaggi del potersi confrontare, del poter accedere alle buone prassi altrui, di avere informazioni ed entrare in contatto con metodi già sperimentati, di condividere impegni e responsabilità, di poter far parte, in sostanza, di un insieme.

Non è da sottovalutare, poi, la maggiore incisività sul piano politico che possono acquisire le istanze di cui si fanno portatori i Comuni appartenenti allo SPRAR: la voce di un Sistema rappresentativo di una moltitudine di soggetti dislocati sul territorio nazionale è sicuramente ben più forte di quella che può avere il singolo Ente locale.

Da questo punto di vista un elemento di forza è dato dal fatto che il Sistema di protezione si è potuto avvalere di un ulteriore fattore di solidità rappresentato dall'*ANCI*, che si è posto da subito come *garante e referente* per gli Enti locali titolari dei progetti.

Era infatti necessario che i Comuni avessero un punto di riferimento stabile e affidabile nel momento in cui decidevano per la prima volta di condividere le responsabilità che il Sistema di protezione comportava, e l'ANCI, in quanto associazione di tutela e di raccordo dei Comuni italiani, era la migliore scelta possibile.

Il ruolo fondamentale dell'ANCI è testimoniato anche dal fatto che è stato individuato dal Ministero dell'Interno come *Autorità Delegata* alla gestione delle risorse attribuite all'Italia dal Fondo Europeo per i Rifugiati, e di questo è chiamato a rispondere direttamente alla Commissione Europea.

L'impegno all'interno del Sistema di protezione ha comportato anche per l'ANCI una maggiore consapevolezza delle problematiche legate all'asilo ed all'immigrazione in generale: l'Associazione dei Comuni ha quindi attivato, già dal 2001, un apposito Ufficio Immigrazione e Diritto di Asilo.

1.4. Gli Enti gestori e la rete territoriale

Se oggi il nostro paese dispone di un Sistema di protezione che funziona e garantisce l'erogazione di servizi di accoglienza e integrazione dei beneficiari, una parte del merito va senza dubbio attribuito alle associazioni del terzo settore, che hanno avuto un ruolo determinante sia nella ideazione di Azione Comune e del PNA, sia nella promozione del PNA e del Sistema di protezione presso gli Enti locali, e che, ancora oggi mantengono una funzione fondamentale nella gestione delle attività e nel sostegno ed accompagnamento agli Enti locali titolari dei progetti.

Nell'ambito del Sistema è alle realtà associative territoriali che, nella maggior parte dei casi, viene affidato il delicato compito di attuare quanto previsto dal progetto, in virtù del riconoscimento di una ormai decennale esperienza nell'assistenza alle categorie più vulnerabili.

Non sono numerosi i casi in cui gli Enti locali hanno scelto di gestire in prima persona tutti i servizi, collegandosi con il territorio e creando una rete di *partnership*, ma senza delegare la gestione delle attività.

Più spesso infatti, il Comune titolare individua una o più associazioni, enti *no-profit*, Ong, cooperative che, in qualità di enti gestori, lo affianchino nell'attuazione del progetto. In genere si tratta di organismi con cui il Comune aveva precedentemente avuto occasione di collaborare e che a volte sono stati di stimolo per entrare a far parte della rete.

La maggior parte delle associazioni che collaborano oggi con gli Enti locali nelle attività di gestione dei progetti territoriali fa riferimen-

to prevalentemente ad alcuni enti di tutela nazionali che dispongono di una capillare presenza su tutto il territorio del Paese, quali Caritas, Arci, ICS e in misura numericamente inferiore il CIR. A queste si affiancano a livello locale numerose altre associazioni del territorio la cui identità spesso è riconducibile a una delle tre associazioni maggiori a carattere nazionale (si rimanda alla tabella 2 dell'allegato statistico).

Fin dall'inizio del PNA i rapporti tra Enti locali ed Enti gestori si sono concretizzati in diverse forme, riconducibili a due possibili modelli:

- a) il primo è rappresentato dal rafforzamento di rapporti antecedenti tra Ente locale e associazione attraverso una convenzione in base alla quale l'associazione gestisce, per conto dell'Ente locale, l'insieme delle attività di accoglienza e integrazione;
- b) in altro caso l'Ente locale affida solo parte delle attività all'ente gestore in base alle sue competenze specifiche.

Il modello di collaborazione e di gestione del progetto non si esaurisce nel rapporto che si instaura tra Ente locale ed Ente/i gestore/i, ma può sempre arricchirsi di nuovi attori che vengono inseriti nella *partnership* anche in corso d'opera, qualora se ne riscontri la necessità.

Infatti, l'attivazione ed il consolidamento di un sistema integrato di interventi attraverso il coinvolgimento degli attori locali che a diverso titolo si occupano di queste problematiche è fondamentale, soprattutto per le attività di integrazione. Si tratta di attivare contatti con le diverse istituzioni locali, con le Asl, le scuole, le realtà associative.

L'allargamento della rete locale può portare all'inclusione di soggetti privati e pubblici non necessariamente attraverso atti formali di partenariato. Si sfruttano, in tal modo, le potenzialità di soggetti che possono dare, in virtù delle proprie esperienze e funzioni istituzionali, una risposta completa alle esigenze di accoglienza ed integrazione in alcuni settori chiave come, ad esempio, quello della formazione, del lavoro, della salute, della casa. Per un approfondimento si rimanda ai tre casi studio di Perugia, Torino e Trepuzzi nelle pagine seguenti.

II

BENEFICIARI E SERVIZI DEL SISTEMA DI PROTEZIONE

1. UNO SGUARDO DI INSIEME

Come descritto, uno dei compiti del Servizio Centrale previsto dalla Legge 189/2002 consiste nella predisposizione di una banca dati degli interventi realizzati a livello locale in favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

In realtà, l'esigenza di dotarsi di un sistema di monitoraggio degli interventi, che permettesse di avere un quadro di insieme sintetico e analitico dei beneficiari e dei servizi attivati, era sorta fin dall'inizio di Azione Comune, e una prima banca dati dei progetti era stata creata con il Programma Nazionale Asilo (PNA).

Tale banca dati nel corso degli anni si è andata ampliando ed è stata modificata, anche per rispondere alle specifiche esigenze indicate dalla Legge 189 e declinate in maniera più precisa dalle convenzioni stipulate tra Anci e Ministero dell'Interno dal 2003 in poi.

Attualmente la banca dati è gestita da uno specifico settore del Servizio Centrale e viene costantemente aggiornata dagli operatori dei singoli progetti territoriali, che, fra l'altro, compilano e inviano a scadenza quadrimestrale – attraverso una rete intranet – una griglia opportunamente predisposta in cui figurano le principali informazioni sui beneficiari e sui servizi attivati.

Come già sottolineato nel precedente capitolo, la banca dati permette di avere informazioni sui progetti, i beneficiari e i servizi e può essere interrogata sia in funzione della conoscenza dell'insieme dei beneficiari, dei servizi erogati e della loro tipologia, sia in funzione dello specifico progetto realizzato dal singolo Ente locale, e consente quindi di ottenere dati estremamente significativi, sia analitici che sintetici. Permette inoltre di verificare in tempo reale le possibilità di inserimento di nuovi beneficiari all'interno dei progetti.

Compito del Servizio Centrale è anche quello di avere un quadro completo delle presenze di richiedenti asilo e rifugiati sui territori degli Enti locali che fanno parte del Sistema: tale monitoraggio viene costantemente implementato attraverso la raccolta delle segnalazioni provenienti dalle Prefetture-Utg e da altri organismi (progetti territoriali, Enti locali, enti di tutela) e tramite un iniziale raccordo con alcuni Centri di identificazione.

I risultati di tale attività rivelano come, nel corso del 2005, il Servizio Centrale ha avuto l'opportunità di procedere al monitoraggio di 6.007 persone tra richiedenti asilo (3.321, pari al 55%), rifugiati (811, pari al 14%) e titolari di protezione umanitaria (1.875, pari al 31%) (tab.1).

Di questi 6.007 individui, 4.654 hanno fatto ingresso nel Sistema come beneficiari dei progetti gestiti dagli Enti locali; 1.194 sono stati inseriti in lista d'attesa; 87 persone al momento della chiamata per l'inserimento nell'accoglienza hanno rinunciato perché avevano trovato un'altra soluzione, mentre 72 sono risultate irreperibili.

Tab. 1 - L'attività di monitoraggio del Servizio Centrale, Anno 2005 (v.a.)

	Richiedenti asilo	Rifugiati	Titolari di protezione umanitaria	Totale
Complessivamente accolti	2.461	728	1465	4.654
di cui:				
a Roma	584	172	162	918
a Milano	321	8	18	347
Lista di Attesa	763	74	357	1.194
Rinunciatori	57	5	25	87
Irreperibili	40	4	28	72
Totale	3.321	811	1.875	6.007

Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale

Focalizzando l'attenzione esclusivamente sulla rete dei progetti e dei beneficiari del Sistema di protezione e sulle loro caratteristiche, occorre segnalare che nel 2005 facevano parte del Sistema 81 Enti locali, ciascuno titolare di un progetto (78 Comuni – tra cui le aree metropolitane di Roma e di Milano; 1 Unione di Comuni, 1 Comunità montana e 1 consorzio provinciale).

Dal punto di vista dei finanziamenti gli Enti locali risultavano così suddivisi:

- 48 sono stati finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo – di cui fanno parte le risorse FER –, istituito con la Legge 189/2002;

- 31 sono stati finanziati dall'ANCI con fondi otto per mille IRPEF a seguito dell'invito pubblico del 30 dicembre 2003;
- 2 (le aree metropolitane di Roma e Milano) hanno ricevuto un contributo straordinario dall'ANCI con fondi otto per mille IRPEF a parziale copertura dei costi sostenuti.

I Comuni che nel 2005 hanno fatto parte del Sistema di protezione interessano complessivamente una popolazione di 11.987.970 abitanti e coprono 55 Province in cui si concentra il 67,8% della popolazione italiana (tab. 2).

Tab. 2 - Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, Anno 2005

Gli Enti locali	81 Enti locali coinvolti, di cui: 78 Comuni 1 unione di Comuni 1 Comunità montana 1 consorzio provinciale di servizi sociali
I progetti	81 progetti
I posti disponibili	3.028 posti: - da un minimo di 15 posti ad un massimo di 586
La copertura territoriale	55 province italiane su 103

Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale

L'analisi per ampiezza demografica degli 81 Comuni appartenenti alla rete evidenzia come i progetti siano presenti soprattutto nei Comuni di dimensioni medio-grande (28 Comuni hanno tra i 30.000 e i 100.000 abitanti, 11 tra i 100.000 e i 250.000 abitanti), ma anche in 11 grandi Comuni e in 11 centri di piccole dimensioni (tab. 3).

Tab. 3 - I Comuni che fanno parte del Sistema di protezione, per ampiezza demografica, Anno 2005 (v.a.)

Ampiezza	Comuni	n.
>250.000 abitanti	Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino, Venezia, Verona	11
Da 100.001 a 250.000 abitanti	Ancona, Brescia, Foggia, Forlì, Modena, Parma, Perugia, Ravenna, Siracusa, Taranto, Trieste	11
Da 30.001 a 100.000 abitanti	Acireale (Ct), Agrigento, Asti, Barletta (Ba), Bitonto (Ba), Cassino (Fr), Como, Cosenza, Cremona, Gorizia, Grottaglie (Ta), Lecco, Lodi, Lucera (Fg), Macerata, Manfredonia (Fg), Matera, Monopoli (Ba), Ostuni (Br), Pisa, Pordenone, Ragusa, Rieti, Rosignano Marittimo (Li), Rovigo, Udine, Varese, Viterbo	28
Da 5.001 a 30.000 abitanti	Aviano (Pn), Borgo S. Lorenzo (Fi), Caronno Pertusella (Va), Codroipo (Ud), Comiso (Rg), Fidenza (Pr), Foiano della Chiana (Ar), Isola di Capo Rizzuto (Kr), Ivrea, Malo (Vi), Narni (Tr), Poggio a Caiano (Po), Pontedera (Pi), S. Pietro Vernotico (Br), Sessa Aurunca (Ce), Sesto Calende (Va), Sezze (Lt), Todi (Pg), Trepuzzi (Le), Unione Comuni Alta Sabina (Ri)	20
<5.000 abitanti	Alice Bel Colle (Al), Badolato (Cz), Bassano Romano (Vt), Breno (Bs), Celleno (Vt), Chiesanuova (To), Comunità montana Alto Astico (Vi), Galliciano (Lu), Riace (Rc), Roccagorga (Lt), Serrapetrona (Mc).	11

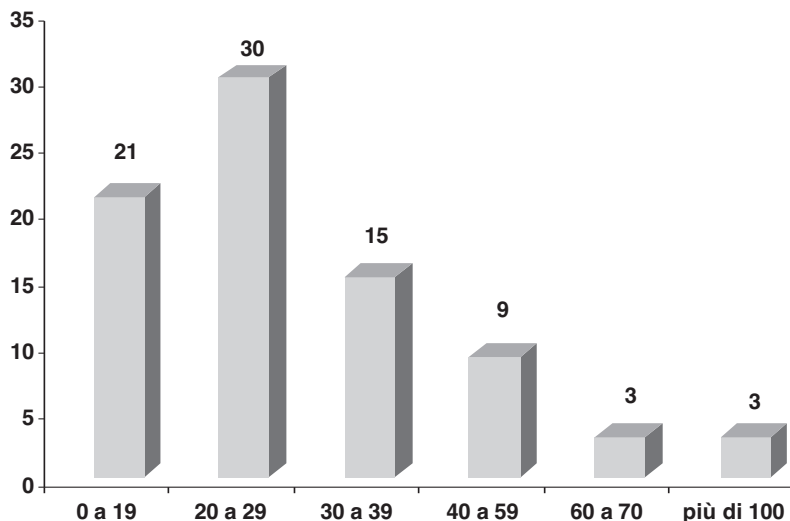
Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale

Uno degli obiettivi perseguiti sin dal Programma Nazionale Asilo è stato quello di mantenere basso il numero di beneficiari accolti nei piccoli e medi Comuni in modo da facilitare l'integrazione sul territorio sia in termini di utilizzo dei servizi sia in termini di inserimento lavorativo e sociale.

Complessivamente nel 2005 sono stati resi disponibili 3.028 posti in accoglienza; 2.217 nei progetti territoriali, 586 a Roma e 225 a Milano. Pertanto, se si escludono Roma e Milano, si va da un minimo di 15 posti in diverse piccole realtà locali ad un massimo di 105 posti a Venezia, per una media di 28 posti per progetto. Se però si considerano anche le due città metropolitane la media sale a 37 posti per progetto.

La maggior parte degli Enti locali mette a disposizione del Sistema da 15 a 39 posti letto; tra questi vi sono 30 progetti che dispongono di un numero che varia da un minimo di 20 a un massimo di 29 posti (graf. 1).

Graf. 1 – Distribuzione dei progetti secondo il numero di posti, Anno 2005

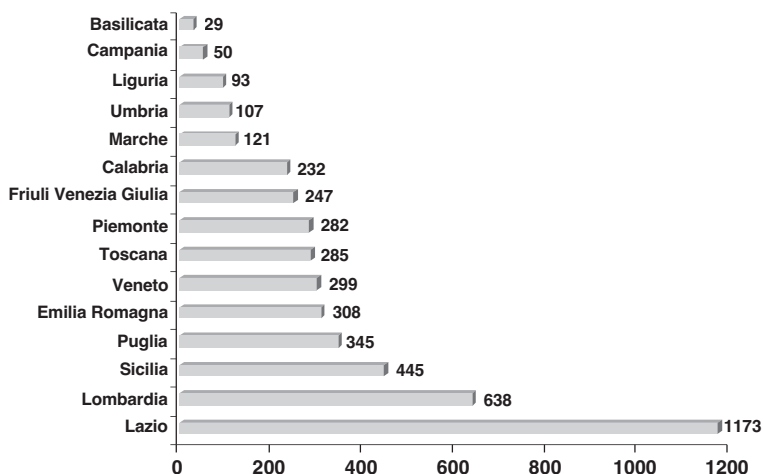


Fonte: Servizio Centrale

Nel 2005 i beneficiari accolti complessivamente nei progetti degli Enti locali appartenenti alla rete dello SPRAR sono stati 4.654: 3.389 nei progetti territoriali e 1.265 nei progetti di Roma e di Milano. Ne risulta una media di 57 beneficiari per progetto, che scende a 42 se non si considerano le città di Roma e Milano dove sono stati ospitati, rispettivamente, 918 (pari al 19,7% del totale) e 347 (pari al 7,5% del totale) beneficiari. Seguono, per numero di accolti, Venezia (230 beneficiari), Agrigento (226), Torino (143), Modena (103).

Spostando l'analisi a livello regionale, il Lazio risulta essere la Regione con il maggior numero di accolti (1.173), a conferma del ruolo di catalizzatore che svolge la città di Roma; seguita da Lombardia (638), Sicilia (445) e Puglia (345) (graf. 2).

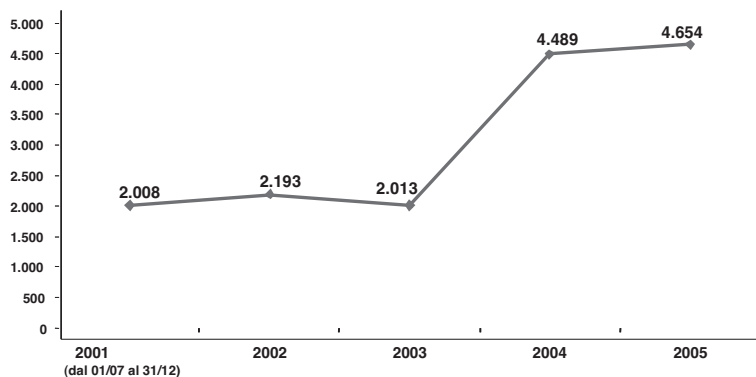
Graf. 2 - Beneficiari accolti per regione, Anno 2005



Fonte: Servizio Centrale

C'è da notare, inoltre, che dal 2001 al 2005 sono state accolte nei progetti attivati dagli Enti locali 10.969 persone, con una crescita costante negli anni e particolarmente sensibile nel 2004 quando, grazie ai fondi otto per mille Irpef, 31 nuovi Comuni sono entrati nella rete del Sistema. Tenendo conto che uno stesso beneficiario può essere stato presente in due anni successivi è evidente che la somma dei beneficiari *presenti* alla fine di ogni anno nei progetti risulta superiore al numero dei beneficiari effettivamente *accolti* (graf. 3).

Graf. 3 - Beneficiari accolti per anno nei progetti del Sistema di protezione dall'1/7/2001 al 31/12/2005



Fonte: Servizio Centrale

2. CARATTERISTICHE DEI BENEFICIARI

2.1. Il profilo socio-demografico

Analizzando le caratteristiche dei beneficiari accolti nel corso del 2005 si evidenzia una preponderanza assoluta di soggetti maschi: i 3.330 richiedenti asilo e rifugiati di genere maschile rappresentano, infatti, il 71,6% dei beneficiari totali, mentre le 1.324 femmine sono il 28,4% (tab. 4). Il numero di uomini presenti nei progetti risulta, dunque, decisamente superiore rispetto a quella media della popolazione immigrata residente in Italia (in base ai dati Istat nel 2004 gli immigrati maschi residenti in Italia sono il 51,1% del totale e le femmine il 48,9%).

Tab. 4 - Beneficiari accolti per sesso, Anno 2005 (v.a. e val. %)

	Femmine		Maschi		Totale	
	v.a.	val. %	v.a.	val. %	v. a.	val. %
Totale beneficiari	1.324	28,4	3.330	71,6	4.654	100,0
<i>di cui:</i>						
a Roma	264	28,8	654	71,2	918	100,0
a Milano	86	24,8	261	75,2	347	100,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale

Una così netta maggioranza di uomini, che non ha uguali negli altri Stati europei, ove, invece, il numero di maschi e di femmine risulta molto più bilanciato, può essere forse spiegata con le particolari caratteristiche del viaggio verso il nostro paese, che nella stragrande maggioranza dei casi avviene attraverso il mare, determinando una selezione a favore degli individui di genere maschile, e generalmente giovani, sia al momento di prendere la decisione che nel corso del viaggio.

Tra i beneficiari accolti nel corso del 2005 la fascia di età più numerosa è quella degli individui che hanno tra i 31 e i 40 anni, in cui rientra il 30,2% del totale, seguita da quella in cui si trovano le persone fra i 26 e i 30 anni (23,7%) (tab. 5). Solo 290 beneficiari, pari al 6,2% del totale, superano i quarant'anni di età; mentre i beneficiari con un'età compresa tra 18 e i 40 anni rappresentano ben il 75,3% del totale. Inoltre bisogna sottolineare che un non trascurabile 18,5% (856 in valore assoluto) risulta avere meno di 18 anni.

Tab. 5 - Beneficiari accolti per età, Anno 2005 (v.a. e val.%)

Fasce d'età	Totale	Val. %
Da 0 a 17 anni	856	18,5
Da 18 a 25 anni	998	21,4
Da 26 a 30 anni	1.103	23,7
Da 31 a 40 anni	1.407	30,2
Da 41 a 99 anni	290	6,2
Totale	4.654	100,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale

I *single*, ovvero gli individui che hanno beneficiato come singoli dei servizi del Sistema di protezione sono stati 2.816, pari al 61% del totale, mentre quelli con un nucleo familiare hanno toccato le 1.838 unità, coprendo la restante quota del 39%.

Complessivamente, nel 2005 all'interno dei progetti che fanno parte del Sistema si è registrata la presenza di 579 nuclei familiari. Da segnalare che in quell'anno ben 74 bambini (34 femmine e 40 maschi) sono nati in uno dei progetti territoriali.

2.2. I minori stranieri non accompagnati

Nei progetti territoriali (escluse Roma e Milano) risultano presenti 31 minori non accompagnati (28 maschi e 3 femmine), che sono stati ospitati nei tre progetti specializzati a loro destinati di Chiesanuova, Roccagorga e S. Pietro Vernotico (tab. 6).

Il numero di minori non accompagnati richiedenti asilo appare esiguo rispetto a quello dei richiedenti asilo adulti provenienti dalle stesse aree geografiche, interessate da situazioni di guerra e violenza generalizzata. In Italia, già da qualche anno, si sta procedendo ad un tentativo di ricognizione sistematica allo scopo di poter effettuare una rilevazione numerica dell'effettiva presenza di minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo. Tuttavia è necessario tenere presente che tale operazione è di difficile risultato poiché riguarda soggetti che rimangono per la maggior parte irregolari o clandestini, con una forte mobilità sul territorio e di incerta titolarità giuridica, a causa di una approssimazione dei sistemi di rilevazione della minore età e di registrazione delle presenze, nonché per la complessa disciplina giuridica che riguarda questa specifica categoria, regolamentata in parte

dalla normativa riguardante i minori e in parte dalla nuova normativa relativa ai flussi migratori, con specifico riferimento alle disposizioni in materia di riconoscimento dello status di rifugiato. Con le modifiche apportate dalla L. 189/2002 infatti, i tempi più lunghi della procedura di presentazione della domanda di asilo da parte dei minori stranieri non accompagnati – come previsto dall’art. 2, comma 5, del DPR 303/2004 – favoriscono la dispersione sul territorio nazionale degli stessi minori durante il lungo periodo intercorrente tra la manifestazione di volontà di richiedere asilo e l’attivazione del procedimento, una volta individuato il tutore dalla competente autorità. Tali oggettive difficoltà, dunque, ostacolano l’effettivo accesso alla procedura per il riconoscimento dello status e, conseguentemente, ai servizi di tutela specificamente rivolti ai minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo attivi nell’ambito del Sistema di protezione.

Tab. 6 - Minori non accompagnati accolti nei progetti territoriali per nazionalità e sesso, Anno 2005 (v. a.)

Nazionalità	Femmine	Maschi	Totale
Eritrea	2	13	15
Etiopia	1	8	9
Bangladesh	0	2	2
Iraq	0	2	2
Pakistan	0	1	1
Sudan	0	1	1
Turchia	0	1	1
Totale	3	28	31

Escluse Roma e Milano

Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale

I minori rimangono dunque in carico agli Enti locali, ma in qualità di minori stranieri non accompagnati *tout court*, inseriti in un percorso non corretto che non garantisce l’adeguata protezione in qualità di richiedenti asilo. Si tratta di un aspetto particolarmente problematico, anche perché se la tutela e l’accoglienza sono garantite fino al diciottesimo anno di età – il nostro ordinamento non ammette l’espulsione dal territorio di cittadini stranieri minori –, successivamente le modalità di permanenza regolare sul territorio sono tutt’altro che certe.

Si tratta di un aspetto che sta particolarmente a cuore degli Enti locali e che l’Ufficio immigrazione e diritto di asilo dell’ANCI segue da

vicino. È di recente pubblicazione il primo Rapporto ANCI sui minori stranieri non accompagnati.

2.3. I paesi di provenienza

I richiedenti asilo e rifugiati, sono individui oggetto di persecuzioni che provengono da Nazioni sconvolte da sanguinosi conflitti o da una guerra civile, dove non sono rispettati i più elementari diritti umani. La scelta della destinazione è spesso determinata dall'accessibilità del paese di arrivo e dalla presenza, nello stesso, di familiari o conoscenti che possono agevolare il percorso di ingresso e di integrazione.

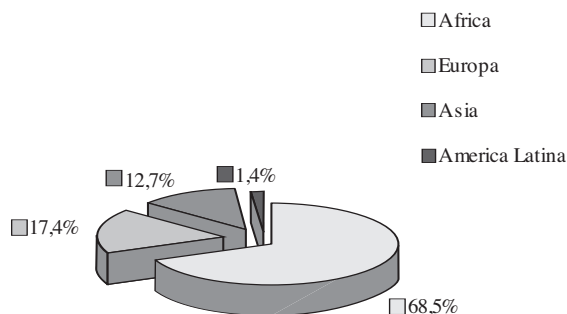
L'analisi dei dati a seconda del continente di provenienza rivela come ben 3.192 beneficiari (il 68,6% del totale) provengano dall'Africa, 817, pari al 17,6% provengono dai paesi dell'Europa orientale, 578 vengono dall'Asia (12,4%) e 67 dall'America Latina (1,4%) (tab. 7 e graf. 4).

Tab. 7 - Area geografica di provenienza dei beneficiari, Anno 2005 (v.a. e val. %)

Continente	Beneficiari	Val. %
Africa	3.189	68,5
Europa	808	17,4
Asia	592	12,7
America Latina	65	1,4
Totale	4.654	100,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale

Graf. 4 - Area geografica di provenienza dei beneficiari, Anno 2005 (val. %)



Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale

I dati relativi alle nazionalità confermano che la maggior parte dei soggetti proviene da Paesi coinvolti in lunghi e sanguinosi conflitti (si pensi alla guerra intestina ed alla conseguente crisi umanitaria che insanguina da decenni i paesi del Corno d’Africa) o da Nazioni dove non sono rispettati i diritti umani fondamentali (paradigmatico è il caso della Turchia, un paese membro NATO, in procinto di entrare nell’Unione Europea e caratterizzato da un discreto livello di sviluppo nel quale non sono però rispettati i diritti umani fondamentali soprattutto nei confronti delle minoranze etniche come quella curda). Non sembra inoltre essere un fattore estraneo alla scelta di cercare rifugio nel nostro paese la vicinanza e la presenza di stretti rapporti politici ed economici di alcuni di questi paesi con l’Italia: è il caso di Eritrea, Etiopia e Somalia (le tre nazionalità maggiormente rappresentate all’interno del Sistema di protezione), che hanno legami storico-culturali molto stretti con il nostro Paese fin dai tempi del tentativo di colonizzazione da parte dell’*impero italiano* in Africa orientale.

Infatti, l’analisi delle cinque nazionalità maggiormente rappresentate tra gli accolti, evidenzia la forte presenza dei Paesi del Corno d’Africa: i gruppi nazionali più numerosi provengono dall’Eritrea (956 persone, pari al 20,5% del totale dei beneficiari), dalla Somalia (408, pari all’8,8%), dall’Etiopia (387, pari all’8,3%), dalla Turchia (274, pari al 5,9%), dal Sudan (249, pari al 5,4%); per un totale di 2.274 beneficiari, che rappresentano il 48,9% del totale (tab. 8). Gli altri paesi che fanno registrare presenze significative sono il Kosovo, la Liberia, la Nigeria, l’Afghanistan e la Costa d’Avorio.

Tab. 8 - Beneficiari appartenenti alle prime cinque nazionalità, per sesso, Anno 2005 (v.a. e val. %)

	Maschi		Femmine		Totale	
	v.a.	val. %	v.a.	val. %	v.a.	val. %
Eritrea	596	62,3	360	37,7	956	20,5
Somalia	304	74,5	104	25,5	408	8,8
Etiopia	231	59,7	156	40,3	387	8,3
Turchia	187	68,2	87	31,8	274	5,9
Sudan	228	91,6	21	8,4	249	5,4
Totale prime 5 nazioni	1.546	68,0	728	32,0	2.274	48,9
Altri paesi	1.784	75,0	596	25,0	2.380	51,1
Totale	3.330	71,6	1.324	28,4	4.654	100,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale

Complessivamente risultano accolti nei progetti del Sistema beneficiari appartenenti a 71 diverse nazionalità.

La distribuzione per sesso dei beneficiari che appartengono alle prime cinque nazionalità rivela come vi sia una quota leggermente superiore di donne rispetto alla media (32,0% del totale); da segnalare come tra gli etiopi le donne siano ben il 40,3% del totale e tra gli eritrei il 37,7%; mentre, sul versante opposto i sudanesi sono uomini nel 92% dei casi.

Relativamente alla divisione per fasce d'età, è interessante notare come all'interno di questi Paesi l'età media tenda ad abbassarsi ulteriormente, in quanto i beneficiari con più di 40 anni sono solo il 4,4% del totale.

Le nazionalità più numerose, almeno nelle città con più di 250.000 abitanti, sono in massima parte quelle già descritte: troviamo infatti una forte presenza di eritrei a Bari, Bologna, Catania, Roma e Venezia; mentre i somali sono numerosi a Firenze e Bari. Le altre nazionalità molto presenti nei progetti delle grandi città sono quella nigeriana, preponderante nei progetti di Genova e Torino, e quella del Togo a Milano (tab. 9).

Tab. 9 - Nazionalità maggiormente presenti nei progetti delle città metropolitane

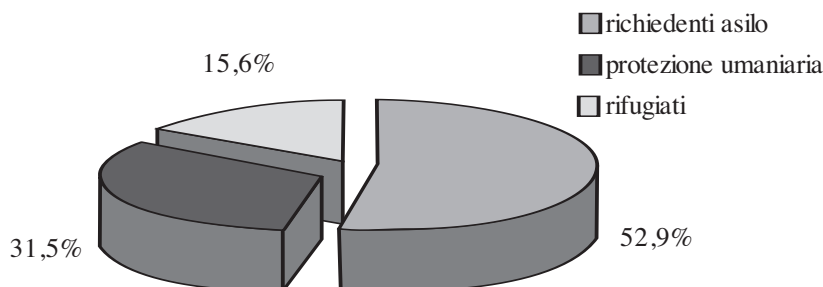
Città	Nazionalità
Bari	Eritrea
Bologna	Eritrea
Catania	Eritrea
Firenze	Somalia
Genova	Nigeria
Milano	Togo
Napoli	Somalia
Roma	Eritrea
Torino	Nigeria
Venezia	Eritrea

Fonte: Servizio Centrale

2.4. Lo status dei beneficiari

Nel 2005 l'analisi dei beneficiari in base al tipo di permesso di soggiorno posseduto, evidenzia una maggioranza dei soggetti richiedenti asilo (2.641, pari al 52,9%), seguono quanti sono in possesso di un permesso di soggiorno per protezione umanitaria (1.465, pari al 31,5%) e i rifugiati (728, pari al 15,6%) (graf. 5 e tab.10).

Graf. 5 - Beneficiari per tipo di permesso di soggiorno, Anno 2005 (val. %)



Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale

È interessante notare che nel 2004, quando il totale dei beneficiari era pari a 4.489 individui, i richiedenti asilo rappresentavano l'80,2% del totale, coloro che erano in possesso di un permesso per protezione umanitaria erano l'11,7% e i rifugiati l'8,1% (tab.10).

Tab. 10 - Beneficiari per tipo di permesso di soggiorno, Anni 2004-2005 (v.a. e val. %)

Tipologia permessi di soggiorno	2004		2005	
	v.a.	val. %	v.a.	val. %
Richiedenti Asilo	3.599	80,2	2.461	52,9
Rifugiati	364	8,1	728	15,6
Protezione Umanitaria	526	11,7	1.465	31,5
Totale	4.489	100,0	4.654	100,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale

Sull'aumento di beneficiari in possesso di permesso per protezione umanitaria ha sicuramente influito il cambiamento delle procedure e delle modalità organizzative stabilite con la legge 189/2002 e rese operative a partire dall'aprile 2005. Con l'istituzione delle Commissioni territoriali, infatti, si sono notevolmente accorciati i tempi di disbrigo delle pratiche dei richiedenti asilo e, conseguentemente, si è abbreviato l'*iter* per il riconoscimento dello *status*. Questo ha determinato un aumento di coloro che hanno avuto accesso all'accoglienza nel Sistema avendo già sostenuto il colloquio presso la competente Commissione

territoriale e avendo ottenuto lo *status* di rifugiato o, più di frequente, la protezione umanitaria.

Ponendo attenzione ai beneficiari delle cinque nazionalità maggiormente presenti nei progetti, si nota che tra di essi i soggiornanti per motivi umanitari risultano decisamente superiori alla media (47,4%, con una punta del 59,8% tra i somali); mentre i richiedenti asilo rappresentano il 34,7% del totale (ma nel caso dei sudanesi sono il 46,2%). I rifugiati rappresentano, infine, il 17,8% del totale (ma sono il 29,2% tra i turchi) (tab. 11).

Tab. 11 - Beneficiari appartenenti alle prime 5 nazionalità, per tipo di permesso di soggiorno, Anno 2005 (v. a. e val. %)

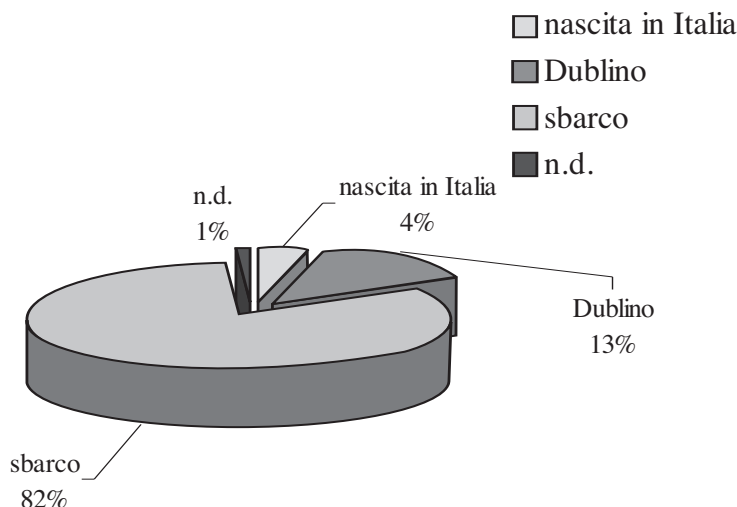
Nazionalità	Rifugiati		Protezione umanitaria		Richiedenti asilo		Totale	
	v.a.	val. %	v.a.	val. %	v.a.	val. %	v.a.	val. %
Eritrea	174	18,2	467	48,8	315	33,9	956	42,1
Etiopia	65	16,8	177	45,7	145	37,5	387	17,0
Somalia	57	14,0	244	59,8	107	26,2	408	17,9
Sudan	29	11,6	105	42,2	115	46,2	249	10,9
Turchia	80	29,2	86	31,4	108	39,4	274	12,1
Totale	405	17,8	1.079	47,4	790	34,7	2.274	100,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale

Quanto ai percorsi individuali di entrata nel nostro paese e di uscita dal Sistema, i dati disponibili, rivelano che l'82% dei beneficiari per i quali è disponibile tale informazione, è arrivato nel nostro paese via mare, il 13% è rientrato da altri paesi europei sulla base della Convenzione di Dublino, il 4% è nato in Italia e per l'1% le modalità sono diverse (graf. 6).

Relativamente ai beneficiari riammessi in Italia in applicazione della Convenzione di Dublino, è interessante specificare che si è trattato complessivamente di 250 persone rinviate prevalentemente dalla Svezia e dalla Germania. L'Italia sembrerebbe rappresentare dunque, in molti casi, la porta di ingresso verso altri paesi europei dove si trovano comunità di rifugiati di una certa consistenza: è il caso dei somali in Svezia e dei turchi curdi in Germania.

Graf. 6 - Tipo di ingresso in Italia dei beneficiari, Anno 2005



Fonte: Servizio Centrale

Tra i beneficiari appartenenti alle prime cinque nazionalità, è sempre alta la percentuale di quanti sono arrivati a seguito di uno sbarco (il 77,8), mentre è pari al 16,3% del totale la quota di soggetti che è rientrata in Italia in base alla Convenzione Dublino (tab. 12). A confermare quanto segnalato in precedenza, il 45,9% dei cittadini turchi e il 28,5% dei cittadini somali sono arrivati come “rientri Dublino” da Svezia e Germania.

Tab. 12 - Beneficiari appartenenti alle prime cinque nazionalità, per tipo di ingresso in Italia, Anno 2005 (val. %)

Nazionalità	Sbarco	Dublino	Nascita in Italia	Non disponibile	Totale
Eritrea	90,8	2,7	4,9	1,6	100,0
Etiopia	96,1	0,7	2,8	0,4	100,0
Somalia	67,4	28,5	3,7	0,4	100,0
Sudan	91,1	3,8	1,9	3,2	100,0
Turchia	43,5	45,9	5,9	4,7	100,0
Totale	77,8	16,3	3,8	2,1	100,0

Fonte: Servizio Centrale

Nonostante le linee guida formulate all'inizio del Programma Nazionale Asilo stabilissero in sei mesi il periodo di permanenza all'interno dei progetti, i tempi di disbrigo delle domande di asilo da parte della Commissione Centrale costringevano, sino al 2005, a non rispettare queste indicazioni e a protrarre il periodo di accoglienza perlomeno sino all'esame della domanda. Questo spiega per quale motivo la permanenza media dei 1.752 beneficiari usciti dal Sistema nel corso del 2005 risulta essere di 320 giorni, con 534 beneficiari (il 30,5% del totale) che sono rimasti in accoglienza per più di un anno e 594 (il 33,9%) per un periodo compreso tra i sei mesi ed un anno (tab.13).

Tab. 13 - Beneficiari usciti dal Sistema, per giorni di permanenza, Anno 2005 (v.a. e val. %)

Giorni di permanenza in accoglienza	Beneficiari	Val. %
0-60 giorni	224	12,8
60-180 giorni	400	22,8
180-364 giorni	594	33,9
Più di 364 giorni	534	30,5
Totale	1.752	100,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale

Per ciò che concerne le motivazioni dell'uscita, occorre segnalare che dei 1.752 individui usciti (pari al 37,6% del totale):

- il 51% è stato dimesso dal progetto avendo raggiunto un sufficiente grado di *integrazione* nella società d'accoglienza, attraverso l'inse-
diamento territoriale con un'abitazione idonea ed il raggiungimento
dell'autonomia economica (tab.14);
- il 22% ha *abbandonato volontariamente* il progetto locale, in
alcuni casi senza dare spiegazioni, in altri per spostarsi in altre
parti del territorio in cui vi sono maggiori opportunità lavorative
o per la presenza in quell'area di membri della stessa comunità
d'origine;
- il 19,9% dei soggetti è stato invitato a lasciare le strutture di acco-
glienza e ad intraprendere un percorso autonomo a seguito alla sca-

denza dei termini, avvenuta perché trascorsi i mesi di permanenza previsti;

- l'*allontanamento* ha riguardato il 4,1% beneficiari che hanno tenuto comportamenti contrari alle regole di buona convivenza;
- infine, il *rimpatrio volontario* (3% dei casi) si riferisce ai casi in cui il richiedente asilo rinunci alla domanda e decida di optare per il rimpatrio volontario assistito, che il Servizio Centrale gestisce in collaborazione con l'OIM.

Tab. 14 - Beneficiari usciti dal Sistema nel 2005 per motivazione, Anno 2005 (v.a. e val. %).

Motivi	v. a.	Val. %
Integrazione	894	51,0
Abbandono	385	22,0
Allontanamento	71	4,1
Scadenza termini	349	19,9
Rimpatrio	53	3,0
Totale	1.752	100,0

Fonte: Servizio Centrale

Un dato che va senza dubbio sottolineato è che nel 2005 è aumentata del 15% rispetto all'anno precedente la percentuale degli usciti per integrazione.

Tale dato è presumibilmente da mettere in relazione con le nuove procedure introdotte dalla L.189/02, che hanno ridotto i tempi di attesa per l'esame delle domande e per l'ottenimento di un permesso di soggiorno per motivi umanitari o per il riconoscimento dello *status* di rifugiato. Inoltre, un'importante novità che può aver influito sulle opportunità di integrazione è stata introdotta con il D.Lgs 140/05 il quale stabilisce che, trascorsi sei mesi dalla presentazione della domanda di asilo senza che sia intervenuta nessuna decisione a riguardo, l'interessato ha la possibilità di vedere rinnovato per sei mesi il permesso di soggiorno per richiesta di asilo e tale nuovo titolo di soggiorno, sempre per richiesta d'asilo, consente di svolgere attività lavorativa sino alla conclusione della procedura di riconoscimento.

Tav. 1 - Le categorie di beneficiari del PNA e dello SPRAR

I BENEFICIARI DEL PNA E DELLO SPRAR	
<i>Il Richiedente asilo</i>	Il richiedente asilo è colui che, avendo lasciato il proprio Paese d'origine, inoltra in un altro Stato la richiesta per il riconoscimento dello status di rifugiato. Fino al momento della decisione in merito alla domanda inoltrata egli è un richiedente asilo.
<i>Il Rifugiato</i>	Il rifugiato è colui che “avendo il fondato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato”. Questa definizione è stata introdotta dall'art. 1 della Convenzione di Ginevra, ripresa dalla legge di attuazione n. 722 del 1954 nel sistema giuridico italiano.
<i>Il titolare di Protezione Umanitaria</i>	Il permesso di soggiorno per Protezione Umanitaria viene rilasciato, in attuazione del principio di <i>non refoulement</i> , nei casi in cui non sussistano le condizioni, ai sensi dell'art.1 della Convenzione di Ginevra, perché ad un richiedente asilo venga riconosciuto lo status di rifugiato, ma allo stesso tempo sussistano seri e reali pericoli per la sua incolumità qualora rientrasse nel proprio Paese d'origine.

3. I SERVIZI EROGATI

L'analisi della tipologia delle prestazioni erogate all'interno dei progetti può aiutare, oltre che nella valutazione qualitativa dei servizi offerti, anche a comprendere le necessità più impellenti e le relative difficoltà che si trova a dover affrontare uno straniero nel nostro paese.

Avendo verificato che gli Enti locali utilizzano terminologie diverse per definire servizi fra loro simili, il Servizio Centrale ha cercato di uniformarle proponendone la classificazione sulla base di 9 macrovoci.

All'interno di ciascuna di queste sono state poi comprese attività più specifiche, ma coerenti tra di loro.

Le 9 macrovoci sono:

- orientamento legale;
- assistenza sociale;
- assistenza sanitaria specialistica;
- inserimento scolastico dei minori;
- mediazione linguistico-culturale;
- attività multiculturali;
- servizi per l'alloggio;
- servizi per l'inserimento lavorativo;
- servizi per la formazione.

L'orientamento legale ha un peso determinante nella fase dell'accoglienza e nella procedura di riconoscimento dello *status* e si esplica nel supporto per orientare e informare il beneficiario sui suoi diritti e doveri ed assisterlo nel disbrigo delle pratiche amministrative e legali.

Anche *l'assistenza sociale* è fondamentale sin dal momento dell'ingresso nel progetto, intendendo con essa le azioni finalizzate a:

- *informare, orientare ed accompagnare i beneficiari nell'accesso ai servizi pubblici;*
- *accompagnare nel disbrigo delle pratiche amministrativo-burocratiche* (richiesta di sussidi; contributo alloggio; accesso alle graduatorie di edilizia residenziale pubblica...);
- *dare una prima alfabetizzazione* attraverso l'iscrizione ai corsi di educazione per gli adulti.

Per *assistenza sanitaria specialistica* si intendono le azioni di accompagnamento per l'accesso e l'utilizzo dei servizi sanitari specialistici, la consulenza psicologica, l'attivazione di percorsi e di progetti a favore di categorie particolarmente vulnerabili.

Per *inserimento scolastico dei minori*, oltre alla dovuta iscrizione alla scuola dell'obbligo, si intendono le attività di informazione, accompagnamento alle famiglie, inserimento in laboratori linguistici per l'apprendimento della lingua interni o esterni alla struttura scolastica.

La *mediazione linguistico-culturale* si sostanzia in un'attività di interpretariato e di mediazione culturale trasversale alle diverse aree, e particolarmente praticata in quelle sanitaria e sociale.

Con *attività multiculturali* si fa riferimento alla realizzazione di interventi finalizzati a favorire un positivo inserimento sociale dei beneficiari nella comunità locale, a prevenire l'insorgere di fenomeni di rifiuto o di isolamento. Le attività possono riguardare iniziative ricreati-

ve, sportive, culturali, sociali e anche le iniziative di informazione e sensibilizzazione rivolte all'opinione pubblica.

I servizi per l'alloggio si sostanziano in un serie di interventi finalizzati all'inserimento alloggiativo autonomo che vanno dall'orientamento al mercato privato degli alloggi; all'assistenza per la richiesta di contributi e per l'accesso all'edilizia popolare; all'intermediazione nei confronti di privati o agenzie; all'assistenza nella stipula del contratto.

I servizi per l'inserimento lavorativo riguardano tutti gli interventi di sostegno atti ad incrementare, nel minor tempo possibile, le possibilità di accesso al mercato del lavoro attraverso la creazione di percorsi individualizzati, a partire dalla stesura del *curriculum vitae* e dalla costruzione del bilancio delle competenze sino all'attività di *tutoring* nel primo periodo di inserimento al lavoro.

Infine, i servizi per la formazione sono tutte le attività volte ad informare, orientare e sostenere i beneficiari nella costruzione di percorsi adeguati ai bisogni formativi da loro espressi. Tra queste rientrano i corsi di formazione professionale, i corsi di lingua avanzati, gli *stage* e i tirocini formativi presso imprese.

Come già più volte sottolineato all'interno del presente Rapporto, il beneficiario che entra nel Sistema di protezione non usufruisce di singoli servizi, ma è inserito in un programma di accoglienza e integrazione che condivide sin dall'inizio e in cui sono previste tappe obbligatorie e uguali per tutti insieme a servizi individualizzati sugli specifici bisogni.

Complessivamente nei progetti territoriali (escluse le aree di Roma e Milano) nel 2005 sono stati erogati 24.948 servizi, con una media di 17 per beneficiario.

I servizi erogati in maggior numero nel corso del 2005 sono stati quelli di assistenza sociale (5.985, pari al 24,0%), soprattutto di supporto nel disbrigo delle pratiche amministrative e di corsi di prima alfabetizzazione; seguono i servizi di assistenza sanitaria specialistica (4.894, il 19,6%) tra i quali l'accompagnamento ha richiesto 2.561 interventi, rappresentando il 10,3% di tutte le prestazioni erogate nel corso del 2005. Molto utilizzati anche i servizi di mediazione linguistico-culturale, particolarmente in ambito sanitario e legale; l'orientamento legale (2.953 servizi, pari all'11,8% del totale) e i servizi per l'inserimento lavorativo.

L'analisi della distribuzione dei servizi in base al sesso rivela come ben 17.278 servizi, pari al 69,3% del totale siano stati rivolti ad uomini e 7.670 (il 30,7%) a donne; questa percentuale riflette quella relativa alla composizione dei beneficiari (tab.15). Dal punto di vista qualitati-

vo, della tipologia delle prestazioni erogate, non ci sono differenze sostanziali tra i sessi, se non che tra le donne sale la percentuale di quelle che usufruiscono di servizi sanitari e di inserimento scolastico, mentre tra gli uomini è sopra la media la percentuale di quanti hanno usufruito delle attività di inserimento lavorativo.

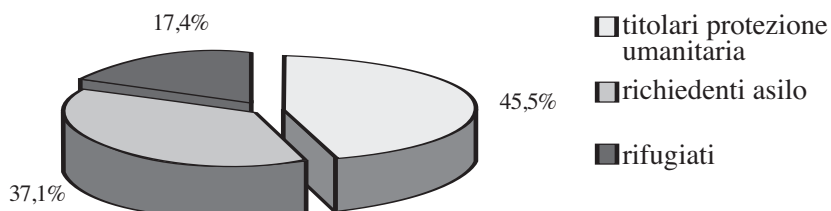
Tab. 15 - Tipologia dei servizi erogati per sesso, Anno 2005 (v.a. e val. %)

Servizi	Maschi		Femmine		Totale	
	v.a.	val. %	v.a.	val. %	v.a.	val. %
Assistenza sociale	4.237	24,5	1.748	22,8	5.985	24,0
Assistenza sanitaria specialistica	3.023	17,6	1.871	24,3	4.894	19,6
Mediazione linguistico-culturale	2.734	15,8	1.248	16,3	3.982	16,0
Assistenza legale	2.120	12,3	833	10,9	2.953	11,8
Servizi per l'inserimento lavorativo	2.094	12,1	590	7,7	2.684	10,7
Attività multiculturali	1.351	7,8	545	7,1	1.896	7,6
Servizi per alloggio	955	5,5	385	5,0	1.340	5,4
Inserimento scolastico	382	2,2	361	4,7	743	3,0
Servizi per la formazione	382	2,2	89	1,2	471	1,9
Totale	17.278	100,0	7.670	100,0	24.948	100,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale

L'analisi dei servizi in base allo *status* dei beneficiari mostra come 11.353 prestazioni (il 45,5% del totale) siano state destinate a titolari di protezione umanitaria; 9.246 a richiedenti asilo (pari al 37,1%); 4.349 a rifugiati (pari al 17,4%) (graf. 7).

Graf. 7 - Servizi erogati per tipo di permesso di soggiorno, Anno 2005 (val. %)



Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale

Se si analizzano le tipologie di servizio maggiormente utilizzate sulla base dello *status* dei beneficiari del Sistema si osserva un utilizzo selettivo: ad esempio, i richiedenti asilo, che hanno appena iniziato l'*iter* di accoglienza, e hanno una situazione legale ancora in corso di definizione, sollecitano molto più degli altri i servizi di assistenza legale (il 15,5% contro il 9,8% dei possessori di permesso di soggiorno per protezione umanitaria ed il 9,2% dei rifugiati). Al contrario, i rifugiati, solitamente presenti sul territorio italiano da più tempo e con maggiori prospettive di integrazione e inserimento, hanno necessità, più frequentemente degli altri gruppi, dei servizi di inserimento scolastico per minori (li richiedono il 4,7% di tutti i rifugiati, contro il 2,5% di quanti sono in possesso del permesso per protezione umanitaria e il 2,8% dei richiedenti asilo) (tab. 16).

Tab. 16 - Tipologia servizi erogati per tipo di permesso di soggiorno, Anno 2005 (v.a e val%.)

	Protezione umanitaria		Richiedenti asilo		Rifugiati		Totale	
	v.a.	val. %	v.a.	val. %	v.a.	val. %	v.a.	val. %
Assistenza sanitaria spec.	2.200	19,4	1.790	19,4	904	20,8	4.894	19,6
Assistenza sociale	2.845	25,2	2.259	24,5	881	20,2	5.985	24,0
Attività multiculturali	791	7,0	762	8,2	343	7,9	1.896	7,6
Inserimento scolastico	282	2,5	257	2,8	204	4,7	743	3,0
Mediazione linguistico-culturale	1.916	16,9	1.391	15,0	675	15,5	3.982	16,0
Orientamento legale	1.117	9,8	1.437	15,5	399	9,2	2.953	11,8
Servizi per alloggio	647	5,7	364	3,9	329	7,6	1.340	5,4
Servizi per l'inserimento lavorativo	1.412	12,4	740	8,0	532	12,2	2.684	10,8
Servizi per la formazione	143	1,2	246	2,7	82	1,9	471	1,8
Totale	11.353	100,0	9.246	100,0	4.349	100,0	24.948	100,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale

III

I PROGETTI TERRITORIALI

1. I RISULTATI DELL'ANALISI

L'analisi di alcuni dei progetti attivati nell'ambito del Sistema di protezione ha l'obiettivo di fornire una visione "dal basso" dei punti di forza e dei punti di debolezza del Sistema e di come viene percepito l'entrare a far parte di una rete nazionale di accoglienza.

I progetti che sono stati oggetto di analisi approfondita sono stati selezionati insieme al Servizio Centrale tenendo conto della collocazione geografica (Nord – Centro – Sud) e dell'ampiezza demografica del Comune titolare (grande – medio – piccolo). In tal modo sono stati scelti:

- Torino, area metropolitana del Nord che conta 902.255 abitanti;
- Perugia, comune di medie dimensioni del Centro che conta 157.842 abitanti;
- Trepuzzi, comune medio piccolo del Sud che conta 14.507 abitanti.

Di tutti e tre i progetti sono state analizzati, attraverso interviste ai responsabili e agli operatori dell'Ente locale e degli enti gestori:

- le motivazioni che hanno portato l'Ente locale a decidere di fare ingresso nel Sistema di protezione;
- le caratteristiche dei progetti e le modalità di gestione adottate;
- la rete di risorse attivate sul territorio;
- le professionalità degli operatori coinvolti;
- le tipologie e i percorsi dei beneficiari;
- i rapporti con il Servizio Centrale.

Infine, sono stati individuati i principali punti di forza e le aree di criticità, in modo da determinare, attraverso il vissuto particolare di ciascuno, caratteristiche riconducibili al Sistema nel suo complesso e non ancora emerse.

Tav. 1 - Principali caratteristiche dei Progetti, Anno 2005

Ente Titolare	Comune di Torino	Comune di Perugia	Comune di Trepuzzi
Ente/i gestore/i	Coop. Progetto Tenda Coop Il Riparo	Coop. Perugia	ARCI territoriale di Lecce
Anno di ingresso nel Sistema	2001	2001	2004
Numero posti finanziati	65	27	15
Numero di beneficiari accolti	143	57	25
Numero di beneficiari integrati	20	9	6

Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale

Aspetti comuni ai tre progetti

Tutti e tre i progetti analizzati seguono, nella loro realizzazione, le disposizioni stabilite dalle *linee guida* che furono predisposte nell'ambito del PNA e riprese dai progetti che hanno fatto ingresso nel 2004 grazie ai fondi otto per mille Irpef, in riferimento alle misure di accoglienza, integrazione e tutela dei beneficiari.

In tutti i progetti – compreso quello di Trepuzzi ha avviato le sue attività solo nel 2004 –, le *modalità operative sono entrate a regime* ed hanno raggiunto buoni livelli di *performance*. Come indicatore di risultato può essere preso quello relativo ai beneficiari integrati che nel 2005 risultano essere 20 a Torino 9 a Perugia, e 6 a Trepuzzi.

Il principale elemento che sembra garantire la riuscita degli interventi risiede nella *capacità dell'ente titolare e dell'ente gestore di individuare modalità di lavoro comune*, in cui ognuno dei soggetti collabora e apprende dall'esperienza e dalle peculiarità dell'altro.

Il buon esito dei progetti è dovuto inoltre all'attivazione di *network territoriali con i principali enti pubblici e privati* presenti sul territorio, che consentono una copertura efficace di tutte le esigenze di cui i beneficiari sono portatori. Dall'analisi dei tre progetti si rileva che il percorso che ha portato alla costruzione del *network* locale varia da Comune a Comune in ragione del differente tessuto associativo e dei modelli di assistenza esistenti.

Un altro elemento da considerare fondamentale è la *presenza all'interno del progetto di operatori che uniscono ad una professionalità elevata una forte motivazione*, con un buon livello di conoscenza del territorio, delle sue risorse e con la giusta capacità di entrare in relazione con esso: tutti e tre i progetti si distinguono per l'importante apporto del *capitale umano*, fondamentale ai fini dei risultati conseguiti.

A questo proposito risulta centrale il ruolo dei coordinatori, tanto nell'attivare le risorse umane e materiali presenti sul territorio, quanto nel coinvolgere e motivare gli operatori più adatti ad affrontare un lavoro gravoso, soprattutto per la complessità dei problemi e dei soggetti con cui ci si deve quotidianamente relazionare e per i quali gli operatori devono rappresentare un solido punto di riferimento.

Elementi distintivi dei progetti

Il comune di *Torino* vanta una tradizione più che ventennale di servizi a favore degli stranieri presenti sul territorio e un tessuto associativo ben sviluppato. *Perugia* è un contesto di dimensioni più piccole che, però, si misura da anni con il fenomeno migratorio includendo gli stranieri tra gli utenti dei servizi sociali; *Trepuzzi* è una piccola realtà del Sud che, con l'ingresso nel Sistema, sperimenta per la prima volta servizi pubblici destinati a utenza straniera.

A *Torino* il Progetto si è inserito in una realtà in movimento, in cui da tempo il Comune e i soggetti del terzo settore hanno sperimentato modalità di lavoro comune in servizi destinati a immigrati e a richiedenti asilo. In questo caso il progetto Hopeland ha portato all'ampliamento della rete territoriale ed al rafforzamento di sinergie già esistenti.

Nel caso di *Perugia* il Progetto, pur rappresentando la prima esperienza di organizzazione di servizi specifici rivolti ai richiedenti asilo e rifugiati, si inserisce comunque in un percorso già esistente di lavoro comune tra istituzioni locali e associazioni, promuovendo la costruzione di un modello di intervento sociale inedito per il territorio.

A *Trepuzzi*, il Progetto è partito da una condizione ancora diversa, in quanto, pur esistendo un substrato associativo sul territorio, non era mai stato attivato un coordinamento tra pubblico e privato in grado di mobilitare le risorse locali sul tema specifico degli stranieri o, meglio, dei RARU. Il Progetto ha rappresentato pertanto l'occasione per costituire una rete tra i soggetti del terzo settore e insieme per rafforzare o impostare *ex novo* il coordinamento e le modalità di lavoro comuni tra questi e le istituzioni pubbliche del territorio.

I buoni risultati conseguiti dai tre Progetti sono frutto dell'attivazione di *modelli organizzativi* per alcuni versi differenti, come differenti sono anche le *motivazioni alla base della decisione di avviare un progetto* di accoglienza per RARU.

Le caratteristiche distintive dei tre modelli progettuali si evidenziano considerando le seguenti dimensioni:

– *promozione*, ovvero *motivazione* iniziale per l'avvio del progetto;

- *modello organizzativo*, ovvero divisione dei ruoli e dei compiti tra ente titolare ed ente/i gestore;
- *tipologia* dei beneficiari ospitati.

Tav. 2 – Caratteristiche distintive dei progetti

	Torino	Perugia	Trepuzzi
Modalità di ingresso nella rete INARSAR	Dal Comune del territorio	Dal Comune	Dal Comune
Modello organizzativo del progetto	Gestione attività condotta dal Comune e dal gestore	Gestione attività condotta tra Comune e gestore	Delega al gestore
Tipologia di beneficiari ospitati	Singole famiglie	Singole famiglie	Singole famiglie

Fonte: elaborazioni

La decisione di entrare nel Sistema in due casi (Torino e Perugia) è stata fortemente voluta dal Comune: *Torino*, che ha sul proprio territorio un numero rilevante di RARU, ha colto l'opportunità economica e strategica di condividere la sua esperienza con altre realtà entrando a far parte del Sistema; a *Perugia*, dove non esiste un'emergenza RARU, la decisione di ingresso è stata innanzitutto politica, come opportunità di sperimentare nuovi servizi e di dare il proprio contributo per la costruzione di una rete nazionale, e ha visto un ruolo centrale di promozione da parte dell'Assessorato ai servizi sociali. A *Trepuzzi* il Comune decide di cogliere l'opportunità di entrare nel Sistema su sollecitazione del terzo settore e, in particolare, dell'ARCI locale.

Il modello di gestione del progetto risente, evidentemente, delle modalità di ingresso nel Sistema: a *Torino e Perugia* il Comune ha un ruolo e compiti specifici anche nella gestione dei servizi e nella progettazione dei percorsi dei beneficiari; a *Trepuzzi* il Comune delega maggiormente all'ente gestore la scelta dei percorsi individuali e l'erogazione dei servizi, ma costituisce un supporto fondamentale per risolvere tutti i problemi pratici, quotidiani ed eccezionali.

Per quanto concerne i beneficiari, mentre tutti e tre i progetti hanno la possibilità di includere tra le persone accolte anche soggetti appartenenti alle categorie più vulnerabili, come le donne sole con minori o le vittime di tortura, la tipologia delle strutture residenziali disponibili condiziona le caratteristiche dei beneficiari, per cui a *Torino* sono accolti *single* e nuclei monoparentali, a *Perugia single* e nuclei familiari, a *Trepuzzi single*, nuclei monoparentali e nuclei familiari.

I punti di forza del Sistema di protezione

Dalle analisi approfondite condotte sui progetti sono emersi alcuni elementi che vengono considerati come i punti di forza del Sistema:

- *entrare a far parte di una rete nazionale con un coordinamento centrale* garantisce la possibilità di assicurare i medesimi *standard* minimi di qualità, grazie al necessario sostegno iniziale ed *in itinere* fornito dal Servizio Centrale attraverso la formazione e la consulenza quotidiana. Inoltre, soprattutto per gli Enti locali più piccoli, far parte di un Sistema nazionale costituisce un elemento che dà forza e sicurezza;
- *il coinvolgimento e la responsabilizzazione dell'Ente locale* sono ritenuti elementi di garanzia e di agevolazione nei rapporti interistituzionali necessari per ampliare la rete di sostegno al Progetto;
- *la modalità operativa*, improntata alla condivisione e alla integrazione dei ruoli e delle competenze tra Ente locale e terzo settore, può essere utilmente riproposta in riferimento ad altre politiche sociali da implementare sul territorio;
- l'attivazione dei progetti, sia in zone che attirano numerosi richiedenti asilo, sia in zone nelle quali la presenza di RARU non è consistente porta ad una *sensibilizzazione del territorio e della popolazione* in riferimento alla tematica dell'asilo e, di riflesso, rispetto alla tematica più generale dell'immigrazione;
- la partecipazione al Sistema di protezione può portare ad un *arricchimento del territorio* anche in termini di aggiornamento e di apprendimento di nuove conoscenze/competenze per gli attori istituzionali che si trovano di fronte ad una tematica mai affrontata.

Gli elementi di criticità

La più evidente criticità rilevata è rappresentata dall'insufficienza dei posti disponibili rispetto alle richieste di ingresso. Tale difficoltà potrebbe essere superata unicamente prevedendo un ampliamento dei fondi a disposizione del Sistema.

Inoltre vengono segnalati come elementi fortemente problematici:

- *il ritardo nell'accREDITamento dei fondi*, che rischia di creare effetti perversi, non permettendo una programmazione adeguata degli interventi. Infatti, uno dei presupposti su cui si basa il Sistema è quello di garantire l'erogazione di un insieme di servizi nel rispetto di determinati *standard* di qualità, assicurati soprattutto dal coinvolgimento di risorse umane qualificate. In realtà il ritardo nell'accREDITamento dei fondi e la conseguente impossibilità di pagare regolarmente il personale rischia di far scivolare la gestione dei progetti verso meccanismi di tipo volontaristico. Ciò non comporta necessariamente un abbassamento del livello qualitativo dei servizi erogati, ma comunque subordina l'intero Sistema ad una precarietà non prevista. Questo anche per quanto riguarda la possibilità di erogazione di determinati servizi utili e necessari come, ad esempio, il *pocket money*;
- *le diverse modalità di lavoro delle Questure*, che hanno tempi diversi e spesso molto lunghi per l'evasione delle pratiche, e che hanno un'ampia disomogeneità nelle prassi e nelle modalità operative.

2. PERUGIA⁶

2.1. Il contesto

Nel recente passato la città di Perugia ha rappresentato un luogo di accoglienza di cittadini persiani/iraniani, per lo più intellettuali e dissidenti politici, che avevano lasciato il loro Paese negli anni seguenti la Rivoluzione del 1978.

Tuttavia fino al 2001 il Comune di Perugia non aveva attivato nessun servizio specifico per i richiedenti asilo e rifugiati. Questa scelta rispondeva a due diverse ragioni: la prima individuabile nell'esiguità della presenza di richiedenti asilo e rifugiati sul territorio; la seconda traeva origine da una scelta politico-organizzativa dell'amministrazione comunale che, nel corso degli anni, aveva investito risorse e progettualità nella costruzione di un sistema integrato di servizi destinati a tutta la cittadinanza, indipendentemente dalla nazionalità di appartenenza.

⁶ Il caso di studio è stato realizzato grazie alla collaborazione di Stefania Cavalaglio, referente per il Progetto del Comune di Perugia; Carla Trampini, dirigente del Comune di Perugia; Bernardetta Gasperi responsabile cooperativa Perusia; Oriana Marotta operatrice della cooperativa Perusia, Laura Comito operatrice cooperativa Perusia.

Sul fronte del più complesso fenomeno dell'immigrazione, invece, il Comune di Perugia, già nel 1996, aveva finanziato l'apertura di un *Centro di Prima Accoglienza per Immigrati*, un servizio scaturito da un percorso di confronto istituzionale, politico e tecnico, su cosa offrire di più specifico ai cittadini stranieri. Oggi, una parte di questo Centro è stata trasformata in un ostello che, al costo di 5 euro al giorno, ospita stranieri in difficoltà economica o in emergenza abitativa e un'altra parte è utilizzata dal Progetto del Sistema di protezione.

Altre iniziative intraprese specificamente a favore degli immigrati da parte del Comune di Perugia sono nate all'interno dei programmi regionali per l'immigrazione finanziati dalla L. 286/98 e riguardano le seguenti aree tematiche:

- informazione ed integrazione;
- sostegno alla ricerca di alloggi;
- prevenzione e contrasto dei fenomeni di marginalità e recupero della devianza;
- consulenza agli insegnanti per la programmazione didattica rivolta a studenti stranieri;
- iniziative di promozione culturale realizzate da associazioni di stranieri.

2.2. Ingresso nel PNA e nascita del Progetto

Nel 2001 il Comune di Perugia aderisce al PNA mosso dalla condivisione degli obiettivi generali e con l'intento di dare il proprio apporto alla costruzione di una rete nazionale d'accoglienza, assistenza e protezione a favore dei richiedenti asilo, dei rifugiati e delle persone titolari di protezione umanitaria. L'amministrazione comunale ed, in particolare, l'allora Assessore alle Politiche di Coesione Sociale, decisero di aderire con una *proposta decentrata di accoglienza ed integrazione all'interno della prima azione strategica nazionale rivolta all'utenza dei richiedenti asilo e rifugiati*.

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.

La costruzione del sistema di riferimento di carattere teorico e metodologico alla base della prima progettazione specifica del 2001

fu realizzata dal Comune di Perugia, e la parte relativa alla realizzazione pratica dei servizi, invece, fu ideata dal Comune in collaborazione con la Cooperativa Perusia, ente *partner* del Progetto. Il primo progetto partì a metà luglio del 2001 e nell'arco di un mese furono accolte le prime 27 persone.

In questi anni, nonostante il ricambio della classe politica e di alcuni dirigenti, 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.

2.3. Gli Enti coinvolti

L'ente titolare: Il Comune di Perugia

Come già accennato, il progetto realizzato nell'ambito del PNA rappresenta *la prima esperienza organizzata del territorio perugino a favore dei richiedenti asilo e rifugiati*. Ancora oggi non esiste nessuna associazione di privato sociale che si occupi esclusivamente di richiedenti asilo e rifugiati.

All'interno del Progetto il Settore servizi sociali del Comune ha assunto un ruolo di regia, impostazione, monitoraggio e valutazione. Il ruolo di referente tecnico è ricoperto da una consulente che si occupa anche di alcuni dei progetti relativi all'immigrazione finanziati dal Comune attraverso i fondi 286/98; accanto ad essa opera un referente amministrativo che segue la rendicontazione del Progetto.

Il Comune di Perugia sostiene le spese relative alle utenze e agli affitti della struttura comunale di accoglienza e provvede all'erogazione di borse lavoro tramite il Servizio di Accompagnamento al Lavoro (S.A.L.).⁷

L'amministrazione comunale sin dall'inizio ha capitalizzato l'*expertise* della cooperativa Perusia a.r.l. Onlus che già gestiva parte del Centro di Prima Accoglienza per Immigrati di Via del Favarone, individuato come sede fisica delle attività del Progetto.

Nella Convezione stipulata con l'ente gestore il Comune assume le seguenti funzioni:

⁷ Il S.A.L. è un servizio a scala territoriale sovra-comunale dei Comuni di Corciano, Perugia e Forgiano che, sulla base delle opportunità lavorative presenti sul territorio, elabora progetti differenziati e personalizzati di accompagnamento al lavoro per persone esposte al rischio di esclusione sociale. Per lo svolgimento delle attività, il servizio si avvale di un'équipe di operatori sociali esperti nell'area della mediazione e di accompagnamento al lavoro.

- *definizione delle strategie e dei metodi del programma di protezione per richiedenti asilo e rifugiati* che consiste nell'elaborazione della progettazione esecutiva delle azioni e nella produzione di procedure per l'attivazione di percorsi di accoglienza e presa in carico di richiedenti asilo e rifugiati e, in accordo con l'ente gestore, nella definizione di progetti individuali di permanenza;
- *approvazione degli interventi per i singoli utenti e monitoraggio dei progetti individuali tramite lo strumento della banca dati*. L'amministrazione comunale cura l'immissione in banca dati dei dati individuali relativi alla sezione anagrafica, al permesso di soggiorno, alla definizione dei tempi di ingresso e di conclusione del Progetto individuale;
- *validazione delle azioni previste* nella progettazione esecutiva e loro monitoraggio *in itinere* al fine di consentire, in accordo con l'ente gestore, eventuali modifiche e miglioramenti per un ottimale funzionamento del percorso di accoglienza dei singoli progetti individuali;
- *valutazione intermedia e finale del Progetto* mediante contatti telefonici e riunioni periodiche. Il Comune provvede, inoltre, in accordo con l'ente gestore, alla redazione dei resoconti intermedi e finali da realizzare sulla base di griglie di valutazione fornite dal Servizio Centrale.

Infine il Comune mantiene i contatti con il Servizio Centrale, riportando loro le criticità riscontrate nel corso dell'attuazione delle azioni del Progetto.

L'ente gestore: la cooperativa Perugia

La cooperativa Perugia è stata costituita nel mese di marzo del 1994 con il patrocinio della Croce Rossa. È una cooperativa di tipo A, che ha l'obiettivo di fornire assistenza a persone bisognose negli ospedali e a domicilio.

Dal 1997, in seguito ad una trattativa privata, la cooperativa Perugia ha preso in gestione il Centro comunale di Prima Accoglienza Immigrati di via del Favarone, mentre con l'adesione al PNA ha stipulato con il Comune una nuova convenzione per la gestione del Progetto.

Il ruolo della Cooperativa all'interno del Progetto, come previsto dalla già citata Convenzione, si sviluppa in diverse azioni:

- *collaborazione con il Comune nella valutazione dell'ingresso del nuovo beneficiario*;

- *gestione dell'arrivo del nuovo beneficiario* (dall'arrivo in stazione alla spiegazione del regolamento del centro, alla sottoscrizione del modulo di ammissione al programma);
- *microprogettazione specifica*, ovvero definizione del progetto individuale di permanenza ed elaborazione delle modifiche del percorso *in itinere*;
- attivazione delle risorse per la realizzazione delle azioni previste dal Progetto;
- *implementazione della banca dati* con tutte le indicazioni, richieste dal *software*, relative alle specifiche caratteristiche dei progetti individuali di permanenza (dati socio-culturali del beneficiario e aggiornamento dati sui percorsi);
- *gestione del percorso di fuoriuscita del beneficiario*, ovvero la Cooperativa definisce e propone i tempi e le modalità di conclusione del percorso e comunica l'avvenuta fuoriuscita al Comune.

Le attività del Progetto vengono realizzate autonomamente dalla cooperativa Perugia, sempre nel rispetto dei vincoli progettuali. Il responsabile della cooperativa aggiorna costantemente il referente del Comune sulle singole attività e rispetto all'articolazione dei singoli progetti discutendo i nodi critici e valutando nuove soluzioni.

La pluriennale sinergia Comune – cooperativa Perugia è basata sulla condivisione e corresponsabilizzazione; il raccordo tra i due enti si esplica su tre livelli:

- *livello progettuale* – condivisione degli obiettivi generali del Progetto e degli obiettivi specifici di ciascun percorso individuale;
- *livello amministrativo* – collaborazione per la rendicontazione e la programmazione della spesa;
- *livello operativo* – standardizzazione delle procedure di inserimento dei nuovi beneficiari.

2.4. La strutturazione del Progetto

Il Progetto del Comune di Perugia ha acquistato solidità nel corso degli anni grazie soprattutto alla volontà degli operatori e del coordinatore dell'ente gestore che sono riusciti ad attrarre risorse umane e progettuali dal territorio. Oltre alle convenzioni più o meno formalizzate attivate per la migliore funzionalità delle attività, il Progetto ha saputo valorizzare l'associazionismo e le esperienze di singoli volontari che si sono sperimentati in proficue azioni a favore dei beneficiari.

La rete messa in piedi è molto flessibile e riesce a costruire delle risposte calibrate sui singoli beneficiari.

L'iter dell'accoglienza

L'iter dell'accoglienza si articola in fasi successive.

La *prima fase* viene realizzata insieme al mediatore/interprete ed è finalizzata a *stabilire un dialogo* con il beneficiario. Oltre a conoscere il nuovo arrivato, gli operatori gli forniscono le prime informazioni giuridiche corredate dalla spiegazione del Progetto e del percorso che sta per intraprendere. Contestualmente viene descritto il Regolamento del Centro.

Dopo circa una settimana, il beneficiario sottoscrive il *contratto di accoglienza* con il quale si impegna a rispettare il Regolamento della struttura; a frequentare continuativamente il corso di italiano; a rispettare i termini del progetto individualizzato (che all'inizio è solo abbozzato) e a lasciare la struttura entro e non oltre il termine di validità del contratto.

Il vero *progetto di accoglienza*, invece, si struttura con il tempo. Gli operatori, attraverso colloqui frequenti, cercano di comprendere le aspettative, le capacità e le attitudini dei beneficiari e, insieme a loro, strutturano un percorso di integrazione. Il tempo necessario affinché il Progetto possa essere ben redatto è di circa due mesi.

Ciascun progetto prevede delle attività personalizzate; la diversificazione dei progetti individuali può creare malumori e incomprensioni che gli operatori sono chiamati a gestire attraverso il dialogo e l'ascolto.

Il Progetto individuale si esplica in attività di formazione e di inserimento lavorativo; per l'individuazione delle diverse opportunità del territorio viene sondata la rete formale ed informale. Gli operatori effettuano un'attività di tutoraggio dell'inserimento lavorativo.

Oltre l'80% dei beneficiari usciti dal Progetto di Perugia si è integrato sul territorio perugino. Il legame tra gli operatori e i beneficiari non si interrompe con l'uscita dal Sistema di protezione, al contrario si rafforza: un esempio positivo di queste relazioni è rappresentato dall'inserimento all'interno dello *staff* di un ex beneficiario del progetto.

Le attività di accoglienza

La struttura che ospita i beneficiari del Sistema di protezione è un'ala del Centro di Prima accoglienza di Via del Favarone. I moduli

abitativi utilizzati dai beneficiari sono 9, ciascuno con tre posti letto e un bagno. Prima dell'avvio del PNA gli alloggi erano destinati agli universitari.

Nella struttura c'è una sala comune e uno spazio attrezzato per cucinare. Gli operatori garantiscono sempre la loro presenza nella struttura (4 operatori la mattina, 2 nel pomeriggio e 1 la sera).

Il Progetto prevede accoglienza diurna e notturna per concessione in uso temporaneo di alloggio nella struttura di accoglienza, vitto ed uso cucina. Gli ospiti compilano giornalmente una lista della spesa che gli operatori acquistano presso la Coop con la quale esiste un accordo verbale. Accordi dello stesso tipo sono stati avviati anche con una lavanderia e con una cooperativa di servizi che effettua le pulizie straordinarie della struttura di accoglienza.

Ai beneficiari viene fornita la biancheria (con un cambio ogni 15 giorni), un kit per l'igiene personale (che contiene sapone, bagno schiuma, shampo, etc), e un kit per la pulizia della casa. Per le piccole spese personali i beneficiari possono contare su un *pocket money* giornaliero di 2,50 € (ridotto del 20% per i nuclei composti da più di due persone).

Al momento dell'uscita dal centro ai beneficiari può essere riconosciuto un contributo straordinario per fare fronte alle spese di attivazione dei contratti di affitto e per l'attivazione delle utenze.

L'apprendimento della lingua italiana è un requisito fondamentale per l'autonomia delle persone ed è propedeutico all'inserimento lavorativo; pertanto gli ospiti del Sistema di protezione hanno l'obbligo di frequentare i corsi di alfabetizzazione e di lingua italiana *realizzati, così come prevede specificamente il Progetto di Perugia, all'interno della struttura da un'operatrice qualificata*. I nuovi arrivati devono compilare un test affinché sia possibile valutare il loro grado di conoscenza dell'italiano. Le lezioni sono organizzate in moduli giornalieri di 4 ore e sono strutturate in tre fasce che corrispondono a tre diversi livelli di conoscenza della lingua.

La cooperativa ha deciso di internalizzare l'attività di alfabetizzazione italiana con il triplice obiettivo di seguire da vicino l'apprendimento dei singoli beneficiari, calibrare su ciascuno appositi moduli linguistici e favorire l'integrazione dei beneficiari all'interno del centro.

Tutti i beneficiari sono iscritti al SSN e *le cure e l'assistenza medica sono assicurate dal medico di base della zona* che, spontaneamente, ha scelto di garantire la sua presenza nella struttura una volta a settimana. Questo servizio medico di prossimità facilita la conoscenza dei beneficiari e la strutturazione di un rapporto profondo. Qualora sia necessario, gli operatori accompagnano i beneficiari alle visite specialistiche pres-

so le strutture sanitarie del territorio. Spesso durante questo servizio gli operatori rilevano difficoltà linguistiche e culturali che rappresentano delle barriere per la comprensione delle patologie. Allo scopo di aiutare i beneficiari anche nella comunicazione relativa al proprio stato di salute è stata avviata una *collaborazione con l'Associazione dei giovani farmacisti* che ogni sabato organizza seminari di educazione alla salute e prevenzione delle malattie.

L'assistenza psicologica viene svolta quotidianamente dagli operatori qualificati, ma qualora vi sia necessità di un'assistenza specialistica la cooperativa si avvale di una *specialista del Centro di Salute mentale* della Asl, in grado di utilizzare anche la lingua inglese come lingua veicolare per comunicare con i beneficiari.

L'inserimento dei minori nella scuola materna o dell'obbligo avviene in collaborazione con Cidis Alisei⁸ che ne cura l'iscrizione, mentre per il trasporto scolastico il progetto si avvale, a pagamento, del servizio comunale. Gli operatori della cooperativa seguono la vita scolastica dei minori e accompagnano i genitori agli incontri con gli insegnanti delle scuole.

Il Progetto prevede inoltre un'attività specifica per i bambini ospitati all'interno della struttura per cui, *una volta alla settimana, una logopedista effettua, a titolo volontario, attività ludiche di animazione e formazione*.

Attività di *orientamento legale, segretariato sociale e mediazione sociale interculturale* vengono realizzate dagli operatori della cooperativa. Durante la permanenza presso il centro vengono date ai beneficiari informazioni sulla legislazione italiana ed europea in materia di asilo. Tali informazioni vengono fornite mediante colloqui individuali e/o di gruppo, o attraverso delle vere e proprie lezioni. I richiedenti asilo vengono assistiti nella fase preparatoria e successivamente accompagnati a Roma nel giorno del colloquio con la competente Commissione per la definizione dello *status*. A coloro che hanno deciso di presentare ricorso avverso la decisione di diniego sono fornite tutte le informazioni necessarie attraverso la consulenza di un legale. Nell'ambito del Progetto è stata attivata una convenzione con uno studio legale che dà consulenze su casi specifici.

Infine, i beneficiari vengono accompagnati in Questura per il ritiro ed il rinnovo del permesso di soggiorno e per gli altri documenti.

⁸ Cidis Alisei è un'organizzazione non governativa che opera a livello internazionale nel campo della cooperazione, dell'aiuto umanitario, dell'educazione allo sviluppo e a livello nazionale in quello delle politiche sociali.

Le attività di integrazione

Accanto ai servizi di accoglienza, il Progetto prevede attività volte all'integrazione sociale ed economica dei beneficiari.

Per quanto riguarda *l'integrazione lavorativa*, la cooperativa effettua un primo bilancio delle competenze contestualmente all'attivazione delle procedure di accoglienza; in seguito, in prossimità dell'inizio dell'inserimento lavorativo, ne realizza uno più dettagliato.

Alcuni beneficiari sono stati iscritti a corsi come quello organizzato dal Centro per l'impiego "Favorire la ricerca di un posto di lavoro" oppure al corso "Attrezzati per il lavoro" a cura del Progetto Dedalo. La scelta di coloro che hanno beneficiato di questi corsi è stata fatta tenendo in considerazione sia i requisiti richiesti dal bando che le progettazioni individuali.

La partecipazione ad attività formative dà opportunità maggiori per l'acquisizione di competenze professionali e per l'inserimento lavorativo. A tal proposito il Progetto prevede collaborazioni con il consorzio Apiform per i corsi nel settore edile promossi dalla Provincia, con la cooperativa Frontiera Lavoro per i corsi di saldatura, tecniche di lavorazione del tornio e magazzinieri.

L'inserimento al lavoro avviene attivando tutti gli strumenti possibili: sia coinvolgendo i canali istituzionali come il Centro per l'impiego o il Servizio comunale di Accompagnamento al lavoro, sia le strutture private come le Agenzie interinali, e i giornali specializzati. *Un apporto significativo è dato dalle reti informali di conoscenza e collaborazione con imprenditori, esercizi commerciali, sindacati, associazioni.*

Alcuni esempi di formazione andati a buon fine nel corso del 2005 sono: l'avvio di un'attività commerciale autonoma da parte di ambulante; un contratto di tirocinio come giardiniere; un contratto di apprendistato per un lavoro di scalpellino, un contratto a tempo determinato come addetto ai lavori di perforazione, un contratto a tempo determinato come operaio generico, un contratto a tempo determinato come operaio nel settore metalmeccanico.

Sul versante *abitativo*, l'intervento degli operatori è soprattutto di intermediazione, attraverso conoscenze dirette o agenzie immobiliari.

Non mancano le *attività sociali e ricreative*. Più volte l'anno, e comunque sempre in occasione della giornata mondiale del rifugiato, il Centro viene aperto alla cittadinanza e si organizzano feste e cene multietniche.

Monitoraggio e valutazione

L'adesione al Sistema prevede che il Servizio Centrale possa effettuare una *valutazione intermedia e finale del Progetto*. A tal fine, il referente comunale in accordo con l'Ente gestore, redige dei resoconti intermedi e finali sulle diverse azioni previste.

Le sinergie generate dal Progetto

Nel territorio comunale non esistono altri servizi specifici per i richiedenti asilo e i rifugiati e *il Progetto del Comune e della cooperativa Perugia è diventato una realtà significativa*. In particolare, il Progetto è riuscito a creare una fitta rete di relazioni con diversi soggetti del territorio; dalla Questura, alle associazioni, alla Asl, alle scuole, agli esercizi commerciali, agli enti di formazione, ai singoli cittadini. Le sinergie riguardano sia le attività di accoglienza che quelle di integrazione.

L'impatto positivo sul territorio è testimoniato dal fatto che alcune scuole richiedono l'organizzazione di incontri per diffondere la conoscenza dell'esperienza. La collaborazione con le scuole, inoltre, ha portato alla realizzazione di giornate di formazione e di tirocini anche all'interno del Centro.

La buona riuscita del Progetto ha richiamato l'attenzione della stampa locale che ha dedicato alcuni articoli al Sistema di protezione. Nel 2005, una compagnia teatrale "Cooperativa macchina modulare" ha realizzato un documentario video sull'accoglienza coinvolgendo tutti i beneficiari del Progetto.

2.5. Gli operatori

Gli operatori della cooperativa Perugia che lavorano al Progetto sono 7:

- il coordinatore;
- due operatori per l'accoglienza;
- un mediatore culturale;
- un operatore legale;
- un addetto alle pulizie;
- un insegnante di italiano.

Uno degli operatori del progetto è un ex beneficiario del Sistema di protezione.

Ogni operatore ha una formazione specifica e delle mansioni prestabilite. Gli operatori, soprattutto quelli di origine straniera, fanno anche mediazione linguistica; qualora la lingua madre dei beneficiari sia

diversa da quelle parlate dagli operatori si attinge dalla rete associativa locale per l'individuazione di interpreti *ad hoc*.

Il coordinamento interno della cooperativa si riunisce ogni ultimo lunedì del mese, ma ogni giorno avviene la condivisione delle esperienze. Ogni operatore decide in autonomia in caso di emergenze, mentre per la definizione del Progetto individuale degli ospiti è prevista la supervisione e la validazione del coordinatore.

Dal 2001, nel corso del Progetto gli operatori della cooperativa e il referente comunale hanno partecipato a tutti i corsi di formazione organizzati dal Servizio Centrale e a specifici corsi di formazione organizzati da Enti locali.

2.6. I beneficiari

I primi beneficiari ospitati nel Progetto di Perugia erano richiedenti asilo, mentre oggi sono in prevalenza titolari di protezione umanitaria. Gli ospiti sono persone singole o piccoli nuclei familiari (gli alloggi sono da tre posti). I posti in accoglienza finanziati sono stati 27 dall'avvio del Progetto fino al 2005; mentre i beneficiari che hanno usufruito del progetto sono aumentati nel corso degli anni: da 26 nel 2001 a 57 nell'ultimo anno. I beneficiari che hanno raggiunto una piena integrazione nel territorio italiano hanno invece una andamento altalenante: 23 nel 2002, 5 nel 2003, 20 nel 2004 e 9 nel 2005 (tab. 1).

Tab. 1 – Caratteristiche del progetto – Anni 2001-2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Posti finanziati	27	27	27	27	27
Beneficiari accolti	26	36	40	54	57
Beneficiari integrati	0	23	5	20	9

Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale

Le nazionalità degli ospiti sono cambiate nel corso degli anni anche in seguito alle crisi politiche internazionali, e i paesi maggiormente rappresentati nel corso del 2005 sono Afganistan, Costa d'Avorio, Eritrea, Kosovo ed Etiopia.

Le caratteristiche dei beneficiari ospitati nel corso del 2005 sono le seguenti:

- 30 beneficiari sono titolari di protezione umanitaria, mentre 23 sono richiedenti asilo. Solo 4 hanno invece lo *status* di rifugiato;
- la stragrande maggioranza (47) sono uomini: si tratta di maschi giovani, soli, con bassa o nulla scolarizzazione e scarse competenze professionali;
- i beneficiari sono prevalentemente giovani o giovanissimi, infatti ben 41 hanno al massimo 30 anni; solo 13 hanno un'età compresa tra i 31 e i 40 anni e 3 sono ultraquarantenni (tab. 2).

Tab. 2 – I beneficiari del Progetto di Perugia, Anno 2005

Beneficiari	v.a.
<i>Genere</i>	
Maschi	47
Femmine	10
<i>Permesso di soggiorno</i>	
Protezione umanitaria	30
Richiedenti asilo	23
Rifugiati	4
<i>Classi d'età</i>	
0-17 anni	7
18-25 anni	19
26-30 anni	15
31-40 anni	13
41-99 anni	3
Totale	57

Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale

2.7. La rete territoriale

Nel 2005 l'Anci regionale, la Regione Umbria e i Comuni umbri che fanno parte del Sistema di protezione – Perugia, Todi, Narni – hanno siglato un *Protocollo di intesa per la promozione ed il consolidamento di un sistema regionale integrato di accoglienza rivolto ai richiedenti asilo, ai rifugiati ed ai titolari di protezione umanitaria presenti sul territorio regionale*.

Ciascun soggetto firmatario si è impegnato a dare una piena attuazione al Protocollo tramite azioni concertate ed integrate rispetto ai seguenti ambiti: attuazione della legislazione nazionale, accoglienza, osservazione del fenomeno, formazione, tutela legale, cooperazione decentrata, reti europee, azioni di sensibilizzazione, iniziative per sollecitare l'approvazione di una nuova normativa nazionale.

3. TORINO⁹

3.1. Il contesto

A Torino è sempre esistito un substrato associativo molto attivo nel settore dell'immigrazione e dell'area del disagio sociale che il Comune ha saputo valorizzare negli anni stimolando e sostenendo soprattutto i soggetti che hanno mostrato capacità di elaborare interventi sociali efficaci. Questo modello di collaborazione tra pubblico e privato fa sì che, laddove il Comune non riesca a trovare soluzioni con le proprie risorse, si attivi un'azione sinergica con il volontariato sociale e con soggetti del privato sociale.

La rete di sostegno costruita negli anni novanta a favore dei richiedenti asilo e rifugiati presenti sul territorio dal Comune di Torino ha riguardato diversi settori di intervento:

- *Accoglienza ed assistenza*, attraverso l'inserimento in strutture di accoglienza, l'invio ai servizi di competenza, l'assistenza legale (in collaborazione con l'ASGI – Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione) e psicologica (in collaborazione con il Centro Frantz Fanon).
- *Informazione e Segretariato Sociale*, gli operatori comunali svolgono il ruolo di facilitatori sociali tra utenti, servizi territoriali (scuole, associazioni, associazioni di categoria, etc.) e istituzioni (Questura, Prefettura, Commissione Stralcio, Commissione Territoriale, Servizio Centrale, Asl, Servizi Sociali, Anagrafe, Centro per l'Impiego, Ambasciate, etc.).
- *Mediazione culturale* per consentire il trasferimento di un flusso corretto di informazioni tra operatori ed utenti.
- *Integrazione*, intesa come ricerca delle opportunità formative (CSEA, ENAIP, Casa di Carità, Scuola S. Carlo, Camerana), orien-

⁹ Il Caso di studio è stato realizzato grazie alla collaborazione di Roberto Samperi – responsabile Ufficio Stranieri del Comune di Torino, Salvatore Bottari, Daniela Bugnane, Alessandra Zappino, Enza Caparello – educatori professionali del Comune di Torino; Mina Lo Bianco – responsabile cooperativa Progetto Tenda; Nicoletta Nusso – responsabile cooperativa Il Riparo

tamento sociale ed accompagnamento all'inserimento lavorativo, erogazione di tirocini formativi, aiuto nella ricerca di casa, erogazione di contributi straordinari finalizzati all'autonomia.

3.2. Ingresso nel PNA e nascita del Progetto

Nel 2001 il Comune di Torino è entrato a far parte del PNA con il progetto Hopeland. La spinta ad entrare nel Programma Nazionale Asilo è partita dal responsabile e dagli operatori dell'Ufficio Stranieri del Comune di Torino che valutarono il PNA un'opportunità sia *sul piano locale*, dal momento che dava la possibilità di avere risorse aggiuntive per realizzare più servizi, che *sul piano nazionale* poiché lanciava una nuova prospettiva di rete allargata in grado di facilitare la sperimentazione e la diffusione di migliori pratiche a favore dei richiedenti asilo e rifugiati.

Con l'ingresso nel PNA il Comune ha *formulato una nuova risposta locale ai bisogni del territorio in grado di ampliare ed integrare le attività di accoglienza e tutela* già avviate negli anni precedenti. La progettazione iniziale prevedeva non solo la formalizzazione di metodologie e modelli di intervento già esperiti con il fondamentale apporto delle associazioni e delle cooperative sociali, ma anche l'apertura di un nuovo centro di accoglienza destinato alle donne richiedenti asilo e rifugiate.

Per il Comune di Torino, dove il fenomeno dell'asilo era già presente e considerato, entrare nel PNA ha segnato un passaggio fondamentale *da un progetto di rete locale alla condivisione di buone prassi con una rete nazionale*.

Nel corso di questi anni la partecipazione al PNA e poi al Sistema di protezione ha determinato ricadute positive su tutto il lavoro che il Comune di Torino, attraverso l'azione dell'Ufficio Stranieri, svolge a beneficio anche di coloro che non riescono ad entrare nel Sistema di protezione.

3.3. Gli Enti coinvolti

L'ente titolare: il Comune di Torino

Il Comune di Torino, attraverso l'azione dell'Ufficio Stranieri, svolge da più di 25 anni attività di accoglienza, informazione e integrazione a favore dei cittadini stranieri e, a partire dalla metà degli anni novanta, specificamente a favore dei richiedenti asilo e rifugiati o titolari di protezione umanitaria.

L'impegno del Comune di Torino nel progetto Hopeland è in linea con la filosofia dell'Ufficio Stranieri che ne è il promotore; gli interventi previsti dal progetto Hopeland nascono come risposta ad un'esigenza espressa dal territorio e non da una programmazione dirigitica.

Il Comune di Torino ha un ruolo di regia su tutte le attività previste dal Progetto Hopeland ed in particolare si occupa dell'organizzazione degli interventi, del coinvolgimento dei *partner* territoriali, della fornitura di risorse logistiche e finanziarie necessarie per la prosecuzione del progetto.

Il personale impiegato dall'Ufficio Stranieri del Comune in questo progetto è composto da:

- il responsabile dell'Ufficio in qualità di coordinatore del progetto;
- quattro educatori professionali, di cui uno a tempo parziale;
- due impiegate amministrative;
- una *equipe* di mediatori culturali.

L'esperienza accumulata negli anni ha permesso di stilare delle *linee guida interne* per una migliore gestione delle azioni; ciascun operatore ha un margine significativo di autonomia decisionale, che però rientra in un modello di condivisione delle strategie generali del Progetto.

Nell'ambito del Progetto Hopeland il Comune ha sottoscritto convenzioni con la Coop. Sociale Progetto Tenda e con la Coop. Sociale Il Riparo; sostiene con contributi le azioni di accoglienza del Sermig, la consulenza legale fornita dall'ASGI, la consulenza psicologica fornita dall'associazione Frantz Fanon ed, inoltre, sostiene economicamente la Caritas, il Cottolengo, la Chiesa Valdese, l'Associazione La Tenda e per la Parrocchia San Luca (quest'ultima si occupa dell'accoglienza delle persone inserite nella lista di attesa del Sistema di protezione che si trovano nel Comune di Torino).

Gli enti gestori

Gli enti gestori del Progetto Hopeland sono stati individuati a seguito di bandi pubblici e hanno sottoscritto con il Comune contratti di servizio di durata biennale. In base al contratto gli enti gestori si impegnano nella concreta attuazione delle attività di accoglienza e di integrazione, cooperando con l'ente titolare nella fase della progettazione dei percorsi individuali.

La cooperativa Progetto Tenda

La cooperativa Progetto Tenda nasce nel 1997 da un gruppo di volontari dell'associazione La Tenda costituitasi negli anni Sessanta per

dare sostegno alle famiglie meridionali emigrate a Torino ed in seguito impegnata in azioni specifiche volte all'integrazione degli immigrati.

Sin dalla sua fondazione la cooperativa ha lavorato nel settore dell'accoglienza e dell'accompagnamento alle donne vittime della tratta e alle donne senza fissa dimora.

Prima della nascita di Hopeland non esisteva una struttura tutelante esclusivamente dedicata alle donne, così il Comune di Torino, in seguito al finanziamento del Ministero dell'Interno nell'ambito del PNA, decise di finanziare attraverso un bando pubblico la progettazione di un luogo in cui poter avviare un percorso di recupero e di ricostruzione personale delle donne richiedenti asilo e rifugiate vittime di violenza.

La Cooperativa Progetto Tenda vinse il bando comunale ed avviò in via sperimentale e all'interno del PNA un progetto di accoglienza con dieci posti letto a favore di donne richiedenti asilo e rifugiate. Attualmente le ospiti gestiscono autonomamente gli spazi abitativi senza la presenza fissa delle due operatrici che sono impegnate *part time* e che effettuano, invece, un monitoraggio diurno della convivenza.

Nell'ambito del Progetto Hopeland, la Cooperativa Progetto Tenda si occupa anche dello *Sportello Rifugio*, un servizio di ascolto ed accompagnamento a disposizione di tutti i beneficiari del Sistema di protezione istituito nel 2003 ed attivo presso i locali dell'associazione La Tenda.

La cooperativa Il Riparo

La cooperativa Il Riparo nasce ad opera di un gruppo di persone già volontarie della Società Il Riparo, un ente di matrice cattolica fondato nel 1986 con lo scopo di reperire e ristrutturare unità abitative da destinare a nuclei familiari italiani fortemente disagiati.

La cooperativa Il Riparo sin dal principio si è occupata, e continua a farlo ancora oggi, di servizi di accoglienza rivolti agli stranieri per conto del Comune di Torino: tra il 1986 e il 1990 ha gestito dei *container* abitativi destinati a stranieri; dal 1990 gestisce la struttura comunale, dapprima in comodato d'uso e successivamente in appalto, denominata "Casa del Mondo Unito". Questa struttura è una ex scuola media con 100 posti letto che il Comune sta ristrutturando per renderla maggiormente adatta all'accoglienza non solo di uomini single ma anche di nuclei familiari.

L'attività della cooperativa a favore dei richiedenti asilo e rifugiati inizia nel 2000. Con l'adesione al PNA parte della struttura di accoglienza Casa del Mondo Unito è stata destinata ai beneficiari del Progetto Hopeland. Ad oggi la struttura ospita 100 uomini di nazionalità straniera, di cui 35 RARU beneficiari del Sistema di protezione.

3.4. La strutturazione del Progetto

Sin dall'inizio delle sue attività Hopeland ha organizzato l'accoglienza per soli uomini in una struttura già esistente e ha aperto un nuovo centro di accoglienza per donne. Nel corso degli anni le azioni realizzate a favore dei beneficiari sono state ampliate anche grazie all'apertura, nel 2003, dello *Sportello Rifugio*, un servizio dedicato al monitoraggio del percorso individuale di ciascun beneficiario.

Il progetto Hopeland coinvolge alcuni dei più importanti soggetti del tessuto sociale torinese: l'ASGI – Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione – per la consulenza legale; il Centro Frantz Fanon e l'ospedale S. Anna per il sostegno psicologico, l'ospedale Amedeo di Savoia per l'assistenza medica; enti di formazione professionale quali lo IAL, lo CSEA, l'ENAIIP, la Scuola Camerana, il Ciped, la Scuola San Carlo per l'integrazione e l'orientamento al lavoro; l'agenzia Lo.Ca.Re. per il sostegno abitativo.

L'iter dell'accoglienza

L'accoglienza – tipo del *Progetto Hopeland* prevede alcune fasi successive: i beneficiari segnalati dal Servizio Centrale o presentatisi autonomamente entrano in contatto con gli operatori attraverso lo Sportello Rifugio, direttamente o telefonicamente, e vengono successivamente inseriti nelle strutture di accoglienza: gli uomini nella struttura Casa del Mondo Unito, mentre le donne nella struttura dedicata avviata dal Progetto, o altrimenti nella struttura di accoglienza del Sermig (Servizio Missionari Giovani).

Con l'inserimento nelle strutture di accoglienza si attivano tutte le misure della presa in carico: orientamento ai servizi del territorio, erogazione di servizi sanitari, erogazione di *ticket bus* e buoni pasto, consulenza legale e psicologica, alfabetizzazione alla lingua italiana, inserimento nei percorsi formativi e nel mondo del lavoro.

Le attività di accoglienza

Le strutture che ospitano i beneficiari del Progetto Hopeland sono tre per complessivi 65 posti:

- una struttura residenziale maschile, denominata “Casa del Mondo Unito”;
- una Comunità di accoglienza per donne, sita in Via Coppino, per donne anche con minori;
- due camere di una struttura di accoglienza del Sermig.

Le lingue parlate dagli operatori all'interno delle strutture sono l'italiano, l'inglese e il francese. Ogni struttura ha redatto un Regolamento interno che, unito al progetto educativo condiviso con ciascun ospite, costituisce il *contratto di ingresso* che ciascun beneficiario deve sottoscrivere. Il Regolamento contiene le norme e le regole di convivenza e le sanzioni disciplinari previste.

Oltre all'inserimento nelle strutture di accoglienza, il percorso di sostegno costruito attorno alla persona prevede altri servizi erogati dallo Sportello Rifugio, che sono:

- *attività di informazione*, segretariato sociale ed invio ai servizi del territorio (Asl, servizi specialistici, etc.);
- *azioni di accompagnamento* e interventi di mediazione culturale (ad esempio per le pratiche legali);
- *sostegno psicologico* e accompagnamento presso strutture sanitarie specialistiche;
- *iscrizione e accompagnamento* dei minori a scuola;
- *sostegno linguistico*. L'apprendimento della lingua italiana è una delle principali misure di accompagnamento previste dal Sistema di protezione: il Progetto Hopeland prevede l'inserimento dei beneficiari nei corsi di alfabetizzazione e/o di lingua italiana realizzati dalla Caritas. Inoltre numerosi beneficiari sono iscritti ai corsi promossi dai Centri Territoriali Permanenti (CTP) per l'acquisizione di una maggiore competenza linguistica e per l'ottenimento del titolo di licenza media. Negli anni passati alcune donne hanno frequentato corsi di lingua italiana gestiti dall'Associazione Alma Terra;
- *assistenza sanitaria*. Tutti i beneficiari sono in possesso della *tessera sanitaria* e possono usufruire dei servizi sanitari pubblici. Nel corso di questi anni la collaborazione con le Asl del territorio non è stata sempre positiva, nonostante siano state emanate circolari che ribadiscono il diritto alle prestazioni sanitarie previste dal Sistema sanitario nazionale a favore dei RARU;
- *consulenza ed orientamento legale*. Gli operatori dello Sportello Rifugio, attraverso un costante lavoro di osservazione, seguono ogni beneficiario e valutano insieme a tutta l'*équipe* del progetto le varie fasi del singolo percorso attivando anche gli avvocati dell'ASGI per le attività di assistenza legale;
- *assistenza alle categorie vulnerabili*. Sono state realizzate delle attività a favore delle categorie più vulnerabili, in particolare è stata consolidata la storica *collaborazione con l'associazione Frantz Fanon* dove lavorano etnopsicologi ed etnopsichiatri per intervenire laddove sono emerse problematiche di disagio psicologico. L'avvio

di colloqui e psicoterapie individuali viene costantemente monitorato dagli operatori dell'Ufficio Stranieri e coinvolge anche gli educatori dei centri di accoglienza.

Lo Sportello Rifugio, inoltre, eroga i seguenti contributi:

- un abbonamento tranviario mensile per tutti;
- un importo settimanale pari a 30 € solo per le donne inserite nella casa di accoglienza e, ad ogni inizio mese, un *pocket money* di 70 € e 60 *ticket restaurant* (chi svolge un tirocinio formativo non riceve il *pocket money*);
- un importo straordinario pari a 50 € per il vitto e distribuzione *una tantum* di tessere telefoniche.

Le attività di integrazione

Accanto alle attività di tutela e di accoglienza il Progetto Hopeland realizza azioni di sostegno ed inserimento nel territorio e nella società.

Per quanto riguarda *l'integrazione lavorativa*, il progetto prevede una prima attività di supporto svolta sia dagli operatori dello Sportello Rifugiati che da quelli dell'Ufficio Stranieri finalizzata ad effettuare il bilancio di competenze e la redazione del *curriculum vitae*.

I percorsi di *formazione* vengono realizzati attraverso l'iscrizione dei beneficiari ai corsi dei Centri di Formazione Professionale (CFP) o di altri enti di formazione; generalmente la formazione avviene nei settori dell'edilizia, impianti elettrici, meccanica, ristorazione.

L'Ufficio Stranieri del Comune di Torino promuove tirocini formativi perlopiù in collaborazione con cooperative sociali, sindacati, associazioni di categoria e piccole imprese di Torino e provincia. L'*equipe* del progetto seleziona i tirocini formativi in base alle esigenze, alla formazione pregressa, alle attitudini e alla motivazione del singolo beneficiario. Per quanto riguarda le donne, alcuni tirocini hanno avuto esiti occupazionali nel settore della mediazione culturale, dell'artigianato, delle pulizie. Altre beneficiarie, invece, sono state inserite presso cooperative sociali di tipo B che si occupano dei servizi di manutenzione, raccolta rifiuti, etc. Gli uomini trovano generalmente un'occupazione nelle piccole imprese edili, metalmeccaniche e del settore alberghiero.

Le azioni di *orientamento al lavoro* vengono effettuate in collaborazione con il Centro per l'impiego di Via Bologna, e con diverse agenzie interinali della città (le principali sono: Adecco, Worknet, Sinergie, Star, Obiettivo Lavoro, Injob) o attraverso lo Sportello di orientamento al lavoro Apoliè. Nel corso del 2005, inoltre, il Progetto

ha beneficiato della collaborazione di due operatori del Consiglio Italiano per i Rifugiati – Cir che hanno supportato una decina di beneficiari segnalati dal responsabile del Progetto nel percorso della ricerca lavorativa.

Circa un anno fa è stato presentato il nuovo progetto “IN.TO.– Integra Torino”, all’interno dell’Iniziativa Comunitaria Equal e del Progetto nazionale IntegRARsi. Obiettivo di questo progetto è contrastare l’esclusione economica e sociale dei RARU sostenendone l’inserimento professionale e l’integrazione sociale sul territorio. Dopo una prima fase di mappatura delle risorse disponibili sul territorio, il Comune di Torino, previo bando pubblico, ha assegnato alla cooperativa Parella la gestione delle azioni di promozione di strategie che favoriscano l’accesso alla formazione per i RARU e la sperimentazione di servizi di inserimento lavorativo previste dal progetto per 40 beneficiari. Sempre nell’ambito di questo nuovo progetto è prevista anche una fondamentale *funzione di advocacy* finalizzata a dar voce ai RARU presenti sul territorio mediante la creazione di uno spazio di confronto e dibattito che funzioni da cassa di risonanza delle problematiche ancora aperte.

Per quanto riguarda gli interventi finalizzati all’*integrazione abitativa* sono stati promossi servizi di informazione, orientamento al mercato immobiliare per la ricerca di soluzioni abitative autonome sia mediante l’accompagnamento alle agenzie immobiliari sia in collaborazione con l’ufficio Lo.Ca.Re. del Comune di Torino che ha costituito fondi di garanzia in favore dei proprietari che accettano di affittare le case agli stranieri. È stata, inoltre, attivata la rete territoriale ed in particolare sono stati sollecitati gli uffici specifici della Provincia di Torino, affinché si studino soluzioni alloggiative coinvolgendo anche gli altri Comuni limitrofi.

Tra le attività di integrazione rientrano anche delle *misure premio* erogate dallo Sportello Rifugio sotto forma di aiuti economici per l’acquisto di mobili, per le spese di casa, per prendere la patente, per il passaporto, per l’iscrizione a corsi professionali. Queste misure variano in base alle richieste dei beneficiari e vengono di volta in volta valutate dall’*equipe* del Progetto.

Hopeland ha promosso misure volte all’*integrazione sociale* dei beneficiari che comprendono attività culturali e di sensibilizzazione rivolte alla cittadinanza quali: incontri formativi sulle tematiche dell’asilo rivolti agli studenti delle scuole superiori; esposizione di immagini fotografiche presso associazioni e centri culturali; organizzazione di attività artistiche presso la sede dello Sportello Rifugio; incontri pubbli-

ci in diverse occasioni (giornata internazionale del rifugiato, seminari del centro Interculturale della Città di Torino).

Il Centro Interculturale della Città di Torino, in collaborazione con l'Ufficio Stranieri ha organizzato una serie di incontri rivolti ai RARU presenti sul territorio, inerenti il tema della cittadinanza e dei diritti dal titolo "Conosco Torino".

Infine, il Progetto Hopeland fornisce informazioni e consulenza sui programmi di rimpatrio assistito su base volontaria in collaborazione con l'OIM.

Monitoraggio e valutazione

I *partner* del progetto Hopeland si incontrano periodicamente e di frequente per monitorare le attività in corso ed i percorsi dei singoli beneficiari; il progetto prevede poi un tavolo di supervisione con gli operatori del Centro Fanon per analizzare aspetti psicologici ed educativi dei singoli beneficiari.

Sinergie generate dal progetto

L'ufficio Stranieri del Comune di Torino promuove da cinque anni il *Tavolo Asilo* di confronto e progettazione con enti e associazioni del territorio che, a vario titolo, si occupano delle problematiche inerenti i richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria.

Il Tavolo, che si riunisce con cadenza mensile, coinvolge oltre all'Ufficio Stranieri del Comune di Torino, i partner di Hopeland (Cooperativa progetto Tenda, Cooperativa Il Riparo) ed altri soggetti del territorio. Fin dall'inizio hanno partecipato agli incontri la Chiesa Valdese, l'associazione La Tenda, la Caritas e gli assistenti sociali della Prefettura; successivamente, nel corso degli anni, a questi soggetti si sono aggiunti l'associazione Frantz Fanon, l'ASGI, la Croce Rossa Italiana, Amnesty International, il Sermig, Gruppo Abele, la Provincia di Torino e la Questura.

Oltre al coordinamento degli interventi di sostegno e all'individuazione degli elementi di criticità e delle possibili soluzioni, il tavolo ha lo scopo di definire strategie di intervento e di sensibilizzazione.

La rete locale torinese negli ultimi anni si è così rafforzata ed ha consentito una condivisione degli obiettivi e delle modalità operative tra i diversi operatori pubblici e privati impegnati a favore dei richiedenti asilo e rifugiati o di persone titolari di protezione umanitaria.

Nel corso della vita del Progetto si è rafforzata una proficua collaborazione con l'assistente sociale della Prefettura, con cui i contatti sono molto frequenti sia su singoli casi che sugli aspetti normativi del fenomeno.

3.5. Gli operatori

Dall'avvio del progetto Hopeland gli operatori hanno sempre partecipato agli incontri di formazione organizzati dal Servizio Centrale. Questi incontri di formazione sono serviti agli operatori per professionalizzarsi sia sulla gestione amministrativa del Sistema (metodologie operative, utilizzo della banca dati) che sulle tematiche centrali del lavoro di contatto con i richiedenti asilo e rifugiati (aspetti educativi, approfondimenti sulle donne vittime di tortura, etc.).

Nel 2005 i corsi di formazione organizzati dal Servizio Centrale si sono concentrati sui progetti di nuovo ingresso, ma gli operatori hanno organizzato percorsi di aggiornamento con la consulenza dell'ASGI, per quanto riguarda la formazione sugli sviluppi della normativa, e dell'associazione Fanon relativamente agli strumenti di assistenza psicologica.

La condivisione ed il trasferimento delle informazioni raccolte nel corso dei diversi percorsi di formazione ha permesso agli operatori impegnati a diverso titolo nel progetto di definire uno stesso linguaggio e delle modalità operative comuni, garantendo così una maggiore fluidità degli interventi.

3.6. I beneficiari

Tra il 2001 e il 2005 i posti in accoglienza finanziati nell'ambito del Progetto Hopeland sono passati da 30 a 65; nello stesso arco di tempo, i beneficiari accolti dal Sistema di protezione a Torino sono passati da 31 a 143, mentre coloro che hanno raggiunto una piena autonomia integrandosi nel territorio torinese o in altre province sono stati 10 nel 2002, 5 nel 2003, 11 nel 2004 e 20 nel 2005 (tab. 3).

Tab. 3 - Caratteristiche del Progetto Hopeland – Anni 2001-2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Posti finanziati	30	30	30	30	65
Beneficiari accolti	31	54	68	139	143
Beneficiari integrati	0	10	5	11	20

Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale

Nel corso del 2005, i beneficiari accolti nel progetto provenivano prevalentemente da cinque paesi: Nigeria, Repubblica Democratica del Congo, Liberia, Sierra Leone e Sudan.

Rispetto alle caratteristiche dei beneficiari accolti nel corso del 2005 si osserva che:

- *più della metà sono richiedenti asilo* (86, pari al 60%), 33 persone hanno un permesso umanitario, mentre 24 sono coloro che hanno ottenuto il riconoscimento dello *status* di rifugiato;
- *sono prevalentemente di sesso maschile*: 99 uomini pari al 69% contro 44 donne;
- *sono giovani*: infatti, il 62% non supera i 30 anni (7 sono minorenni, 30 hanno un'età compresa tra i 18 e i 25 anni e 52 hanno un'età compresa tra i 26 e i 30 anni); un terzo degli accolti invece ha tra più di trent'anni e meno di 40 ed il 7% ha più di quarant'anni (tab. 4).

Tali caratteristiche sono in linea con quelle rilevate dalla banca dati del Servizio Centrale per il totale dei beneficiari del Sistema.

Tab. 4 – I beneficiari del Progetto Hopeland – Anno 2005

Beneficiari	v.a.
<i>Genere</i>	
Maschi	99
Femmine	
<i>Permesso di soggiorno</i>	44
Protezione umanitaria	33
Richiedenti asilo	86
Rifugiati	24
<i>Classi d'età</i>	
0-17 anni	7
18-25 anni	30
26-30 anni	52
31-40 anni	44
41-99 anni	10
Totale	143

Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale

4. TREPUIZZI¹⁰

4.1. Il contesto

Trepuzzi è un Comune di dimensioni medio-piccole situato a pochi chilometri a nord di Lecce. Non avendo mai registrato emergenze specifiche sul fronte dell'asilo, il Comune non aveva mai sviluppato, prima dell'avvio del Progetto nel 2004, un sistema di politiche organiche direttamente rivolte a richiedenti asilo e rifugiati.

Nel caso di eventi specifici, legati a necessità di protezione o assistenza da parte di singoli o nuclei familiari in difficoltà, era il terzo settore ad intervenire, con le associazioni attive sul territorio che si facevano volontariamente carico delle persone in difficoltà attraverso l'attivazione di micro-progetti concordati con gli Enti locali.

Per il Comune di Trepuzzi l'ingresso nel Sistema di protezione ha rappresentato il primo proficuo avvicinamento alla tematica dell'asilo, che ha prodotto una graduale presa di coscienza nonché ha determinato ulteriori sviluppi in termini di interesse per la difesa generale dei diritti degli immigrati, oltre che dei richiedenti asilo e rifugiati: è recente la proposta di istituire una Consulta che rappresenti le istanze dei cittadini stranieri a livello comunale.

4.2. Ingresso nel Sistema di protezione e nascita del Progetto

L'ingresso del Comune di Trepuzzi nel Sistema di protezione avviene nel 2004 con l'accesso ai finanziamenti otto per mille attraverso il bando ANCI.

Il Progetto Refuge si pone l'obiettivo di creare sinergie tra organismi del terzo settore, soggetti istituzionali e del mondo del lavoro sul territorio di Trepuzzi al fine di poter non solo accogliere ma prendere in carico nella loro totalità e complessità 15 persone tra richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria, durante tutto il loro percorso di inserimento nel tessuto sociale del nostro paese.

Un ruolo determinante nell'ingresso di Trepuzzi nel Sistema è stato giocato dall'ARCI. L'ARCI, infatti, associazione dall'identità forte e radicata, con una consolidata esperienza nei progetti a favore dei cittadini stranieri in generale, coglie per prima l'importanza dell'occasione

¹⁰ Il caso di studio è stato realizzato grazie alla collaborazione di Anna Caputo – Responsabile per l'ARCI territoriale di Lecce del progetto Refuge e di Giuseppe Barrotta – Dirigente Servizi Finanziari del Comune di Trepuzzi e referente comunale per il Progetto Refuge.

offerta agli Enti locali dall'adesione al Sistema di protezione: vi scorge una chiara opportunità sul piano dell'espressione di *solidarietà* e vicinanza nei confronti dei più bisognosi ma anche sul piano *economico*, in quanto permette di superare un poco efficace approccio occasionale alla problematica; non ultima è la valutazione di tipo *strategico*, che prospetta la possibilità di uscire dall'isolamento nel quale spesso il terzo settore si trova ad operare e di instaurare un rapporto più stabile e duraturo con l'Ente locale.

È quindi l'associazione a redigere una prima versione del Progetto e a sottoporla all'attenzione dell'amministrazione del Comune di Trepuzzi, riscontrando piena disponibilità nel volersi prendere carico della responsabilità del Progetto in qualità di ente titolare e, allo stesso tempo, garanzia di partecipazione e assistenza nella gestione dei servizi previsti.

Il Comune di Trepuzzi ha saputo cogliere l'occasione di potersi impegnare su un fronte rimasto fino a quel momento scoperto, facendo affidamento sulle capacità e le competenze che l'ARCI negli anni aveva saputo dimostrare, ed affidando proprio a questo ente gestore la realizzazione e la cura dei servizi.

4.3. Gli Enti coinvolti

L'ente titolare: il Comune di Trepuzzi

La spinta iniziale e decisiva per l'ingresso del Comune di Trepuzzi nel Sistema di protezione è, come già anticipato, giunta nel 2004 dall'ARCI, che, nella persona del suo coordinatore, inizia a studiare la fattibilità di un progetto SPRAR sul territorio ed informa l'Ente locale della possibilità di inserirsi nella rete nazionale tramite il bando indetto dall'ANCI.

La motivazione all'ingresso risiede soprattutto nella volontà dell'amministrazione comunale di avviare, avvalendosi di fondi otto per mille Irpef, una nuova esperienza in un settore di assistenza che fino a quel momento non era stato mai intrapreso nell'ambito delle politiche sociali comunali.

Sin dall'avvio del Progetto, l'amministrazione comunale si rende partecipe il più possibile della conduzione quotidiana di Refuge, nonostante la delega nella gestione dei servizi formalizzata da *apposita Convenzione* con l'ARCI.

In particolare la collaborazione si sostanzia attraverso:

- erogazione di *corsi di formazione*. Il Comune ha attivato dei corsi di formazione rivolti esclusivamente ai beneficiari del progetto;

- messa a disposizione di *strutture e servizi comunali* per qualsiasi evenienza ed esigenza;
- *cofinanziamento in denaro*. Al Comune spetta il pagamento di tutte le utenze, sia degli immobili di accoglienza che dell'ufficio messo a disposizione del progetto Refuge;
- *accompagnamenti*. Un pulmino messo a disposizione dal Comune accompagna gli ospiti alla ASL per le visite e le analisi o, in casi di interventi sanitari al di fuori del territorio comunale, come eventuali *day hospital* e ricoveri, presso l'ospedale di Lecce; lo scuolabus del Comune accompagna e va a riprendere gli ospiti iscritti a corsi presso gli istituti professionali di Lecce.

Il Comune in quanto *ente titolare* e, quindi, *responsabile* di Refuge, si trova anche a svolgere la fondamentale funzione di *garante finanziario* con l'esterno. Come già accennato, i progetti devono spesso affrontare il grave problema dell'incertezza sui tempi di accreditamento dei fondi assegnati e questo pone l'esigenza di una mediazione con i fornitori da parte di un soggetto istituzionale e credibile: l'amministrazione comunale si impegna a garantire che la copertura dei debiti venga onorata e ad anticipare, nei casi di maggiore pressione da parte dei creditori, parte dei fondi per far fronte alle richieste più impellenti.

Per qualsiasi esigenza il primo punto di riferimento è rappresentato dal referente comunale, persona incaricata dall'amministrazione di Trepuzzi di seguire il progetto nell'assistenza di tutti i giorni e dal punto di vista della rendicontazione. Tramite il proprio referente, l'amministrazione comunale segue il Progetto manifestando grande disponibilità verso tutte le richieste e le necessità provenienti sia delle persone in accoglienza che degli operatori. Ciò avviene sia rispetto alle emergenze quotidiane e apparentemente di più facile risoluzione – come l'esigenza di far intervenire operai incaricati dal Comune per riparazioni nelle strutture di accoglienza – sia rispetto alle questioni più sostanziali, come l'ideazione di un sistema per anticipare dei fondi per il progetto, in una situazione di difficoltà nella liquidità di cassa del Comune stesso.

Oltre al responsabile comunale stabilmente coinvolto nel progetto, su specifiche necessità viene attivato anche altro *personale interno* al Comune: gli assistenti sociali, pur se pochi e molto impegnati su altri problemi, si sono resi disponibili, ad esempio, alla stesura delle relazioni finalizzate all'inserimento negli asili nido dei bambini accolti.

Oltre a quanto detto, occorre sottolineare che non sono mancate occasioni in cui l'amministrazione comunale abbia dimostrato viva *partecipazione, attenzione e sensibilità* nei confronti di Refuge, anche prendendo parte ed intervenendo con proprie autorità e rappresentanti

ad avvenimenti e ricorrenze legate al progetto o alla vita delle singole persone ospitate.

Per una più agevole e funzionale gestione di Refuge è stato inoltre aperto, nella sede del Municipio, un *ufficio del progetto*, dotato di computer, telefono e fax forniti dal Comune, e di due postazioni per gli operatori dell'ARCI.

È stato successivamente avviato, presso la sede dell'ufficio e sempre nell'ambito del progetto Refuge, uno *sportello di informazione, consulenza legale e accompagnamento sociale per immigrati* gratuito ed aperto a tutta la popolazione. Tale servizio, gestito dall'ARCI in collaborazione con il CIR (che, grazie ad un accordo informale, ha messo a disposizione la consulenza di un proprio legale) si è posto come punto di riferimento e risorsa a disposizione di tutta la zona del Nord Salento, *rappresentando un valore aggiunto al progetto Refuge ed un arricchimento per il territorio*.

L'amministrazione comunale inoltre promuove e partecipa attivamente all'organizzazione di *interventi sul territorio* a carattere multi-culturale e finalizzati alla conoscenza ed alla sensibilizzazione dei cittadini sulla realtà dei RARU e sul Progetto. La risposta a queste iniziative, svolte di concerto con l'ente gestore ed altre realtà associative ed enti sensibili alla tematica dell'asilo, è stata di grande apertura e coinvolgimento da parte del territorio, ed ha portato all'instaurarsi di notevoli dinamiche di interazione tra gli ospiti di Refuge e la cittadinanza di Trepuzzi.

Il ruolo dell'amministrazione comunale si rivela imprescindibile anche nel processo di attivazione di contatti e stipula di accordi con enti che possono risultare utili ai fini del conseguimento degli obiettivi di integrazione che si prefigge Refuge. Intervendendo in qualità di figura istituzionale, il Comune fa da *apripista e da garante per le convenzioni* con enti istituzionali di una certa dimensione come le ASL o le scuole, prospettando la stipula di accordi col Comune stesso piuttosto che con l'ente gestore.

L'ente gestore: ARCI Territoriale di Lecce

L'ARCI– Nuova Associazione Territoriale di Lecce nasce negli anni '70 al fine di perseguire gli scopi di promozione e partecipazione sociale propri di un'associazione costituita a livello nazionale nel 1957 per far fronte alle più profonde aspirazioni civili e culturali dei cittadini.

Nei 50 circoli ARCI presenti in tutta la provincia salentina si sviluppano iniziative culturali e ricreative in sintonia con i valori originari del

patrimonio associativo: la solidarietà, lo scambio e la sperimentazione culturale, la partecipazione attiva e consapevole alla vita democratica.

In questo clima si intraprendono inoltre iniziative e progetti incentrati sulla lotta all'esclusione sociale, al disagio giovanile, al razzismo, andando incontro anche alle esigenze delle nuove categorie sociali in difficoltà che sono rappresentate, a partire dagli anni '90, anche dagli immigrati.

Il lavoro sulla promozione dei diritti degli immigrati ed in particolare dei richiedenti asilo ha portato più volte l'associazione ad occuparsi delle persone trattenute nei Centri di prima accoglienza o di permanenza temporanea, supportandole con il proprio personale medico e legale.

Il coinvolgimento dell'associazione ad un livello decisionale, oltre che operativo, in riferimento alla tematica dell'immigrazione è assicurato dalla partecipazione al Consiglio territoriale per l'immigrazione, indetto dalla Prefettura di Lecce e convocato periodicamente, ed alla Consulta provinciale per l'immigrazione.

La possibilità di entrare in una rete organica, organizzata e garantita dal punto di vista delle risorse finanziarie come quella SPRAR si rivela una grande occasione per l'ARCI regionale, colta grazie all'interesse ed alla disponibilità di alcuni Comuni pugliesi, come Foggia, Barletta, Bari, Bitonto, S. Pietro Vernotico e Trepuzzi (gli ultimi due gestiti proprio dalla sezione territoriale di Lecce) ad entrare nel Sistema.

Lo scopo ultimo delle risorse e dei servizi messi a disposizione delle persone che beneficiano dei progetti è quello di creare una serie di ammortizzatori che rendano il più agevole possibile l'ingresso nella società italiana, attenuando le criticità che accompagnano l'incontro tra culture ed esigenze diverse. Per questo l'ARCI, nell'ambito del progetto Refuge, ha improntato il rapporto con i beneficiari, di comune accordo con l'ente titolare, alla *massima disponibilità ma anche alla massima chiarezza e fermezza sulle regole* che devono essere rispettate per poter rimanere all'interno del Sistema di protezione, così come prevedono le Linee Guida dei progetti SPRAR. Regole che vengono riportate nel *Contratto d'accoglienza* e nel *Regolamento interno* al Progetto, che tutti i beneficiari vengono invitati a leggere e firmare al momento del loro ingresso.

Proprio per l'impronta chiara e riconoscibile su tutto quello che intraprende, l'ARCI preferisce avere in delega, dall'ente titolare, la realizzazione e la conduzione dei servizi. In questo gli operatori del Progetto sostengono di essere *significativamente e sufficientemente supportati dal Servizio Centrale*, con il quale si rapportano quotidianamente, sottoponendo quesiti strettamente inerenti alle modalità di gestione

dei servizi, all'interazione tra gli ospiti, alla rendicontazione, ai casi particolarmente difficili da affrontare.

4.4. La strutturazione del Progetto

Refuge si presenta come un progetto per categorie ordinarie ma destina parte dei suoi posti in accoglienza a categorie vulnerabili, in particolare nuclei monoparentali (ha ospitato donne in gravidanza o con figli minorenni).

Sin dal suo avvio il Progetto Refuge ha suscitato sul territorio di Trepuzzi un grande interesse e proficue collaborazioni con altre realtà: in una prima fase di attività la Caritas ha messo a disposizione il pulmino per le gite al mare e ha sopperito alle iniziali esigenze di beni di prima necessità o di vestiario degli ospiti; con il Centro di Aiuto alla Vita – C.A.V – si è da subito stabilita una serie di protocolli d'intesa; l'interessamento da parte di tutto il territorio ha portato anche all'immediata concretizzazione di occasioni e momenti di aggregazione tra i ragazzi e la popolazione di Trepuzzi (squadre calcistiche interculturali, iniziative AGESCI, Scout) che con il tempo sono andate consolidandosi ed arricchendosi.

L'iter dell'accoglienza

Le persone che entrano in accoglienza presso le strutture di Trepuzzi seguono un *iter* ben preciso. I potenziali beneficiari vengono accolti con un *colloquio di ingresso* finalizzato ad informare su obiettivi e modalità di accoglienza, nonché sulle caratteristiche del Sistema di protezione di cui entrano a far parte aderendo al progetto. Gli operatori sono tenuti ad esporre le norme e le condizioni di permanenza e a presentare il *Regolamento* ed il *Contratto di accoglienza* che tutti gli accolti devono sottoscrivere.

Vengono inoltre illustrati il ruolo degli operatori e le attività offerte (alfabetizzazione, formazione professionale, tirocini) alle quali tutti gli ospiti sono tenuti a partecipare, per poter beneficiare dell'insieme dei servizi offerti dal Progetto.

Nella fase iniziale di inserimento, fino al momento in cui l'ospite non è in grado di orientarsi autonomamente tra i servizi del territorio e di provvedere alle proprie esigenze, il progetto dà la possibilità di usufruire di una mensa a domicilio organizzata dal Comune e della fornitura di beni di prima necessità.

Il percorso individualizzato di integrazione viene gradualmente elaborato attraverso colloqui tra gli operatori e la persona accolta, tenendo

in massima considerazione le attitudini, esigenze e difficoltà che ogni singolo può presentare.

Dopo l'uscita dal progetto gli operatori sono soliti mantenere contatti con le persone che sono state ospitate da Refuge, anche con quelle che decidono di spostarsi in altre zone d'Italia.

Attività di accoglienza

Le strutture in cui vengono accolti i beneficiari del Sistema di protezione constano di tre appartamenti: uno riservato alle famiglie, uno per soli uomini, uno per donne sole con prole, con cinque posti letto ciascuno, provvisti di cucina, servizi igienici, camere da letto e spazi destinati alla socializzazione, in modo tale da garantire sia la *privacy* sia la possibilità di incontro e di scambio tra i beneficiari.

Le strutture di accoglienza si trovano nel centro di Trepuzzi e assicurano ai beneficiari la piena partecipazione alla vita sociale e un facile accesso ai servizi del territorio.

Il vitto viene garantito grazie ad una convenzione con un supermercato della zona ed alla consegna, a ciascun ospite, di buoni settimanali per la spesa, che consentono una scelta personalizzata dei *menu* in base a gusti ed usanze. È inoltre previsto un contributo settimanale per le spese personali.

Compito specifico dei progetti è *garantire l'accesso ai servizi erogati sul territorio* in riferimento a sanità, scuola, alfabetizzazione, orientamento legale.

Per quanto riguarda l'aspetto legato alla *salute* ed alla *sanità*, tutti gli ospiti vengono iscritti al Servizio Sanitario Nazionale e possono accedere alle strutture sanitarie pubbliche, alle prestazioni d'urgenza, al pronto soccorso, ai ricoveri, ai consultori. In particolare, con il consultorio di Trepuzzi è stato stipulato un *Protocollo d'intesa* che prevede l'erogazione di alcune prestazioni a titolo gratuito per gli accolti, come visite ginecologiche, consulenze e vaccinazioni per adulti e minori.

Anche con le ASL dei paesi vicino Trepuzzi il progetto Refuge ha stabilito un *accordo* che prevede *corsie preferenziali* per ottenere e rinnovare i libretti sanitari degli ospiti.

Inoltre due medici di base, i *medici di riferimento del progetto*, sono stati oggetto di informazione sulle particolari condizioni di salute e psicologiche che possono riguardare i richiedenti asilo ed i rifugiati.

Proprio per il peso rilevante che spesso assume la componente psicologica nel determinare le particolari vulnerabilità dei RARU, è stato ritenuto opportuno coinvolgere nel progetto una *psicologa*, per la quale

si sta promuovendo una formazione sempre più specialistica e prope-deutica all'assistenza dei beneficiari di Refuge.

Nel tentativo di realizzare servizi più mirati per la cura delle malattie e dei disturbi specifici di richiedenti asilo e immigrati, si era anche tentato di costituire, in accordo con la ASL, un *Poliambulatorio* nel quale fosse presente uno specialista nelle patologie diffuse tra i beneficiari del Progetto. La procedura di formalizzazione dell'accordo si è però interrotta dopo un lungo periodo di trattative. I coordinatori del progetto Refuge segnalano il ritardo in cui ancora versa su questo fronte la Regione Puglia rispetto ad altre zone del paese.

In mancanza del Poliambulatorio, la soluzione che si è adottata è stata quella di fare affidamento sulla personale disponibilità del medico che era stato contattato per l'istituzione dell'ambulatorio stesso, il quale, oltre a seguire in maniera specialistica i casi particolari e non curabili attraverso il medico di base, è diventato un punto di riferimento importante per accedere ai vari reparti dell'ospedale di Lecce.

Nei casi più gravi e complicati, quali quelli legati alle vittime di tortura si è fatto ricorso alla consulenza del CIR, contattando il progetto VI.TO. a Roma¹¹.

Per quanto riguarda l'accesso alla *scuola dell'obbligo* per i minori, è stato stipulato un *Protocollo d'intesa* con la scuola elementare statale di Trepuzzi, che ha provveduto all'attivazione di percorsi di mediazione culturale e all'attuazione di progetti finalizzati alla sensibilizzazione ed alla conoscenza per tutti di culture diverse.

Per garantire l'*alfabetizzazione* e la frequenza a *corsi di lingua italiana* adeguati al livello di conoscenza di ciascun ospite, si è consolidato negli anni il rapporto con i Centri Territoriali Permanenti per l'educazione degli adulti presenti sul territorio come la Scuola Media statale "Dante Alighieri" di Lecce, con i quali si sono stipulati dei *Protocolli d'intesa*.

Al fine di assicurare un approccio allo studio della lingua italiana che inizi il prima possibile, gli operatori di Refuge provvedono, nel caso in cui l'ingresso nel Progetto di una o più persone avvenga in un periodo in cui le lezioni dei CTP sono sospese, ad iniziare dei corsi di lingua italiana per i nuovi ospiti.

Il servizio di *orientamento legale* accompagna il percorso di ogni singolo ospite dall'inizio sino al conseguimento della piena autonomia.

¹¹ Dal 1996 il CIR gestisce il progetto VI.TO. – Accoglienza e Cura delle Vittime di Tortura. Dal 2002, grazie alla firma di un Protocollo di intesa tra il CIR e l'Azienda Ospedaliera San Giovanni – Addolorata di Roma, si è instaurata una proficua collaborazione per l'assistenza, la cura e la ricerca clinica in favore dei rifugiati sopravvissuti ad esperienze di tortura e violenza.

Vengono garantite informazione e assistenza nel disbrigo delle pratiche amministrative e legali attraverso percorsi di accompagnamento individualizzati. Per i richiedenti asilo si offrono assistenza per la ricostruzione delle memorie personali e per il reperimento e traduzione di documenti utili ai fini del riconoscimento dello *status*; gli ospiti vengono inoltre accompagnati all'udienza con la Commissione e supportati, in alcuni casi, nell'eventuale richiesta di riesame o nella procedura di ricorso contro il diniego dello *status*. Per tutti gli ospiti si provvede, tra le altre cose, ad una adeguata informazione in riferimento ai diritti e doveri nei confronti dello Stato, all'accompagnamento durante la procedura di rinnovo del permesso di soggiorno, all'orientamento sulle modalità di reperimento o conversione dei titoli di studio.

Per facilitare e velocizzare i percorsi degli accolti, negli anni si sono cercate occasioni di confronto con le autorità, tra le quali, ad esempio, la Questura di Lecce, che è stata sollecitata sulla questione dei tempi eccessivamente lunghi per il rilascio ed il rinnovo dei permessi di soggiorno.

I momenti di confronto con gli attori, istituzionali e non, della zona, indipendentemente dall'esito ottenuto, hanno senza dubbio portato ad un risultato positivo in termini di arricchimento del territorio sul fronte dell'aggiornamento e della diffusione delle informazioni.

Gli operatori e referenti di Refuge dichiarano di aver riscontrato una buona propensione all'ascolto e all'apertura da parte delle strutture sanitarie, scolastiche, formative con le quali sono entrati in contatto per esigenze legate al progetto, pur individuando, in molti casi, una sostanziale disinformazione sui diritti, doveri, procedure relative all'inserimento in Italia dei richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria.

Un'ulteriore risorsa a disposizione dei beneficiari, è rappresentata dalla disponibilità di un avvocato del CIR che collabora con l'ARCI Territoriale: oltre ad operare presso lo sportello di Trepuzzi, egli fornisce la propria consulenza ed esperienza pluriennale (da anni gestisce la parte legale anche dello sportello per gli immigrati del Comune di Lecce) a tutti gli ospiti del progetto Refuge.

Attività di integrazione

Requisito indispensabile per i progetti del Sistema di protezione è quello di riuscire ad elaborare un *piano individualizzato* che rispetti, per quanto possibile, le aspirazioni e le inclinazioni personali degli accolti e che valorizzi le esperienze, competenze e conoscenze maturate nel Paese d'origine o, comunque, nel periodo antecedente all'ingresso in accoglienza.

Su questo fronte il progetto Refuge, pur nella relativa limitatezza delle risorse che il territorio mette a disposizione, ha saputo dimostrarsi valido, riuscendo a creare la possibilità di scelta tra una gamma di percorsi formativi abbastanza ampia e variegata e, comunque, rispondente il più possibile alla domanda di lavoro espressa dal territorio.

Rappresentanti dei Sindacati sono stati coinvolti nella ricerca di percorsi lavorativi e formativi adeguati alle capacità degli ospiti, ed hanno offerto anche la propria disponibilità a spiegare i meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro italiano e le possibili forme contrattuali. Anche con associazioni di categoria (Confesercenti, C.N.A. – Confederazione nazionale artigiano, C.I.A. – Confederazione italiana agricoltori) sono stati stipulati, durante il primo anno, alcuni accordi, poi tacitamente confermati, per garantire un adeguato *orientamento* al mercato del lavoro e della formazione.

Gli operatori Refuge concentrano la propria attenzione sulla ricerca di occasioni di lavoro ma, *in primis*, di formazione professionale il più possibile mirate per ogni singola persona.

Protocolli d'intesa si sono stabiliti proprio sul fronte della formazione con l'Istituto Tecnico per le Attività Sociali Grazia Deledda e l'Istituto Tecnico Commerciale Agrario di Lecce. L'ITAS realizza progetti mirati per la formazione dei richiedenti asilo; tra i corsi frequentati dagli ospiti, un corso di informatica ed uno sull'impresa al femminile. Presso l'istituto ITCA si sono invece svolti corsi professionalizzanti per meccanico e tornitore, frequentati dai ragazzi più giovani che miravano ad ottenere qualifiche da poter spendere immediatamente sul mercato del lavoro.

La scuola media statale Dante Alighieri, oltre ai corsi di lingua italiana, ha realizzato corsi per il conseguimento della licenza elementare, media e per la specializzazione informatica.

Il Comune stesso, come già ricordato, ha provveduto all'organizzazione di corsi professionali, come il corso di potatore e giardiniere o per la costruzione ed il restauro di muretti a secco, molto diffusi nel territorio salentino.

I corsi di formazione frequentati dalle persone in accoglienza hanno, in alcuni casi, avuto l'ulteriore valenza di *facilitare l'incontro e l'integrazione con la popolazione locale*, essendo aperti sia agli italiani che agli stranieri.

Di fondamentale importanza si sono rivelati anche i *tirocini formativi* presso le aziende locali, che hanno risposto in maniera eccezionale alle richieste del progetto Refuge. Il Comune si è posto come garante e mediatore, facendo comprendere agli interessati che si trattava di una iniziativa seria e ben strutturata.

L'ingresso nel mercato del lavoro viene ulteriormente agevolato dai servizi di assistenza alla stesura del *curriculum vitae* e del bilancio di competenze, oltre che dall'iscrizione agli uffici territoriali per il lavoro.

Un'altra questione di fondamentale importanza affrontata dagli operatori del progetto è quella relativa al *riconoscimento dei titoli di studio conseguiti nel Paese d'origine*. Infatti, alcuni beneficiari sono in possesso di un diploma o di una laurea che, però, è estremamente difficile venga riconosciuta nel nostro Paese, con la conseguente difficoltà di assicurare un inserimento lavorativo adeguato al tipo di professionalità e formazione. Grazie alla sensibilità e disponibilità del preside dell'ITAS G. Deledda è stato possibile stipulare un *Protocollo d'intesa* che prevede la possibilità, per i beneficiari con un percorso scolastico facilmente rilevabile da un'indagine documentale o culturale, di frequentare le lezioni dell'istituto, stilando un piano di studi compatibile con il percorso scolastico pregresso, e di sostenere gli esami di ammissione all'esame di maturità, da affrontare successivamente come privatisti. In questo modo si cerca di sopperire all'impossibilità di avere a breve il riconoscimento del titolo di studio.

La *completa autonomia abitativa* è un ulteriore presupposto imprescindibile per il raggiungimento della piena integrazione sociale di ogni singolo o nucleo familiare ospitato. Refuge mette a disposizione delle persone accolte gli *strumenti necessari* per potersi rendere indipendenti e trovare una sistemazione abitativa autonoma e dignitosa. In primo luogo si lavora, nel periodo di assistenza nel progetto, sulla responsabilizzazione nell'uso e gestione della casa e sul consumo parsimonioso delle risorse, promuovendo un *approccio consapevole all'abitare*, utile al beneficiario sia dentro che fuori dal progetto.

Per la ricerca di soluzioni autonome si fa ricorso alle agenzie immobiliari del luogo ed alle liste di assegnazione degli immobili IACP. Quando viene individuato un immobile, se necessario, si garantisce un supporto economico da parte del Progetto nella prima fase di autonomia abitativa del beneficiario fuoriuscito, con contributi-alloggio per far fronte agli affitti.

Interessante è poi la proposta, su cui vari attori locali, tra cui Provincia e Regione, si stanno da tempo confrontando ed attivando, della costituzione di un'*Agenzia sociale per la casa*¹², che possa porsi come

¹² Nell'ambito del progetto europeo Integ.r.a. – Integrazione richiedenti asilo, alcuni fra i *partner* hanno iniziato a lavorare sulla modellizzazione e sperimentazione di questo organismo innovativo in grado di prendere in carico, uscendo da un'ottica prettamente emergenziale, la gestione della problematica abitativa per gli immigrati, i rifugiati e, più in generale, le fasce deboli della popolazione. L'eventuale istituzione di una Agenzia per la casa nel territorio salentino si inserirebbe, quindi, in una linea di sperimentazione già avviata.

punto di riferimento per le esigenze dei soggetti più deboli sia dal punto di vista economico che dal punto di vista sociale.

L'orientamento ed inserimento sociale dei beneficiari sono condizionati anche dalla possibilità di garantire loro *momenti ricreativi e di socializzazione*: sono stati a tal fine stipulati *Protocolli d'intesa* con AGESCI, C.A.V.– Centro di Aiuto alla Vita, ARCI circolo Trepuzzi, Associazione sportiva dilettantistica Trepuzzi.

Per i minori si è provveduto all'inserimento nel doposcuola attivato dal Comune ed in gruppi di animazione parrocchiale. Alcuni adulti sono stati inseriti in gruppi socialmente impegnati sul territorio come quello che fa capo alla Caritas.

Non si deve tuttavia trascurare la considerazione che l'opportunità che ogni utente ha di integrarsi sul territorio è strettamente collegata anche alla possibilità ed alla capacità che egli ha di *affrontare e superare il proprio vissuto a volte estremamente difficile e traumatico*.

Il Progetto Refuge ha sperimentato *modalità innovative di sostegno individualizzato* per gli ospiti con maggiori difficoltà, avvalendosi delle competenze e dell'esperienza sul campo di una professionista specializzata nel lavoro con minori e adulti con problemi di relazione. Si è avviato così un *corso di pittura creativa*, al quale sono stati invitati a partecipare tutti gli ospiti, che ha visto porre al centro dell'attenzione l'individualità e le specificità dei percorsi di vita di ciascuno. L'originalità del mezzo espressivo pittorico è stata molto apprezzata dalle persone accolte, per questo si è deciso di sperimentare ulteriori mezzi, quali la *drammatizzazione* e la *musica*, in grado di facilitare l'esternazione, primo passo verso il difficile superamento dei traumi e l'acquisizione dell'autostima.

Le numerose iniziative di sensibilizzazione presso le scuole, di informazione (anche grazie ad un *Protocollo d'intesa* con l'Università di Lecce) e le conferenze stampa organizzate in momenti importanti dell'anno, quali la Giornata del Rifugiato o la presentazione del Progetto, hanno avuto un'apprezzabile eco sui *media* locali e provinciali e notevole partecipazione da parte della popolazione di Trepuzzi.

Con lo stesso coinvolgimento i cittadini trepuzzini hanno preso parte ad alcune serate a tema, curate dagli ospiti del Progetto, con distribuzione di materiale informativo, momenti musicali e gastronomia.

Naturalmente c'è stato anche a Trepuzzi un fisiologico momento di assestamento, che ha visto la popolazione reagire non bene all'avvio del Progetto Refuge, arrivando a manifestare la propria disapprovazione anche alle autorità comunali. Le proteste si sono, però, presto spente grazie al processo di sensibilizzazione e di informazione subito

intrapreso dal Comune e dall'ARCI, volto a far comprendere come l'avvio del Progetto avesse finalità condivise a livello nazionale ed europeo e non comportasse alcuna sottrazione di risorse per la popolazione locale.

Il clima creato dagli operatori intorno al Progetto ed agli ospiti era, inoltre, estremamente positivo e questo ha reso possibile una grande apertura e disponibilità fatta anche di interventi, da parte dei cittadini, non richiesti e non dovuti, come l'aiuto per l'arredamento delle case, la condivisione e lo scambio culturale nella preparazione di piatti tipici, la partecipazione a feste di compleanno o ad altre ricorrenze.

Tra i *punti di forza* del progetto Refuge c'è proprio il fatto di aver sede in un piccolo centro nel quale è più facile che i cittadini siano coinvolti e partecipino alla vita collettiva; quindi un approccio positivo rispetto ai beneficiari del progetto si traduce, con maggiore probabilità qui che in altre realtà territoriali, in forme di partecipazione solidaristica. Si è così formata una *rete spontanea di scambio*.

Monitoraggio e valutazione

Il *modus operandi* che il progetto Refuge è nel tempo riuscito ad impostare, è anche frutto di un lavoro continuo di *monitoraggio e valutazione* interni.

I responsabili di Refuge hanno ritenuto indispensabile, infatti, avviare un processo di supervisione del lavoro svolto, soprattutto alla luce del fatto che la continua interazione, da parte degli operatori, con persone particolarmente fragili e portatrici di faticosi trascorsi, potrebbe essere destabilizzante e, alla lunga, andare ad incidere sulla capacità di operare in maniera professionale e, per quanto possibile, distaccata.

Per questo motivo è stato incaricato uno psicologo, che è anche il responsabile della banca dati, di ascoltare singolarmente operatori e beneficiari e di organizzare ogni 15 giorni incontri collettivi con tutti gli interessati, al fine di far emergere eventuali criticità relative ai singoli o interne al gruppo, limiti, obiettivi raggiunti e nuove esigenze eventualmente da sottoporre all'esame del referente comunale.

Sinergie generate dal Progetto

Per motivi facilmente comprensibili si è ritenuto opportuno cercare, nell'interesse dei beneficiari di Refuge, forme di intesa e collaborazione con la *Questura* e la *Prefettura*, anche se spesso solo informali; i contatti con la Questura di Lecce, ad esempio, sono particolarmente

assidui in riferimento ai problemi legati ai tempi eccessivamente lunghi per il rilascio ed il rinnovo dei permessi di soggiorno, riuscendo a concordare percorsi più brevi per i colloqui e gli incontri.

Gli impegni con la Prefettura vertono maggiormente sul confronto a proposito di problemi, risorse utilizzabili, ricerca di soluzioni stabili e durature a favore dei RARU.

Con entrambe, comunque, si è cercato di stabilire delle modalità operative tali da consentire procedure più snelle ed un più rapido disbrigo delle pratiche quotidiane relative ai richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria accolti.

Per quanto riguarda *Regione e Provincia* le modalità di interazione non sono strutturate né formalizzate: gli enti accordano la propria disponibilità nei confronti del progetto Refuge, per l'avvio di corsi di formazione per i RARU¹³, per l'organizzazione di incontri o conferenze di sensibilizzazione del territorio o per lavori incentrati su tematiche di interesse come i diritti di cittadinanza; le azioni realmente attuate finora, tuttavia, non risultano di grande incisività all'interno dell'economia complessiva del progetto.

Altre sinergie di cui si avvale in maniera diretta Refuge sono date dai quotidiani confronti e scambi di esperienze, opinioni, buone prassi con gli altri progetti SPRAR, in particolare quelli gestiti dall'ARCI nella regione Puglia. Più che come un coordinamento regionale tra i progetti, questo si mostra come un canale di comunicazione privilegiato che l'ente gestore mantiene aperto con i propri omologhi operanti sul territorio.

I contatti, tuttavia, non si limitano solamente alle esperienze gestite dall'ARCI: negli anni, particolari esigenze di cura e protezione di beneficiari problematici e vulnerabili più degli altri hanno portato Refuge ad essere contattato o a contattare operatori o referenti attivi nella rete SPRAR che avessero maggiore esperienza, che avessero già affrontato e risolto problematiche simili o che gestissero un progetto con caratteristiche tali da poter risultare utile per le specifiche necessità del momento.

La comunicazione tra i progetti avviene, inoltre, in occasione degli ordinari trasferimenti di beneficiari in base all'assegnazione sui vari territori e a tutte le questioni logistiche ad essi collegate (spese di viaggio, accompagnamenti etc...).

¹³ La Regione sta organizzando un corso per mediatori culturali che riserva il 40% dei posti a stranieri: si progetta di far partecipare anche una delle beneficiarie ospitate dal progetto.

Le collaborazioni sono, quindi, all'ordine del giorno e, almeno per quanto concerne Refuge, non si limitano a singoli momenti nella vita del Progetto, ma creano un rapporto privilegiato che tende a consolidarsi nel tempo, anche grazie ai periodici incontri tra operatori e referenti dei diversi progetti durante i corsi di formazione organizzati dal Servizio Centrale.

4.5. Gli operatori

Uno dei meriti principali del progetto Refuge è quello di essere riuscito a creare un'*equipe* adeguata e di averla formata e motivata.

Oltre al referente comunale, c'è un gruppo di *operatori che fanno capo all'ente gestore e che sono coinvolti in maniera stabile sul progetto*: il coordinatore-responsabile; un legale; un operatore sociale; un mediatore culturale; il responsabile della banca dati, che è laureato in psicologia ed ha maturato una lunga esperienza nel campo delle politiche sociali.

Attorno al progetto ruotano, poi, una serie di *consulenti* con professionalità varie ed adeguate alle esigenze che possono di volta in volta presentarsi.

Tutte le figure professionali sono state utili per creare significative interazioni con l'altro, sia tra gli accolti e gli operatori che tra gli accolti stessi. A tal fine si è tratto grande giovamento dal coinvolgimento di alcuni volontari del *Servizio civile*, che hanno stretto anche rapporti d'amicizia con i beneficiari e svolgono un'opera di tutoraggio sulle singole persone, e di diversi *tirocinanti* dell'Università di Lecce, con la quale si è stipulato, in riferimento agli *stage*, un *Protocollo d'intesa*.

La *formazione degli operatori* è stata garantita dai corsi annuali organizzati dal Servizio Centrale; soddisfazione è stata espressa da parte dei referenti di Refuge nei confronti dei corsi e della disponibilità, da parte del Servizio Centrale di accogliere le richieste di formazione che emergono dal territorio su tematiche specifiche: interessanti sono stati i corsi sulle criticità dei progetti, sulla tutela legale dei diritti dei RARU, sul rapporto con gli altri enti presenti sul territorio.

Alle giornate di formazione hanno partecipato principalmente gli operatori dell'ente gestore di Refuge; il referente comunale ha partecipato ai seminari formativi relativi alla rendicontazione ed all'amministrazione finanziaria del progetto.

All'interno del progetto Refuge sono previste anche *occasioni aggiuntive di formazione*, grazie alla rete di contatti con altri enti del terzo settore che organizzano corsi e tirocini: gli operatori del progetto pugliese hanno, ad esempio, preso parte a due *stage* formativi con il Centro Servizi per il Volontariato della Provincia di Lecce, nel corso dei quali sono state approfondite tematiche legali e psicologiche; hanno inoltre partecipato a corsi promossi dalla Provincia di Bari all'interno del progetto Integ.r.a. sulle relazioni d'aiuto ed il rapporto di "vicinanza-lontananza" tra operatori e beneficiari.

La *psicologa* che collabora col progetto trepuzzino, inoltre, è in contatto con l'Università di Camerino presso la quale sta ricevendo una formazione *ad hoc* sulle peculiari criticità che contraddistinguono le persone reduci da forti traumi e su come vanno affrontate per poter riuscire ad elaborare un progetto di vita.

4.6. I beneficiari

I posti finanziati all'interno del progetto Refuge sono stati 15 sia nel 2004 che nel 2005 ma, grazie al *turn over*, nell'ultimo anno sono state ospitate 25 *persone* (nel 2004 ne erano state invece accolte 17), delle quali 11 uomini singoli, una donna sola, 3 donne con prole, un minore non accompagnato (maggiore di 16 anni); i restanti ospiti erano componenti dei 3 nuclei familiari accolti durante l'anno.

La maggior parte degli ospiti non si trovava già sul territorio salentino ma è stata *trasferita da altre zone del Paese* e indirizzata verso Trepuzzi dagli operatori del Servizio Centrale.

Il primo *paese di provenienza* degli ospiti per il 2005 è rappresentato dall'Eritrea, ma sono state ospitate persone provenienti anche da Somalia, Afghanistan, Costa d'Avorio, Bangladesh.

Per quanto riguarda lo *status* dei beneficiari, gran parte delle persone ospitate erano in possesso di un permesso di soggiorno per protezione umanitaria (19), i restanti 6 erano richiedenti asilo, mentre non è stato inserito alcun rifugiato. La ripartizione in base al *genere* vede una netta prevalenza di uomini, che sono 17, a fronte di 8 donne.

Più della metà dei beneficiari accolti nel 2005 ha un'*età* inferiore ai 25 anni; la fascia d'età che in assoluto raccoglie il numero più alto di utenti è quella dei giovani tra i 18 ed i 25 anni (9 persone su 25), segue quella tra i 31 ed i 40 anni. Solo 3 persone ospitate hanno un'*età* superiore ai 40 anni (tab. 5).

Tab. 5 – I beneficiari del Progetto Refuge nel 2005

Beneficiari	v.a.
<i>Genere</i>	
Maschi	17
Femmine	8
<i>Permesso di soggiorno</i>	
Protezione umanitaria	19
Richiedenti asilo	6
Rifugiati	0
<i>Classi d'età</i>	
0-17 anni	5
18-25 anni	9
26-30 anni	2
31-40 anni	6
41-99 anni	3
Totale	25

Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale

Un dato importante è quello relativo alle *persone uscite* nel corso del 2005: sulle 11 persone totali uscite dal progetto, ben 5 sono riuscite ad integrarsi all'interno del territorio, solo una si è integrata al di fuori e 5 hanno abbandonato l'accoglienza senza fornire spiegazioni.

Il risultato espresso da questi numeri è senza dubbio degno di nota: riuscire a integrare 5 persone su 6 nel territorio è indice del buon funzionamento della rete di sostegno che è andata strutturandosi e di reale determinazione da parte di referenti ed operatori. Le persone integrate si sono inserite sia in aziende (azienda agricola, azienda di carpenteria metallica e saldature) che nel settore dei servizi alla persona (badante). Possibilità si sono poi aperte anche per coloro i quali hanno frequentato corsi attivati dal Comune: alcuni ospiti hanno lavorato come potatori presso giardini privati o come costruttori-restauratori di muretti a secco.

PARTE II

IL CONTESTO

I

LE NORMATIVE SUL DIRITTO D'ASILO

1. IL QUADRO INTERNAZIONALE

Il quadro normativo che regola la materia del diritto d'asilo è complesso e articolato: si compone di atti relativi alla legislazione internazionale, a quella europea e a quella prodotta dai singoli Stati.

Il punto di partenza, a livello internazionale, di un percorso normativo che mira a salvaguardare e tutelare i diritti e le libertà fondamentali dell'uomo risale al 1948: la *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo*, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre di quell'anno, è il primo documento che sancisce, a livello mondiale, i diritti fondamentali dell'essere umano. La Dichiarazione viene a rappresentare anche un primo passo importante verso il diritto d'asilo, che troverà compimento solo alcuni anni più tardi: all'art. 14 stabilisce, infatti, il “*diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni*”.

Ma il primo documento in cui si affronta in maniera compiuta la questione è la *Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo Status dei Rifugiati*, adottata a Ginevra il 28 luglio 1951 al fine di regolare il sistema legale internazionale per quanto concerne l'assistenza a coloro i quali sono costretti ad abbandonare la propria terra.

La Convenzione, all'art.1 – sezione A, stabilisce una definizione di “rifugiato” da adottare a livello internazionale: si deve considerare rifugiato colui il quale “*avendo il fondato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure chi, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra*”.

Tra i principali obiettivi della Convenzione c'è anche quello di definire degli strumenti atti a garantire l'effettiva tutela dei *diritti* dei rifugiati nei territori dei Paesi in cui chiedono protezione. Nello specifico, vieta di sanzionare l'ingresso ed il soggiorno irregolare dei rifugiati purché si presentino alle autorità ed espongano ragioni ritenute valide per il proprio ingresso irregolare (art. 31); vieta l'espulsione dei rifugiati se non per motivi di sicurezza nazionale e di ordine pubblico (art. 32);

afferma il principio di *non refoulement*, secondo il quale nessuno Stato contraente può espellere in nessun modo un rifugiato verso un territorio dove possa essere perseguitato, dove la sua vita e la sua libertà sarebbero minacciate (art. 33).

La Convenzione mette in rilievo anche la necessità di assicurare ai rifugiati diritti imprescindibili quali: protezione legale, assistenza sociale e sanitaria, diritto al lavoro e all'istruzione, libertà di religione e di movimento, agevolando il godimento di diritti civili, economici e sociali.

Al contempo, il documento definisce i *doveri* del rifugiato nei confronti dei governi ospitanti, stabilendo l'obbligo di rispettare le leggi ed i regolamenti del paese in cui egli trovi asilo.

La Convenzione di Ginevra presentava, però, due importanti restrizioni nelle modalità di applicazione: una di carattere temporale ed una di tipo geografico. La prima comportava l'esclusione dalla protezione per fatti accaduti dopo il primo gennaio 1951; la seconda prevedeva la possibilità di circoscriverne gli effetti esclusivamente ai rifugiati in Europa. Tali limiti sono stati definitivamente superati con l'adozione e la firma del *Protocollo addizionale relativo allo status dei rifugiati*, nel 1967 a New York.

Ancora oggi la Convenzione ed il Protocollo addizionale sono ritenuti i due pilastri normativi, a livello internazionale, sui diritti dei rifugiati, anche in virtù del fatto di essere strumenti fondamentali in base ai quali gli Stati firmatari garantiscono la loro protezione¹⁴ alle persone che chiedono lo *status* di rifugiato. Rappresentano, inoltre, gli strumenti essenziali da cui prende le mosse l'attività dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR/UNHCR), agenzia specializzata delle Nazioni Unite con sede a Ginevra, istituita nel 1951 e finalizzata alla protezione dei rifugiati sul piano internazionale.

2. IL PROCESSO DI ARMONIZZAZIONE IN ATTO NELL'UNIONE EUROPEA

A livello di Unione Europea si è intrapreso, da diversi anni, un processo di armonizzazione delle politiche in tema di riconoscimento del diritto d'asilo.

¹⁴ Sono in tutto 146 gli Stati che, al primo marzo 2006, hanno aderito almeno ad uno dei due documenti, 140 di questi hanno aderito ad entrambi. In Italia la Convenzione è stata ratificata e resa esecutiva con la Legge n. 722 del 24 luglio 1954; il Protocollo di New York è stato recepito con la Legge n. 95 del 14 febbraio 1970, anche se, fino all'emanazione della legge 39/1990, si è mantenuta una limitazione geografica in base alla quale lo *status* di rifugiato poteva essere riconosciuto solo a cittadini stranieri appartenenti al cosiddetto "blocco sovietico".

Già con l'Accordo di *Schengen* e, soprattutto, con il Trattato di *Maastricht*, entrambi incentrati sulla questione della libera circolazione delle persone¹⁵, la politica dell'asilo e le misure da adottare in riferimento ad essa in ambito europeo vengono riconosciute come materie da trattare in maniera condivisa. Con *Maastricht* la *cooperazione* tra gli Stati Membri in materia d'asilo viene istituzionalizzata, anche se ancora su un piano intergovernativo e non comunitario, grazie al suo inserimento tra le attività dell'Unione.

Il *Trattato di Amsterdam*, in vigore dal 1° maggio 1999, contiene importanti novità riguardo l'immigrazione e l'asilo, trattando tali materie in modo approfondito ed inserendole nel Primo Pilastro dell'Unione Europea, quindi trasponendole nell'ambito del diritto Comunitario sovranazionale: ne risulta che su tali materie gli Stati membri devono disciplinare in base a strumenti giuridici Comunitari come direttive, regolamenti, decisioni.

Sempre nel 1999 il *Consiglio europeo di Tampere* ribadisce “il rispetto assoluto del diritto di chiedere asilo” ed afferma la necessità di garantire un equo trattamento ai cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri, auspicando una politica di integrazione più incisiva; dispone, inoltre, quali siano gli obiettivi più urgenti per la realizzazione di un sistema comune d'asilo, nel pieno rispetto della Convenzione di Ginevra, fissando un periodo di 5 anni come congruo per la realizzazione dell'armonizzazione prevista dal Trattato di Amsterdam.

Numerosi sono i provvedimenti emanati a livello comunitario nel corso degli ultimi anni al fine di disciplinare la procedura d'asilo, lo *status* di rifugiato, la protezione sussidiaria, l'individuazione degli Stati competenti per le singole istanze d'asilo. In particolare, rispetto a quest'ultimo punto, la *Convenzione di Dublino*, nel 1990, ha stabilito precisi criteri di riferimento successivamente confluiti ed integrati nel Regolamento Europeo detto *Dublino II* (Regolamento del Consiglio n. 343/2003): questo prevede, oltre alle norme relative, appunto, alla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo, anche novità in termini di procedure per il trattamento delle domande e di garanzie per il mantenimento dell'unità della famiglia del richiedente.

Tra le più recenti Direttive approvate dal Consiglio Europeo che determinano in maniera sostanziale le politiche nazionali in materia di asilo si ricordano:

¹⁵ L'Accordo di *Schengen* è stato firmato nel 1985 ed è confluito nella Convenzione del 1990; il Trattato di *Maastricht* è entrato in vigore nel 1993.

- la Direttiva 2001/55/CE– sulle norme minime per la concessione della *protezione temporanea* in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell’equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati, recepita in Italia con il *Decreto Legislativo 7 aprile 2003 n. 85*;
- la Direttiva 2003/9/CE– sulle *norme minime di accoglienza* dei richiedenti asilo negli Stati membri (relativamente all’accoglienza e assistenza sanitaria, con specifica attenzione a coloro i quali sono portatori di esigenze particolari, come i minori o le vittime di tortura), recepita in Italia con il *Decreto Legislativo n. 140 del 30 maggio 2005*, entrato in vigore il 21 ottobre 2005¹⁶;
- la Direttiva 2004/83/CE– sulle norme minime di *attribuzione dello status di rifugiato* o di beneficiario di protezione internazionale (protezione sussidiaria) a cittadini di paesi terzi o apolidi. Interessanti elementi di novità apportati da questa Direttiva riguardano il richiamo “all’agente di persecuzione non statale” e alla persecuzione fondata sull’identità di genere e sull’orientamento sessuale, come fattori caratterizzanti l’appartenenza ad un gruppo;
- la Direttiva 2005/85/CE– sulle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del *riconoscimento e della revoca dello status* di rifugiato. Gli obiettivi della Direttiva sono sostanzialmente quelli di limitare il fenomeno degli spostamenti di richiedenti asilo tra Paesi membri dovuti ai diversi sistemi normativi in essi vigenti in materia e di favorire l’adozione di procedure efficienti e rapide per il riconoscimento e la revoca dello *status* di rifugiato, consentendo agli Stati di introdurre o mantenere in vigore criteri più favorevoli rispetto a quelli di cui alla direttiva stessa.

L’armonizzazione delle procedure nei paesi europei si è quindi dimostrata, già da diversi anni, un traguardo da raggiungere, tuttavia il percorso di realizzazione risulta più lento e tortuoso di quanto si potesse prevedere in partenza.

Il trattato di Amsterdam stabiliva (art. 63) un periodo transitorio di 5 anni (1999-2004) per ottenere una vera formulazione comune sul diritto d’asilo in Europa; dal 1° maggio 2004 ha preso il via la seconda fase del processo, che prevede la procedura di “codecisione” nella nuova Unio-

¹⁶ L’emanazione del Decreto n. 140 del 2005 introduce un’importante novità per quanto riguarda i diritti dei richiedenti asilo in Italia: l’art. 11, infatti, introduce, per i richiedenti cui non pervenga responso in merito alla propria domanda entro i primi 6 mesi dalla presentazione, la possibilità di svolgere attività lavorativa.

ne Europea a 25 per quanto riguarda le decisioni in materia di asilo (che dovranno essere adottate a maggioranza).

Il Consiglio europeo di Bruxelles del 4-5 novembre 2004 ha stabilito che nella seconda fase di sviluppo di una politica comune occorre adottare una procedura di asilo ed uno *status* per i rifugiati condivisi, ha esortato gli Stati membri a portare a termine la prima fase al più presto e ha stabilito il 2010 come anno entro il quale l’Europa dovrà effettivamente adottare gli strumenti e le misure necessari per pervenire ad una “*armonizzazione nella sostanza*” ovvero ad un sistema unico con un’unica procedura d’asilo per tutti gli Stati membri.

3. LA SITUAZIONE ITALIANA

L’Italia è l’unico Paese dell’Unione Europea nel quale una materia rilevante come quella del diritto d’asilo non sia ancora disciplinata in maniera organica. Questo avviene malgrado la *Costituzione* italiana sia tra le più avanzate in materia di riconoscimento di protezione a coloro i quali fuggono da situazioni di violazione delle libertà fondamentali: l’art. 10(3) prevede infatti che allo straniero al quale sia “*impedito di esercitare le libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana*” venga concesso “*diritto d’asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge*”.

Nonostante la sua innegabile importanza, il tema del diritto d’asilo è stato trattato solo in maniera residuale all’interno delle leggi nazionali dedicate all’immigrazione sin dal 1990 con la cd. *legge Martelli* (L. 39/1990).

La legge n. 39, nello specifico, regola, all’art. 1, il riconoscimento dello *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra, ed il suo Decreto di attuazione (DPR 136/1990) definisce alcuni aspetti inerenti la procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato.

L’articolo 1 è attualmente l’unico rimasto in vigore della legge Martelli, per il resto abrogata *in toto* poiché sostituita dalla *legge Turco-Napolitano* (L. 40/98), modificata successivamente dalla *legge Bossi-Fini* (L. 189/2002).

Proprio quest’ultima, insieme al *Regolamento di attuazione delle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato* – DPR 303/2004 (entrato in vigore il 21 aprile 2005) riprende ed integra l’art. 1 della legge n. 39, introducendo, agli artt. 31 e 32, sostanziali elementi di novità nell’organizzazione e nelle procedure per l’esame delle domande d’asilo, ma anche nelle modalità di tutela dei rifugiati e richiedenti asilo.

In particolare, con l'art. 32 della Bossi-Fini, vengono istituiti:

- il *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati* (SPRAR) – coordinato dal *Servizio Centrale*, attivato dal Ministero dell'Interno ed affidato all'ANCI– ed il *Fondo Nazionale per le Politiche ed i Servizi dell'Asilo* (FNPSA): questi nuovi strumenti introdotti dalla legge sono finalizzati ad un consolidamento delle attività di accoglienza e tutela a sostegno di richiedenti asilo e rifugiati, già avviate nel 2001 con il PNA– Programma Nazionale Asilo;
- una doppia procedura di asilo: *semplificata*, per tutti i richiedenti asilo trattenuti obbligatoriamente nei centri di identificazione e di permanenza temporanea¹⁷; *ordinaria*, per tutti i richiedenti asilo che non sono soggetti all'obbligo di trattenimento¹⁸. La normativa prevede che le procedure di esame della domanda d'asilo vengano completate in un tempo breve, comunque non superiore ai 30 giorni (20 per la semplificata e 30 per l'ordinaria);
- sette *Commissioni Territoriali* per il riconoscimento dello *status* di rifugiato (composte da un Prefetto, un funzionario della Pubblica Sicurezza, un rappresentante degli Enti locali ed uno dell'ACNUR) con sedi a Gorizia, Milano, Roma, Foggia, Siracusa, Crotone e Trapani¹⁹. La Commissione Centrale per il riconoscimento dello *status*

¹⁷ Si istituisce una procedura semplificata (art.1-ter) per la definizione dell'istanza di riconoscimento dello *status* di rifugiato per coloro che sono *obbligatoriamente* trattenuti nei centri di identificazione nei seguenti casi (art.1 –bis, comma 2):

- a) a seguito di una domanda di asilo presentata dallo straniero fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo, o, comunque in condizione di soggiorno irregolare;
- b) a seguito della presentazione di una domanda di asilo da parte di uno straniero già destinatario di un provvedimento di espulsione o respingimento.

¹⁸ I richiedenti asilo *possono* essere trattenuti nei centri di identificazione quando (art.1 –bis, comma 1):

- a) deve essere verificata o determinata la nazionalità o l'identità dello straniero qualora lo stesso non sia in possesso di documenti di viaggio o di identità, oppure abbia, al suo arrivo, presentato documenti risultati falsi;
- b) devono essere verificati gli elementi su cui si basa la domanda di asilo, qualora tali elementi non siano immediatamente disponibili;
- c) lo straniero è in pendenza del procedimento concernente il riconoscimento del diritto di essere ammesso nel territorio dello Stato.

Nell'ipotesi di trattenimento facoltativo, il provvedimento del Questore stabilisce il periodo massimo di permanenza nel centro del richiedente asilo, in ogni caso non superiore a 20 giorni.

¹⁹ Le sette Commissioni Territoriali si ripartiscono nel seguente modo le competenze sul territorio nazionale:

- Gorizia: competenza a conoscere delle domande presentate nelle regioni Friuli Venezia Giulia, Veneto, Trentino Alto Adige;
- Milano: competenza a conoscere delle domande presentate nelle regioni Lombardia, Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Emilia Romagna;

di rifugiato, trasformata in *Commissione Nazionale per il diritto d’asilo*, assume funzioni di coordinamento, indirizzo, aggiornamento dei componenti delle commissioni territoriali e raccolta dei dati statistici. Esiste attualmente, nell’ambito della Commissione Nazionale, una Sezione *speciale*, detta “Stralcio”, il cui compito è quello di esaminare, fino a esaurimento delle stesse, le domande di asilo di coloro che hanno presentato richiesta di riconoscimento dello *status* di rifugiato prima del 21 aprile 2005, (data in cui è entrato in vigore il regime della doppia procedura di riconoscimento dello *status* con il Decreto del Presidente della Repubblica 303/2004 di attuazione all’art. 32 della Legge Bossi-Fini);

- i *Centri di identificazione*²⁰, geograficamente coincidenti con le Commissioni Territoriali, nei quali ospitare i richiedenti asilo, in procedura semplificata, per il tempo richiesto dall’esame della domanda.

Ulteriori modifiche vengono introdotte dalla legge in merito alla *procedura di riesame* dell’eventuale decisione negativa in prima istanza. La richiesta di riesame adeguatamente motivata (deve avere ad oggetto elementi determinanti al fine del riconoscimento dello *status* di rifugiato che siano preesistenti ma non adeguatamente valutati in prima istanza o sopravvenuti successivamente) deve essere presentata dal richiedente asilo alla Commissione Territoriale entro 5 giorni dalla comunicazione della decisione avversa alla concessione dello *status* di rifugiato; l’esame viene affidato alla stessa Commissione Territoriale, integrata da un membro della Commissione Nazionale.

Contro una decisione negativa della Commissione Territoriale integrata è previsto il ricorso da presentare al Tribunale in composizione monocratica territorialmente competente, entro quindici giorni dalla comunicazione, anche dall’estero tramite le rappresentanze diplomatiche (art. 1 *ter*, comma 6 e art.1 *quater* comma 5). Il ricorso, infatti, non sospende il provvedimento di allontanamento dal territorio nazionale, il richiedente asilo può tuttavia chiedere al Prefetto competente di essere

– Roma: competenza a conoscere delle domande presentate nelle regioni Lazio, Campania, Abruzzo, Molise, Sardegna, Toscana, Marche, Umbria;

– Foggia: competenza a conoscere delle domande presentate nelle regione Puglia;

– Siracusa con competenza a conoscere delle domande presentate nelle province di Siracusa, Ragusa, Caltanissetta, Catania;

– Crotone: competenza a conoscere delle domande presentate nelle regioni Calabria e Basilicata;

– Trapani: competenza a conoscere delle domande presentate nelle province di Agrigento, Trapani, Palermo, Messina e Enna.

²⁰ I centri di identificazione sono previsti dall’art. 32 comma 3 della L.189/2002 e successivamente disciplinati nel DPR 303/2004.

autorizzato a rimanere sul territorio nazionale fino all'esito del ricorso. La decisione di rigetto del ricorso è immediatamente esecutiva.

4. IL RUOLO DELLE REGIONI

4.1. Le leggi regionali

Il quadro legislativo nazionale appare ancora insufficiente e poco organico; contrariamente, a livello locale, alcune Regioni hanno intrapreso interessanti iniziative legislative.

Nonostante la Costituzione italiana attribuisca allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di immigrazione e di condizione giuridica dello straniero, le Regioni possono avvalersi di propri strumenti legislativi al fine di facilitare la promozione, sul territorio di propria competenza, di politiche di accoglienza e di integrazione sociale degli stranieri.

La consapevolezza, da parte delle Regioni, di questa grande possibilità che può essere sfruttata anche al fine di garantire l'effettività dell'esercizio del diritto d'asilo è abbastanza recente; quindi, fino ad ora, solo due di esse hanno intrapreso un percorso normativo nella gestione delle politiche legate a questa problematica.

La prima Regione a prevedere una legge apposita per regolamentare gli interventi rivolti agli immigrati, includendo tra questi (art. 2) anche i richiedenti asilo, i rifugiati e gli apolidi, è stata l'*Emilia Romagna*, con la *L.R. n. 5 del 24 marzo 2004* "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati".

Questa legge ha rappresentato un notevole passo avanti rispetto alla situazione normativa nazionale del 2004, in quanto contempla anche i richiedenti asilo ed i rifugiati tra gli stranieri che possono usufruire di specifici interventi in materia di integrazione sociale, assicurando loro una serie di diritti fondamentali come quelli all'istruzione, all'assistenza sanitaria, al lavoro e alla formazione professionale, all'apprendimento linguistico.

È interessante sottolineare che la legge attribuisce un ruolo imprescindibile ai *Comuni* ai fini dell'inserimento sociale dei cittadini stranieri: tra le altre cose sono chiamati a favorire la consultazione e la partecipazione alla vita sociale ed istituzionale e l'esercizio dei diritti politici, in ambito comunale o zonale, da parte dei cittadini stranieri immigrati; programmare e realizzare progetti d'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati; concorrere alla realizzazione del programma

di protezione ed integrazione sociale ed alla definizione degli investimenti per i piani di zona.

Un percorso analogo, ma ancor più innovativo, è stato avviato dalla Regione autonoma *Friuli Venezia Giulia* con la *L.R. n. 5 del 4 marzo 2005* “Norme per l’accoglienza e l’integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini immigrati stranieri”.

Ai fini della stesura della legge è stato sperimentato un metodo di elaborazione “partecipativo” che ha previsto numerosi incontri tra attori sociali e soggetti istituzionali interessati, portando, alla fine dei lavori, ad un testo ancora più ampio e completo di quello dell’Emilia Romagna, frutto anch’esso di un laboratorio partecipativo.

Anche all’interno della legge regionale del Friuli Venezia Giulia vengono specificati, tra i destinatari degli interventi, gli apolidi, i richiedenti asilo ed i rifugiati (art. 2), ed un intero articolo (art. 14) è specificamente dedicato alle disposizioni in materia di programmi di protezione a favore di questi ultimi²¹.

4.2. I Protocolli

Strumenti di grande efficacia sono anche i *Protocolli regionali*, che stabiliscono accordi tra diversi soggetti (solitamente l’amministrazione regionale, gli Enti locali ed altri soggetti istituzionali, le associazioni ed altri enti di tutela, il Forum del terzo settore, i sindacati) al fine di realizzare un piano di azioni ed interventi correlato alle diverse esigenze che di volta in volta emergono sul territorio.

Nel caso specifico dei richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria, le attività promosse dalle reti di soggetti coinvolti hanno riguardato, e riguardano, soprattutto la promozione di iniziative di sensibilizzazione, il monitoraggio del fenomeno sul piano locale, la

²¹ Art. 14:

- 1) La Regione, nell’ambito delle proprie competenze, concorre alla tutela del diritto d’asilo promuovendo interventi specifici per l’accoglienza, consulenza legale e integrazione sociale dei richiedenti asilo, rifugiati, vittime di tortura e beneficiari di forme di protezione per motivi umanitari presenti sul territorio regionale, con particolare attenzione alle situazioni maggiormente vulnerabili quali minori, donne, vittime di tortura.
- 2) Gli interventi regionali sono prioritariamente mirati al supporto di interventi territoriali di protezione per richiedenti asilo e rifugiati posti in essere dai Comuni, anche in attuazione di programmi finanziati dallo Stato o dall’Unione Europea.
- 3) L’Amministrazione regionale è autorizzata a concedere ad associazioni ed enti iscritti all’Albo regionale finanziamenti per l’attuazione degli interventi di cui al comma 1, nonché a concedere finanziamenti anche integrativi, ai Comuni a sostegno degli interventi di cui al comma 2.

formazione e l'aggiornamento degli operatori del settore, l'accoglienza e l'integrazione, la cooperazione con i Paesi d'origine; il tutto realizzato all'interno di un piano regionale organico che predispone le azioni e stabilisce le competenze dei vari attori coinvolti.

Tra le esperienze realizzate o in via di realizzazione si ricorda il *“Protocollo d'intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati tra Regione Emilia Romagna ed Enti locali”*, operativo dall'estate 2004 e firmato da ANCI Emilia Romagna, UPI Emilia Romagna, Forum Regionale del Terzo settore, ICS, Caritas Bologna, Arci, Acli, Cgil, Cisl e Uil Emilia Romagna.

Partendo dal presupposto che *“i richiedenti asilo sono figure giuridicamente diverse dagli immigrati stranieri che arrivano in Italia per motivi di lavoro, studio e ricongiungimento familiare”*, e riconoscendo che negli ultimi anni l'onere degli interventi di accoglienza è ricaduto sugli Enti locali e sulle organizzazioni del privato sociale e della solidarietà, il Protocollo si propone di assicurare un sistema di accoglienza regionale integrato diretto proprio alle suddette categorie di stranieri, grazie alla formale assunzione di responsabilità degli enti sottoscrittori del Protocollo.

I settori d'intervento nei quali si programma di agire sono:

- l'attuazione della legislazione nazionale;
- l'accoglienza e l'integrazione sociale (con l'intenzione di migliorare gli standard minimi di accoglienza indicati nelle Direttive europee);
- l'osservazione del fenomeno;
- l'informazione, la tutela legale e la formazione degli operatori;
- le azioni di sensibilizzazione;
- la cooperazione decentrata ed i progetti europei;
- la legislazione regionale (stabilendo la necessità di includere i rifugiati e richiedenti asilo tra i beneficiari degli interventi di programmazione sociale a livello comunale, provinciale e regionale, come i Piani di Zona, i Programmi provinciali per l'integrazione, il Programma regionale triennale).

Anche nel *Friuli Venezia Giulia* ha preso forma una bozza di *Protocollo d'intesa*, sul modello dell'Emilia Romagna, in partenariato con gli Assessorati per le Identità linguistiche e i migranti, all'Istruzione, alla Cultura, allo Sport, alle Politiche della pace e della solidarietà, ANCI, UPI, Terzo Settore, Parti Sociali.

Il 6 novembre 2003 è stato inoltre approvato il *“Protocollo di procedura per l'accoglienza dei richiedenti asilo in provincia di Trento”*, finalizzato alla *“definizione formalizzata della struttura e dell'organizzazione del sistema trentino di accoglienza dei richiedenti asilo politico*

attraverso la descrizione delle prestazioni, dei ruoli e delle competenze dei soggetti impegnati nel settore e delle relazioni tra loro”.

L’obiettivo del sistema di assistenza è quello di garantire una qualità della vita adeguata per la salute ed il benessere dei richiedenti asilo e dei familiari al seguito e di preservare i loro diritti fondamentali, con particolare attenzione alle esigenze di base quali vitto, alloggio, vestiario, mobilità sul territorio, ed al diritto allo studio per i figli dei richiedenti asilo o i minori non accompagnati richiedenti asilo.

Tav. I - Principali normative sul diritto d’asilo

<i>Quadro internazionale</i>	• Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo (1948)– art. 14 • Convenzione di Ginevra relativa allo Status dei Rifugiati (1951) • Protocollo addizionale di New York relativo allo Status dei Rifugiati (1967)
<i>Unione Europea</i>	• Trattato di Amsterdam, in vigore dal 1999 • Convenzione di Dublino del 1990, confluita nel Regolamento del Consiglio 343/2003 (Dublino II) • Direttiva 2001/55/CE • Direttiva 2003/9/CE • Direttiva 2004/83/CE • Direttiva 2005/85/CE
<i>Italia</i>	• Costituzione (1948)– art. 10(3) • Legge n. 39/1990 (Legge Martelli) – D.P.R. 136/1990 • T.U. Immigrazione L. 286/1998 • Legge 189/2002 – D.P.R. 303/2004 • DLgs 140/2005
<i>Regioni</i>	• Emilia Romagna: L.R. n. 5 “Norme per l’integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati” (del 24 marzo 2004) • Friuli Venezia Giulia: L.R. n. 5 “Norme per l’accoglienza e l’integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini immigrati stranieri” (del 4 marzo 2005) • “Protocollo di procedura per l’accoglienza dei richiedenti asilo in provincia di Trento” (2003) • “Protocollo d’intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati tra Regione Emilia Romagna ed Enti locali” (2004) • Protocollo d’intesa nel Friuli Venezia Giulia

Fonte: elaborazione Censis

II L'EVOLUZIONE DEL FENOMENO

1. LA SITUAZIONE INTERNAZIONALE

Nel 2005 la popolazione di competenza dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) è pari a 20.751.900 individui: di questi, 8.394.400 (circa il 40%), sono rifugiati e 6.616.800 sono profughi/sfollati interni (IDPs)²² (tab.1). Meno numerose, ma comunque numericamente consistenti, sono le altre categorie di persone sotto competenza ACNUR: richiedenti asilo, rifugiati rimpatriati, profughi rientrati, apolidi e altri.

L'andamento del fenomeno negli ultimi dieci anni non è stato costante: dal 1997 al 2002 la popolazione di riferimento rimane stabile, attorno ai 20 milioni di individui (con un picco nel 2000, anno nel quale il totale è pari a 22.006.100); nel 2003 diminuisce a 17 milioni di individui, per poi risalire nel 2004 e 2005, attestandosi in quest'ultimo anno sul valore di 20.751.900.

Per quanto riguarda la composizione percentuale delle categorie rientranti nell'ambito di protezione dell'Alto Commissariato, occorre segnalare che fino al 2003 i rifugiati rappresentavano più della metà (tra il 51% ed il 61% circa) della popolazione considerata, mentre dal 2004 in poi si registra una sempre minore incidenza del loro numero sul totale, arrivando a raggiungere il livello più basso alla fine del 2005, con 4 rifugiati ogni 10 individui di competenza ACNUR (cfr. fig. 1).

²² IDPs (Internally Displaced Persons) è una sigla convenzionale utilizzata per indicare i profughi e, più in generale, quelle persone, o gruppi di persone, che fuggono da situazioni di guerra o catastrofe naturale, senza attraversare i confini nazionali.

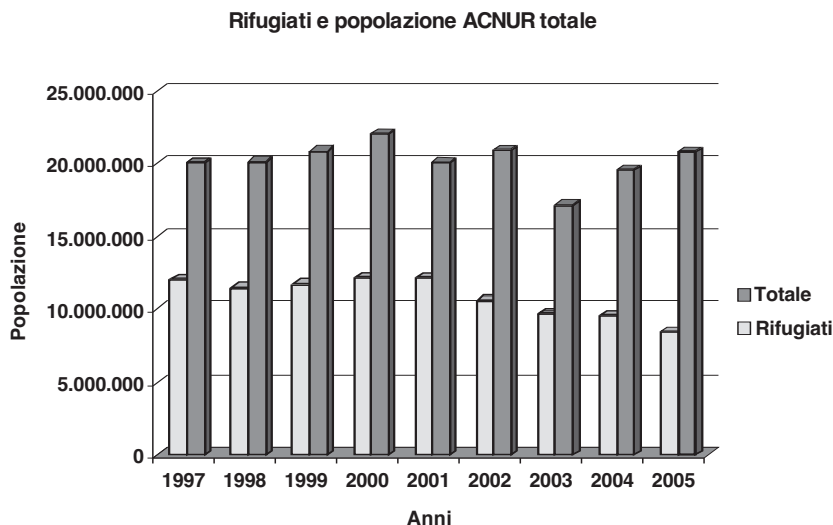
Tab. 1 - Persone che rientrano nella competenza dell'ACNUR per tipologia, Anni 1997-2005 (v. a. e val%)

Anni	Rifugiati		Richiedenti asilo		Rifugiati rimpatriati		IDPs		IDPs Rientrati		Apolidi*		Vari		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
1997	12.015.400	59,9	1.028.200	5,1	926.600	4,6	4.573.100	22,8	100.300	0,5	..	..	1.404.100	7,0	20.047.700	100,0
1998	11.480.500	57,0	977.800	4,9	1.016.400	5,1	5.063.900	25,2	207.200	1,0	..	..	1.378.500	6,8	20.124.700	100,0
1999	11.687.200	56,1	1.027.400	4,9	1.599.100	7,7	3.968.600	19,1	1.048.400	5,0	..	..	1.491.100	7,2	20.821.800	100,0
2000	12.129.600	55,1	1.087.500	4,9	767.500	3,5	5.998.500	27,3	369.100	1,7	..	..	1.653.900	7,5	22.006.100	100,0
2001	12.116.800	60,5	1.072.700	5,4	462.400	2,3	5.096.500	25,4	241.000	1,2	..	..	1.039.500	5,2	20.028.900	100,0
2002	10.594.100	50,7	1.093.500	5,2	2.426.000	11,6	4.646.600	22,2	1.179.000	5,6	..	..	953.300	4,6	20.892.500	100,0
2003	9.680.300	56,6	997.500	5,8	1.098.700	6,4	4.181.700	24,5	237.800	1,4	..	..	905.300	5,3	17.101.300	100,0
2004	9.559.100	49,0	837.600	4,3	1.494.600	7,7	5.427.000	27,8	147.200	0,8	1.455.900	7,5	597.000	3,1	19.518.400	100,0
2005	8.394.400	40,5	773.500	3,7	1.105.500	5,3	6.616.800	31,9	519.400	2,5	2.381.900	11,5	960.400	4,6	20.751.900	100,0

* Gli apolidi fino al 2003 erano inclusi nella categoria "Vari"

Fonte: elaborazione Censis su dati ACNUR "2005 Global Refugee Trends"

Fig. 1 - Popolazione di competenza dell'ACNUR in totale, e rifugiati, Anni 1997-2005



Fonte: elaborazione Censis su dati ACNUR “2005 Global refugee trends”

La categoria che ha visto, invece, crescere negli stessi anni il proprio peso percentuale sul totale è stata quella delle cosiddette *Internally Displaced Persons* (sfollati interni) che sono passate dal rappresentare poco più del 20% del totale nel 2002 a costituire quasi il 32% nel 2005.

Tra i gruppi nazionali che rappresentano la popolazione assistita dall'Alto Commissariato, il gruppo più numeroso al mondo è quello dei cittadini afgani, con circa 2 milioni e 900 mila individui; seguono colombiani (2.5 milioni), iracheni (1.8 milioni), sudanesi (1.6 milioni) e somali (839.000). Queste 5 nazionalità, da sole, rappresentano quasi la metà (46%) del totale della popolazione di competenza dell'ACNUR alla fine del 2005.

Tra le macroaree geografiche interessate dal fenomeno, invece, emerge come siano soprattutto l'Asia e l'Africa ad ospitare nei propri territori una popolazione di considerevole entità: in Asia vi sono più di 8 milioni e mezzo di persone alla fine del 2005, in Africa più di 5 milioni; entrambi i continenti hanno visto inoltre crescere la presenza di rifugiati o persone sotto mandato ACNUR tra il 2004 ed il 2005 (+19% per l'Asia e +6,5% per l'Africa) (tab. 2).

Tab. 2 - Macroaree geografiche di accoglienza delle persone che rientrano nella competenza dell'ACNUR, Anno 2005 (v.a. e var.%)

Aree geografiche	Rifugiati	Richiedenti asilo	Rifugiati rimpatriati	IDPs	IDPs rientrati	Apolidi	Vari	Totale	
								Var % 04-05	
Africa	2.767.700	252.400	281.400	1.532.300	266.700	100	68.700	5.169.300	6,5
Asia	3.244.600	94.200	811.500	2.480.000	240.600	1.636.300	96.400	8.603.600	19,0
Europa	1.737.600	223.600	12.500	604.500	12.100	745.400	331.000	3.666.700	-17,2
America Latina	37.700	10.800	100	2.000.000	-	100	464.300	2.513.000	21,4
America Nord	526.500	190.300	-	-	-	-	-	716.800	-16,0
Oceania	80.300	2.200	-	-	-	-	-	82.500	-0,1
Totale	8.394.400	773.500	1.105.500	6.616.800	519.400	2.381.900	960.400	20.751.900	6,3

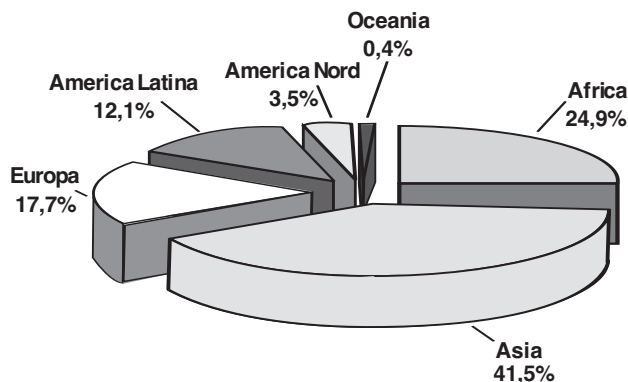
Fonte: elaborazione Censis su dati ACNUR "2005 Global refugee trends"

Occorre sottolineare che questi due continenti, come anche tutta la zona dell'America Latina, sono prevalentemente interessati da spostamenti di tipo *interno*: persone che si muovono da una regione all'altra rimanendo nei confini della macroarea di appartenenza; quanto avviene invece all'interno del continente europeo evidenzia una situazione più complessa, con una popolazione assistita dall'Alto Commissariato composta in minima parte da persone interessate da spostamenti interni ed in maggior parte da individui provenienti da altri continenti, quali, appunto, Asia, Africa ed America Latina.

Proprio per quanto riguarda l'Europa, il numero di accolti, tra il 2004 ed il 2005, scende di 17 punti percentuali, rimanendo tuttavia considerevole, in quanto supera i 3 milioni e mezzo di persone.

Meno persone sono da segnalare nell'America Latina, che ospita 2 milioni e mezzo di individui, con variazione positiva di 21 punti percentuali nell'ultimo anno considerato; nel Nord America, che conta poco più di 700.000 accolti, con un decremento di 16 punti percentuali nel 2005; in Oceania, che fa registrare 82.500 accolti ed una sostanziale stabilità nel 2005 rispetto all'anno precedente (fig. 2).

Fig. 2 - Ripartizione della popolazione di competenza dell'ACNUR nel mondo, Anno 2005



Fonte: elaborazione Censis su dati ACNUR "2005 Global refugee trends"

Tra le Nazioni, quella che ospita il maggior numero di persone di competenza ACNUR è la Colombia, con più di 2 milioni di accolti, la maggior parte dei quali appartiene alla categoria delle *Internally Displaced Persons*; seguono Iraq (1.6 milioni), Pakistan (1.1 milioni), Sudan (1 milione) ed Afghanistan (912.000).

1.1. I rifugiati nel mondo

Alla fine dell'anno 2005 il numero dei rifugiati nel mondo ha raggiunto il livello più basso dal 1980: circa 8 milioni 400 mila persone. In un anno la diminuzione è stata di quasi un milione di individui (-12%); mentre nell'arco degli ultimi 5 anni il decremento è stato del 31% (un terzo dei rifugiati circa).

L'Afghanistan è il Paese dal quale proviene la quota più elevata di rifugiati nel mondo (a fine 2005 si registravano 1 milione 900 mila rifugiati afgani, il 23% del totale); il decremento verificatosi nel 2005 (pari al 21%) è da attribuirsi principalmente ai rimpatri volontari²³. Tra le altre nazioni d'origine per le quali nell'ultimo anno si è registrata una diminuzione dei rifugiati si trovano Iraq, Burundi, Liberia, Serbia e Montenegro.

I Paesi di provenienza per i quali, invece, si è registrato un aumento sono il Togo, che ha visto quadruplicarsi il numero dei rifugiati, il Ruanda (+12%) e l'Eritrea (+9%).

Per quanto riguarda le aree di accoglienza, più della metà dei rifugiati vengono direttamente assistiti dai programmi dell'Alto Commissariato all'interno dei paesi in via di sviluppo, nelle zone indicate con l'acronimo CASWANAME (Asia Centrale, Sud-est asiatico, Nord Africa e Medio-Oriente) ed, in generale, in tutta l'Africa: si è calcolato che in questi territori sia stato ospitato, alla fine del 2005, più di un terzo del totale dei rifugiati nel mondo.

Dai dati riportati in tabella 3, fermi al 2004, si può notare come l'Africa e l'Asia, pur facendo registrare negli ultimi anni un sensibile calo delle presenze, rimangano sempre su cifre superiori ai 3 milioni di rifugiati, mentre l'Europa ne ospita circa 2 milioni e l'America del Nord 586.000.

Il Paese che ospita il maggior numero di rifugiati si conferma, in continuità con quanto registrato nel 2004, il Pakistan, seguito dall'Iran (spesso meta di chi scappa da paesi confinanti meno sicuri come l'Afghanistan), dalla Germania, dalla Tanzania e dagli USA. In tutti i paesi si è comunque verificato, nel corso dell'anno 2005, una sensibile diminuzione del numero complessivo dei rifugiati.

²³ I rimpatri volontari hanno coinvolto complessivamente, nell'anno 2005, circa 1 milione e 100.000 rifugiati, che hanno fatto ritorno soprattutto in Afghanistan, Liberia, Burundi, Iraq e Angola. Le operazioni di rimpatrio sono spesso state seguite da azioni di ulteriore assistenza da parte dell'UNHCR nei paesi d'origine.

Tab. 3 – Rifugiati per aree geografiche di accoglienza, Anni 1995-2004 (v.a.)

Aree geografiche	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Africa	5.973.000	4.362.000	3.489.000	3.346.000	3.523.000	3.628.000	3.284.000	3.343.000	3.136.000	3.022.000
Asia	4.886.000	4.813.000	4.736.000	4.747.000	4.783.000	5.383.000	5.770.000	4.188.000	3.643.000	3.471.000
Europa	3.090.000	3.265.000	2.940.000	2.587.000	2.599.000	2.374.000	2.312.000	2.336.000	2.207.000	2.068.000
Sud America	93.800	88.400	83.000	65.300	61.600	38.200	36.800	41.000	37.840	35.800
America Nord	775.000	745.000	689.000	653.000	644.000	635.000	645.000	615.000	586.000	562.000
Oceania	78.000	83.000	79.000	82.400	76.700	70.900	67.900	69.900	69.500	76.600
TOTALE	14.895.800	13.356.400	12.016.000	11.480.700	11.687.300	12.129.100	12.115.700	10.592.900	9.679.340	9.235.400

Fonte: elaborazione Censis su dati ACNUR "The State of the World's Refugees 2006 - Human displacement in the new millennium"

2. LA SITUAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA

Nel 2005 nei 25 Paesi dell'Unione Europea sono state presentate 237.690 domande d'asilo, con una diminuzione costante negli ultimi anni (nel 2001 le domande presentate furono 438.990, – 46%) (tab.4).

Tab. 4 - Domande di asilo presentate nei 25 Paesi dell'Unione Europea– Anni 2001-2005 (v.a. e var.%)

Stato	2001	2002	2003	2004	2005	var.% 01-05
Austria	30.140	39.350	32.360	24.630	22.470	-25
Belgio	24.550	18.810	16.940	15.360	15.960	-35
Rep. Ceca	18.090	8.480	11.400	5.460	4.020	-78
Cipro	1.770	950	4.410	9.860	7.770	339
Danimarca	12.510	6.070	4.590	3.240	2.260	-82
Estonia	10	10	10	10	10	0
Finlandia	1.650	3.440	3.220	3.860	3.560	116
Francia	54.290	58.970	59.770	58.550	50.050	-8
Germania	88.290	71.130	50.560	35.610	28.910	-67
Grecia	5.500	5.660	8.180	4.470	9.050	65
Irlanda	10.330	11.630	7.900	4.770	4.320	-58
Italia	9.620	16.020	13.460	9.720	9.350	-3
Lettonia	10	30	10	10	20	100
Lituania	260	290	180	170	120	-54
Lussemburgo	690	1.040	1.550	1.580	800	16
Malta	120	350	570	1.000	1.170	875
Paesi Bassi	32.580	18.670	13.400	9.780	12.350	-62
Polonia	4.530	5.170	6.910	8.080	5.440	20
Portogallo	230	250	90	110	110	-52
Regno Unito	91.600	103.080	60.050	40.620	30.460	-67
Rep. Slovacca	8.150	9.700	10.360	11.390	3.490	-57
Slovenia	1.510	700	1.100	1.280	1.600	6
Spagna	9.490	6.310	5.920	5.540	5.260	-45
Svezia	23.520	33.020	31.350	23.160	17.530	-25
Ungheria	9.550	6.410	2.400	1.600	1.610	-83
TOTALE	438.990	425.540	346.690	279.690	237.840	-46

Fonte: elaborazione Censis su dati ACNUR "Asylum levels and trends in industrialized countries, 2005"

Questa notevole diminuzione sembra assumere dimensioni meno consistenti se confrontata con quanto avvenuto in altri paesi industrializzati come il Canada e gli Stati Uniti, che, nello stesso periodo, hanno

registrato un calo del 54%, o l'Australia e la Nuova Zelanda in cui le richieste sono scese del 75%.

Per quanto riguarda i singoli Stati membri, la Francia è, dal 2004, il primo Paese in Europa e nel mondo per numero di richieste d'asilo ricevute; questa *leadership* è stata conservata anche nel 2005, anno in cui le domande sono state 50.050. A livello europeo seguono la Gran Bretagna, con 30.460 domande, pari al 9% delle domande d'asilo complessivamente inoltrate nelle nazioni industrializzate, e la Germania, con 28.910 domande.

L'Italia, con 9.350 domande, si trova in una posizione intermedia tra gli Stati membri, quindi ben lontana dalle situazioni di emergenza che investono altre nazioni. Nell'arco dei 5 anni considerati, nel nostro Paese il numero di domande rimane pressoché costante (-3%), facendo però registrare un picco nel 2002 (16.020 domande presentate) e nel 2003 (13.460 domande).

Occorre, tuttavia, evidenziare che tra il 2001 ed il 2005 sono solo 8 i Paesi dell'Unione in cui si registra una variazione positiva del numero delle richieste d'asilo: Cipro conta 6.000 domande in più (+339%); la Finlandia ne registra circa 2.000 in più (per una variazione del 116%, aumento dovuto in parte anche al ben organizzato sistema di assistenza di questo paese); per la Grecia sono circa 3.500 (con una variazione del 65%); in Lettonia le domande raddoppiano ma rimangono sempre nell'ordine di poche decine; il Lussemburgo registra un 16% in più di domande ma nel 2005 scende sotto il migliaio, quota che aveva invece superato nei 3 anni precedenti; Malta compie un notevole balzo in avanti e registra addirittura un +875%, passando da poco più di un centinaio di domande del 2001 alle 1.170 del 2005; per Polonia e Slovenia, infine, si notano le variazioni positive più basse, rispettivamente del 20% e del 6%.

Da queste cifre emerge chiaramente come l'allargamento dell'Unione Europea, avvenuto nel maggio 2004, abbia provocato un maggiore afflusso da parte dei richiedenti asilo verso nuovi Paesi, come Polonia, Slovenia, Cipro, Malta, Lettonia, divenuti a tutti gli effetti le nuove porte dell'UE. La sostanziale inesperienza di tali nazioni di fronte alle problematiche poste da una massiccia presenza di richiedenti asilo e la limitazione temporanea della libera circolazione nell'ambito dell'Unione allargata a 25 fa sì che alcuni di questi paesi rischino, nel prossimo futuro, di ritrovarsi congestionati, oltre che impreparati, di fronte a tale emergenza. Ciò comporta, tra le altre cose, la necessità di supporto ed indirizzo, da parte degli Stati europei con maggiore esperienza, in questa delicata fase di ideazione e svilup-

po di un modello di gestione comune di un fenomeno da cui sono stati investiti con tanta forza.

Per quanto riguarda i restanti paesi dell'Unione Europea, tutti accomunati da una diminuzione delle domande d'asilo, l'Ungheria e la Danimarca registrano il calo più vistoso (rispettivamente -83% e -82%, perdendo, la prima, circa 8.000 domande e, la seconda, circa 10.000 tra il 2001 ed il 2005). Repubblica Ceca, Germania, Regno Unito e Paesi Bassi sono le altre nazioni con una diminuzione, nel periodo considerato, superiore al 60%, pur rimanendo, il Regno Unito e la Germania, rispettivamente al secondo e terzo posto, per numero di domande ricevute.

I Paesi da cui sono giunte, nei 25 Stati membri, la maggior parte delle istanze d'asilo sono Serbia e Montenegro (tra i principali paesi d'origine dei richiedenti asilo negli anni '90) con 19.574 richieste, circa 300 in più rispetto al 2004, anno in cui ne erano state presentate 19.283. Segue la Russia, con 19.465 domande, circa 9.000 in meno rispetto alle 28.015 del 2004 (tab. 5).

Tra il 2004 ed il 2005 si registra un saldo positivo per quanto riguarda i richiedenti asilo provenienti da Colombia (3.418, +95%), Haiti (7.989, +53%), Bulgaria (2.512, +40%), Eritrea (3.272, +31%), Iraq (10.611, +29%) e Siria (3.734, +27%).

Le nazioni d'origine per le quali si è registrato un vistoso calo sono la Cina (7.516, -34%), la Nigeria (6.745, -34%), la Russia (-31%) e la Turchia (10.310, -26%).

Tab. 5 - Principali Paesi d'origine dei richiedenti asilo nell'Unione Europea, Anni 2004-2005 (v.a., %, var. %)*

Paese d'origine	2004	2005	Totale 2004+2005	Var. % 2004-2005	Distribuzione % 2005	Graduatoria	
						2004	2005
Russia	28.015	19.465	47.480	-31	8,6	1	2
Serbia e Montenegro	19.283	19.574	38.857	2	8,6	2	1
Turchia	13.983	10.310	24.293	-26	4,5	3	4
Cina	11.439	7.516	18.955	-34	3,3	4	6
Iraq	8.204	10.611	18.815	29	4,7	10	3
Nigeria	10.253	6.745	16.998	-34	3	5	7
Iran	8.882	7.722	16.604	-13	3,4	8	5
Pakistan	9.052	6.373	15.425	-30	2,8	7	10
India	9.607	5.659	15.266	-41	2,5	6	12
Rep. Dem. del Congo	8.290	6.551	14.841	-21	2,9	9	8
Georgia	7.874	6.479	14.353	-18	2,9	12	9
Afghanistan	6.872	6.323	13.195	-8	2,8	14	11
Somalia	6.892	5.482	12.374	-20	2,4	13	13
Algeria	7.916	3.963	11.879	-50	1,7	11	17
Moldavia	5.422	4.492	9.914	-17	2	16	15
Bangladesh	5.473	3.801	9.274	-31	1,7	15	19
Bosnia e Erzegovina	4.883	3.807	8.690	-22	1,7	17	18
Armenia	4.087	4.005	8.092	-2	1,8	19	16
Haiti	3.156	4.833	7.989	53	2,1	23	14
Ucraina	4.665	3.150	7.815	-32	1,4	18	23
Sri Lanka	3.779	3.753	7.532	-1	1,7	21	20
Azerbaïjan	3.946	2.968	6.914	-25	1,3	20	24
Siria	2.939	3.734	6.673	27	1,6	25	21
Sudan	3.145	2.836	5.981	-10	1,3	24	25
Eritrea	2.491	3.272	5.763	31	1,4	31	22
Vietnam	3.325	2.419	5.744	-27	1,1	22	28
Guinea	2.836	2.532	5.368	-11	1,1	26	26
Apolidi	2.533	2.042	4.575	-19	0,9	29	31
Cameroun	2.583	1.967	4.550	-24	0,9	28	33
Costa d'Avorio	2.369	2.115	4.484	-11	0,9	32	30
Romania	2.365	2.000	4.365	-15	0,9	33	32
Zimbabwe	2.813	1.526	4.339	-46	0,7	27	37
Bulgaria	1.799	2.512	4.311	40	1,1	39	27
Angola	2.497	1.736	4.233	-30	0,8	30	36
Mongolia	1.912	1.933	3.845	1	0,9	38	34
Bielorussia	1.997	1.768	3.765	-11	0,8	35	35
Albania	2.162	1.473	3.635	-32	0,6	34	39
TfYR Macedonia	1.969	1.477	3.446	-25	0,7	36	38
Congo	1.959	1.464	3.423	-25	0,6	37	40
Colombia	1.157	2.261	3.418	95	1,0	40	29
Altri	34.807	33.976	68.783	-2	15,0		
Totale	269.631	226.625	496.256	-16	100,0		

* Le nazioni comprese sono le 24 dell'Unione Europea che hanno fornito dati mensili all'ACNUR.
I dati 2005 non sono completi per la Francia (solo da gennaio a novembre)

Fonte: elaborazione Censis su dati "Asylum levels and trends in industrialized countries, 2005" ACNUR

Nel 2005 10 nazionalità raccolgono quasi la metà (il 44,7%) delle domande d'asilo complessivamente presentate (vedi tab.5).

2.1. I rifugiati nell'Unione Europea

Alla fine del 2005, secondo stime ACNUR, i rifugiati nei 25 Paesi dell'Unione Europea sfioravano il milione e mezzo di presenze, registrando un decremento, rispetto all'anno precedente, dell'11,4% (nel 2004 erano 1.661.252).

La distribuzione territoriale, come emerge chiaramente dalla tabella 6, è estremamente disomogenea: a fronte di nazioni che ospitano un elevato numero di rifugiati e presentano un'incidenza sulla popolazione molto alta (la Germania *in primis*, con più di 700.000 rifugiati, pari a 8,46 ogni 1.000 abitanti), vi sono Paesi per i quali si registra un numero relativamente basso sia in valore assoluto che in riferimento alla popolazione residente; è il caso, soprattutto, dei Paesi dell'Europa orientale e meridionale, tra i quali l'Italia, nei quali si conta meno di un rifugiato ogni 1.000 abitanti, a fronte di un'incidenza media a livello europeo pari a 3,21.

Tra il 2004 ed il 2005 sono soprattutto Germania, Danimarca e Paesi Bassi ad aver subito, in valore assoluto, le variazioni negative più rilevanti (176.606 rifugiati in meno per la Germania, 20.936 per la Danimarca, 8.616 per i Paesi Bassi); al contrario, in Paesi come Austria, Belgio, Italia e Polonia si è verificato un aumento non trascurabile (dai circa 2.000 in più di Belgio e Polonia ai 5.000 dell'Italia, che rimane, comunque, su cifre relativamente contenute).

Tab. 6 - Rifugiati nei Paesi dell'UE, Anni 2004 e 2005 (v.a., var. % e per 1.000 abitanti)

Stato	2004	2005	Var.% 04-05	Rifugiati per 1.000 abitanti
Austria	17.795	21.230	19,3	2,59
Belgio	13.529	15.282	11,5	1,47
Rep. Ceca	1.144	1.802	57,5	0,18
Cipro	531	701	32,0	0,84
Danimarca	65.310	44.374	-32,1	8,22
Estonia	11	7	-36,4	0,01
Finlandia	11.325	11.809	4,3	2,27
Francia	139.852	137.316	-1,8	2,27
Germania	876.622	700.016	-20,1	8,46
Grecia	2.489	2.390	-4,0	0,22
Irlanda	7.201	7.113	-1,2	1,73
Italia	15.674	20.675	31,9	0,36
Lettonia	11	11	0,0	0,00
Lituania	403	531	31,8	0,16
Lussemburgo	1.590	1.822	14,6	3,92
Malta	1.558	1.939	24,5	4,82
Paesi Bassi	126.805	118.189	-6,8	7,25
Polonia	2.507	4.604	83,6	0,12
Portogallo	377	363	-3,7	0,03
Regno Unito	289.054	293.459	1,5	4,92
Rep. Slovacca	409	368	-10,0	0,07
Slovenia	304	251	-17,4	0,13
Spagna	5.635	5.374	-4,6	0,12
Svezia	73.408	74.915	2,1	8,32
Ungheria	7.708	8.046	4,4	0,80
Totale	1.661.252	1.472.587	-11,4	3,21

Fonte: elaborazione Censis su "Global refugee trends" 2004 e 2005 - ACNUR: "State of world population report 2005" - UNFPA

3. LA SITUAZIONE IN ITALIA

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati segnala, come messo in evidenza precedentemente, una presenza di rifugiati nel nostro Paese, alla fine del 2005, pari a circa 20.000 individui (in questa cifra sono inclusi anche coloro i quali hanno ottenuto un permesso di soggiorno per protezione umanitaria); mentre il numero delle richieste d'asilo si attesta sulle 9.350.

Come già segnalato nel paragrafo precedente quella del nostro Paese è indubbiamente una situazione governabile e gestibile al di fuori di qualsiasi logica dell'emergenza; il Programma Nazionale Asilo prima ed il Sistema di protezione poi hanno dimostrato che l'Italia è in grado di mettere in campo potenzialità e risorse tali da poter strutturare percorsi di accoglienza, integrazione e tutela efficaci e sostenibili nel tempo.

Negli anni passati invece, in particolare per tutti gli anni novanta, la carenza delle politiche di accoglienza, la mancanza di specifiche disposizioni legislative, la lentezza dell'*iter* per il riconoscimento dello *status* di rifugiato hanno reso l'Italia tra i Paesi meno ambiti a livello europeo da parte degli aspiranti richiedenti asilo; solo in seguito alla crisi del Kosovo si è assistito ad un incremento consistente nel numero delle domande presentate, per cui nel 2002 e 2003 le domande superano, rispettivamente, le 16.000 e le 13.000 unità, per poi scendere nuovamente, dal 2004, sotto le 10.000.

Tali domande, in base alla recente riorganizzazione del sistema seguita all'approvazione della legge 189/2002 ed all'entrata in vigore del relativo Regolamento di attuazione il 21 aprile 2005, vengono esaminate dalle sette Commissioni Territoriali che hanno sostituito, nelle sue funzioni, la Commissione Centrale²⁴. La tab.7 mostra gli esiti del lavoro delle Commissioni nel periodo compreso tra il 21 aprile 2005 ed il 27 febbraio 2006.

Tab. 7 - Il lavoro delle Commissioni per il diritto d'asilo dal 21/04/2005 al 27/02/2006

	Roma	Crotone	Trapani	Siracusa	Foggia	Milano	Gorizia	Totale	Sezione speciale stralcio
Domande pervenute	510	1.682	952	1.020	2.650	1.052	250	8.116	-
Domande esaminate	427	1.672	846	1.020	2.574	711	197	7.447	4.640
Domande pendenti o in attesa di esame	83	10	106	-	76	341	53	669	-
Riconosciuti	31	32	59	40	56	66	74	358	209
Negativi senza protezione	238	1.184	124	468	1.187	282	55	3.583	1.149
Negativi con protezione	133	456	663	497	1.164	90	46	3.049	760
Istanze di riesame	-	10	127	-	129	-	-	266	-
Irreperibili	25	-	-	15	150	208	-	398	2.366
Sospesi	-	-	-	-	-	65	-	65	32
Altro					17		22	39	124
					(competenza altri Stati)		(archivate)		

Fonte: Commissione Nazionale per il diritto d'asilo

²⁴ Una più accurata descrizione dei cambiamenti intervenuti a seguito dell'approvazione della legge 189/2002 è stata oggetto del precedente capitolo.

Nell'arco dei 10 mesi considerati, alle sette Commissioni sono pervenute 8.116 domande; di queste ne sono state esaminate 7.447, dando luogo a 358 riconoscimenti e a 6.632 esiti negativi. Di questi 3.583 negano lo *status* di rifugiato non riconoscendo al richiedente asilo alcuna tutela di altra natura; in 3.049 casi si raccomanda, invece, da parte della Commissione, il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione umanitaria.

La Commissione alla quale è stato sottoposto il numero più cospicuo di domande è quella di Foggia (2.650 domande pervenute); seguono Crotone (1.682 domande), Milano e Siracusa (entrambe con un numero di richieste da esaminare superiore al migliaio).

Per quanto riguarda le istanze di competenza della "Sezione stralcio", ovvero quelle che, pervenute prima del 21 aprile 2005, rientrano ancora nella competenza della Commissione Nazionale, su 4.640 richieste esaminate nello stesso periodo è stato riconosciuto lo *status* di rifugiato a 209 persone, e negato a 1.909: di questi, a 760 è stata raccomandata la protezione umanitaria, che è, invece, stata negata ai restanti 1.149. È sicuramente da mettere in rilievo l'alto numero di richiedenti asilo risultati irreperibili al momento dell'esame (2.366).

Dal 1990 al 2000 le popolazioni più rappresentate tra i richiedenti asilo in Italia sono state quella albanese (21.300 richieste d'asilo) e jugoslava (12.197) in ragione delle forti crisi in corso nei territori balcanici durante tale decennio dovute al crollo del regime comunista ed alla disgregazione della federazione jugoslava. Anche dall'Iraq giungono numerosi richiedenti asilo (12.132), fuggiti da un territorio, che, a partire dalla Guerra del Golfo, non troverà più pace, anche a causa dell'inasprirsi della già critica questione curda, all'origine dell'esodo di centinaia di migliaia di persone dalle terre irachene (tab. 8). La conferma delle incessanti crisi che interessano questa zona viene dal grande afflusso di richiedenti asilo iracheni, per lo più di origine curda, che continua a giungere anche nei primi anni del decennio successivo: sono infatti proprio gli iracheni a presentare il numero più elevato di richieste d'asilo nel 2001 (1.985 domande) e nel 2002 (1.944).

Dal 2003, invece, inizia a delinearsi l'emergenza africana: la tab. 8 mette in evidenza come in quell'anno proprio dalla Somalia, uno dei paesi più poveri al mondo, giunga il maggior numero di richieste d'asilo in Italia (1.743), e come anche dalla Liberia e dall'Eritrea provengano una quantità di domande mai raggiunta negli anni precedenti (1.550 per la Liberia, investita da nuove ondate di violenza interna che non hanno risparmiato i civili, e poche di meno, 1.230, per l'Eritrea, che, insieme agli altri paesi del Corno d'Africa, subisce le conseguenze del perenne stato di conflitto generalizzato).

Tab. 8 - Principali Paesi d'origine dei richiedenti asilo in Italia, Anni 1990-2005

Anni	Paesi di origine				
1990-2000	Albania 21.300	RFJ 12.197	Iraq 12.132	Romania 6.114	Turchia 4.250
2001	Iraq 1.985	Turchia 1.690	RFJ 1.526	Sri Lanka 555	Romania 501
2002	Iraq 1.944	Liberia 1.660	Sri Lanka 1.526	RFJ 1.418	Pakistan 1.256
2003	Somalia 1.743	Liberia 1.550	Serbia-Montenegro 1.510	Eritrea 1.230	Pakistan 787
2004	Serbia-Montenegro 1.989	Romania 1.161	Nigeria 930	Eritrea 831	Sudan 486
2005	Eritrea 1.153	Etiopia 458	Costa d'Avorio 440	Togo 327	Pakistan 252

Fonte: elaborazione Censis su dati della Commissione Nazionale

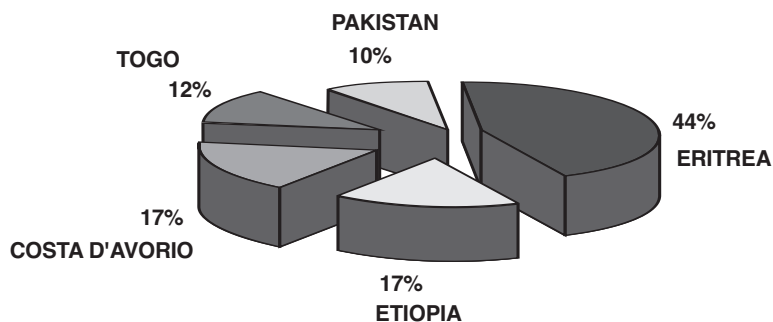
Nel 2003 giungono numerose richieste d'asilo anche dalla Serbia-Montenegro (1.510 domande, che salgono a 1.989 nel 2004). Tra i paesi più rappresentati nel 2004 si trova anche la Romania, che, per la prima volta, arriva a presentare in Italia un numero consistente di domande d'asilo, 1.161. Seguono le popolazioni di tre nazioni africane: Nigeria (che mai aveva presentato un numero così alto di richieste d'asilo in Italia, 930), Eritrea e Sudan (quest'ultimo subisce gli effetti dell'acuirsi del violentissimo conflitto interno nella regione del Darfur che ha portato ad un vero e proprio esodo alla fine del 2004) con, rispettivamente, 831 e 486 domande registrate dalla Commissione.

Nell'ultimo anno sono proprio le nazioni africane a trovarsi ai primi posti della triste classifica dei paesi dai quali provengono la maggior parte dei richiedenti asilo; due paesi del Corno d'Africa, Eritrea, con 1.153 domande, ed Etiopia, con 458, e due paesi dell'Africa occidentale, Costa d'Avorio (440 domande) e Togo (327 domande) (fig. 3).

Rimane poi costante, negli ultimi anni, la presenza del Pakistan tra le nazioni da cui provengono consistenti richieste di asilo politico: scontri interreligiosi interni e riflessi della lotta al terrorismo islamico intrapre-

sa dai paesi occidentali hanno gettato il paese in una profonda crisi per la quale si sta pagando un altissimo prezzo umanitario.

Fig. 3 – Le 5 Nazioni maggiormente rappresentate tra i richiedenti asilo in Italia nel 2005



Fonte: elaborazione Censis su dati della Commissione Nazionale

CONCLUSIONI

L'istituzione di un Sistema di protezione pubblico diffuso sul territorio nazionale, che garantisce *standard* minimi comuni a tutti i progetti territoriali, rappresenta senza dubbio un significativo passo avanti nell'evoluzione delle misure di accoglienza ed integrazione per rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria.

Queste conclusioni non vertono tanto sui punti di forza del Sistema, quanto, piuttosto, sugli aspetti problematici che sono emersi in questi anni, sui quali è necessario mantenere vivo il dibattito tra gli attori istituzionali e i soggetti associativi coinvolti nella tutela dei diritti dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei titolari di protezione umanitaria.

In una prospettiva di ampliamento e miglioramento del Sistema è, in primo luogo, di fondamentale importanza che si mantenga il *modello progettuale ed organizzativo* che ha caratterizzato fin qui l'esperienza, confermando: *il ruolo chiave degli Enti locali*, che devono continuare a svolgere la loro volontaria partecipazione al Sistema, che garantisce continuità e stabilità agli interventi; *la condivisione delle responsabilità ai diversi livelli di governo*, locale e centrale, attuando il principio di sussidiarietà e la pratica del decentramento degli interventi; *l'integrazione tra i servizi* offerti attraverso il coinvolgimento di una pluralità di attori e stakeholders a livello locale e centrale, finalizzato alla creazione di una rete di efficienza, sicurezza e protezione.

In secondo luogo occorre riflettere su alcune criticità, già messe in evidenza all'interno del presente Rapporto, allo scopo di individuare alcuni possibili percorsi di miglioramento:

- *potenziare la capacità ricettiva del Sistema*, attraverso il necessario aumento della *disponibilità finanziaria*, che andrebbe calcolato ad esempio, sulla base di un calcolo ponderale, simile a quello utilizzato da Eurostat per l'assegnazione delle risorse del Fondo Europeo per i Rifugiati agli Stati membri dell'UE, che trova fondamento nel computo del numero di domande d'asilo presentate negli ultimi tre anni e dal numero di status di rifugiato e permessi di protezione umanitaria attribuiti per il medesimo periodo in ogni Stato membro. Questo tipo di calcolo rispecchierebbe in modo più adeguato le reali necessità del Paese nel settore;
- *rafforzare la stabilità del Sistema* attraverso il passaggio dalla progettazione annuale a una progettazione pluriennale. Un'eventuale

programmazione triennale si conformerebbe sia alle pianificazioni nei settori strettamente correlati quali quello dell'immigrazione e delle politiche sociali sia alla programmazione comunitaria in materia di asilo;

- *creare un maggiore coordinamento tra i diversi strumenti operativi* che fanno parte del sistema italiano d'asilo. Per quanto riguarda i Centri di Identificazione deve essere superato l'attuale modello attraverso l'attivazione presso tali Centri dei servizi previsti dal DPR 303/04: assistenza legale, alfabetizzazione, assistenza psico-sociale e assistenza al rimpatrio volontario e assistito. L'attivazione di tali servizi, da parte del Servizio Centrale e/o degli Enti locali, in collaborazione con gli enti di tutela, contribuirà anche a raggiungere progressivamente l'obiettivo generale di collegare strettamente tali Centri ai progetti territoriali del Sistema. Per quanto riguarda infine il contributo economico *ad personam*, esso andrebbe utilizzato come uno strumento complementare e non come una forma di assistenza residuale, sia in termini quantitativi che qualitativi;
- *strutturare e formalizzare il dialogo tra il Sistema di protezione e le altre realtà istituzionali* attive sul tema dell'asilo, ripensando modalità e contenuti del coinvolgimento delle Regioni e delle Prefetture, e definendo il rapporto con gli enti di tutela;
- *istituire un organo consultivo* a livello centrale che preveda la partecipazione delle istituzioni e delle associazioni che svolgono un ruolo attivo nella programmazione e nell'attuazione degli interventi di settore, con l'obiettivo di sostenere la programmazione istituzionale attraverso proposte concrete volte al miglioramento del sistema dell'asilo in Italia sia da un punto di vista normativo che organizzativo;
- *organizzare una maggiore complementarietà tra gli strumenti di assistenza e quelli di integrazione* garantendo ai richiedenti asilo, ai rifugiati e ai titolari di protezione umanitaria il reale accesso e fruibilità ai servizi pubblici e agli strumenti previsti dall'attuale normativa per l'inserimento nel mercato del lavoro;
- *prevedere risorse e strumenti adeguati per avviare le necessarie specializzazioni del Sistema*, in particolare nell'ambito dell'assistenza socio-sanitaria, della presa in carico dei minori non accompagnati richiedenti asilo e delle categorie più vulnerabili che esprimono esigenze complesse alle quali è necessario rispondere attraverso competenze e strumenti adeguati.

Si tratta delle più urgenti esigenze del Sistema sulle quali è necessario intervenire al più presto in modo da rispondere ai principali bisogni dei beneficiari del Sistema e degli enti pubblici e privati che ne fanno parte. Questo permetterebbe il consolidamento di un processo di innovazione che allineerebbe il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati ai sistemi nazionali europei di più lunga tradizione nel settore.

Attraverso l'adeguamento delle politiche e degli strumenti inerenti il settore dell'asilo sembra infatti poter passare l'ammodernamento del nostro Stato e della nostra società.

ALLEGATI

ALLEGATO 1

I RICHIEDENTI ASILO NEI PIANI DI ZONA

Qui di seguito è presentato il *Piano di Zona* come il più efficace strumento attualmente previsto dall'ordinamento italiano per la programmazione e la gestione di politiche sociali integrate a livello locale. Sulla base delle esperienze realizzate da molti Comuni italiani risulta evidente che l'utilizzo di tale strumento ha permesso l'ottimizzazione delle risorse a favore delle categorie più svantaggiate della società. In particolare, l'integrazione dei progetti dello SPRAR nei Piani di Zona ha ampliato notevolmente la gamma dei servizi accessibili ai RARU. Attraverso le esperienze di tre città facenti parte del Sistema: Roma, Forlì e Manfredonia, si intende quindi fornire a tutti gli Enti locali italiani degli esempi dei possibili modi di impiego di questo innovativo strumento.

I RICHIEDENTI ASILO NEI PIANI DI ZONA

(a cura di Flavia Ginevri)

L'Unione Europea propone da alcuni anni "*l'integrazione delle politiche*" come strumento attraverso il quale è possibile raggiungere obiettivi complessi, specialmente nel campo del welfare e delle politiche sociali.

Per *integrazione delle politiche* si intende il "*passaggio dalla frammentazione ad una strategia di intrecci*" che ha come obiettivi l'integrazione sociale, la coesione, il benessere o star bene individuale e collettivo. L'assunto è che dall'integrazione fra politiche deriva l'integrazione sociale.

Nella prospettiva dell'integrazione delle politiche sociali hanno un ruolo sempre più importante le politiche per l'immigrazione. Infatti, l'immigrazione è stata iscritta dal trattato di Maastricht fra le questioni d'interesse comune dei Paesi membri dell'Unione Europea, tuttavia una politica europea in materia ancora non esiste e le politiche italiane sull'immigrazione fino ad oggi hanno avuto per lo più carattere contingente. Solo attraverso una vera integrazione delle politiche per l'immigrazione con le altre politiche dell'area del welfare si può arrivare a programmare le prime in sinergia con le seconde al fine di gestire, soprattutto a livello locale, la complessità delle politiche sociali.

La legge 328 del 2000 e l'integrazione delle politiche sociali

Nella Legge 328/2000, “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”, approvata l’8 novembre del 2000, sono state sistematizzate innovazioni in materia di welfare locale.

L’implementazione della Legge 328/00 a livello regionale, in coerenza con la competenza legislativa esclusiva delle regioni in materia di politiche sociali, è da considerarsi come una buona prassi nell’ambito dell’integrazione fra le politiche a livello locale per molteplici motivi, in particolare: in un’ottica di integrazione con politiche per l’immigrazione si caratterizza per l’ampliamento e la messa in rete dei livelli essenziali delle prestazioni sociali su tutto il territorio cittadino; per la riduzione delle difficoltà e delle disuguaglianze nell’accesso ai servizi e agli interventi sociali; per l’ampliamento e la diversificazione della platea dei beneficiari degli interventi sociali.

L’implementazione della legge è ormai avviata in quasi tutte le regioni d’Italia e nei maggiori Comuni attraverso lo strumento dei Piani di Zona, ma anche nei piccoli e medi Comuni, come l’unico vero laboratorio in Italia dell’integrazione fra politiche.

La 328/00 rappresenta l’esito di una riflessione nata per riformare l’assistenza sociale tradizionale in Italia. Si tratta di una legge che ridefinisce il profilo complessivo delle politiche sociali nel nostro Paese, segnando il passaggio da un sistema di interventi “riparativi” ad un sistema di protezione sociale attiva, che privilegi le persone, e non le categorie, e che offra prestazioni flessibili e personalizzate.

Con l’approvazione della Legge viene ridefinito, in Italia, il profilo complessivo delle politiche sociali. Vengono ridefiniti i destinatari che possono usufruire dei servizi del sistema integrato; secondo l’art. 2 c. 1 “hanno diritto di usufruire delle prestazioni (...) i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all’Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri”, individuati ai sensi dell’articolo 41 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286²⁵. In particolare “ai profughi, agli stranieri ed agli apolidi sono garantite le misure di prima assistenza”, di cui all’articolo 129,

²⁵ Art. 41(Assistenza sociale) (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 39) 1. Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti.

comma 1, lettera h), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112²⁶. Inoltre secondo il comma 3 sempre dell'art. 2 della L.328 “i soggetti in condizioni di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che rendono necessari interventi assistenziali, accedono prioritariamente ai servizi e alle prestazioni erogati dal sistema integrato di interventi e servizi sociali”.

Date le definizioni di cui sopra i richiedenti asilo, i rifugiati e le persone con permesso di soggiorno per motivi umanitari possono quindi rientrare tra i beneficiari previsti dalla Legge 328. I soli limiti a questa inclusione possono derivare dalla singole legislazioni regionali e dai criteri per l'accesso ai servizi posti dai Comuni che possono sempre essere modificati.

Il ruolo dei Comuni nella Legge 328/00

La Legge si inserisce in un filone di riforme istituzionali tendenti alla valorizzazione delle comunità locali e delle istituzioni ad esse più vicine, i Comuni, ridisegnando le competenze dei soggetti chiamati alla definizione degli interventi sul territorio. Capovolgendo la sequenza tradizionale circa i livelli territoriali di competenza degli Enti pubblici, essa indica dapprima il ruolo dei Comuni, poi quello delle Province, quindi passa alle Regioni e infine allo Stato. Nel nuovo quadro delineato dalla riforma, i Comuni concorrono all'attività di programmazione delle politiche sociali (art. 6). Negli artt. 6-8 della Legge 328/00 viene definita l'architettura del sistema integrato di interventi e servizi sociali, attraverso l'individuazione dei compiti e delle funzioni delle diverse istituzioni:

I *Comuni* concorrono alla programmazione, progettazione e realizzazione della rete locale dei servizi sociali, erogazione dei servizi e prestazioni economiche, autorizzazione, accreditamento, vigilanza delle organizzazioni private e non profit che erogano prestazioni sociali;

²⁶ Art. 129. *Competenze dello Stato* 1. Ai sensi dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59, sono conservate allo Stato le seguenti funzioni: c. h) gli interventi di prima assistenza in favore dei profughi, limitatamente al periodo necessario alle operazioni di identificazione ed eventualmente fino alla concessione del permesso di soggiorno, nonché di rigetto ed assistenza temporanea degli stranieri da respingere o da espellere.

Le *Province* concorrono alla programmazione, svolgono attività di osservatorio e monitoraggio, analisi dell'offerta esistente, promozioni di iniziative ed attività di formazione professionale;

Infine le *Regioni* concorrono alla programmazione, coordinamento, indirizzo degli interventi e servizi sociali, determinazione delle "zone sociali", dei criteri di partecipazione al costo degli interventi da parte degli utenti, istituzione di uffici di tutela degli utenti.

La Legge, allontanandosi dalle forme assistenziali centralizzate, affida alle Regioni e ai Comuni il compito di creare un sistema integrato di interventi e servizi sociali che prenda atto ed ampli il capitale sociale locale.

Ai Comuni è riservato il compito di formulare i Piani di Zona, strumenti locali che favoriscono il riordino, il potenziamento, la messa in rete di interventi e di servizi, in modo da programmarli e realizzarli a sistema.

L'obiettivo originale della Legge è quello di generare una nuova cultura ed una nuova pratica sociale, capace di realizzare e promuovere degli interventi e dei servizi sociali in forma unitaria ed integrata.

Con la creazione del sistema integrato dei servizi sociali sul territorio previsto dalla Legge 328/00 "l'assistenza sociale deve essere garantita a tutti i cittadini". Questa Legge, alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, "*Le Regioni, le Province, i Comuni*", rimane pienamente valida. Spetta comunque al Governo ed al Parlamento emanare il provvedimento sui Livelli Essenziali della Assistenza Sociale (LIVEAS) e garantire le risorse necessarie per la realizzazione del sistema dei servizi.

Con la Legge 328/00 si sono sistematizzate innovazioni che in parte erano già state anticipate in numerose realtà territoriali, dove si può comunemente parlare di *politiche sociali integrate di livello locale*. La Legge stabilisce modalità partecipate di programmazione. La gestione e la valutazione dei servizi sono orientate al tentativo di coinvolgere quanto più possibile tutti i soggetti del *welfare* locale.

A livello nazionale lo strumento di coordinamento è il *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali* (PNISS) di durata triennale. Alle Regioni è affidata la supervisione e la definizione dei criteri per la ripartizione dei fondi e degli standard delle prestazioni assistenziali. Queste linee guida vengono recepite a livello dei Comuni o, nel caso dei Comuni più piccoli, di consorzi di Comuni, in un Piano di Zona.

Lo strumento dei Piani di Zona

Il Piano di Zona, strumento strategico dei Comuni, quindi, per il governo locale dei servizi sociali, si configura ai sensi della Legge

328/2000 art. 19, come lo strumento privilegiato per conseguire forme di integrazione fra i vari servizi, mediante l'analisi dei bisogni, la definizione delle priorità e delle risposte, l'integrazione delle risorse istituzionali e sociali, la gestione creativa, flessibile e partecipata dei servizi.

La Legge 328/00 prevede la creazione di uno strumento di programmazione efficace dell'offerta di servizi sul territorio, essenziale per l'integrazione delle politiche sociali, questo deve essere elaborato da autorità locali in coordinamento e concertazione con gli altri attori sociali rilevanti.

Il Piano di Zona (PdZ) *ex lege* 328/00 è uno strumento molto complesso, una volta elaborato si presenta con caratteri e toni innovativi, anche rispetto ad altre forme di programmazione integrata.

Il Piano di Zona si caratterizza per:

- promuovere e consolidare la logica del lavorare per progetti, con il potenziamento di iniziative di concertazione interistituzionale, per garantire approcci integrati all'interno di circuiti e procedure programmatiche propri del livello regionale e di quello locale, nel rispetto degli obiettivi e delle priorità definite dalla Regione, fatte salve le specifiche esigenze delle comunità locali;
- essere lo strumento e l'occasione nelle mani del programmatore locale per garantire la concordanza tra i programmi, gli obiettivi e i risultati attesi, da un lato, e le previsioni finanziarie annuali e pluriennali dei Comuni e degli altri soggetti che concorrono alla realizzazione degli obiettivi, dall'altro.

Il PdZ produce conoscenza dettagliata ed affidabile del contesto, della domanda e delle risorse disponibili attraverso la raccolta sistematica di informazioni e di indagini; tende ad organizzare in forme sia tecniche sia di democrazia deliberativa le operazioni di valutazione dei processi, dei prodotti e degli impatti finalizzata alla produzione di qualità nel servizio e di qualità sociale in generale.

È il risultato di un processo politico di negoziazione tramite un *tavolo di concertazione* politica, istituzionale e sociale, che permetta l'integrazione dei punti di vista e quindi dei criteri operativi. Un tavolo nel quale si definiscano le priorità strategiche attraverso la ricognizione delle risorse critiche e la lettura della domanda sociale, ove si progettino forme di coordinamento e di cooperazione interistituzionale. Un tavolo, quindi, in cui la partecipazione è la risorsa chiave.

Tutto ciò significa:

- ruolo attivo del cittadino-utente,
- co-responsabilità interistituzionale,
- promozione delle capacità locali,
- diritti di cittadinanza.

Ciò viene reso possibile dall'effettivo inserimento del terzo settore a pieno titolo sia nelle attività programmatiche sia nelle fasi di implementazione della strategia di integrazione dei servizi. È questo il terreno elettivo del *principio di sussidiarietà* che deve ispirare ogni Piano di Zona (così come ogni piano regionale).

Il principio di sussidiarietà²⁷ (riconosciuto dal trattato dell'Unione Europea di Maastricht) riguarda i rapporti tra Stato e società. Esso è un fondamentale principio di libertà e di democrazia. È volto a garantire che le decisioni siano adottate il più vicino possibile al cittadino, verificando costantemente che l'azione da intraprendere a livello comunitario sia giustificata rispetto alle possibilità offerte dall'azione a livello nazionale, regionale o locale.

Il Piano di Zona, inoltre:

- dedica un'attenzione particolare ai problemi di accessibilità (sociale, culturale, informatica, logistica) ai servizi, e a tale scopo assegna grande importanza all'istituzione di sportelli e di segretariati sociali;
- prevede strumenti di monitoraggio e valutazione;
- infine, il piano di zona deve toccare gli aspetti dell'integrazione gestionale, organizzativa e professionale.

Il Piano di Zona, poi, contestualizza le finalità e gli obiettivi definiti nel *Piano Sociale Regionale* in alcune aree ritenute strategiche, con riferimento alle esigenze e ai bisogni locali.

I compiti sopra elencati sono non certo facili da perseguire, considerando anche i vincoli di bilancio degli Enti locali. Tuttavia, quasi ovun-

²⁷ Ciò significa che nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, l'Unione interviene soltanto quando la sua azione è considerata più efficace di quella intrapresa a livello nazionale, regionale o locale. Il principio di sussidiarietà è strettamente connesso ai principi di proporzionalità e di necessità, secondo cui l'azione dell'Unione non può andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del trattato.

Il Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992 ha stabilito gli elementi fondamentali della nozione di sussidiarietà nonché gli orientamenti per l'interpretazione dell'articolo 1-5 che accoglie la sussidiarietà nel "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa" (*Gazzetta ufficiale n. C 310 del 16 dicembre 2004*). Le conclusioni del Consiglio sono state inserite in una dichiarazione "Protocollo sull'applicazione dei Principi di sussidiarietà e di proporzionalità" allegato al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

La Commissione europea presenta al Consiglio europeo e al Parlamento europeo una relazione annuale ("Legiferare meglio") dedicata principalmente all'applicazione del principio di sussidiarietà.

La Convenzione sulla riforma istituzionale, la cui sessione inaugurale si è tenuta il 28 febbraio 2002 e i suoi lavori si sono conclusi il 18 luglio 2003 con la consegna del progetto finale di trattato che istituisce una Costituzione per l'Unione da parte del suo presidente Valéry Giscard d'Estaing alla Presidenza italiana, convocata in virtù della dichiarazione di Laeken del dicembre 2001, ha elaborato attraverso il gruppo di lavoro "Sussidiarietà", proposte per una migliore applicazione di questo principio senza che ciò pregiudichi l'obiettivo della semplificazione legislativa.

que ormai si è oltre il livello della prima sperimentazione e con il consolidamento in pratiche correnti delle prime fasi del processo, aumentano le competenze per una migliore successiva gestione dei PdZ²⁸.

Il sistema sociale ed economico locale è il laboratorio più adatto per sperimentare l'interazione tra politiche. Locale si oppone a globale, indica un livello territorialmente delimitato. È stata introdotta proprio con la legge 328/00 la nozione di Piano di Zona, dove la zona è un livello locale di dimensioni variabili, determinato sulla base delle indicazioni della Regione e/o dei piani sociali regionali, in genere un Comune o più Comuni federati. Allo stesso modo nelle città più grandi può essere anche un Municipio o una Circoscrizione, come nel caso del Comune di Roma.

A livello locale, inoltre, sono più nettamente visibili:

- quali siano i problemi e le emergenze di natura sociale (sociali in senso stretto, ma anche sanitari, tali da produrre fenomeni di marginalità o mancata integrazione);
- quali siano le forme di cooperazione possibili tra i diversi attori che hanno responsabilità istituzionali o sociali per la produzione di welfare;
- la partecipazione attiva dei cittadini, il loro orientamento alla solidarietà.

Il PdZ è lo strumento principale delle politiche sociali, che serve a costruire un sistema integrato di interventi e servizi. Tale integrazione si realizza per i seguenti motivi: 1) perché mette in relazione servizi che si offrono in strutture, servizi domiciliari, servizi territoriali, misure economiche, prestazioni singole, iniziative non sistematiche, sia che siano rivolte alla singola persona sia alla famiglia; 2) perché coordina politiche sociali, sanitarie, educative, formative, del lavoro, per l'immigrazione, culturali, urbanistiche e abitative, con esso si assiste, si prende cura, si riabilita, si educa, si forma, si orienta e si inserisce al lavoro, si crea integrazione sociale, si offrono occasioni di cultura e di socialità, si offrono una città e un'abitazione vivibili e adeguate; 3) infine, perché collaborano e lavorano, in modo coordinato ed efficace i cittadini, i soggetti istituzionali e non, il pubblico ed il privato.

Tre casi studio sui Piani di Zona

Tenuto conto della contemporaneità di due obiettivi fondamentali: quello di rappresentare delle buone prassi di integrazione fra politiche

²⁸ *Percorsi evolutivi dei piani sociali di zona: analisi di sfondo*, a cura del FORMEZ (2004)

socio-sanitarie e politiche migratorie locali, e quello di rappresentare e descrivere le attività della rete degli Enti locali dello SPRAR, si è reso necessario articolare la scelta dei tre casi di studio in modo da bilanciare le suddette esigenze.

Si è deciso quindi di optare per tre Comuni che rappresentassero la geografia del nostro Paese (Nord, Centro, Sud) così come le differenze demografiche e di popolosità dei Comuni italiani (piccolo, medio, grande).

I casi del *Comune di Roma*, del *Comune di Forlì* e del *Comune di Manfredonia* sono da ritenersi come buone prassi di implementazione della Legge 328/00, in particolar modo per quanto riguarda l'integrazione delle politiche per l'immigrazione e per l'ampliamento e la messa in rete dei livelli essenziali delle prestazioni sociali su tutto il territorio cittadino; per la riduzione delle difficoltà e delle disuguaglianze per tutti, stranieri e RAR inclusi, nell'accesso ai servizi e agli interventi sociali; per l'ampliamento e la diversificazione della platea dei beneficiari degli interventi sociali con l'apertura ai RARU.

Il PdZ del Comune di Roma: l'accoglienza dei RARU nella città

L'area metropolitana di Roma è coinvolta nel fenomeno dell'immigrazione in misura maggiore che qualsiasi altra zona del territorio nazionale. Per quanto riguarda richiedenti asilo, rifugiati e titolari permesso umanitario (RARU), non è semplice stabilirne con esattezza il numero. Si può tuttavia proporre una stima, probabilmente per difetto, di almeno 6000 persone per l'anno 2005, che risulta dalla somma degli ospiti nei centri di accoglienza del Comune, delle persone in lista di attesa e della stima dei senza fissa dimora. Nell'arco di pochi anni sono stati aperti a Roma 15 centri di accoglienza dove vengono ospitati, in grande maggioranza, i richiedenti asilo e i rifugiati²⁹.

Roma è una città estremamente vasta, sia per estensione, sia per popolazione, con un numero di abitanti pari a circa la metà di quelli di nazioni europee come la Danimarca e la Finlandia.

Nel territorio di Roma trovano posto tante città diverse, rappresentate dai 19 Municipi, che si fondono e si compenetrano fino a formare una metropoli moderna. Ogni Municipio comprende un numero di abitanti pari o superiore a quello di molte città italiane medio-grandi, vere e proprie città nella Città³⁰.

²⁹ www.integra-anci.it.

³⁰ Comune di Roma – Ufficio di Statistica e Censimento – Le città nella Città (2004).

Nel caso del Comune di Roma, dove il PdZ è affidato ai singoli Municipi, si aggiunge oltre a quanto illustrato prima, un ulteriore livello intermedio Comunale: il Piano Regolatore Sociale (PRS) di Roma. Nel caso del PRS romano sono state previste delle apposite strutture a livello comunale e municipale allo scopo di coordinare la redazione dei PdZ poi confluiti nel PRS: *l'Ufficio di piano* composto da un gruppo di esperti che deve coordinare e monitorare il processo di definizione dei PdZ municipali, fornendo consulenza ai Municipi; e i *laboratori di co-progettazione*, luoghi di confronto a livello di municipio e di traduzione operativa di quanto deciso nella conferenza cittadina degli assessori alle politiche sociali e nel tavolo cittadino della concertazione, al quale sono chiamati a partecipare le istituzioni presenti sul territorio, il terzo settore, le ASL, il Comune etc.

Il Piano Regolatore Sociale di Roma nasce come mezzo attraverso il quale si attivano e orientano le politiche sociali. Il Documento ridisegna il welfare della città di Roma agendo su tre livelli: un *livello cittadino*, con una serie di laboratori di co-progettazione tematici e un'attività di raccordo intrassessorile; un *livello municipale*, con i Piani di Zona Municipali; un *livello intermunicipale*, con accordi di programma tra i Municipi e le rispettive ASL.

Il Piano regolatore è pensato e ideato come strumento che “legge” e interpella le politiche cittadine dal punto di vista del sociale, per rendere la città più “socialmente compatibile”, in un contesto di area metropolitana. È definito come un dispositivo-quadro che impegna il Comune nella programmazione e realizzazione del sistema cittadino degli interventi e servizi sociali, sulla base di quanto disposto dagli artt. 6 e 19 della Legge 328/00.

Gli elementi di innovatività e di originalità del Piano sono dati anche dal fatto che questo è il primo Piano Regolatore Sociale di Roma. È l'unico in Italia con tale impianto creativo; nessuna altra città italiana, infatti, è caratterizzata dalla complessità e dal decentramento istituzionale/ amministrativo come Roma.

In breve potremmo così sintetizzare gli elementi innovativi del PRS di Roma: *l'impianto multilivello*, il sistema degli interventi e dei servizi sociali è infatti programmato e gestito a livello municipale, intermunicipale e cittadino e l'idea di *federalismo solidale*, un modello che garantisce l'identità cittadina e valorizza le specificità municipali (*una e molte città*).

L'integrazione delle politiche cittadine, nei PdZ romani, è intesa come integrazione tra politiche socio-lavorative, della casa e del patrimonio, formative ed educative, di promozione della famiglia, per l'im-

migrazione, culturali, sportive e ambientali, per la sicurezza, per la multietnicità e l'intera rete dei servizi sanitari.

Il Piano individua, poi, tra i 15 *progetti-obiettivo*, uno *specifico progetto su Richiedenti asilo e rifugiati*. Tale innovazione è da sottolineare, e consiste nell'ingresso dei RARU tra i progetti-obiettivo che il Comune ha individuato all'interno del Piano Regolatore Sociale. Riportiamo qui di seguito il testo che esplicita il progetto-obiettivo sui RARU all'interno del PRS di Roma. Vi si ritrova l'adesione del Comune di Roma al Programma Nazionale Asilo (PNA), la dichiarata esigenza di differenziare le modalità di accoglienza delle persone richiedenti asilo, rifugiate e umanitari rispetto a quelle previste per le persone immigrate. Tale progetto può essere definito come una buona prassi di integrazione fra le politiche per l'immigrazione e le politiche socio-sanitarie a livello locale.

Tav. 1 - Progetto-obiettivo "Accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati" del Piano Regolatore Sociale del Comune di Roma

9. Accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati

La presenza straniera per motivi di asilo nel nostro paese è notevolmente cresciuta nell'ultimo decennio. In molte nazioni, tra le quali l'Italia, la presenza straniera in generale, ma ancora di più quella di popolazioni in fuga da guerre, dittature e persecuzioni, è stata spesso affrontata nell'ottica dell'emergenza. È il Lazio seguito dalla Lombardia, la regione che ospita il numero maggiore di rifugiati. Nel corso dell'anno 2001 sono stati circa 10.000 i richiedenti asilo giunti a Roma per espletare le pratiche di regolarizzazione dello status di rifugiato o come tappa intermedia di proseguimento verso altri paesi dell'Unione Europea.

Nelle grandi città sarà sempre più vasta la presenza di stranieri è proprio qui che si gioca la sfida dell'accesso: alle risorse, ai servizi, ai luoghi. Tra le varie "tipologie" di straniero, il rifugiato cioè, in generale colui che fugge da conflitti e persecuzioni presenta caratteristiche e bisogni che lo rendono particolarmente vulnerabile. L'amministrazione comunale, assieme alle associazioni attive in questo campo, in questi anni ha messo in campo strategie in grado non solo di sostenere l'ingresso nella società ma, anche di realizzare percorsi di sostegno efficaci nei "momenti di snodo" nei difficili passaggi da una tappa all'altra del cammino. *Il Comune di Roma ha aderito al Programma Nazionale Asilo (PNA)*, riconoscendo l'importante segnale di civiltà che esso ha rappresentato, in assenza di una legge organica in materia di diritto di asilo, una risposta alle necessità di fornire un'accoglienza e un graduale inserimento sociale a persone giunte nella nostra città in fuga da persecuzioni, guerre e violazioni di diritti umani. Esso rappresenta un modello di intervento che si basa sui principi dell'accoglienza decentrata e sul coinvolgimento attivo dei rifugiati, sulla concezione stessa dell'accoglienza come sistema complessivo di protezione della persona e di tutela dei suoi diritti. Il PNA del

Comune di Roma si colloca come uno degli anelli della più generale politica di accoglienza e di integrazione dei rifugiati. La provenienza dei richiedenti asilo ad oggi è così ripartita:

il 60% proviene da Iraq e Turchia (curdi), Iran, Afghanistan

il 20% da Georgia, Cecenia, Kossovo e Romania

il 15% da Etiopia, Eritrea, Sierra Leone, Repubblica Democratica del Congo

il 5% dalla Colombia

di questi 10.000 il 70% è costituito da uomini single ed il 30% da nuclei familiari con bambini;

i principali Paesi di destinazione sono Germania, Olanda, Inghilterra, Svezia e Danimarca;

il 15% circa rimane in Italia

a Roma si stima siano attualmente presenti circa 1.000 fra richiedenti asilo e rifugiati.

La costruzione del Piano Regolatore Sociale ha rappresentato l'occasione per avviare un lavoro di analisi e di progettazione con il coinvolgimento delle realtà del terzo settore impegnate su questo fronte, nell'ambito di un tavolo permanente che è stato attivato dall'Assessorato alle Politiche Sociali.

Il lavoro di progettazione ha messo in evidenza innanzitutto le condizioni di vulnerabilità in cui si viene a trovare chi arriva a Roma come richiedente asilo, mentre quattro sono stati i filoni di progettazione:

la formazione e l'accesso al mondo del lavoro

Chi è in attesa di vedere riconosciuto lo status di rifugiato non può intraprendere una attività lavorativa. Questa situazione che si protrae per molti mesi rende ancora più difficile il periodo di permanenza e di attesa. A tale proposito, si ritiene necessario sostenere progetti e interventi finalizzati ad utilizzare tale periodo per attività di formazione, sia linguistica che professionale.

dalla prima accoglienza alla autonomia abitativa

Si è ravvisata l'esigenza di differenziare le modalità di accoglienza delle persone richiedenti asilo e rifugiate rispetto a quelle previste per le persone immigrate. In particolare, la necessità che si evidenzia è quella di potenziare ulteriormente le possibilità di accoglienza e, dall'altro lato, di garantire una accoglienza dignitosa sino al termine delle istruttorie relative al riconoscimento dello status di rifugiato.

Rispetto all'utilizzo del "tempo" dell'attesa e per chi trova accoglienza nelle strutture, si ritiene necessario sperimentare anche nuove forme di contatto e di incontro con i cittadini romani. Una opportunità, in questo quadro, può essere la collaborazione con la rete delle "banche del tempo", presenti in tutti i municipi, che possono offrire alle persone richiedenti asilo e rifugiate la possibilità di stringere legami significativi con i cittadini romani, di mantenere e di esercitare capacità e abilità personali, di ottenere in cambio occasioni di conoscenza linguistica e culturale.

la sensibilizzazione della cittadinanza romana e il valore dell'intercultura

Si ritiene necessario sensibilizzare la cittadinanza romana sulle politiche di accoglienza per le persone che fuggono dal proprio paese e che sono rifugiate in Italia. A questo proposito, si prevede la realizzazione di una campagna di sensibilizzazione e di informazione cittadina, di intesa con le associazioni attive in questo ambito (cfr. Azioni di Welfare)

la politica di sostegno per i soggetti deboli.

Non tutte le persone che arrivano a Roma come richiedenti asilo si trovano nelle stesse condizioni di fragilità. Vi sono infatti persone che scontano situazioni particolarmente gravi e difficili, a causa delle condizioni di salute, dell'età, ecc. È necessario predisporre servizi specifici orientati a individuare queste situazioni di particolare fragilità e farsene carico. Il primo passo, riguarda proprio il "riconoscimento" delle condizioni di vulnerabilità che spesso sono latenti o celate (si pensi alle persone vittima di tortura).

Per la ricchezza dei contributi di analisi si rinvia alle schede di sintesi prodotte nell'ambito del laboratorio mentre alcune delle indicazioni emerse (quali quelle relative alla sensibilizzazione e all'inserimento lavorativo) sono state inserite nell'ambito delle azioni di welfare.

Il caso di Forlì: un PdZ per l'integrazione socio-economica dei RARU

Nel corso del 2002 le risorse statali finalizzate al proseguimento dell'esperienza del PNA hanno subito una sensibile diminuzione (parzialmente riequilibrata nel 2003), tale per cui, in assenza di una organica normativa nazionale di riferimento, e dato che gli interventi facenti parte del P.N.A. e quelli avviati all'interno dei Piani Provinciali per l'immigrazione costituivano una positiva sperimentazione da consolidare ed estendere, la Regione Emilia-Romagna ha inteso tutelare le esperienze di accoglienza inserendole nell'ambito della *Programmazione delle politiche di integrazione sociale dei cittadini stranieri*.

La Regione Emilia-Romagna ha quindi incluso i richiedenti asilo e i rifugiati tra i destinatari degli interventi previsti dalla nuova legge regionale per assicurare loro una serie di diritti sociali fondamentali: il diritto all'istruzione, alla formazione professionale, all'apprendimento linguistico, all'assistenza sanitaria e il diritto al lavoro. Tutto ciò attraverso Legge Regionale 24 marzo 2004, n. 5 "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati". La Regione, inoltre, per coordinare ed estendere le attività della rete di protezione, tutela ed accoglienza, ha promosso un *Protocollo Regionale per il Diritto di Asilo*³¹.

Il Piano Sociale di Zona (PdZ) così come delineato agli artt. 2 e 3 della L.R. (Emilia Romagna) 12 marzo 2003, n. 2 è considerato lo strumento fondamentale per definire e costruire il sistema integrato di inter-

³¹ Sottoscritto il 17 giugno 2004 e firmato da ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) Emilia-Romagna, Upi (Unione delle Province d'Italia) Emilia-Romagna, Forum Regionale del Terzo settore, Ics (Consorzio Italiano di Solidarietà), CIAC Parma (Centro Immigrazione Asilo Cooperazione), Caritas Bologna, Arci, Acli, Cgil, Cisl e Uil Emilia-Romagna.

venti e servizi sociali, sistema che mette in relazione i vari soggetti operanti sul territorio, istituzionali e non, con l'obiettivo di sviluppare e qualificare i servizi sociali per renderli flessibili e adeguati ai bisogni della popolazione regionale. La scelta della Regione Emilia-Romagna è stata di prevedere PdZ di *livello sovracomunale*, coincidente con l'ambito dei *distretti sanitari*: i Comuni associati a livello del distretto hanno programmato il sistema dell'offerta al cittadino in area sociale, integrando così la programmazione sociale con quella sanitaria e offrendo risposte unitarie e coerenti al bisogno di salute e benessere dei cittadini di uno stesso territorio. I vantaggi sono evidenti: organizzare in modo più efficace le risorse esistenti sul territorio, evitare sovrapposizioni, realizzare proficue sinergie. Il processo di costruzione dei PdZ parte dal territorio e si sviluppa sia attraverso il lavoro dei *Comitati di Distretto*, per la parte politica, sia attraverso il lavoro di *tavoli tecnici e tematici* cui partecipano non solo le istituzioni (in particolare Regione, Province, Comuni, Aziende USL, alcune amministrazioni statali), ma anche le IPAB – Istituzioni di Pubblica Assistenza e Beneficenza -, il mondo della cooperazione sociale e del volontariato, le organizzazioni sindacali e varie forme di associazionismo.

La ricostruzione dell'offerta è seguita dall'individuazione di obiettivi prioritari e di interventi e azioni nelle diverse aree di bisogno.

Tra gli obiettivi e le priorità d'intervento specifici nei Piani di Zona, anche in ambito sociosanitario, nel quadro di quelli definiti a livello regionale, per gli anni 2001 e 2002, ritroviamo *integrazione sociale degli immigrati*.

I Piani di Zona della Regione Emilia Romagna sono organizzati secondo interventi per area, ove è inserita l'area *Immigrazione*. All'interno di queste aree e/o finalità verso cui si orientano il sistema regionale e quelli locali, vengono declinati gli obiettivi settoriali per le singole aree d'intervento: per quanto concerne la nostra analisi l'obiettivo settoriale è: *Immigrazione, asilo, lotta alla tratta*.

Il Comune di Forlì partecipa dal 2001 al Programma Nazionale Asilo; oltre a questo dal 2002 ha aderito, insieme ad altri 6 Comuni, al *Progetto Integ.r.a.*³² realizzato nel quadro dell'Iniziativa Comunitaria Equal per la lotta ad ogni forma di discriminazione nel mondo del lavo-

³² Il progetto Integ.r.a. è stato presentato a livello nazionale da ANCI (che ne aveva la responsabilità gestionale), Censis e ACNUR in collaborazione con altri trenta partner a livello nazionale e locale (associazioni di terzo settore, agenzie di lavoro iterinale, università, sindacati, etc) e si è sviluppato dal 2002 al 2005 con importanti risultati nel settore dell'integrazione dei RARU (<http://www.integrarsi.anci.it/integra/>)

ro. Il Progetto che promuoveva *l'integrazione socio-economica dei richiedenti asilo e dei rifugiati* al fine di migliorare la qualità dell'accoglienza e strutturare nuovi approcci formativi, è stato realizzato sui diversi territori di sperimentazione con un ampio partenariato che ha messo in evidenza il valore della rete locale nei progetti relativi ad un'offerta di servizi integrati a favore di determinate categorie particolarmente fragili.

È proprio il progetto locale che il Comune di Forlì ha sviluppato nell'ambito del Progetto Integ.r.a., in modo complementare al progetto di accoglienza del PNA/SPRAR, ad essere stato inserito nel PdZ del Comune 2002-2004.

La realizzazione del PdZ di Forlì per il triennio 2002-2004³³ è stata avviata nel 2000 attraverso *l'Accordo di Programma* fra i Comuni di Forlì, Forlimpopoli, Bertinoro, Meldola, Civitella di Romagna, Galeata, Santa Sofia, Predappio, Premilcuore, Castrocara Terme e Terra del Sole, Dovadola, Rocca S. Casciano, Portico e San Benedetto, Modigliana e Tredozio, la Provincia di Forlì-Cesena, l'AUSL di Forlì e il Terzo Settore, per la gestione associata, coordinata e integrata dei servizi nell'ambito dell'Area Famiglia, Infanzia, Disabili, Adulti, Anziani, Politiche Abitative e Pari Opportunità.

Dal 2000 *l'Accordo di Programma* è la modalità coordinata e integrata di programmazione, gestione e verifica dei servizi sociali e socio-sanitari nell'ambito del comprensorio forlivese. L'Accordo è reso attuativo da una convenzione tra i 15 Comuni di cui sopra; l'A.Usl di Forlì-Cesena; la Provincia di Forlì-Cesena, che prevede anche modalità di gestione associata tra i Comuni e integrata con l'A.Usl di funzioni in area minori, disabili ed anziani; alcuni rappresentanti del Terzo Settore (Cooperative sociali, Associazioni) e le IPAB. Il PdZ di Forlì è suddiviso in sei aree, *famiglia, disabilità, anziani, adulti, politiche abitative, pari opportunità*. È nell'area *promozione autonomie adulti* che è stato inserito fino dal 2002 il progetto Integ.r.a.. Nel 2005 il Progetto Integ.r.a. ha chiuso il proprio ciclo progettuale ed ha avuto inizio il nuovo progetto IntegRARsi³⁴. Anche IntegRARsi è stato inse-

³³ Il Piano di Zona di Forlì, è tra i 41 Piani della Regione Emilia Romagna, il testo integrale è consultabile on line all'indirizzo <http://www.comune.forli.fo.it/contenuti/psz/>

³⁴ Anche il progetto IntegRARsi è stato presentato da ANCI nell'ambito della seconda fase dell'Iniziativa Comunitaria Equal e vede un ampio partenariato a livello nazionale anche se più ristretto rispetto al precedente progetto. Questo nuovo progetto sperimenta interventi di qualità ed innovativi nel settore dell'integrazione sociale ed economica dei richiedenti asilo e rifugiati (<http://www.integrarsi.anci.it>).

rito nel nuovo PdZ del Comune di Forlì 2005-2007 al fine di trarre i maggiori vantaggi possibili dalla integrazione delle risorse di tale progetto con quelle del progetto locale dello SPRAR e degli altri servizi previsti dalla 328.

Il PdZ di Manfredonia: il ruolo di un piccolo comune in materia di politiche migratorie locali

In Puglia con la Legge Regionale n.17 del 25 agosto 2003 “Sistema integrato di interventi e servizi sociali in Puglia” si disegna un nuovo sistema di servizi sociali integrati regionale, che nello spirito della Legge 328/2000, coinvolge tutti i soggetti attivi nell’ambito sociale e/o sanitario con la costruzione, per la prima volta nel 2005, di un sistema di sussidiarietà e di welfare locale attraverso i Piani Sociali di Zona.

Secondo la L.R. 17/2003 ai *Comuni è riservata la titolarità di tutte le funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale.*

Ai Comuni spetta l’esercizio della programmazione, progettazione e realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, l’indicazione delle priorità e dei settori di innovazione, attraverso la concertazione delle risorse e il coinvolgimento dei soggetti pubblici e del terzo settore; l’erogazione dei servizi e delle prestazioni; l’autorizzazione, l’accreditamento e la vigilanza dei servizi socio-assistenziali e delle strutture residenziali e semi-residenziali a gestione pubblica o privata; la partecipazione alla definizione degli ambiti territoriali; la definizione dei parametri per la valutazione delle condizioni che determinano l’accesso prioritario alle prestazioni e ai servizi; la promozione e il sostegno delle iniziative di auto e mutuo aiuto per favorire la reciprocità tra cittadini attraverso la valorizzazione delle risorse della comunità locale; il coordinamento di programmi ed attività tra gli enti, in particolare per quanto riguarda l’integrazione socio-sanitaria, attraverso la realizzazione d’intese e collegamenti operativi; e l’esercizio di garanzia verso i cittadini dei diritti di partecipazione al controllo di qualità dei servizi secondo le modalità previste dagli statuti comunali.

Sulla base delle indicazioni contenute nel piano regionale i Comuni, singoli o associati, definiscono il Piano di Zona, d’intesa con le AUSL, gli altri soggetti pubblici (IPAB) e gli organismi del terzo settore. Adottato con Accordo di programma, il PdZ costituisce lo *strumento strategico per la realizzazione del sistema locale degli interventi e servizi*

sociali. In particolare esso definisce il sistema locale garantendo i livelli essenziali delle prestazioni e provvedendo alla localizzazione territoriale dei servizi; gli obiettivi strategici e le priorità d'intervento, nonché gli strumenti e le risorse per la loro realizzazione; le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie, strutturali e professionali, la partecipazione dei cittadini alla programmazione e al controllo della qualità dei servizi.

Il PdZ di Manfredonia coinvolge oltre al Comune di *Manfredonia*, i Comuni di *Monte S. Angelo e Mattinata* e corrisponde al territorio del *Distretto Sanitario* n. 1 dell'Ausl FG/2, gli interventi e i servizi oggetto di studio sono quelli del triennio 2005-2007.

Un primo incontro istituzionale, con i tre Sindaci e gli Assessori dei Servizi Sociali, ha portato alla firma, il 18 dicembre 2003, di un documento di intesa con il quale si individuava *Manfredonia come Comune capofila* e si indicava il percorso per la realizzazione del Piano.

Successivamente sono stati promossi incontri tra gli operatori dei vari servizi, il terzo settore, in collaborazione con altri Enti e sindacati e sono stati organizzati convegni comunali aperti alla cittadinanza, per illustrare prospettive e finalità della legge regionale n. 17/2003 che indica le nuove opportunità offerte dal welfare locale.

Nel mese di giugno 2004 si è costituito il Coordinamento Istituzionale formato dai tre Sindaci e/o dai tre Assessori ai Servizi Sociali che ha portato alla firma di un *Protocollo di intesa fra i tre Comuni*, protocollo che è stato regolarmente approvato con provvedimento della Giunta delle tre Amministrazioni Comunali. Il Coordinamento Istituzionale ha nominato un Gruppo Tecnico di Piano, formato da operatori amministrativi e sociali dei rispettivi comuni. Parallelamente sono stati organizzati nei tre Comuni incontri con IPAB, Associazioni, Sindacati, Terzo Settore, Parrocchie e Comunità Evangeliche per avviare una discussione sui mutamenti sociali e sui bisogni del territorio. Gli incontri preliminari sono stati allargati alla Provincia, alla Curia Arcivescovile, alla AUSL FG/2, al Ministero di Giustizia, ai Sindacati, al CSA (Centro Servizi Amministrativi ex Provveditorato agli Studi) ed all'Agenzia per l'Impiego.

Queste le cinque aree tematiche individuate come gruppi di lavoro per la realizzazione del Piano: *responsabilità familiari e contrasto alla povertà, politiche per minori e adolescenti, persone anziane, disabilità fisiche e psichiche, dipendenze*.

Questa fase di lavoro ha richiesto tempi lunghi. I tre Comuni hanno seguito percorsi paralleli e condivisi: paralleli sono stati i lavori, condivisi sono stati i risultati che hanno portato all'elaborazione del

Piano Sociale di Zona, un documento che certamente risulta *in progress* in ogni sua parte, nell'intento di dare una risposta a tutti i bisogni rilevati.

L'analisi e le priorità programmatiche sulle *politiche migratorie locali* sono contenute tra gli obiettivi specifici per area prioritaria di intervento, ovvero nell'area *responsabilità familiari e contrasto alla povertà*.

“Le politiche migratorie locali” – si legge – “saranno indirizzate verso il consolidamento del progetto “*Manfredonia Solidale*” (progetto dello SPRAR), relativo all'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo politico, ed il potenziamento degli sportelli informativi a Manfredonia con il coinvolgimento dell'Associazione Interetnica Migrantes, e a Borgo Mezzanone, con l'apporto del Comune e del privato sociale (Parrocchia Santa Maria del Grano e Associazione Paser). Inoltre, si potranno attuare iniziative rivolte a favorire l'integrazione scolastica per i minori (mediazione linguistica e animazione interculturale, anche avvalendosi di mediatori stranieri). Sarà facilitata la partecipazione degli immigrati a percorsi di formazione professionale realizzati da enti preposti e/o imprese locali, finalizzati all'inclusione sociale.”

Ancora, tra gli obiettivi prioritari ritroviamo – nell'area *responsabilità familiari e contrasto alla povertà* –: “Favorire l'integrazione degli immigrati attraverso interventi volti non solo a fronteggiare le situazioni di emergenza, ma anche a facilitare l'accesso ai servizi e promuovere occasioni interculturali di incontro e di scambio con la popolazione autoctona, al fine di favorire la partecipazione alla vita sociale e politica cittadina.”

Inoltre, nelle tipologie di intervento quello residenziale è indirizzato in particolar modo a situazioni di disagio e si esplica attraverso la “Riserva di posti nelle strutture residenziali già presenti sul territorio per donne sole o con figli, vittime di violenza, soggetti fragili in situazioni di emergenza economica ed abitative”. Si fa poi esplicitamente riferimento, per quanto concerne i richiedenti asilo e rifugiati ai “Centri di accoglienza”, gli stessi centri che operano in sinergia con il Servizio centrale nell'ambito dello SPRAR.

Tav. 2 - Caratteristiche dei piani di zona a confronto

	Roma	Forlì	Manfredonia
Livello territoriale	Municipale: Piano di zona, affidato ai singoli Municipi Comunale: Piano Regolatore Sociale (PRS) nel quale confluiscono i PdZ municipali	Sovracomunale: Piano di zona del distretto sanitario	Sovracomunale Piano di zona del distretto sanitario
Luoghi della programmazione e Strumenti	I PdZ municipali vengono redatti attraverso l'organizzazione di laboratori allargati di co-progettazione, luoghi di confronto e di traduzione operativa di quanto deciso nella conferenza cittadina degli assessori alle politiche sociali e nel tavolo cittadino della concertazione. A livello centrale l'Ufficio di Piano, composto da un gruppo di esperti, coordina e monitora il processo di definizione dei PdZ municipali.	Il PdZ di Forlì è il frutto di un Accordo di Programma reso attuativo da una convenzione tra 15 Comuni, la Provincia di Forlì-Cesena, l'AUSL di Forlì-Cesena, le IPAB e rappresentanti del Terzo Settore. Il processo di costruzione del PdZ di Forlì parte dal territorio e si sviluppa attraverso il lavoro dei Comitati di Distretto e di tavoli tecnici e tematici	Il PdZ di Manfredonia coinvolge oltre al Comune di Manfredonia, i Comuni di Monte S. Angelo e Mattinata e corrisponde al territorio del Distretto Sanitario n. 1 dell'Ausl FG/2 Il PdZ di Manfredonia è sancito da un Protocollo di Intesa tra i Comuni ed è stato elaborato attraverso: - il coordinamento istituzionale dei sindaci e assessori ai servizi sociali; - il lavoro del Gruppo Tecnico di Piano formato da operatori amministrativi e sociali dei comuni; - incontri tra soggetti istituzionali e del privato sociale
Spazio dedicato ai RARU	<i>Progetto-Obiettivo "Accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati" all'interno del PRS</i> <i>Ambiti di intervento:</i> - Formazione e accesso al lavoro - Prima accoglienza ed autonomia abitativa - Sensibilizzazione cittadinanza - Sostegno ai soggetti deboli	<i>Progetto INTEGRA nell'area "promozione autonomie adulti"</i> <i>Ambiti di intervento:</i> - Progetto INTEGRA: supporto ricerca lavoro e alloggio - Progetto IntegRArsi: supporto all'integrazione socio-economica	<i>Progetto "Politiche migratorie locali" nell'area "responsabilità familiari e contrasto alla povertà"</i> <i>Ambiti di intervento:</i> - Consolidamento progetto SPRAR "Manfredonia solidale" - Potenziamento sportelli informativi

Considerazioni finali

Le caratteristiche innovative e originali che fanno di questi tre Comuni delle buone prassi sono da ritrovarsi nell'integrazione fra la "classica" offerta dei servizi all'immigrazione che riguardano regolarizzazione, accoglienza, permesso di soggiorno, ricongiungimento familiare, consulenza legale, mediazione culturale e l'offerta di tutti quei servizi che sono parte integrante del complessivo ambito delle politiche socio-sanitarie locali in base alla legge 328/00. I destinatari dei progetti dello SPRAR, nel caso in cui tali progetti siano inseriti all'interno dei PdZ possono usufruire della totalità dei servizi offerti dal sistema integrato, accedendo prioritariamente ai servizi e alle prestazioni erogati dal sistema integrato di interventi e servizi sociali del Comune in cui vivono.

Il valore aggiunto che questi Comuni hanno tratto dall'inserire il progetto SPRAR nei Piani di Zona deve essere ricercato nei motivi e negli obiettivi che hanno indotto i Comuni ad usufruire di tale possibilità. Sicuramente possiamo affermare che:

- maggiore *integrazione tra politiche* porta maggiore *facilità di gestione* delle stesse a livello locale;
- una positiva *integrazione fra le risorse* si traduce in *maggiori fondi a disposizione* per gli Enti locali;
- vi è la possibilità *per i RARU* di usufruire di un *numero maggiore di servizi sul territorio*.

Non è da sottovalutare, poi, la maggiore sensibilizzazione che questi Comuni hanno sviluppato al tema delle politiche per l'immigrazione e alla crescente possibilità date dal mutamento delle politiche di welfare a livello locale. È centrale, inoltre, il tema dell'accessibilità ai servizi sanitari pubblici da parte dei RARU, le condizioni e i requisiti per realizzare una piena accessibilità ed una reale fruibilità dei servizi stessi, e non solo gli aspetti squisitamente tecnici e organizzativi, pur nella loro indispensabilità operativa e gestionale.

La connessione fra bisogni sociali, formazione della domanda e sviluppo dei servizi sociali è fortemente messa in evidenza dagli effetti del crescente numero di immigrati presenti sul territorio italiano. Tale processo demografico sta determinando cambiamenti nella struttura sociale del Paese ed ha effetti anche sul sistema dei servizi socio-sanitari. Tutto ciò è dovuto alla fase attuale di trasformazione delle politiche migratorie anche in Italia, per cui da interventi di emergenza si sta passando ad una fase di regolamentazione normativa degli stessi, nella quale si inseriscono a pieno titolo i temi qui trattati.

Il Piano di Zona è per la legge 328/2000 lo strumento privilegiato per conseguire forme di integrazione delle politiche locali e dei vari servizi, mediante l'analisi dei bisogni, la definizione delle priorità e delle risposte, ma anche per *l'integrazione delle risorse istituzionali, sociali ed economiche*.

Da un punto di vista strettamente operativo, se si intende *rendere fruibili i servizi locali da parte dei RARU*, è fondamentale individuare le priorità dei bisogni da loro manifestati e sulla base di queste verificare l'esistenza di idonei servizi locali rispondenti ai bisogni evidenziati.

Il primo passo attiene alla verifica dell'esistenza di *regolamenti comunali* per l'accesso alle diverse tipologie di servizio.

Nello specifico l'ente Comune nell'esercizio della propria autonomia legislativa ha l'obbligo di *emanare provvedimenti normativi per regolamentare l'accesso ai servizi erogati sul territorio e stabilire, nell'ambito del concetto più ampio di fruibilità, categorie di soggetti destinatari del servizio*.

Solitamente il target di utenti dei servizi comunali è rappresentato dai residenti sul territorio e questo ad evidente discapito di chi, in condizioni particolari, ancora non beneficia di questo status. Raramente invece i regolamenti stessi prevedono la possibilità per altre categorie (apolidi, sfollati, richiedenti asilo, rifugiati ecc.) di accedere al servizio. Appare evidente che la verifica relativa ai destinatari ed alle condizioni di accesso al servizio è il primo passo da compiere se si intende far usufruire dei servizi erogati ex legge 328/00 ai richiedenti asilo e ai rifugiati.

Se si intende, invece, *integrare i progetti del Sistema di protezione con i progetti dei Piani di Zona* il primo passo è da ricercarsi nei nuovi modelli di costruzione delle politiche sociali e di gestione del sistema degli interventi e dei servizi sociali in ambito locale previsti dalla legislazione nazionale.

L'implementazione della legge 328/2000 a livello locale è possibile anche grazie alla professionalità dell'operatore pubblico e privato del welfare locale che può intervenire sullo sviluppo della comunità, nella governance locale, nella pianificazione sociale partecipata, nella progettazione e valutazione.

L'art. 19 della 328/00 prevede che il Piano di Zona dei servizi socio-sanitari sia, di norma, adottato attraverso *Accordo di Programma*, sostanzialmente un accordo organizzativo a carattere normativo. Il Sindaco, in relazione alla competenza o in base agli interessi o ai programmi di intervento, promuove un Accordo di Programma, anche su richiesta di uno o più soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento.

L'iniziativa compete al Sindaco che convoca una *Conferenza dei Servizi* tra i rappresentanti di tutte le parti interessate. Nel corso della Conferenza dovrà essere accertata l'esistenza dell'interesse di ciascun soggetto partecipante per pervenire alla stipula dell'accordo. Il contenuto dell'Accordo di Programma definirà gli elementi indispensabili del Piano di Zona (oggetto, ambito d'intervento, strumenti, ipotesi di attuazione). L'ultima fase del procedimento è quella della conclusione dell'Accordo, l'adozione di un atto formale e la pubblicazione dell'accordo. All'Accordo di Programma possono partecipare: Aziende Unità Sanitarie Locali; Organismi non lucrativi di utilità sociale; organismi della Cooperazione; le IPAB, le associazioni e gli enti di promozione sociale.

L'elemento peculiare degli Accordi di Programma è certamente la capacità di integrare amministrazioni pubbliche collocate su distinti livelli di governo nell'adozione di interventi coordinati tra più soggetti, pubblici e privati, coinvolti in tutte le fasi che vanno dall'elaborazione all'attuazione del programma di interventi.

È in questa fase che si può intervenire per inserire i progetti del Sistema di protezione all'interno dei singoli Piani di Zona.

Da quanto appena descritto emerge con evidenza che la legge di riferimento consente un buon margine di operatività programmatica. Contrattualizzazione ed integrazione si possono configurare come soluzioni fra loro complementari, i Piani di Zona si presentano come gli strumenti del governo integrato rispetto sia alle materie sociali e sanitarie che agli altri strumenti della programmazione delle politiche sociali locali, tra le quali risultano le politiche per l'immigrazione.

Per concludere si ritiene che le politiche integrate siano politiche che mirano a produrre sempre più effetti positivi sulle materie trattate, facendo emergere le connessioni esistenti tra processi sociali molto diversi fra loro.

ALLEGATO 2

APPENDICE STATISTICA

Tab. 1 - Comuni del Sistema di protezione, per posti in accoglienza e popolazione residente. Anno 2005

Tab. 2 - Comuni ed Enti Gestori aderenti al Sistema di protezione. Anno 2005

Tab.3 - Nazionalità maggiormente presenti per Progetto. Anno 2005

Tab. 4 - Beneficiari accolti per area geografica e paese di provenienza. Anno 2005

Tab. 5 - Beneficiari accolti in base al Paese di provenienza, per genere. Anno 2005

Tab. 6 - Servizi erogati per status del beneficiario. Anno 2005

Tab.7 - Servizi erogati alle donne, per status. Anno 2005

Tab.8 - Servizi erogati agli uomini, per status. Anno 2005

Tab. 1 - Comuni del Sistema di protezione per posti in accoglienza e popolazione residente. Anno 2005

	Posti in accoglienza per Comune	Popolazione residente al 31/12/2005	Province
Fino a 5.000 abitanti	Alice Bel Colle (15)	780	Alessandria
	Badolato (36)	3.317	Catanzaro
	Bassano Romano (20)	4.568	Viterbo
	Breno (20)	4.957	Brescia
	Celleno (28)	1.301	Viterbo
	Chiesanuova (42)	239	Torino
	Galliciano (15)	3.883	Lucca
	Riace (20)	1.721	Reggio di Calabria
	Roccagorga (20)	4.475	Latina
	Serapetrona (30)	967	Macerata
Fino a 5.000 abitanti (10 Comuni)		26.208	-
da 5.000 a 30.000 abitanti	Aviano (15)	8.815	Pordenone
	Borgo San Lorenzo (25)	17.028	Firenze
	Caronno Pertusella (30)	13.567	Varese
	Codroipo (20)	14.976	Udine
	Comiso (20)	29.571	Ragusa
	Fidenza* (28)	24.187	Parma
	Foiano della Chiana (25)	8.890	Arezzo
	Isola di Capo Rizzuto (40)	14.720	Crotone
	Ivrea (21)	24.188	Torino
	Malo (18)	13.521	Vicenza
	Narni (25)	20.293	Terni
	Poggio a Caiano (47)	9.247	Prato
	Pontedera (37)	27.094	Pisa
	San Pietro Vernotico (18)	14.735	Brindisi
	Sessa Aurunca (18)	22.900	Caserta
	Sesto Calende (10)	10.349	Varese
	Sezze (30)	22.924	Latina
	Todi (15)	17.041	Perugia
	Trepuzzi (15)	14.525	Lecce
	Unione Comuni Alta Sabina (33)	7.004	Rieti
Da 5.000 a 30.000 abitanti (20 Comuni)		335.575	
	Acireale (20)	52.490	Catania
	Agrigento (55)	59.111	Agrigento
	Barletta (20)	93.081	Bari
	Bitonto (50)	56.277	Bari
	Cassino (20)	32.603	Frosinone
	Como (33)	83.002	Como
	Cosenza (27)	70.185	Cosenza
	Cremona (12)	71.313	Cremona
	Gorizia (15)	36.418	Gorizia
	Grottaglie (20)	32.610	Taranto
	Lecco (20)	46.857	Lecco
	Lodi (16)	42.748	Lodi
	Lucera (32)	35.017	Foggia
	Macerata (30)	42.684	Macerata
	Manfredonia (20)	57.390	Foggia
	Matera (32)	59.407	Matera
	Monopoli (15)	49.846	Bari
	Ostuni (12)	32.682	Brindisi
	Pisa (12)	87.737	Pisa
	Pordenone (25)	50.926	Pordenone
	Ragusa (30)	71.969	Ragusa
	Rieti (30)	47.050	Rieti
	Rosignano Marittimo (18)	31.695	Livorno

	Rovigo (12)	51.081	Rovigo
	Udine (54)	96.678	Udine
	Varese (20)	82.809	Varese
da 30.001 a 100.000 abitanti	Viterbo (15)	60.254	Viterbo
Da 30.001 a 100.000 abitanti (27 Comuni)		1.533.920	-
	Ancona (18)	101.862	Ancona
	Brescia (20)	191.059	Brescia
	Foggia (25)	153.650	Foggia
	Forlì (23)	112.477	Forlì-Cesena
	Modena (68)	180.469	Modena
	Parma *** (24)	175.789	Parma
	Perugia (27)	161.390	Perugia
	Ravenna (50)	149.084	Ravenna
	Siracusa (35)	122.972	Siracusa
	Taranto (25)	197.582	Taranto
da 100.000 a 250.000 abitanti	Trieste (53)	206.058	Trieste
Da 100.000 a 250.000 abitanti (11 Comuni)		1.752.392	-
	Bari (20)	326.915	Bari
	Bologna (28)	373.743	Bologna
	Catania (36)	304.144	Catania
	Firenze (50)	366.901	Firenze
	Genova ** (70)	620.316	Genova
	Milano (xxx)	1.308.735	Milano
	Napoli (19)	984.242	Napoli
	Roma (586)	2.547.677	Roma
	Torino (65)	900.608	Torino
	Venezia (105)	269.780	Venezia
Oltre 250.000	Verona (20)	259.380	Verona
Totale Oltre 250.000 (11 Comuni)		8.262.441	-
Totale Comuni		11.910.536	54 province
Italia		58.751.711	

- (*) la ricettività del progetto di Fidenza è stata di 25 posti dal 01/01/2005 al 31/03/2005; di 28 posti dal 01/04/2005 al 31/12/2005
- (**) la ricettività del progetto di Genova è stata stabilita in 60 posti dall'01/01/2005 al 30/06/2005; di 70 posti dal 01/07/2005 al 31/12/2005
- (***) la ricettività del progetto di Parma è stata stabilita in 18 posti dal 01/01/2005 al 30/06/2005; di 24 posti dal 01/07/2005 al 31/12/2005

Fonte: Servizio Centrale

Tab. 2 – Enti locali aderenti al Sistema di protezione e relativi Enti gestori. Anno 2005

Ente locale Titolare	Ente gestore
Acireale	Consorzio "Il Nodo"
Agrigento	Associazione Culturale "Acuarinto"
Alice Bel Colle	Associazione "Crescere Insieme"
Ancona	Comune di Ancona
Aviano	Associazione "Nuovi Vicini" onlus
Badolato	Consiglio Italiano per Rifugiati-Calabria
Bari	Finis Terrae
Barletta	Arci N.A. Comitato Provinciale di Bari
Bassano Romano	Arci
Bitonto	Arci N.A. Comitato Provinciale di Bari
Bologna	Comune di Bologna
Breno	Centro Casa Giona-Parrocchia San Salvatore
Brescia	Ambasciata Democrazia Locale a Zavidovici Onlus
C.I.S.A. Asti Sud	Associazione "Crescere Insieme"
Caronno Pertusella	Cooperativa sociale "Le Querce Di Mamre"
Cassino	Eos Onlus
Catania	Consorzio "Il Nodo"
Celleno	Arci N.A. Comitato provinciale di Viterbo
Chiesanuova	Casa Di Andrea cooperativa sociale
Codroipo	Ass. Nuovi Cittadini Onlus
Comiso	Fondazione San Giovanni Battista
Como	Comune di Como
Comunità Montana Alto Astico e Posina	Associazione "Il Mondo nella città"/ Cooperativa sociale Samarcanda
Cosenza	Associazione Culturale "La Kasba"
Cremona	Comune di Cremona
Fidenza	Ciac onlus
Firenze	Solidarietà Caritas - Associazione Accoglienza Toscana
Foggia	Arci N.A. Comitato Provinciale di Foggia
Foiano della Chiana	Associazione Accoglienza Toscana
Forlì	Comune di Forlì
Galliciano	Associazione Accoglienza Toscana
Genova	Fondazione Auxilium
Gorizia	Consiglio Italiano per i Rifugiati
Grottaglie	Associazione Babele
Isola Capo Rizzuto	Cooperativa "Agorà"
Ivrea	Cooperativa Sociale "L'Arcobaleno"
Lecco	Cooperativa sociale L'Arcobaleno
Lodi	Lodi Per Mostar Onlus
Lucera	Croce Blu Lucera
Macerata	Gus onlus
Malo	Associazione "Il Mondo Nella Città"
Manfredonia	P.a.s.e.r.
Matera	Associazione Culturale "Tolba"
Milano	Comune di Milano
Modena	Comune di Modena
Monopoli	Acli
Napoli	Assopace Napoli/Associazione "Less" onlus
Narni	Associazione Di Volontariato San Martino/ Associazione di Volontariato Laboratorio I.D.E.A.
Ostuni	Coop Soc. "Solidarietà e Rinnovo"

Parma	Centro di Solidarietà "L'Orizzonte"
Perugia	Coop Perugia
Pisa	Arci Comitato Territoriale Pisa
Poggio a Caiano	Associazione Accoglienza Toscana
Pontedera	Associazione Accoglienza Toscana
Pordenone	Ass. "Nuovi Vicini" Onlus
Ragusa	Fondazione S.Giovanni Battista
Ravenna	Comune di Ravenna
Riace	Associazione "Città Futura"
Rieti	Ari Onlus
Roccagorga	Coop Karibu
Roma	A.C.I.S.E.L. – Casalotti/ A.C.I.S.E.L. Casa Benvenuto / ACISEL - Boccea / ACISEL – Terzuolo / ASAL –Armadillo/ ASTALLI Casa di Giorgia/ ASTALLI S.Saba/ Beata Angelina/ Casa San Bernardo/ Casa Verde/ CDS - Pta. Maggiore/ CDS – Vittorio/ CRS - Colli Aniene/ Ferrhotel- Caritas/ MAGLIANA '80/ Marta e Maria/ Pedro Arrupe –Astalli/ SOL.CO - S.Spirito/ SOL.CO – Zurla/ Virtus – Chisone/ Virtus – Raddusa/ Virtus - Tiburtina
Rosignano Marittimo	Associazione Accoglienza Toscana
Rovigo	Comune di Rovigo
San Pietro	Arci N.A. Comitato Provinciale di Lecce
Serrapetrona	Gus onlus
Sessa Aurunca	Assopace Aurunca Onlus
Sesto Calende	Cooperativa sociale "Le Querce di Mamre"
Sezze	Coop "Karibu"
Siracusa	Associazione "Alma Mater"
Taranto	Associazione" Programma Sviluppo" - Caritas
Todi	Istituto Artigianelli Crispolti
Torino	Coop. "Progetto Tenda" - Coop. "Il Riposo"
Trepuzzi	Arci Territoriale Lecce
Trieste	Consorzio Italiano di Solidarietà
Udine	Ass. "Nuovi Cittadini" Onlus
Unione dei Comuni dell'alta Sabina	Unione dei Comuni dell'Alta Sabina
Varese	Cooperativa sociale "Le Querce Di Mamre"
Venezia	Coop. Co.Ge.S
Verona	Cooperativa Sociale Comunità dei Giovani - Consiglio Italiano per i Rifugiati
Viterbo	Arci N.A.- Comitato provinciale di Viterbo

Fonte: Servizio Centrale

Tab. 3 - Nazionalità maggiormente presenti per Progetto. Anno 2005

Progetti attivi	Nazionalità maggiormente presenti
Acireale	Iraq
Agrigento	Eritrea
Alice Bel Colle	Kosovo
Ancona	Sudan
Aviano	Turchia
Badolato	Etiopia
Bari	Eritrea
Barletta	Eritrea
Bassano Romano	Eritrea
Bitonto	Somalia
Bologna	Eritrea
Borgo San Lorenzo	Etiopia
Breno	Kosovo
Brescia	Liberia
C.I.S.A. Cons. Asti Sud	Atzerbaijan
Caronno Pertusella	Colombia
Cassino	Eritrea
Catania	Eritrea
Celleno	Turchia
Chiesanuova	Somalia
Codroipo	Eritrea
Comiso	Eritrea
Como	Siria
Comunità Montana Alto Astico e Posina	Colombia
Cosenza	Eritrea
Cremona	Kosovo
Fidenza	Turchia
Firenze	Somalia
Foggia	Somalia
Foiano della Chiana	Eritrea
Forlì	Afghanistan
Galliciano	Somalia
Genova	Nigeria
Gorizia	Turchia
Grottaglie	Eritrea
Isola di Capo Rizzuto	Eritrea
Ivrea	Eritrea
Lecco	Eritrea
Lodi	Eritrea
Lucera	Eritrea
Macerata	Eritrea
Malo	Congo
Manfredonia	Eritrea
Matera	Sudan
Milano	Togo
Modena	Turchia
Monopoli	Eritrea
Napoli	Somalia
Narni	Eritrea

Ostuni	Eritrea
Parma	Turchia
Perugia	Afghanistan
Pisa	Etiopia
Poggio a Caiano	Eritrea
Pontedera	Eritrea
Pordenone	Liberia
Ragusa	Eritrea
Ravenna	Camerun
Riace	Eritrea
Rieti	Eritrea
Roccagorga	Etiopia
Rosignano Marittimo	Eritrea
Roma	Eritrea
Rovigo	Kosovo
San Pietro Vernotico	Eritrea
Serrapetrona	Eritrea
Sessa Aurunca	Turchia
Sesto Calende	Colombia
Sezze	Eritrea
Siracusa	Somalia
Taranto	Somalia
Todi	Afghanistan
Torino	Nigeria
Trepuzzi	Eritrea
Trieste	Kosovo
Udine	Kosovo
Unione Comuni Alta Sabina	Eritrea
Varese	Togo
Venezia	Eritrea
Verona	Libano
Viterbo	Kosovo

Fonte: Servizio Centrale

Tab. 4 – Beneficiari accolti, per Area geografica e Paese di provenienza. Anno 2005

Africa		Asia		America latina	
ERITREA	956	IRAQ	133	COLOMBIA	58
SOMALIA	408	AFGHANISTAN	123	CUBA	2
ETIOPIA	387	IRAN	101	SALVADOR	2
SUDAN	249	ATZERBAIJAN	53	EQUADOR	2
LIBERIA	194	PALESTINA	34	PERÙ	1
TOGO	184	GEORGIA	28	Totale	65
NIGERIA	163	ARMENIA	26		
COSTA D'AVORIO	146	SIRIA	22		
CONGO	95	PAKISTAN	17		
CAMERUN	77	BANGLADESH	16		
REP. DEM. CONGO	70	LIBANO	13	Africa	3190
SIERRA LEONE	65	CECENIA	8	Europa	807
GAMBIA	41	SRI LANKA	7	Asia	592
GHANA	30	UZBEKISTAN	4	America latina	65
ANGOLA	30	CINA	4	Totale	4654
GUINEA	15	INDIA	2		
MALI	10	ARABIA SAUDITA	1		
MAROCCO	8	Totale	592		
LIBIA	8				
RUANDA	7				
GUINEA BISSAU	6				
CIAD	6				
BURUNDI	5	Europa			
SENEGAL	5	TURCHIA	274		
UGANDA	4	KOSSOVO	245		
REP.CENTRO AFRIC.	4	ROMANIA	118		
BURKINA FASO	3	RUSSIA	32		
TUNISIA	3	JUGOSLAVIA	31		
MAURITANIA	3	SERBIA-MONTENEGRO	26		
BENIN	3	MACEDONIA	23		
KENIA	1	MOLDAVIA	18		
ZIMBABWE	1	ALBANIA	14		
ZAIRE	1	BOSNIA	11		
NIGER	1	BULGARIA	6		
SUD AFRICA	1	UCRAINA	6		
Totale	3.190	SERBIA	2		
		MONTENEGRO	1		
		Totale	807		

Fonte: Servizio Centrale

Tab. 5 - Beneficiari accolti in base al Paese di provenienza, per genere. Anno 2005

Nazionalità	Totale	% sul totale	Maschi		Femmine	
			v.a	%	v.a.	%
ERITREA	956	20,54	596	62,34	360	37,66
SOMALIA	408	8,79	304	74,51	104	25,49
ETIOPIA	387	8,32	231	59,69	156	40,31
TURCHIA	274	5,93	187	68,25	87	31,75
SUDAN	249	5,37	228	91,57	21	8,43
KOSSOVO	245	5,24	146	59,59	99	40,41
LIBERIA	194	4,15	169	87,11	25	12,89
TOGO	184	3,93	144	78,26	40	21,74
NIGERIA	163	3,48	134	82,21	29	17,79
COSTA AVORIO	146	3,14	129	88,36	17	11,64
IRAQ	133	2,86	119	89,47	14	10,53
AFGHANISTAN	123	2,64	113	91,87	10	8,13
ROMANIA	118	2,54	64	54,24	54	45,76
IRAN	101	2,17	80	79,21	21	20,79
CONGO	95	2,04	65	68,42	30	31,58
CAMERUN	77	1,65	54	70,13	23	29,87
REP. DEM. CONGO	70	1,50	50	71,43	20	28,57
SIERRA LEONE	65	1,40	50	76,92	15	23,08
COLOMBIA	58	1,25	32	55,17	26	44,83
ATZERBAIJAN	53	1,14	33	62,26	20	37,74
GAMBIA	41	0,88	41	100,00	0	0,00
PALESTINA	34	0,73	29	85,29	5	14,71
RUSSIA	32	0,69	15	46,88	17	53,13
JUGOSLAVIA	31	0,67	28	90,32	3	9,68
GHANA	30	0,64	18	60,00	12	40,00
ANGOLA	30	0,64	27	90,00	3	10,00
GEORGIA	28	0,60	15	53,57	13	46,43
SERBIA-MONTENEGRO	26	0,56	14	53,85	12	46,15
ARMENIA	26	0,56	16	61,54	10	38,46
MACEDONIA	23	0,49	18	78,26	5	21,74
SIRIA	22	0,47	14	63,64	8	36,36
MOLDAVIA	18	0,39	10	55,56	8	44,44
PAKISTAN	17	0,37	13	76,47	4	23,53
BANGLADESH	16	0,34	15	93,75	1	6,25
GUINEA	15	0,32	14	93,33	1	6,67
ALBANIA	14	0,30	9	64,29	5	35,71
LIBANO	13	0,28	7	53,85	6	46,15
BOSNIA	11	0,24	6	54,55	5	45,45
MALI	10	0,21	10	100,00	0	0,00
CECENIA	8	0,17	3	37,50	5	62,50
LIBIA	8	0,17	5	62,50	3	37,50
MAROCCO	8	0,17	7	87,50	1	12,50
RUANDA	7	0,15	5	71,43	2	28,57
SRI LANKA	7	0,15	7	100,00	0	0,00
BULGARIA	6	0,13	2	33,33	4	66,67
CIAD	6	0,13	3	50,00	3	50,00
UCRAINA	6	0,13	3	50,00	3	50,00
GUINEA BISSAU	6	0,13	6	100,00	0	0,00
BURUNDI	5	0,11	2	40,00	3	60,00
SENEGAL	5	0,11	5	100,00	0	0,00
UZBEKISTAN	4	0,09	2	50,00	2	50,00
CINA	4	0,09	2	50,00	2	50,00
UGANDA	4	0,09	2	50,00	2	50,00
REP.CENTROAFRICANA	4	0,09	4	100,00	0	0,00

MAURITANIA	3	0,06	3	100,00	0	0,00
TUNISIA	3	0,06	3	100,00	0	0,00
BURKINA FASO	3	0,06	2	66,67	1	33,33
BENIN	3	0,06	2	66,67	1	33,33
INDIA	2	0,04	2	100,00	0	0,00
SERBIA	2	0,04	1	50,00	1	50,00
CUBA	2	0,04	2	100,00	0	0,00
SALVADOR	2	0,04	2	100,00	0	0,00
EQUADOR	2	0,04	2	100,00	0	0,00
ARABIA SAUDITA	1	0,02	1	100,00	0	0,00
ZAIRE	1	0,02	1	100,00	0	0,00
SUD AFRICA	1	0,02	0	0,00	1	100,00
KENIA	1	0,02	1	100,00	0	0,00
MONTENEGRO	1	0,02	1	100,00	0	0,00
PERÙ	1	0,02	0	0,00	1	100,00
NIGER	1	0,02	1	100,00	0	0,00
ZIMBABWE	1	0,02	1	100,00	0	0,00
Totale	4654		3330		1324	

Fonte: Servizio Centrale

Tab. 6 – Servizi erogati per status del beneficiario. Anno 2005

Elenco Servizi	Protezione umanitaria	Richiedente asilo	Rifugiato	Totale
1 assistenza sanitaria – accompagnamento	1172	950	439	2561
2 assistenza sanitaria - consultorio familiare	259	201	114	574
3 assistenza sanitaria – psicologica	192	138	60	390
4 assistenza sanitaria – specialistica	577	501	291	1369
5 assistenza sociale – accompagnamento	665	596	227	1488
6 assistenza sociale - pratiche amministrative	880	643	286	1809
7 assistenza sociale - prima alfabetizzazione	752	650	196	1598
8 assistenza sociale - servizi alla persona	548	370	172	1090
9 attività multiculturali - animazione per adulti	266	316	102	684
10 attività multiculturali - animazione per ragazzi	141	127	107	375
11 attività multiculturali - attività sportive	143	168	45	356
12 attività multiculturali – laboratori	161	111	57	329
13 attività multiculturali – ludoteca	80	40	32	152
14 inserimento scolastico dei minori - accompagnamento	85	72	68	225
15 inserimento scolastico dei minori – doposcuola	53	45	39	137
16 inserimento scolastico dei minori – nido	14	11	12	37
17 inserimento scolastico dei minori - scuola materna	39	34	32	105
18 inserimento scolastico dei minori - scuola obbligo	91	95	53	239
19 mediazione linguistico-culturale - in ambito alloggiativo	230	136	88	454
20 mediazione linguistico-culturale - in ambito lavorativo	251	106	96	453
21 mediazione linguistico-culturale - in ambito legale	317	399	132	848
22 mediazione linguistico-culturale - in ambito sanitario	553	389	182	1124
23 mediazione linguistico-culturale - in ambito sociale	565	361	177	1103
24 orientamento e informazione legale - accompagnamento	577	629	225	1431
25 orientamento e informazione legale – consulenza	452	594	152	1198
26 orientamento e informazione legale – ricorso	78	205	19	302
27 orientamento e informazione legale – vertenze	10	9	3	22
28 servizi per alloggio – accompagnamento	162	93	77	332
29 servizi per alloggio - contributi alle spese	155	87	73	315
30 servizi per alloggio – intermediazione	106	39	61	206
31 servizi per alloggio – orientamento	224	145	118	487
32 servizi per inserimento lavorativo - accompagnamento	349	112	120	581
33 servizi per inserimento lavorativo - bilancio di competenze	277	160	113	550
34 servizi per inserimento lavorativo - borse lavoro	0	0	8	8
35 servizi per inserimento lavorativo - certificazione di competenze	87	61	36	184
36 servizi per inserimento lavorativo - consulenze specialistiche	35	15	12	62
37 servizi per inserimento lavorativo - orientamento al lavoro	465	235	178	878
38 servizi per inserimento lavorativo - stage/tirocini formativi	199	157	65	421
39 servizi per la formazione - corso di formazione professionale	51	111	27	189
40 servizi per la formazione - corso di lingua avanzato	58	72	36	166
41 servizi per la formazione - stage e tirocini formativi	34	63	19	116
Totale per tipo soggiorno	11353	9246	4349	24948

Fonte: Servizio Centrale

Tab. 7 - Servizi erogati alle donne per status. Anno 2005

Elenco Servizi	Protezione umanitaria	Richiedente asilo	Rifugiato	Totale
1 assistenza sanitaria – accompagnamento	370	311	193	874
2 assistenza sanitaria - consultorio familiare	143	104	78	325
3 assistenza sanitaria – psicologica	76	36	26	138
4 assistenza sanitaria - specialistica	222	158	154	534
5 assistenza sociale - accompagnamento	201	130	94	425
6 assistenza sociale - pratiche amministrative	241	156	104	501
7 assistenza sociale - prima alfabetizzazione	194	181	83	458
8 assistenza sociale - servizi alla persona	175	120	69	364
9 attività multiculturali - animazione per adulti	64	72	42	178
10 attività multiculturali - animazione per ragazzi	55	52	64	171
11 attività multiculturali - attività sportive	10	16	7	33
12 attività multiculturali - laboratori	49	36	25	110
13 attività multiculturali - ludoteca	30	8	15	53
14 inserimento scolastico dei minori - accompagnamento	45	28	28	101
15 inserimento scolastico dei minori - doposcuola	29	15	24	68
16 inserimento scolastico dei minori - nido	3	6	6	15
17 inserimento scolastico dei minori - scuola materna	20	22	15	57
18 inserimento scolastico dei minori - scuola obbligo	49	45	26	120
19 mediazione linguistico-culturale - in ambito alloggiativo	82	51	38	171
20 mediazione linguistico-culturale - in ambito lavorativo	66	27	36	129
21 mediazione linguistico-culturale - in ambito legale	93	100	49	242
22 mediazione linguistico-culturale - in ambito sanitario	185	111	78	374
23 mediazione linguistico-culturale - in ambito sociale	170	90	72	332
24 orientamento e informazione legale - accompagnamento	176	156	95	427
25 orientamento e informazione legale - consulenza	137	138	52	327
26 orientamento e informazione legale - ricorso	25	44	4	73
27 orientamento e informazione legale - vertenze	3	2	1	6
28 servizi per alloggio - accompagnamento	40	23	32	95
29 servizi per alloggio - contributi alle spese	34	24	20	78
30 servizi per alloggio - intermediazione	35	11	27	73
31 servizi per alloggio - orientamento	65	32	42	139
32 servizi per inserimento lavorativo - accompagnamento	67	19	42	128
33 servizi per inserimento lavorativo - bilancio di competenze	75	29	39	143
34 servizi per inserimento lavorativo - certificazione di competenze	23	5	12	40
35 servizi per inserimento lavorativo - consulenze specialistiche	6	0	4	10
36 servizi per inserimento lavorativo - orientamento al lavoro	95	40	54	189
37 servizi per inserimento lavorativo - stage/tirocini formativi	39	23	18	80
38 servizi per la formazione - corso di formazione professionale	7	27	3	37
39 servizi per la formazione - corso di lingua avanzato	15	9	14	38
40 servizi per la formazione - stage e tirocini formativi	5	7	2	14
Totale per tipo soggiorno	3419	2464	1787	7670

Fonte: Servizio Centrale

Tab. 8 – Servizi erogati agli uomini per status. Anno 2005

Elenco Servizi	Protezione umanitaria	Richiedente asilo	Rifugiato	Totale
1 assistenza sanitaria - accompagnamento	802	639	246	1687
2 assistenza sanitaria - consultorio familiare	116	97	36	249
3 assistenza sanitaria - psicologica	116	102	34	252
4 assistenza sanitaria - specialistica	355	343	137	835
5 assistenza sociale - accompagnamento	464	466	133	1063
6 assistenza sociale - pratiche amministrative	639	487	182	1308
7 assistenza sociale - prima alfabetizzazione	558	469	113	1140
8 assistenza sociale - servizi alla persona	373	250	103	726
9 attività multiculturali - animazione per adulti	202	244	60	506
10 attività multiculturali - animazione per ragazzi	86	75	43	204
11 attività multiculturali - attività sportive	133	152	38	323
12 attività multiculturali - laboratori	112	75	32	219
13 attività multiculturali - ludoteca	50	32	17	99
14 inserimento scolastico dei minori - accompagnamento	40	44	40	124
15 inserimento scolastico dei minori - doposcuola	24	30	15	69
16 inserimento scolastico dei minori - nido	11	5	6	22
17 inserimento scolastico dei minori - scuola materna	19	12	17	48
18 inserimento scolastico dei minori - scuola obbligo	42	50	27	119
19 mediazione linguistico-culturale - in ambito alloggiativo	148	85	50	283
20 mediazione linguistico-culturale - in ambito lavorativo	185	79	60	324
21 mediazione linguistico-culturale - in ambito legale	224	299	83	606
22 mediazione linguistico-culturale - in ambito sanitario	368	278	104	750
23 mediazione linguistico-culturale - in ambito sociale	395	271	105	771
24 orientamento e informazione legale - accompagnamento	401	473	130	1004
25 orientamento e informazione legale - consulenza	315	456	100	871
26 orientamento e informazione legale - ricorso	53	161	15	229
27 orientamento e informazione legale - vertenze	7	7	2	16
28 servizi per alloggio - accompagnamento	122	70	45	237
29 servizi per alloggio - contributi alle spese	121	63	53	237
30 servizi per alloggio - intermediazione	71	28	34	133
31 servizi per alloggio - orientamento	159	113	76	348
32 servizi per inserimento lavorativo - accompagnamento	282	93	78	453
33 servizi per inserimento lavorativo - bilancio di competenze	202	131	74	407
34 servizi per inserimento lavorativo - borse lavoro	0	0	8	8
35 servizi per inserimento lavorativo - certificazione di competenze	64	56	24	144
36 servizi per inserimento lavorativo - consulenze specialistiche	29	15	8	52
37 servizi per inserimento lavorativo - orientamento al lavoro	370	195	124	689
38 servizi per inserimento lavorativo - stage/tirocini formativi	160	134	47	341
39 servizi per la formazione - corso di formazione professionale	44	84	24	152
40 servizi per la formazione - corso di lingua avanzato	43	63	22	128
41 servizi per la formazione - stage e tirocini formativi	29	56	17	102
Totale per tipo soggiorno	7934	6782	2562	17278

Fonte: Servizio Centrale

Finito di stampare nel mese di novembre 2006
dalla Società Tipografica Romana s.r.l
Via Carpi, 19 - 00040 Pomezia (Roma)