



LA REGIONE DELL'ASILO

**VERSO UN MONITORAGGIO PERMANENTE SULLA PRESENZA DI
RIFUGIATI, RICHIEDENTI ASILO E TITOLARI DI PROTEZIONE
UMANITARIA IN EMILIA ROMAGNA**

"Emilia Romagna Terra d'Asilo"
progetto della regione Emilia Romagna
coordinato dalla provincia di Parma

La redazione di questa pubblicazione è stata curata da Alessandro Fiorini e Sara Marchitelli con la supervisione e il coordinamento scientifico di Maria Silvia Olivieri.

ICS ringrazia per la collaborazione e disponibilità dimostrate:

Kristina Andjelkovic, Paolo Artini, Massimo Battisti, Andrea Benini, Francesco Bernabini, Cinzia Bianchi, Antonio Bicchielli, Laura Bocchio, Silvia Bruni, Miriam Cariani, Bruno Carrà, Francesca Colecchia, Anna Cometti, Virginia Costa, Antonio Darcenno, Raymon Dessi, Antonella Fabbri, Eugenio Gentile, Raimonda Nur Gori, Luisa Granzotto, Lilya Hamadi, Raffaele Lelleri, Marilena Mazzoni, Oriana Mengozzi, Andrea Mingozzi, Mirella Monti, Sara Montipò, Luca Pacini, Pasqualina Pala, Alberto Pedini, Domenico Perrotta, Daniela Pizzi, Nicola Rabbi, Emilio Rossi, Nicoletta Rutigliano, Giorgio Sacchetti, Daniela Sartori, Fausto Stocco, Serena Suozzi, Leonardo Tancredi, Matteo Teodorani, Francesca Tiberio, Federica Zambelli, Annalisa Zucchini.

Antoniano, Arci Ferrara, Arci Modena, Associazione 3 Febbraio, Associazione Aiab, Associazione Arc-en-ciel, Associazione Città Meticcias, Associazione Porta aperta, Associazione Solidarietà col Corno d'Africa, Asterisco Radio, Avvocati di strada Piazza Grande, Bandiera Gialla, Caritas Bologna, Caritas Modena, Caritas Parma, Caritas reggiana, Caritas Rimini, Centro Servizi Integrati per l'Immigrazione, Cgil-Ufficio Stranieri, Ciac-onlus, Cooperativa Orizzonte, Melting Pot, Opera Padre Marella, Osservatorio provinciale delle Immigrazioni di Bologna, Rifugio notturno della solidarietà, Servizio Centrale di Protezione, Servizio Immigrati, Profughi e Nomadi, Ya Basta!.

Si ringraziano inoltre:

prefettura di Piacenza, prefettura di Ravenna, prefettura di Reggio Emilia, questura di Ferrara, questura di Forlì, questura di Ravenna.

Un ringraziamento anche a Daria Merlo e a Giada Pieri che hanno consentito a ICS di avvalersi delle loro tesine (rispettivamente su Reggio Emilia e Forlì) redatte nell'ambito del corso di formazione a distanza ICS *“Strategie e pratiche di protezione dei rifugiati in Italia”*.

INDICE

INTRODUZIONE	4
LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA	5
LE PROVINCE. QUADRO GENERALE	17
UNO SGUARDO PROVINCIA PER PROVINCIA	21
BOLOGNA	22
PARMA	29
MODENA	34
FORLI'-CESENA	37
FERRARA	41
RAVENNA	43
REGGIO EMILIA	45
COME LA REGIONE E' VISTA "DALL'ESTERNO"	48
PROPOSTE E RACCOMANDAZIONI	53
GLOSSARIO	54

Introduzione

Nell'introdurre alla lettura di questo rapporto di monitoraggio si deve partire proprio dal titolo e... anche dal sottotitolo.

L'Emilia Romagna è oggettivamente una regione dell'asilo che – si perdoni il pasticcio di parole – conosce e sostiene le ragioni dell'asilo. E' stata, infatti, la prima regione italiana (a tutt'oggi seguita dal solo Friuli Venezia Giulia) ad aver emanato una legge sull'immigrazione con disposizioni relative anche a rifugiati e richiedenti asilo. Allo stesso modo ha sostenuto i comuni e le province impegnati in progetti di accoglienza, dando vita a un coordinamento, a un protocollo e a un progetto regionale sull'asilo. L'Emilia Romagna partecipa da anni al dibattito nazionale sul futuro dell'accoglienza e della protezione, ha promosso e ospitato iniziative pubbliche per portare l'attenzione del mondo istituzionale sulla necessità di una legge nazionale organica in materia.

L'Emilia Romagna è una regione dell'asilo anche perché – pur con tanto curriculum vitae – continua a indagare sui propri limiti di intervento, sulle proprie contraddizioni, sui bisogni che sul suo territorio non riescono a ottenere risposta. In questo senso si colloca questo lavoro svolto da ICS e finalizzato a dare un profilo alla popolazione rifugiata nella regione, sia in termini numerici che su piano di individuazione dei bisogni e delle risposte a questi, date o negate.

Qui si inserisce, allora, il sotto titolo. In copertina si indica “*Verso un monitoraggio permanente...*”, perché non si ha la pretesa di aver realizzato un'indagine completa ed esaustiva. Il progetto regionale ha dettato tempi stretti che il lavoro di monitoraggio ha rispettato, pur nella consapevolezza di non riuscire ad approfondire alcuni temi importanti che sono comunque restituiti come priorità di indagine futura nei capitoli che seguono. Eppure, malgrado la tirannia del tempo, sono tante le informazioni e molteplici gli spunti che emergono da queste pagine.

La regione viene prima presentata nel suo complesso e poi dettagliata attraverso il racconto delle province. Si è voluto dare uno spaccato dei vari territori, cercando di evidenziarne luci e ombre, criticità, problematiche ma anche risorse e punti di forza.

Si sono forniti i numeri della popolazione rifugiata per darne una dimensione coerente con la realtà, in modo non asettico: ricordando sempre, cioè, che dietro a cifre e percentuali ci sono persone, portatrici di storie, di bisogni e di aspettative. I dati forniti spiazano e sorprendono, perché tracciano il lavoro da fare che è ancora tanto.

Tra dati, progetti, criticità ecco, dunque, che si compone un quadro regionale, strutturato in modo tale da poter essere aggiornato e integrato in futuro, impostato per creare la base “verso un monitoraggio permanente della popolazione rifugiata in Emilia Romagna”.

LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

La legge regionale n. 5 del 24 marzo 2004

L'Emilia Romagna è tra le regioni italiane maggiormente attive sui temi dell'accoglienza e dell'integrazione dei cittadini stranieri in generale e, in particolare, attenta alla tutela del diritto di asilo e alla condizione di quanti sono nelle condizioni di poter accedere e godere di tale diritto.

Benché la Costituzione italiana attribuisca allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di immigrazione e condizione giuridica dello straniero¹, spetta poi alle regioni, nel rispetto dei principi generali, la realizzazione di politiche di accoglienza e di integrazione sociale per i cittadini stranieri.

Sulla base di questi presupposti normativi, l'Emilia Romagna ha così adottato una scelta senza precedenti in Italia: introdurre nell'ordinamento regionale una norma in materia di migrazioni². E' stata così emanata la legge regionale 24 marzo 2004, n. 5 "*Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati*". Un testo, come appena detto, innovativo ma ancor più unico nel momento in cui – nell'assenza di una legge organica sul diritto di asilo - contempla disposizioni anche in favore di quella "tipologia" di migranti da sempre lasciati in balia delle prassi e del buon senso di istituzioni e servizi pubblici: i richiedenti asilo e i rifugiati.

In questo senso, nel testo regionale si legge espressamente, all'art. 2, che i destinatari della normativa sono:

"i cittadini di stati non appartenenti all'Unione Europea, i rifugiati, nonché gli apolidi, regolarmente soggiornanti, ai sensi della vigente normativa, residenti o domiciliati nel territorio della regione Emilia Romagna"

aggiungendo subito dopo che:

"la legge si applica anche ai richiedenti asilo, fatte salve le competenze dello Stato".

Come si può vedere, si tratta di una previsione legislativa molto importante, in quanto fa emergere la consapevolezza della necessità di ricomprendere i richiedenti asilo e i rifugiati fra gli stranieri verso i quali l'amministrazione pubblica ha l'obbligo di assicurare una serie di diritti fondamentali per una completa integrazione sociale: diritto alla salute, all'istruzione, al lavoro e alla formazione professionale.

In particolare, la legge³ prevede, tra le funzioni della Regione:

- una costante osservazione del fenomeno migratorio;
- l'approvazione di un programma triennale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri;
- l'attuazione degli interventi di prima accoglienza nei confronti di soggetti cui sia stato

1 Costituzione italiana, capo v, artt. 117 e ss.

2 Oltre all'Emilia Romagna l'unica altra regione che ha legiferato in materia è il Friuli Venezia Giulia. Al momento della pubblicazione del presente rapporto risultano esserci studi e analisi per analoghe leggi in altri territori regionali.

3 Art. 3 legge regionale n. 5/2004, "Funzioni della regione"

- riconosciuto il diritto ad un trattamento temporaneo di accoglienza;
- l'approvazione di un piano regionale di azioni contro la discriminazione;
 - la concessione di contributi per le politiche abitative e di riqualificazione urbana;
 - la promozione dell'alfabetizzazione;
 - la promozione di iniziative per l'inserimento lavorativo e la formazione professionale;
 - la promozione di interventi di comunicazione interculturale;
 - la definizione dei criteri per la concessione di contributi alle associazioni.

La legge n.5/2004 ha inoltre istituito (art.6) una *Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati*, con il compito di formulare proposte alla Giunta, allo scopo di adeguare la legislazione regionale alle effettive esigenze dei cittadini stranieri e di supportare la Regione e l'Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio nell'attività di stima e monitoraggio della presenza di cittadini migranti sul territorio dell'Emilia Romagna.

Il protocollo d'intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati

La legge regionale è stata emanata a tre anni dal debutto del primo sistema pubblico di protezione e accoglienza in favore di richiedenti asilo e rifugiati, il PNA – Programma Nazionale Asilo⁴ e questo è un dato significativo per poter comprendere appieno una serie di scelte politiche e operative assunte dall'amministrazione regionale. Dal luglio 2001 fino al 2004, infatti, si è assistito a un'evoluzione del ruolo giocato dalla regione per la costruzione e il sostegno del sistema di accoglienza. Inizialmente in una posizione di osservazione, la regione ha poi scelto di intervenire quasi da subito, soprattutto quando nel 2002 una prima crisi economica (una riduzione dei fondi nazionali stanziati) ha rischiato di mettere a repentaglio un delicato sistema appena nato. E' da allora che l'amministrazione regionale ha iniziato a confrontarsi in modo sistematico e strutturato con le amministrazioni comunali e provinciali coinvolte in progetti di accoglienza in favore di richiedenti asilo e rifugiati. Si è dato così vita a un coordinamento di istituzioni che, se da un lato, aveva come obiettivo il (auto)supporto ai progetti territoriali, dall'altro voleva affrontare i temi della protezione e dell'accoglienza in modo più completo e articolato.

Nel giugno 2004 si è aperto alla firma il *Protocollo d'intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati*, sottoscritto dalla regione insieme a enti locali, associazioni di tutela, parti sociali, realtà del terzo settore⁵, allo scopo di assicurare a richiedenti asilo, rifugiati e titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari una rete di accoglienza armonica ed integrata a livello regionale,

⁴ Il PNA – Programma Nazionale Asilo prevedeva una rete di progetti territoriali di accoglienza. Nel 2002 è stato recepito dalla legge Bossi-Fini con la nuova denominazione "Sistema Nazionale di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati". Per un approfondimento sulla storia e l'evoluzione dell'accoglienza in Italia: ICS – LA PROTEZIONE NEGATA. PRIMO RAPPORTO SUL DIRITTO DI ASILO (Feltrinelli), capitolo 5 "Il sistema di accoglienza in Italia", pagg. 125 e ss.

⁵ Firmatari del protocollo: regione Emilia Romagna; provincia di Parma; comuni di Bologna, Felino e Sala Baganza, Fidenza, Ferrara, Forlì, Langhirano, Modena, Piacenza, Ravenna, Tizzano, ; province di Bologna, Ferrara, Forlì-Cesena, Rimini. Le associazioni di comuni e province. ARCI regionale e di Bologna, Modena, Rimini, Parma; ASGI; Caritas Bologna; CGIL Emilia Romagna; CIAC onlus; CISL-ANOLF Emilia Romagna; Forum del Terzo Settore Emilia Romagna; ICS – Consorzio Italiano di Solidarietà; UIL Emilia Romagna.

per favorire soprattutto i processi di inserimento socio-lavorativo.

Il protocollo parte dal presupposto che è necessario trovare soluzioni mirate e calzanti per i particolari status giuridici di quelle persone che arrivano in Italia in fuga dal proprio paese e che non hanno possibilità di farvi ritorno, se non a rischio della propria incolumità personale o della negazione di diritti fondamentali.

Il protocollo prevede, dunque, che gli interventi di accoglienza non debbano essere limitati alla disponibilità di vitto e alloggio ma comprensivi di una serie di servizi di cui il richiedente asilo deve essere immediatamente informato - già al momento dell'avvio della procedura - e che riguardano soprattutto i tre ambiti fondamentali della tutela della salute, dell'accesso all'istruzione e dell'inserimento lavorativo.

Nel sottoscrivere il protocollo i firmatari si sono impegnati:

- ad avviare un monitoraggio non solo quantitativo circa la presenza di richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria, concernente anche le effettive modalità di esercizio del diritto d'asilo;
- ad assicurare ai beneficiari un'adeguata informazione sui propri diritti e doveri, nonché una consulenza e tutela legale;
- a dare vita ad una serie di campagne informative, allo scopo di sensibilizzare la cittadinanza sulla questione del diritto d'asilo;
- a valorizzare la data del 20 giugno, Giornata mondiale del Rifugiato.

In una nota aggiuntiva al protocollo d'intesa, le parti hanno inoltre sottoscritto - come ulteriore e fondamentale punto di partenza comune - la ferma contrarietà all'istituzione e all'utilizzo dei *Centri di Identificazione*, concepiti per il trattenimento dei richiedenti asilo. In attesa di un definitivo superamento di queste strutture, nel protocollo si legge comunque l'auspicio che tali centri possano essere "*conformi alle norme minime di accoglienza indicate nelle Direttive UE*" e che "*siano accessibili al Sistema Nazionale di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati e aperti a forme di collaborazione in accordo tra Prefetture, Enti Locali e soggetti attivi nella tutela dei richiedenti asilo e rifugiati*".

Il progetto "Emilia Romagna Terra d'asilo"

Il progetto è la prima iniziativa volta a dare attuazione concreta al protocollo regionale d'intesa sul diritto di asilo. Coordinato dalla provincia di Parma, prevede un partenariato ampio e vario che sostanzialmente vede la partecipazione di comuni, province ed enti già aderenti allo stesso protocollo regionale. Gli interventi del progetto hanno come obiettivo generale il miglioramento delle azioni di accoglienza e di protezione messe in atto sul territorio della regione. In questo senso le attività di informazione e sensibilizzazione previste dal progetto ambiscono a costruire nelle comunità cittadine un sostrato culturale in grado di sostenere, a livello sociale e politico (inteso come partecipazione e volontà di apportare cambiamenti), quella serie di interventi attuati in favore di richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria: accoglienza materiale (vitto e

alloggio), accesso ai servizi, corsi di alfabetizzazione, assistenza sanitaria e consulenza legale. Allo stesso modo, il progetto mira ad accrescere e migliorare le potenzialità di intervento sul territorio, sia attraverso il rafforzamento (o la costruzione) delle competenze degli operatori sul campo, sia attraverso la diffusione e la condivisione di informazioni e buone pratiche.

Il progetto realizza molteplici azioni:

- La promozione di una cultura dell'asilo e dell'accoglienza, attraverso una capillare attività di sensibilizzazione e di informazione sui temi del diritto di asilo e sulla condizione di richiedenti asilo e rifugiati nella regione e in Italia⁶.
- L'avvio della rete regionale di assistenza che, oltre a favorire il confronto e il coordinamento operativo fra le diverse esperienze, ambisce a essere il punto di riferimento e il polo d'attrazione per quegli enti che non abbiano avviato attività di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo. Agli incontri della rete sono invitati a partecipare le associazioni, le organizzazioni non governative e, in generale, quei soggetti della società civile che lavorano sul territorio in relazione al diritto d'asilo.
- Un'attività di monitoraggio finalizzata a identificare in modo quantitativo e qualitativo la presenza di richiedenti asilo e rifugiati sul territorio regionale, individuando soprattutto la situazione di coloro che non riescono ad accedere ai programmi di accoglienza e di protezione.
- Una formazione rivolta sia agli operatori istituzionali sia a quelli del terzo settore e finalizzata soprattutto alla diffusione di conoscenze e pratiche ed al coinvolgimento di nuovi enti nei progetti.

Nel perseguire i propri obiettivi, il progetto si rivolge a quattro tipologie di destinatari:

- comunità cittadine locali;
- attori istituzionali e non governativi coinvolti già in programmi di accoglienza e protezione;
- attori istituzionali e non governativi da coinvolgere in detti programmi;
- "interlocutori quotidiani" di richiedenti asilo e rifugiati: uffici pubblici, aziende sanitarie locali, centri per l'impiego, ecc.

⁶ Le attività di sensibilizzazione e i materiali informativi prodotti nell'ambito del progetto (e soprattutto in occasione della giornata mondiale del rifugiato, 20 giugno 2005) sono consultabili e scaricabili dai siti internet della regione, della provincia di Parma e di molti degli enti partner.

I numeri dell'accoglienza

Secondo i dati forniti dal Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati⁷, nel corso del 2005 sono state 328 le persone accolte nei progetti attivi all'interno della regione Emilia Romagna.

Tab. 1 – Totale delle persone accolte in Emilia Romagna nel 2005 per permesso di soggiorno

Progetto	Totale accolti	Ricorrenti*	Umanitari**	Richiedenti asilo	Rifugiati
Bologna	65	7	10	37	11
Fidenza	39	1	15	15	8
Forlì	29	7	4	12	6
Modena	103	13	38	35	17
Parma	26	3	6	13	4
Ravenna	66	11	19	19	17
TOTALI	328	42	92	131	63
Percentuali	100%	13%	28%	40%	19%

* Richiedenti asilo con ricorso pendente avverso diniego di riconoscimento dello status di rifugiato

** Titolari di protezione umanitaria

Fonte: Banca dati del Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati

Tra tutte le persone che nel 2005 hanno beneficiato dell'accoglienza in uno dei progetti della regione ci sono stati per il 40% richiedenti asilo, per il 28% titolari di protezione umanitaria, mentre il 19% avevano ottenuto lo status di rifugiato. Quest'ultima è una percentuale sostanzialmente bassa che deve essere letta anche alla luce della tabella trattata più avanti e relativa alla percentuale di integrazione delle persone accolte. Risulta, inoltre, interessante notare come il 13% delle persone accolte è relativo ai cosiddetti ricorrenti, vale a dire richiedenti asilo che hanno presentato un ricorso al giudice avverso diniego di riconoscimento dello status di rifugiato. Sebbene in piccola percentuale⁸ è comunque indicativa di una politica regionale, volta a intendere il richiedente asilo tale fino a una decisione definitiva in merito alla sua istanza di protezione, ivi compreso un provvedimento del giudice adito per il ricorso.

L'accoglienza in Emilia Romagna appare comunque rivolta prevalentemente ai richiedenti asilo. Il che, se appare del tutto giustificato in considerazione del divieto di lavorare - e quindi provvedere al proprio sostentamento - almeno per i primi sei mesi⁹, non deve però portare all'estrema conclusione di una limitazione dell'accoglienza per il resto della popolazione rifugiata. Infatti, a seguito anche delle recenti modifiche normative¹⁰, capita con sempre più frequenza che siano

⁷ Per maggiori informazioni www.serviziocentrale.it

⁸ Nel Sistema di Protezione il proseguimento dell'accoglienza in favore di ricorrenti non è automatico. Inoltre i costi per le spese vive del ricorso non sono tra quelli eleggibili.

⁹ La possibilità di esercitare attività lavorativa è consentita ai richiedenti asilo dall'art.11 d.lgs. 30 Maggio 2005, n.140. Sebbene non specificato in alcun modo dalla norma, tale opportunità sembrerebbe prevista quasi esclusivamente in favore di coloro che abbiano presentato domanda di asilo anteriormente al 21 aprile 2005, giorno dell'entrata in vigore del regolamento di attuazione della legge n. 189/2005 (DPR n.303/2004) e dell'applicazione delle nuove procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato che abbreviano considerevolmente i tempi dello status di richiedente asilo, fino al 2005 di durata media di 18 mesi.

¹⁰ In particolare, Regolamento attuativo della legge n.189/2002 e D.lgs.n. 140/2005 (decreto di recepimento della direttiva europea in materia di accoglienza di richiedenti asilo). Su questo, vedi paragrafo successivo "2005: L'ANNO DEL CAMBIAMENTO"

accolte persone che hanno ottenuto in tempi rapidi (sia in procedura semplificata che ordinaria¹¹) lo status di rifugiato o il permesso di soggiorno per motivi umanitari ma che si ritrovano sul territorio dopo aver conosciuto dell'Italia solo la struttura (generalmente chiusa) di un centro di identificazione e quindi bisognose di sostegno per conoscere il contesto e quindi potersi inserire adeguatamente. Sono di fatto nella stessa condizione dei richiedenti asilo appena arrivati sul territorio nazionale.

Scorporando i dati, si osserva poi come Modena sia in assoluto la sede del progetto più importante dal punto di vista numerico, con le sue 103 persone accolte nel corso del 2005, da segnalarsi - assieme ai progetti di Ravenna e quello di Forlì - anche per il numero maggiore di accoglienza riservata a chi si trovi in una situazione particolarmente precaria, perché in attesa del ricorso avverso il diniego.

A Fidenza, invece, è presente l'unico progetto di accoglienza a livello provinciale, che mette in rete diversi comuni limitrofi nel parmense e si mette in luce l'alto coinvolgimento di città non capoluoghi di provincia, nonché, come si vedrà più avanti per i qualificati interventi in favore delle vittime di tortura e di violenza estrema.

In base alla stima di ICS - fondata su un'analisi e una composizione di dati forniti da questure, prefetture ma anche da operatori degli enti locali e del privato sociale - la popolazione rifugiata¹², all'interno della regione Emilia Romagna, dovrebbe essere di circa 1250 unità¹³.

Si tratta di una cifra raggiunta sommando dati ufficiali, dove resi disponibili dalle istituzioni, e dati provenienti dagli operatori del settore. Inevitabilmente tale numero si deve ritenere come una stima che si avvicina alla situazione reale ma che non può considerarsi come dato esatto all'unità. Questo perché si è scelto di aggregare dati raccolti da enti eterogenei ma anche perché si presume che tale stima sia comunque imprecisa per difetto. Infatti, all'oggettiva impossibilità per questura, prefettura e operatori di registrare tutte le persone presenti sul territorio di propria competenza, si aggiunge il timore di alcuni richiedenti asilo (o potenziali tali) a presentare la stessa domanda di asilo o la richiesta di accoglienza per paura di finire trattenuti in un centro di identificazione, qualora le istituzioni preposte ravvisino i requisiti per un trattenimento coatto¹⁴ oppure i posti disponibili all'interno dei progetti fossero esauriti¹⁵. Inoltre, è presumibile - oltre che auspicabile - che un certo numero di rifugiati che hanno ottenuto lo status da molti anni, vivano ormai integrati nel tessuto sociale, avendo finalmente (ri)conquistato un anonimato, senza cioè avere ancora bisogno di rivolgersi agli sportelli di assistenza.

Già a fronte di questa stima al ribasso, comunque, appare evidente come i numeri dell'accoglienza siano decisamente inadeguati, in quanto i progetti avviati riescono a offrire sostegno a meno del 30% della popolazione rifugiata presente all'interno del territorio regionale. In particolare, colpisce

¹¹ Per un approfondimento sulle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato: ICS op. cit., capitolo 2 "Le procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato", pagg. 38 e ss.

¹² La popolazione rifugiata si intende composta da: rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria.

¹³ Si veda il paragrafo successivo LE PROVINCE. QUADRO GENERALE

¹⁴ Al momento della presentazione della domanda di asilo la questura competente per territorio deve verificare la sussistenza dei requisiti per un trattenimento obbligatorio o facoltativo del richiedente asilo all'interno di un centro di identificazione, come stabilito dall'art. 32 della legge n. 189/2002.

¹⁵ Su questo si veda il paragrafo successivo "2005: L'ANNO DEL CAMBIAMENTO".

molto l'assenza di qualunque progetto di accoglienza nelle province di Reggio Emilia, Piacenza, e Rimini¹⁶. Tale assenza risulta piuttosto grave se – come si vedrà di seguito – si considera relativa a località dove, in base ai dati raccolti e che verranno illustrati più avanti, si ha modo di ritenere che si presenti in cerca di assistenza una considerevole percentuale di richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria della regione.

Tab. 2 – Uscite dai progetti di accoglienza nel 2005 per motivazioni

Progetto	Totale uscite	Abbandono	Allontanamento	Scadenza termini	Integrazione
Bologna	27	4	-	6	17
Fidenza	15	2	1	1	11
Forlì	6	1	-	-	5
Modena	38	4	-	18	16
Parma	4	-	1	1	2
Ravenna	22	2	3	1	16
TOTALI	112	13	5	27	67
Percentuali	100%	11,61%	4,46%	24,11%	59,82%

Fonte: Banca dati del Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati

Dai dati relativi alle "uscite" dai progetti, si riesce a desumere l'*efficacia* degli stessi per quanto concerne i percorsi di inserimento.

Così, già in un primo sguardo d'insieme, è possibile asserire il complessivo buon funzionamento dell'accoglienza in Emilia Romagna. Infatti, sommando le voci "*abbandono*" e "*integrazione*", si può vedere come ben più del 70% di chi è entrato a far parte di un progetto, ne sia poi uscito volontariamente (come nel caso dell'abbandono che deve poter esser visto in un'ottica positiva, riconoscendo la possibilità di scelta della persona) o comunque dopo aver raggiunto un sufficiente grado di autonomia, tale da farlo ritenere inserito nella realtà territoriale di riferimento.

A una lettura più precisa della tabella sopra riportata, emergono alcune realtà particolarmente di valore, come Fidenza, Ravenna e Forlì con dati superiori alla media quanto a percentuale di uscite per esito positivo del progetto. Al contrario, come del resto segnalato anche dagli stessi operatori locali, risulta che a Modena i sei mesi di durata del progetto non sono sufficienti a garantire un'integrazione reale nel territorio, visto che quasi la metà dei beneficiari escono senza aver raggiunto l'obiettivo di un inserimento socio-economico.

Ancora di più, anche alla luce di questi dati, non si può non segnalare la gravità dell'assenza, in alcune realtà della regione, di analoghi percorsi di accoglienza che porterebbero all'integrazione di un cospicuo numero di persone che oggi, invece, si trovano sul territorio emiliano romagnolo del tutto prive di possibilità di inserimento nel tessuto sociale, con ovvie ripercussioni sulla qualità della loro vita e sul benessere di tutta la comunità.

¹⁶ Ferrara ha colmato tale lacuna nel corso dell'anno corrente. Infatti il comune estense ha ottenuto per il 2006, il finanziamento di un progetto di accoglienza per 15 persone all'interno di un edificio in via di ristrutturazione. V. anche sotto, LE PROVINCE. FERRARA

2005: l'anno del cambiamento

Il 2005 è stato un anno di importanti novità dal punto di vista di normativa in materia di asilo. Sebbene anche la XIV legislatura si sia ormai conclusa senza l'emanazione di una legge organica sul diritto di asilo - come per altro da più parti auspicato¹⁷ - sono invece entrati in vigore due decreti che hanno completamente stravolto il fragile sistema di asilo italiano: in aprile il DPR n. 303/2004, regolamento di attuazione della legge n. 189/2002 (c.d. "*Legge Bossi-Fini*"); in ottobre, il D.lgs. n. 140/2005 "*Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*".

Il decreto di attuazione della legge n. 189/2002, tra le novità principali¹⁸, ha introdotto il **doppio binario per la procedura di riconoscimento dello status di rifugiato**. Si tratta in sostanza di due distinte procedure: l'una, *semplificata*, destinata ai richiedenti che sono trattenuti obbligatoriamente all'interno di centri di identificazione; l'altra è *ordinaria* e viene applicata a tutti gli altri.

Pur nella totale mancanza di dati numerici che possano confermare con precisione questa tesi¹⁹, risulterebbe come nella seconda metà del 2005 ci sia stata una "**deriva**" verso il **trattenimento obbligatorio** (e la conseguente applicazione della procedura semplificata) a causa di due motivi principali:

1. La stragrande maggioranza dei richiedenti asilo è costretta a riparare in Italia attraverso vie irregolari, nonché spesso sprovvista di documenti di identità. Questo comporta che possano verificarsi i presupposti per il trattenimento, soprattutto a causa di un possibile fermo per avere eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera ovvero per soggiorno irregolare sul territorio italiano²⁰.
2. La normativa in materia di definizione del trattenimento facoltativo presenta elementi di fumosità e per questo è suscettibile di molteplici interpretazioni. In un contesto di incertezza accade che le questure optino piuttosto per un trattenimento obbligatorio.

Se da un lato i tempi della procedura di asilo sono stati fortemente ridotti con anche l'introduzione delle sette Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato (in sostituzione dell'unica Commissione centrale, attiva fino al 21 aprile 2005), dall'altro si è creata una situazione paradossale. Infatti si assiste a un aumento nella regione – e questo è tuttavia un fenomeno

¹⁷ E' il caso, ad esempio, della campagna "Diritto di Asilo: Una Questione di Civiltà", promossa da ICS, Amnesty International e Medici Senza Frontiere nel 2002. V. a tal proposito ICS, op. cit., pag. 31

¹⁸ Per un approfondimento:

ICS op. cit. pag. 30 – 33 e 38 e ss.

Lunaria, Arci, Asgi, ICS e Progetto Diritti, Migranti, Persone, pag. 26 e ss.

¹⁹ Attualmente ancora non sono stati resi pubblici i dati relativi al numero di richiedenti asilo sottoposti alla procedura semplificata e a quella ordinaria.

²⁰ A proposito del fermo di polizia, risulta interessante come il Ministero dell'Interno abbia diramato una circolare nell'ottobre del 2005 (Circ. n. 400/B del 31 ottobre 2005) nella quale si precisa che "(...) è stato rilevato che diverse questure interpretano in maniera restrittiva il citato art. 1 bis, comma 2, lett. a) della legge n. 39/1990, disponendo il trattenimento anche nei confronti degli stranieri che ancorché in posizione irregolare nel territorio nazionale, abbiano presentato spontaneamente richiesta di asilo (...) Si ritiene pertanto che la posizione d'irregolarità della presenza del richiedente asilo non possa costituire da sola l'elemento unico e sufficiente per determinare l'obbligatorietà del trattenimento". Altrettanto interessante constatare come tale circolare, essenziale nell'ambito della procedura di asilo, sia stata resa pubblica solamente nel marzo 2006.

generalizzato su tutto il territorio nazionale - di persone che hanno ottenuto una qualche forma di protezione (status di rifugiato o protezione umanitaria) ma che, in uscita da uno dei centri di identificazione attivi in Italia²¹, non hanno la minima idea di dove si trovino, avendo conosciuto fino a quel momento solo la realtà di una detenzione amministrativa.

DA BOLOGNA A BORGO MEZZANONE: L'ODISSEA DI CHI CERCA ASILO

Il 16 luglio 2006 un ragazza bielorusa con la figlia di 18 mesi arriva a Bologna, con regolare visto turistico, per raggiungere il marito, già richiedente asilo dal dicembre 2004 e nel capoluogo ospite di un progetto di accoglienza. Dopo tanti mesi di separazione, la famiglia finalmente si ricompone, tentando di ricostruire una "normalità" perduta. Intanto da subito, già il 18 luglio, la signora esprime il desiderio di presentare anche lei domanda di asilo. A causa dei continui rinvii dovuti alle assenze nel periodo di ferie, però, riesce a lasciare le impronte per la fotosegnalazione il 5 agosto e a presentare la domanda solo il 12 settembre, poiché fino ad allora non c'era stata alcuna risposta dall'Eurodac²².

Il 14 settembre la questura di Bologna dispone nei confronti della giovane donna l'invio nel centro di identificazione. Il visto della signora è infatti scaduto: è ora in posizione irregolare sul territorio italiano e pertanto, secondo la questura, deve essere trasferita e trattenuta nel centro più vicino a Bologna, Borgo Mezzanone in Puglia. I costi del viaggio sono a carico della signora, la quale – in caso di mancata presentazione al centro – perderà il diritto alla procedura di asilo. Perché trattenere una signora entrata in Italia in modo regolare, con tanto di visto e di documento d'identità? Perché portarla in un centro di identificazione se si è presentata tempestivamente in questura? Perché separare nuovamente un nucleo familiare riunito dopo tanto tempo? A queste opposizioni il dirigente dell'Ufficio Immigrazione replica che il provvedimento è necessario, in quanto la domanda d'asilo è stata fatta quando il visto era già scaduto: ormai il Ministero ha reso disponibile il posto nel centro e non ci sono le condizioni per rifiutare. La richiedente asilo è posta davanti ad una scelta radicale. Accettare vuol dire andare incontro a un'esperienza di detenzione (alla quale sarà sottoposta anche la figlia); rifiutare l'ingresso nel centro d'identificazione significherebbe un'esplicita rinuncia alla domanda di asilo. Data la posta in gioco, la signora accetta di andare a Foggia con la bambina. Il marito accompagna mestamente la moglie e la figlia a Foggia, frustrato dalla impossibilità di proteggerle e tenerle con sé. Rientra poi a Bologna descrivendo vergognose le condizioni igieniche del centro di identificazione dove sono state trattenute la moglie e la figlia.

Se il regolamento di attuazione della legge Bossi-Fini ha apportato rilevanti cambiamenti soprattutto in materia di procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato, il D.lgs n.140/2005 è andato a **incidere direttamente sul sistema di accoglienza**. Secondo ICS, nel recepire la direttiva europea in materia di accoglienza dei richiedenti asilo, il legislatore ha previsto:

- Una posizione "ancellare" dell'accoglienza decentrata (del Sistema Nazionale di Protezione) nei confronti del sistema di trattenimento all'interno dei centri di identificazione²³;

²¹ I centri di identificazione previsti dal DPR n. 303/2004 e attivati sono a: Salina Grande, Trapani; Crotone; Borgo Mezzanone, Foggia. Altre tre strutture, sebbene senza uno statuto definito, vengono utilizzati per il trattamento dei richiedenti asilo e sono a Caltanissetta, Cassibile e Bari Palese.

²² Sistema europeo (istituito con il Regolamento CE n. 2725/2000 del Consiglio dell'11 dicembre 2000), per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della Convenzione di Dublino.

²³ Nel D.Lsg ci sono meri accenni al Sistema di Protezione (là dove la prefettura procede a una verifica della disponibilità di posti) ma, per esempio, non è minimamente citato il Servizio Centrale di Protezione, altresì istituito dalla legge n. 189/2002.

- Un appesantimento del lavoro delle prefetture nelle procedure di accesso all'accoglienza²⁴.

Tutto ciò ha comportato tra la fine del 2005 e l'inizio del 2006 a un aggravarsi delle competenze degli uffici delle prefetture, che si trovano ora a dover valutare caso per caso se il richiedente è o meno privo di mezzi di sussistenza, requisito alla base del diritto ad entrare a far parte di un progetto di accoglienza. Inoltre, le prefetture sono investite del compito di accertare la disponibilità di posti all'interno del Sistema di Protezione, oltre a dover provvedere all'invio del richiedente nella struttura individuata

LE CRITICITÀ DEL 2005 PER PUNTI

- Procedura semplificata e deriva verso il trattenimento obbligatorio.
- I centri di accoglienza sussidiari alle strutture di trattenimento.
- Sovraccarico del lavoro di prefettura nella nuova visione del sistema di accoglienza.
- Aumento dei titolari di protezione umanitaria con "carte in regola" per un inserimento veloce ma senza le condizioni.
- Paura di cercare protezione.

(centro di accoglienza, centro di identificazione o centro di permanenza temporanea). A fronte di questo carico di lavoro, si capisce come vi siano stati (e tuttora vi siano) non pochi problemi a livello organizzativo da parte degli uffici delle prefetture che hanno spesso finito col ritrovarsi sotto organico. E' inoltre da rilevare come i due decreti qui illustrati, abbiano lasciato **ampi margini di interpretazione**, creando una notevole confusione su ruoli e responsabilità delle differenti istituzioni coinvolte. Ci sono passaggi di competenze fra un'istituzione e l'altra e questo comporta quotidianamente il rischio di perdite di tempo e lungaggini burocratiche che vanno a ripercuotersi sulla precaria situazione del richiedente che non ha avuto ancora accesso all'accoglienza. Riguardo ai cambiamenti del 2005 è necessario soffermarsi ulteriormente alle **trasformazioni della popolazione rifugiata**. Dai primi dati relativi al lavoro delle Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato²⁵ emerge come nel 2005, durante i primi mesi di applicazione della nuova procedura di asilo²⁶, le domande pervenute alle Commissioni territoriali siano state 7.287 con una media di circa 900 domande inoltrate al mese (circa 130 a Commissione). In una lettura più generale si può notare come il trend delle domande esaminate dalle Commissioni territoriali – 6.742 dal 21 aprile al 31 dicembre 2005 - sia in linea con i dati del 2004, con le 8.771 istanze esaminate dall'allora Commissione centrale ma con cifre inferiori agli anni precedenti²⁷.

Il sospetto - fatto ormai proprio anche da molti operatori del settore - è che tante persone che avrebbero i requisiti per ottenere una qualche forma di protezione, preferiscano non presentare la domanda per la paura (reale) di finire in un centro di identificazione. Si stima siano tanti coloro che preferiscono raccogliere documentazione e altri elementi avallanti la propria storia (certificati medici, rapporti sul paese di origine, testimonianze, ecc.) prima di presentare la domanda di asilo, in modo tale da poter affrontare "preparati" un'eventuale procedura semplificata. Altri ancora, nel

²⁴ Secondo il D.lgs n. 140/2005 (in particolare artt. 5 e 6) spetta alle prefetture raccogliere le richieste di accoglienza e prendersi carico delle relative istruttorie e procedure.

²⁵ I dati sono resi pubblici dalla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo

²⁶ Dati relativi al periodo 21 aprile – 31 dicembre 2005

²⁷ ICS op. cit , pag.57

rischio di essere trattenuti in un centro di identificazione, preferiscono rimanere sul territorio irregolari e senza protezione. Così ha commentato un potenziale richiedente asilo con una pesantissima storia alle spalle: «Sono senza documenti di identità ed è certo che se presento domanda di asilo quelli mi mettono in un centro. Preferisco restare così ed essere onesto. Se mi daranno l'espulsione, allora presenterò la mia domanda da rifugiato. Mi metteranno in un CPT ma allora cosa me ne importa? Tanto vale essere trattenuto dopo che prima». A nulla è valso cercare di dissuaderlo. Come già sopra anticipato, sta inoltre crescendo il numero di coloro che hanno beneficiato di protezione umanitaria. Se nel 2003 questa è stata concessa nel 21,16% delle domande di asilo esaminate, nel 2004 la percentuale è aumentata sensibilmente fino al 38,28%²⁸. Nel 2005, sempre in base ai primi dati forniti dalla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, sembra ci sia un ulteriore incremento di percentuale. Infatti, su 6.742 domande di asilo esaminate dalle Commissioni territoriali, 2.828 sono i casi di riconoscimento della protezione umanitaria, per il 41,95%.

Tab. 3 – Riconoscimento della protezione umanitaria

Anno	Percentuale di riconoscimento della protezione umanitaria
2003	21,16%
2004	38,28%
2005*	42,29%

*Su dati dal 21 aprile al 31 dicembre 2005

Fonte: ICS; Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo

Può risultare interessante osservare l'esito del lavoro della Commissione territoriale di Milano, competente anche per le domande di asilo inoltrate dalle questure dell'Emilia Romagna.

**Tab. 4 – Il lavoro della Commissione territoriale di Milano
Periodo: 21 aprile/31 dicembre 2005**

Domande pervenute	880
Domande esaminate	578
Domande pendenti o in attesa di esame	302
Riconoscimento status rifugiato	47
Dinioghi senza protezione umanitaria	228
Dinioghi con protezione umanitaria	75
Istanze di riesame	0
Irreperibili	171
Sospesi	57

Fonte: Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo

²⁸ ICS, op. cit. pagg. 59 – 60

Rispetto al tema sopra affrontato della crescita del numero dei titolari di protezione umanitaria, la Commissione di Milano sembra essere contro tendenza, risultando una percentuale di circa il 13% sulle domande in esaminate. Questo non incide, però, minimamente sulla composizione della popolazione rifugiata in Emilia Romagna, poiché i cosiddetti umanitari presenti nella regione sono sostanzialmente in arrivo dai centri di identificazione di Sicilia, Calabria e Puglia.

Al contrario, incide il numero di coloro che sono stati destinatari di un “diniego secco”, senza protezione sussidiaria. In merito la nuova procedura introdotta dalla legge n.189/2002 prevede che il ricorso avverso il diniego del riconoscimento dello status di rifugiato non produca un effetto sospensivo nei confronti dell'espulsione del richiedente, la cui domanda sia stata respinta. Di conseguenza, il ricorrente - in attesa che il proprio caso sia oggetto di un provvedimento del giudice - dovrà essere rimpatriato, a meno che non dimostri che nel frattempo siano sopravvenuti dei fatti tali da comportare, in caso di espulsione, gravi e comprovati rischi per la propria incolumità o libertà personale (*sic*). L'autorizzazione a permanere sul territorio italiano deve essere richiesta al prefetto entro 15 giorni dalla notifica del diniego e richiede, come si può facilmente intuire, di dimostrare elementi al limite dell'impossibile, soprattutto se in un arco di tempo così ristretto.

Rispetto a questo è da segnalare come da sempre la maggior parte dei progetti territoriali di accoglienza presenti nella regione abbiano scelto di continuare ad assistere i richiedenti asilo con ricorsi pendenti. Si tratta di ricorsi da parte di coloro che sono rientrati nella nuove procedure e anche di coloro per i quali è stata applicata ancora la procedura pre-vigente alla legge Bossi-Fini²⁹. Nella popolazione rifugiata presente in Emilia Romagna è presente un'ulteriore figura del tutto nuova nell'ordinamento. Si tratta del “richiedente asilo lavoratore”. Infatti, nel decreto attuativo della direttiva europea è prevista la possibilità, per il richiedente la cui domanda non sia ancora stata esaminata entro sei mesi dalla presentazione, di svolgere attività lavorativa³⁰. L'importanza di questa disposizione viene però spesso frustrata dalla diffidenza (segnalata da diversi operatori della regione) da parte dei datori di lavoro e delle agenzie di lavoro temporaneo nei confronti di chi si trovi in questa condizione “particolare”³¹.

²⁹ Coloro che hanno presentato la domanda di asilo prima del 21 aprile 2005 (data dell'entrata in vigore del regolamento di attuazione della legge Bossi – Fini, DPR n. 303/2004) sono rientrati nella vecchia procedura unica. Le istanze pendenti, ad aprile, circa 25.000 sono esaminate dalla "Sezione stralcio" della Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo.

³⁰ Art. 11 d.lgs.30 maggio 2005, n.140.

³¹ V. sotto, Le province. Quadro generale

LE PROVINCE. QUADRO GENERALE

Dati

Ormai da anni ICS, insieme a tante altre realtà italiane e della stessa Emilia Romagna, denuncia l'assenza in Italia di un sistema di raccolta e analisi di dati che possa fornire in modo puntuale e tempestivo le statistiche relative alla presenza della popolazione rifugiata (richiedenti asilo, rifugiati, titolari di protezione umanitaria). In altra sede ICS ha dettagliatamente indagato in merito a questa carenza di sistema³², di cui qui si vogliono comunque ricordare le due principali conseguenze:

- l'annuale perdita di fondi comunitari, distribuiti dalla Commissione Europea proprio in modo proporzionale al numero delle presenze;
- l'incapacità di poter programmare interventi adeguati e corrispondenti ai reali bisogni di protezione, accoglienza e integrazione.

Soprattutto in base a quest'ultimo punto, l'esigenza di conoscere i dati è sentita anche a livello regionale e di fatto la produzione di statistiche e stime (sia quantitative che qualitative) è stato uno degli obiettivi principali di questo stesso lavoro di monitoraggio.

Le stime presentate in questo paragrafo sono state prodotte attraverso l'analisi e l'aggregazione di dati forniti da fonti eterogenee: questure e prefetture; personale di comuni e province; operatori di associazioni e altri enti del privato sociale. Da un lato – là dove possibile, in base alla stessa disponibilità degli uffici - sono stati acquisiti i dati ufficiali sostanzialmente relativi al rilascio delle diverse tipologie di permesso di soggiorno. Dall'altro si sono elaborate statistiche in base alle indicazioni fornite dagli operatori (pubblici e privati) in merito agli accessi agli sportelli e alle altre "attività sul campo".

Nella tabella che segue – e che è riepilogativa dell'intera regione – si forniscono stime sulla popolazione rifugiata nel suo complesso (richiedenti asilo, rifugiati, titolari di protezione umanitaria, compresi i cosiddetti "Casi Dublino"³³). Nei capitoli successivi - dedicati alla presentazione delle singole province – molte statistiche saranno invece riportate in forma disaggregata per status giuridico e permesso di soggiorno. Questo è stato possibile nelle località dove questure e prefetture si sono rese disponibili a una collaborazione. Per le altre province, ci si è avvalsi unicamente degli operatori e degli enti attivi nel settore che non sempre sono nelle condizioni di poter registrare i loro beneficiari per categorie di status.

32 ICS, op.cit, pag. 77 e ss.

33 La Convenzione di Dublino è stata adottata nel 1990, al fine di stabilire i criteri per determinare lo stato competente a esaminare la domanda di asilo presentata in un paese dell'Unione Europea. I "casi Dublino" sono persone in attesa di decisione sulla competenza in merito alla loro domanda di asilo.

Tabella 5 – Popolazione rifugiata in Emilia Romagna, 2005

Provincia	Popolazione rifugiata	%³⁴
Bologna	219	17,86
Modena	186	15,17
Forlì-Cesena	105	8,56
Ferrara	216	17,62
Ravenna	148	12,07
Reggio Emilia	150	12,23
Piacenza	17	1,39
Rimini	-	-
Parma	185	15,09
Totale	1226	100

Fonte: Elaborazione ICS

Nel leggere la tabella, a eccezione di Piacenza e di Rimini (di questa mancano del tutto i dati), emerge come la presenza della popolazione rifugiata sia omogeneamente distribuita sul territorio regionale. Questo si può leggere in modo quasi univoco, facendo riferimento al successo del concetto stesso di accoglienza decentrata³⁵, che ha ispirato il lavoro in regione nell'ambito del Sistema Nazionale di Protezione.

Colpisce maggiormente l'alta percentuale di Ferrara che solo quest'anno è riuscita ad accedere ai fondi per realizzare un progetto di accoglienza.

Accoglienza, protezione, integrazione: le criticità.

A seguito dei numerosi incontri e scambi effettuati nel corso di questo lavoro di monitoraggio, si è riscontrato un evidente contrasto fra la disponibilità degli operatori ad impegnarsi nell'accoglienza e nel supporto alla popolazione rifugiata e la cronica scarsità di fondi e posti disponibili all'interno dei progetti territoriali.

La disponibilità delle risorse incide notevolmente sull'effettiva realizzazione delle politiche regionali, sostenute in maniera avanzata sia nella legge regionale che nel protocollo d'intesa. D'altra parte il previsto "*sistema di accoglienza integrato regionale*", che ambiva a un coinvolgimento capillare degli enti locali ancora difetta della partecipazione di alcuni capoluoghi e province che lasciano scoperti territori importanti come quelli di Reggio Emilia, Piacenza e Rimini. Così, se da un lato i progetti che sono partiti negli anni passati si sono visti ridurre o contenere i fondi e di conseguenza

³⁴ Le percentuali sono state elaborate considerando il totale della popolazione rifugiata al netto del dato non pervenuto relativo alla provincia di Rimini.

³⁵ Accoglienza diffusa sul territorio, con più progetti locali di dimensioni medio-piccole in alternativa alle grandi strutture di accoglienza, sulla falsa riga di quelle istituite con la legge Puglia del 1995.

hanno dovuto spesso diminuire il numero di persone accolte³⁶, in altri territori ancora non è nato alcun progetto di accoglienza.

Questo comporta:

- movimenti all'interno della regione soprattutto di richiedenti asilo che si spostano da una città all'altra inseguendo progetti e servizi di assistenza (per le risorse limitate già in difficoltà nel rispondere ai bisogni del proprio territorio), ospitalità presso connazionali o anche "solamente" la possibilità di accedere a mense o dormitori. La generale temporaneità di queste situazioni fa sì che la creazione di legami stabili con il territorio, già di per sé problematica, sia resa ancora più difficile.
- La ricaduta del peso dell'integrazione (allorché di integrazione si possa parlare) di un crescente numero di persone sulle spalle delle comunità immigrate di riferimento e delle associazioni del terzo settore che operano in questo campo. Questo comporta altresì che laddove non vi siano associazioni attente nello scoprire e nel segnalare casi di particolare gravità, molte persone vengono lasciate in balia di cause di forza maggiore. Diventano così persone invisibili e impossibilitate a esprimere i propri bisogni.

Su questo sfondo sicuramente poco incoraggiante, si stagliano poi ulteriori problematiche comuni a tutte le province della regione:

- Il timore da parte di potenziali richiedenti asilo a presentare la domanda nell'ansia di essere inviati in un centro di identificazione, qualora i posti all'interno dei progetti di accoglienza siano esauriti o si ravvisino gli estremi per un trattenimento obbligatorio.
- La mancanza di coordinamento fra le questure e le prefetture e la scarsità di organico delle seconde (a fronte dell'enorme sovraccarico di lavoro seguito all'entrata in vigore delle nuove normative) ha portato spesso al superamento del termine degli 8 giorni per la presentazione della domanda d'asilo, con la conseguente perdita del diritto all'accoglienza nei centri del Sistema di protezione³⁷.
- La parallela esistenza di tre procedure che generano situazioni e bisogni differenti: le due nuove, in applicazione dall'aprile 2005, e la vecchia che continua a lasciare in attesa migliaia di richiedenti asilo.
- Gli avvocati con competenze e preparazione in materia di diritto di asilo

³⁶ V. sotto, i capitoli dedicati all'analisi specifica delle singole province

³⁷ In base all'art.6 del d.lgs.30 maggio 2005, n.140, per accedere all'accoglienza nei centri del Sistema di Protezione, il richiedente deve aver presentato la domanda d'asilo entro 8 giorni lavorativi dall'ingresso nel territorio nazionale.

continuano a essere troppo pochi rispetto all'effettivo bisogno di assistenza legale in sede di tutela giurisdizionale. La scarsa remunerazione per le cause di ricorso avverso dinieghi, la lunghezza dei tempi, le molteplici difficoltà emergenti³⁸ e le elevate probabilità di insuccesso non rappresentano di certo una spinta per il reperimento di disponibilità da parte di nuovi legali.

- Coloro che sono in uscita dai centri di identificazione con in tasca un permesso di soggiorno sono – secondo il legislatore – persone di fatto pronte a realizzare percorsi di autonomia. Nei loro confronti si abbatte l'assurdità delle nuove procedure e del trattenimento che assommano agli storici ostacoli all'integrazione (tra questi: lunghezza delle procedure per il riconoscimento del titolo di studio; gli elevati canoni di locazione; la frequente diffidenza nei confronti dei migranti in genere da parte dei proprietari degli immobili; datori di lavoro che preferiscono non mettere in regola i propri dipendenti stranieri per avere così a propria disposizione una manodopera disorganizzata, ricattabile e a basso costo³⁹), nuove barriere dovute alla conoscenza della sola struttura detentiva, alla mancata conoscenza della lingua e del contesto sociale.
- Per i titolari di protezione umanitaria e per quei richiedenti asilo che - trascorsi sei mesi dalla domanda - ora potrebbero lavorare, si inserisce l'ulteriore problema della "particolarità" della loro situazione, che spesso fa sì che datori di lavoro e agenzie interinali preferiscano ignorarli per il timore di incorrere in sanzioni, peraltro inesistenti.

Un'ultima considerazione che più che una conclusione di questo capitolo, può essere intesa come chiave di lettura per le pagine che seguono.

Non è ovviamente casuale che - là dove vi sia un elevato livello di attenzione da parte della società civile - emergano le situazioni problematiche. Dove questo livello di attenzione manchi, sia a livello istituzionale, sia all'interno del mondo dell'associazionismo, tutto sembra apparire più lineare, quasi al limite della perfezione. Di certo non sempre è così. Infatti, nell'esplorare le realtà dell'asilo nella regione Emilia Romagna appaiono subito evidenti due aspetti. Da un lato le criticità sono conosciute e denunciate là dove già ci sono attori e programmi di intervento attivi. Dall'altro la regione sembra essere spaccata in due: da una parte territori che sui temi dell'asilo hanno ormai un'avanzata esperienza e hanno maturato prassi e modelli esportabili, dall'altra territori che rimangono un passo indietro. In un lavoro di armonizzazione di queste contraddizioni può risiedere la scommessa della Regione per il futuro.

³⁸ L'assenza di norme certe sulla competenza del giudice, i nodi per l'accesso al gratuito patrocinio, l'onere della prova nella dimostrazione della persecuzione effettivamente subita o temuta.

³⁹ Su tutto questo, V. ICS, *op. cit.*, pagg. 170 e ss.

UNO SGUARDO PROVINCIA PER PROVINCIA

In questa seconda parte del rapporto si vuole posare lo sguardo provincia per provincia, soffermandosi sui capoluoghi e cercando di metterne in luce le singole peculiarità e caratteristiche. I primi tre territori trattati – Bologna, Parma e Modena – sono stati affrontati in maniera più ampia. Questo è stato dettato dall'obbligo di operare una scelta, in quanto il tempo a disposizione per condurre l'indagine è stato limitato e sono mancate le condizioni per poter esplorare adeguatamente tutte le singole realtà territoriali. Si è dunque scelto di lavorare con maggiore attenzione sul capoluogo di regione e su altre due province, tra quelle che ormai da anni sono impegnate in un costante lavoro per la tutela del diritto di asilo.

L'assenza di equilibrio nelle singole trattazioni non deve, pertanto, essere letta come assenza di interesse o scarsa considerazione. Tutt'altro. I territori dell'Emilia Romagna consentono di raccogliere spunti e riflessioni di interesse generale e indubbiamente meritano tutti un ulteriore approfondimento.

BOLOGNA

Alla questura e alla prefettura di Bologna è stata inviata per fax una lettera nella quale si richiedeva l'accesso ai dati relativi alla presenza di richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria presenti sul territorio provinciale. Al fax non è seguita alcuna risposta, mentre nel corso di una delle telefonate fatte per perorare la richiesta, è stato riferito che per ottenere i dati di interesse era necessario rivolgersi al Ministero dell'Interno e quindi farsi rilasciare un'autorizzazione.

Si è scelto, così, di assumere i dati forniti dagli operatori del comune: sono relativi al 2005 ma non sono disaggregati per tipologia di status giuridico.

Tabella 6 – Bologna: popolazione rifugiata, 2005

Popolazione Rifugiata	219
-----------------------	-----

Fonte: Servizi per immigrati del comune di Bologna, 2005

Un'accoglienza ancora per pochi

Nel 2004 ha avuto avvio il progetto "*Percorsi di asilo ed integrazione a Bologna*" nell'ambito del Sistema Nazionale di Protezione. In origine il progetto prevedeva la possibilità di ospitare 42 persone, accolte fra la struttura "San Donato" e in tre appartamenti a Zola Predosa. Successivamente, nel corso del 2005, il numero dei posti è stato ridotto a 38 posti, dal momento che uno degli appartamenti non è più stato finanziato.

Il progetto - attivato dal Comune e gestito dalla Caritas di Bologna - è rivolto principalmente ai richiedenti asilo nella considerazione che a questi non è consentito lavorare, prima che siano trascorsi sei mesi dalla presentazione della domanda di asilo⁴⁰. Alla luce di quanto già trattato relativamente alle nuove procedure, capita sempre più spesso che chiedano accoglienza persone che hanno già ottenuto lo status di rifugiato o il permesso di soggiorno per motivi umanitari ma che non sono in grado di provvedere autonomamente a loro stesse.

Nel confrontare il numero dei posti disponibili con i dati forniti dal comune sulla popolazione rifugiata, emerge con prepotenza come l'offerta di accoglienza sia nettamente inferiore alla potenziale domanda: 38 posti contro 219 persone. Diventa, dunque, inevitabile che la prima richiesta da parte degli attori territoriali sia l'aumento della disponibilità e delle risorse dell'accoglienza, per apportare un miglioramento delle condizioni di vita dei beneficiari/utenti diretti e anche per alleggerire la presa in carico dei "senza tetto" che oggi grava in gran parte sulle spalle delle comunità di cittadini stranieri, che si occupano di fornire ospitalità ai propri connazionali.

Inoltre, va denunciato come - in assenza di una rete cittadina in grado di coordinare i servizi - l'unico ente di riferimento nel settore sia la Caritas che certo non può continuare a farsi carico

⁴⁰ Art. 11, d.lgs 140/05.

totalmente di tutte le persone che arrivano in città e chiedono accoglienza. Infatti, già dai primi giorni di febbraio 2006 l'ente cattolico ha annunciato che per qualche tempo non si prenderà più carico di nuovi casi. A maggior ragione, dunque, appare assolutamente necessario un collegamento migliore fra le realtà che a vario titolo si occupano di asilo, in modo da assicurare una copertura più efficace per un così alto numero di persone che necessitano di accoglienza e di servizi.

A questo si aggiungono altri problemi, per così dire, di tipo "procedurale".

La prefettura, come già anticipato, è stata aggravata nei compiti dalle recenti modifiche alla normativa in materia di richiedenti asilo e per questo si è ritrovata a fare i conti con un organico ridotto, finendo per lavorare con grande lentezza. Inoltre, il continuo rimpallo di competenze con la questura, dovuto alla confusione della normativa, ha fatto sì che spesso si finisse per superare il termine degli 8 giorni lavorativi dall'ingresso nel territorio nazionale entro i quali occorre presentare la domanda d'asilo, per poter accedere ai progetti di accoglienza.

Recentemente, le cose sembrano essere migliorate in quanto, oltre a un aumento nell'organico della prefettura, si è altresì arrivati a un miglior coordinamento con gli uffici della questura. È stato inoltre raggiunto il risultato importante di considerare come data di presentazione della domanda d'asilo quella della fotosegnalazione e non più quella della ricezione della domanda da parte degli uffici preposti, evitando così il rischio della scadenza dei termini. A tal proposito, poi, va segnalato un altro importante successo relativo al buon esito di alcuni ricorsi presentati proprio contro le esclusioni dall'assistenza dovute ai ritardi procedurali.

A fronte di questi risultati, rimane ancora problematica la cosiddetta prima assistenza, consentita (ma non dovuta) quando la domanda d'asilo viene presentata. Da questo momento fino a quando viene avviata la presa in carico nell'assistenza - previo accertamento dell'indigenza del richiedente e della disponibilità dei posti di accoglienza da parte della prefettura - possono passare anche quindici o venti giorni, durante i quali la persona è totalmente lasciata a se stessa. Allo stesso modo è da segnalare l'impossibilità per i richiedenti asilo "casi Dublino"⁴¹ di accedere all'accoglienza. In questo senso è particolarmente grave riscontrare come le persone che più di altre si trovano in una posizione di estrema aleatorietà, siano completamente abbandonate senza che siano previste per loro neanche misure di assistenza emergenziale.

Per quanto riguarda coloro che sono esclusi dai circuiti dell'accoglienza e che, come evidenziano i dati, costituiscono la stragrande maggioranza, si sa poco o nulla.

Secondo le associazioni che si occupano a vario titolo di richiedenti asilo, chi non rientra nel progetto cittadino di accoglienza riesce comunque a trovare ospitalità presso amici o connazionali. Questo, si presume, perché a Bologna, più che in altre realtà, le comunità di cittadini stranieri sono molto numerose e strutturate per cui, stando ai dati ed alle informazioni raccolte, risulta ormai una prassi l'ospitalità presso connazionali con il conseguente sovraffollamento di appartamenti e i relativi disagi.

Altri richiedenti asilo vengono accolti, previa presentazione personale da parte di operatori della

⁴¹ V. sopra, nota 32 – Richiedenti asilo in attesa della decisione sullo stato competente a esaminare la loro domanda.

Caritas, all'interno di parrocchie cittadine. Inoltre, a chi si presenta al suo sportello, seppur escluso da qualsiasi programma di assistenza, la Caritas offre il servizio mensa e anche l'abbonamento dell'autobus, non solo per spostarsi liberamente in città ma anche per trovare, all'interno dei mezzi pubblici di trasporto, un minimo riparo dal freddo durante i mesi più rigidi. Si assiste in qualche modo a una nuova forma di migrazione cittadina: un girovagare senza meta, finalizzato a una pura e semplice sopravvivenza ai rigori dell'inverno.

Inoltre, in via del tutto autonoma (quindi finanziandolo direttamente al di fuori del progetto del Sistema di Protezione) sempre la Caritas mette a disposizione un ulteriore appartamento, a Bologna città, che può ospitare 4 persone e che, al momento, è occupato da 3 richiedenti asilo e da un rifugiato che ha da poco ottenuto il riconoscimento dello status .

Infine, all'interno dei dormitori cittadini, gestiti da varie associazioni di volontariato, non è previsto un numero di posti letto riservati ai richiedenti asilo, con la conseguenza che in certi momenti, dato anche il lentissimo turn-over all'interno, può succedere che non vi sia possibilità di offrire ospitalità proprio a nessuno.

La struttura "San Donato":

Qui ha sede la struttura principale del progetto cittadino del Sistema di Protezione. Si tratta di un edificio ubicato nella periferia di Bologna, raggiungibile con una linea extraurbana, distante dal centro all'incirca trenta minuti di autobus. L'ultimo tratto da percorrere a piedi è molto pericoloso, soprattutto alla sera, in quanto si tratta di una strada stretta e trafficata, del tutto priva di marciapiede e di illuminazione. La struttura si sviluppa in orizzontale, è recintata ma il cancello è sempre aperto. È composta da una serie di mini-appartamenti disposti attorno a un cortiletto interno. Oltre agli alloggi dei beneficiari del progetto, vi trovano posto l'appartamento dei custodi e un altro momentaneamente affittato a una famiglia slava, che non rientra nel progetto essendo in attesa di una casa dal comune. Gli altri quattro appartamenti, invece, sono occupati da 24 persone. I richiedenti asilo sono 16 (tutti uomini) e vivono in due appartamenti da otto posti letto, con quattro stanze doppie, bagno, cucina e soggiorno. Una famiglia di rifugiati, composta da madre e tre bambini, e un'altra (madre, padre e due figli) con un permesso di soggiorno per motivi umanitari, vivono invece negli altri due appartamenti.

Chi entra a far parte del progetto, sottoscrive un contratto di sei mesi, durante i quali potrà usufruire di un percorso personalizzato e stabilito di comune accordo con i responsabili al fine di agevolare l'inserimento nel contesto sociale. Questo contratto prevede - oltre al posto letto all'interno di uno degli alloggi - la partecipazione a corsi di formazione, di lingua italiana, di informatica ma anche corsi di teatro che vengono svolti all'esterno o all'interno della struttura e sono tenuti da volontari della Caritas. Inoltre, i beneficiari del progetto ricevono 30 euro mensili ("*pocket money*") da utilizzare per le spese personali. Altri 103 euro (sempre mensili) sono erogati sotto forma di buoni pasto e ulteriormente integrati dall'abbonamento per l'autobus. I vestiti sono provengono dai magazzini della Caritas.

Ogni beneficiario ha due referenti - uno della Caritas e uno del Comune - i quali intervengono nella

stesura del progetto personale e ne verificano l'applicazione. L'obiettivo è quello di costruire, per ciascun individuo, un percorso che vada in una duplice direzione: valorizzare i background personali e al tempo stesso, preparare al duro impatto con una realtà che spesso non offre la possibilità di poter vivere adeguatamente, secondo queste aspettative.

Allo scadere del contratto di sei mesi, viene fatta una verifica sulla situazione personale di ciascuno per procedere all'eventuale rinnovo del periodo di accoglienza. A chi nel frattempo è riuscito a ottenere lo status di rifugiato, il contratto non viene più rinnovato, anche se il progetto prevede comunque un sostegno anche per chi esce dall'accoglienza assistita attraverso il pagamento delle prime tre mensilità del canone di locazione. Tra non molto, però, come segnalato dagli stessi operatori della struttura, tutto potrebbe cambiare e la normalità dovrebbe diventare una permanenza all'interno del progetto non superiore ai sei mesi. Il prolungamento del contratto sarebbe quindi un'eccezione, da richiedere e motivare al Servizio centrale a Roma. Ovviamente, questo cambio di rotta porterebbe con sé tutta la serie di problematiche che si riscontrano già in altre province⁴², relative all'insufficienza dei sei mesi per il completamento di percorsi di autonomia delle persone (qui comprese le enormi difficoltà per il reperimento e mantenimento di un alloggio).

All'interno degli alloggi di San Donato sono appese nella bacheca di ogni appartamento regole di comportamento piuttosto rigide che gli ospiti devono rispettare, pena il richiamo verbale degli operatori, seguito eventualmente da quello formale, scritto e firmato dal responsabile dell'ufficio immigrati del comune: al terzo richiamo la persona dovrà lasciare la struttura. Così - oltre al divieto di fumare all'interno degli appartamenti e a quello di bere alcolici nel perimetro della struttura - è altresì previsto il divieto di allontanarsi dal centro senza un permesso dei responsabili, così come il rientro dopo le 23.00. Chi vuole tardare - o star fuori per qualche giorno - deve farsi rilasciare un permesso speciale e indicare il numero di giorni per cui intende allontanarsi. Gli operatori giustificano questa limitazione della libertà con la spiegazione che una prolungata e volontaria assenza dal centro verrebbe interpretata come la possibilità di essere ospitati altrove, il che non sarebbe corretto nei confronti di chi è privo di accoglienza ed è in attesa di rientrare nel progetto.

⁴² Su questo, V. in particolar modo *Modena*

COSÌ DIVERSI, COSÌ UGUALI

A. ed F. sono due richiedenti asilo, scappati dal Camerun e arrivati in Italia nel giugno del 2005. Hanno subito presentato domanda d'asilo e, nel dicembre scorso, sono stati ascoltati dalla commissione. Oggi, a marzo 2006, sono in attesa di una decisione che potrebbe cambiare la loro vita. Pur essendo connazionali e coetanei, A. ed F. hanno alle spalle storie molto diverse. Quando li incontriamo, A. si dimostra subito più allegro e disponibile a raccontare, mentre F. spesso si trincerava dietro a un timido sorriso che nasconde fatti che - per sua stessa ammissione - non ha molto piacere a raccontare. A. è arrivato a Bologna in aereo, accompagnato dal suo avvocato. Si è rivolto subito allo sportello rifugiati del comune e ha trovato posto nel progetto del Sistema di Protezione a partire dall'ottobre 2005. In precedenza è stato ospitato da amici e non ha trascorso neanche una notte all'aperto. F. è scappato dal Camerun su una nave, ha impiegato tre settimane per arrivare in Italia e non sa nemmeno dove è sbarcato. *"Ero confuso, esausto, non mi ricordo nient'altro che il buio e la paura della polizia"*, racconta mettendosi le mani davanti agli occhi per mimare la stanchezza e lo stordimento. Ha dormito la prima notte nella stazione di questo posto sconosciuto e ha preso il primo treno che lo ha portato a Bologna, dove però non conosceva nessuno. Lì ha passato le prime notti su una panchina, mentre di giorno cercava di capire dove si trovasse e di incontrare qualche connazionale che potesse aiutarlo. Anche lui è ospite del progetto da ottobre. A. scappava perché nel suo paese svolgeva "attività politica" durante i convegni del suo partito, anche se *"solo come gestore del servizio d'ordine"*. Racconta che, a seguito di una violenta manifestazione, in cui è rimasto ferito a un occhio, la situazione si era fatta pericolosa; da qui, la decisione di scappare. F., pur continuando a sorridere gentilmente, dice che preferisce non raccontare quali sono i motivi che lo hanno spinto a fuggire. A. è più spigliato anche nel descrivere la sua situazione attuale. *"Non sto tanto bene. In Camerun avevo la mia macchina. I miei vestiti. Qua non posso fare niente per vivere bene"*, dice tra il serio e l'ironico, borbottando di continuo e lamentandosi per le regole rigide del centro che gli impediscono *"anche di bere una birra"*. Il suo avvocato gli aveva consigliato di venire in Italia anziché in Francia perché, a suo dire, qua c'è un'accoglienza migliore per chi chiede l'asilo. Quando gli chiediamo se anche lui, ora, la pensa così, risponde sospirando e cambiando argomento. *"Spero di avere presto una risposta positiva"*, dice. *"Altrimenti ho perso quasi un anno della mia vita e indietro non posso più tornare"*

Zola Predosa e via Michelino

Oltre agli alloggi di San Donato, il progetto bolognese del Sistema di Protezione dispone di appartamenti anche a Zola Predosa e via Michelino: qui sono accolti in tutto nove donne con cinque bambini. Una signora proviene dal Kosovo mentre le altre donne e i bambini sono tutti originari di vari paesi africani. Tutte le signore sono richiedenti asilo, alcune di loro già ascoltate dalla commissione, altre ancora in attesa. Le modalità e le regole dell'accoglienza sono le stesse descritte per la struttura di San Donato, con la differenza che le persone qui sono inserite in veri e propri contesti condominiali, peraltro con rapporti di buon vicinato. Fino a dicembre 2005, c'era un appartamento in più, sempre a Zola Predosa, abitato da una famiglia di iraniani. Ora questo appartamento non viene più finanziato e la famiglia dovrà essere presto allontanata.

Il trattenimento

In base alle prassi antecedenti all'entrata in vigore delle nuove disposizioni in materia di asilo, a chi presentava la domanda all'interno di un centro di permanenza temporanea solitamente era consentito essere rilasciato. La decisione, tuttavia, era affidata all'arbitrarietà delle istituzioni preposte, nonché alle capacità di contrattazione di chi (ONG, legali, associazioni) si faceva carico della situazione del richiedente asilo. Questi, in condizioni non favorevoli, poteva anche essere "dimenticato" all'interno del centro. Nello specifico di Bologna e del centro di permanenza temporanea (CPT) di via Mattei, un interlocutore privilegiato è ancora una volta la Caritas che fino a ottobre 2005 aveva uno sportello d'ascolto⁴³ all'interno del centro. Gli operatori raccontano che l'opportunità per i richiedenti asilo di uscire dal CPT faceva sì che le domande di asilo presentate all'interno della struttura detentiva fossero parecchie e spesso non accompagnate da idonea motivazione. In sostanza si allude alla strumentalizzazione delle domande di asilo e secondo gli stessi operatori questo contribuiva a svuotare di significato l'intero istituto dell'asilo e, al tempo stesso, veniva assunto anche come pretesto per l'emanazione di dinieghi generalizzati.

Oggi lo sportello d'ascolto è stato chiuso e, di conseguenza, si hanno ancor meno notizie riguardo alla presenza di richiedenti asilo all'interno del centro di detenzione.

E' comunque un dato che da ottobre 2005 nessun richiedente asilo si è presentato agli uffici Caritas, in uscita dal CPT di via Mattei. Questo indubbiamente dipende dal trattenimento obbligatorio dei richiedenti asilo nello stesso CPT, qualora la domanda di asilo venga presentata successivamente a un provvedimento di espulsione o di respingimento. L'impossibilità di accedere alla struttura di detenzione amministrativa comporta la totale assenza di informazioni su quanto accade all'interno e soprattutto su quanto e come lì venga tutelato il diritto di asilo. E' indicativo, in questo senso, prendere atto che non solo nessun richiedente asilo ma anche nessun rifugiato sia uscito dal CPT. Questo può solitamente verificarsi in cui due casi: nessuno all'interno ha avuto accesso alla procedura di asilo oppure nessuno – pur avendo presentato la domanda di asilo secondo la procedura semplificata - ha ottenuto lo status di rifugiato. Entrambe le ipotesi aprono una serie di quesiti in merito alla effettiva tutela del diritto di asilo all'interno del CPT bolognese. Sono domande che, per il momento, non possono avere risposta ma che obbligano la società civile bolognese a una maggiore attenzione in merito.

⁴³ Allo sportello, per chiedere assistenza legale o informazioni, i migranti potevano presentarsi solo previa specifica autorizzazione delle forze di polizia che non sempre, pare, erano disposte a concederla.

I RUMENI DEL RENO

Molti dei Rom rumeni che sono stati sgomberati per ordine della giunta comunale nell'ottobre 2005 - attraverso la demolizione delle baracche in cui vivevano i nuclei familiari - hanno presentato domanda di asilo. Ben pochi di loro sono stati in grado di dimostrare che era in atto contro di loro una persecuzione. Alcuni sono stati trasferiti al CPT di Via Mattei, altri hanno ricostruito le baracche e sono tollerati in quella situazione, altri ancora – molto pochi - hanno lasciato Bologna. Questa vicenda ha creato una spaccatura anche tra i legali e gli enti di tutela. Alcuni, infatti, si sono impegnati nel sostenere coloro che hanno fatto richiesta di asilo mentre altri si sono dichiarati fin da subito contrari a questa scelta. Infatti, secondo questi ultimi, la vera volontà politica della giunta - dopo il polverone suscitato con quegli sgomberi eclatanti – era di tollerare la situazione anche in vista dell'ormai prossimo cambiamento di status giuridico delle persone coinvolte che diventeranno a breve *comunitarie*. Di conseguenza, secondo questi avvocati, la presentazione di domande o ricorsi avrebbe rappresentato solo un inutile inasprimento di una situazione che si stava placando. La vicenda dei Rumeni del Reno ha creato spaccature, tante.

PARMA

L'acquisizione dei dati ufficiali per il territorio di Parma ha seguito un iter di fatto specularmente a quanto già raccontato nel capitolo dedicato a Bologna. Questura e prefettura - nonostante l'invio di un fax e ripetute telefonate - non hanno fornito alcun dato riguardo alla presenza di popolazione rifugiata nella provincia. In particolare, mentre la questura per comunicare i dati ha richiesto la produzione di un permesso dal Ministero dell'Interno, la prefettura ha detto di non esserne a conoscenza e ha suggerito di rivolgersi alla questura.

Il dato riportato deriva dunque dalle informazioni che sono state fornite dal Centro Immigrazione Asilo e Cooperazione - CIAC *onlus* che da anni si occupa di fornire assistenza e consulenza a richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria, oltre a gestire direttamente il progetto di accoglienza provinciale.

Tabella 7– Parma: popolazione rifugiata, 2005

Popolazione Rifugiata	181
-----------------------	-----

Fonte: CIAC onlus

Può essere interessante notare che la lista dei paesi di provenienza della popolazione rifugiata presente nella provincia vede al primo posto la Costa d'Avorio.

Due progetti: punti di forza e di debolezza dell'accoglienza parmense

Nel territorio della provincia di Parma trovano spazio ben due progetti di accoglienza rivolti a rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria: un progetto provinciale con capo fila il comune di Fidenza e uno comunale che fa riferimento al comune di Parma. Questo duplice intervento appare in linea con l'interessante quantità di popolazione rifugiata sul territorio, sebbene ancora la disponibilità di posti appaia comunque inadeguata in proporzione con il dato delle presenze.

Il progetto provinciale è promosso e sostenuto da 27 comuni della provincia di Parma, costituenti due completi distretti. Come detto, il capofila è il comune di Fidenza e il coordinamento fa riferimento diretto alla Provincia. La gestione operativa è affidata al CIAC *onlus*, che ricopre un ruolo decisivo anche nella fase della programmazione.

Il progetto, la cui necessità si avvertiva a causa del grande numero di popolazione rifugiata esclusa dall'accoglienza istituzionale, è attivo dal luglio 2004. Ben più risalente, però, è il lavoro di sensibilizzazione, di coinvolgimento di enti locali e di creazione di una rete provinciale di accoglienza, svolto dal volontariato, in maniera via via crescente nel corso degli ultimi anni. Questo ha trovato già una sua importante espressione nel progetto "*Asilo Immigrazione e Asilo*", da cui sono sorti gli sportelli d'ascolto per stranieri attivi in vari comuni della provincia di Parma e condotti

da personale comunale con l'ausilio degli operatori del CIAC, soprattutto in materia legale.

Il progetto provinciale prevede ora sei tipi di attività/servizi:

1. accoglienza di singoli e nuclei familiari;
2. orientamento e consulenza legale;
3. orientamento ed accompagnamento alla conoscenza ed all'utilizzo dei servizi socio-sanitari;
4. formazione professionale;
5. attivazione e coordinamento della rete dei servizi socio-sanitari per l'assistenza alle vittime di tortura;
6. sensibilizzazione e formazione del personale di istituzioni e pubblica amministrazione sulle tematiche del diritto d'asilo.

Una delle caratteristiche peculiari del progetto è la sua attuazione in piccoli centri della provincia (le strutture di accoglienza, con una capienza di 30 posti, sono suddivise tra i territori di sette comuni), il che, se permette di dare vita ad un'accoglienza più "a misura d'uomo", richiede però un impegno sicuramente più gravoso di coordinamento e di collegamento con il capoluogo di provincia e le sedi istituzionali (per esempio la questura). Ogni struttura di accoglienza è dotata di cucina, al fine di favorire l'autonomia nella preparazione dei pasti e, in generale, quello che emerge è una precisa volontà di emancipare il più possibile le persone accolte, responsabilizzandole nella gestione.

L'accoglienza, fin dal momento del primo contatto fra ospiti ed operatori, si sviluppa seguendo il filo rosso del pieno inserimento socio-lavorativo del beneficiario nella comunità. Nella prassi il primo colloquio - finalizzato a conoscere la storia individuale e alla compilazione di una scheda personale - è seguito da un continuo e progressivo aggiornamento: ogni singolo beneficiario è reso partecipe dell'intero progetto e protagonista nella definizione del suo percorso individuale. Ogni singola persona accolta è fisicamente presentata ai servizi sociali, per raccogliere tutte le informazioni sulle risorse e le opportunità (relativamente a scuola, corsi di formazione, lavoro, tutela della salute, ecc.) e accompagnata direttamente nello stesso accesso ai servizi per facilitarne la fruizione (per esempio attraverso la mediazione linguistica). Continuamente, poi, gli operatori svolgono colloqui di valutazione e di verifica sull'avanzamento del progetto personale.

Al momento dell'ingresso nell'accoglienza, inoltre, viene garantita all'ospite la prima alfabetizzazione e il primo apprendimento della lingua italiana, attraverso corsi specifici, attivati sia da soggetti istituzionali (Centri Territoriali Permanenti, Comuni, scuole), sia dal volontariato.

Tra le opportunità e le iniziative collegate al progetto di accoglienza provinciale, si vogliono evidenziare:

- *Il servizio di assistenza legale.* Oltre ai già menzionati sportelli comunali, anche presso la sede del CIAC è attivo uno sportello legale che si avvale della preziosa collaborazione di avvocati esperti di diritto d'asilo.
- *La partecipazione alla vita comunitaria.* Si cerca di promuovere l'inserimento e la partecipazione

attiva degli ospiti nella vita della comunità, attraverso l'accesso alle biblioteche cittadine, come la possibilità di entrare a far parte di associazioni sportive o di svolgere un anno di servizio civile presso enti di volontariato (Progetto "*Il Permesso di servire*"). Lo scopo vuole essere non solo quello di uno sviluppo della crescita individuale del singolo ma anche quello di ottimizzare il rapporto con la cittadinanza. In particolare, si segnala la realizzazione a Parma di un centro multimediale per rifugiati, che rientra nella campagna nazionale "*Rifugiati in libreria*", promossa da ICS e Feltrinelli, e che si fonda sulla realizzazione di centri multiculturali in cinque città italiane, direttamente gestiti e predisposti dai richiedenti e rifugiati.

- *L'accoglienza esterna.* I servizi di consulenza e tutela sono rivolti non solo a chi fa parte del progetto ma anche a chi ne è escluso. Nel corso del 2005, si sono rivolti al CIAC oltre cento persone. In via autonoma, e quindi senza gravare sul progetto, il CIAC accoglie presso proprie strutture altri 25 soggetti.
- *Percorsi di inserimento lavorativo.* Sempre nell'ottica di un lavoro di rete, si è cercato di creare una collaborazione con i centri per l'impiego provinciali, le agenzie e cooperative di lavoro e il CNA, al fine di supportare progetti di inserimento lavorativo. Uno strumento efficace per raggiungere lo scopo si sono rivelate le borse di formazione-lavoro, atte a facilitare la reciproca conoscenza fra beneficiari e singole realtà produttive. Il Progetto Equal "I.N.S.I.E.M.E.", coordinato dalla provincia di Parma, cerca di creare opportunità di impiego e sostenere l'integrazione sociale dei cittadini stranieri, offrendo occasioni di sviluppo professionale, facilitando l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro ed il riconoscimento delle esperienze formative e professionali.
- *La ricerca di opportunità abitative.* La provincia di Parma – insieme a CIAC, Caritas, ACER, Unione degli Industriali, una Fondazione bancaria e tutti i comuni della provincia - hanno firmato un protocollo d'intesa, che ha istituito un *Fondo di garanzia* per i proprietari che affittano a stranieri, coprendo gli eventuali rischi. Chi esce dal progetto, viene aiutato nell'inserimento abitativo, sia nella fase della ricerca, sia con un sostegno economico alle prime spese.

Nel Sistema di Protezione rientra anche il progetto del comune di Parma. Presente nella rete nazionale quasi dall'inizio delle attività di questa, il progetto è gestito operativamente dalla cooperativa "*Orizzonte*".

I servizi a disposizione di richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria, sono:

- *Accoglienza in alloggi.* C'è una struttura per uomini singoli che può ospitare 14 persone. Al momento i posti sono tutti occupati e c'è una lunga lista d'attesa. Due famiglie di nazionalità turca, inoltre, sono ospitate in un'altra struttura. Di questi due nuclei familiari, i membri del primo hanno ottenuto la protezione umanitaria, mentre i secondi, che avevano visto respinta la loro richiesta di asilo, dopo aver presentato ricorso contro il diniego, ora hanno ottenuto lo status di rifugiati. Le strutture sono dedicate principalmente ai richiedenti asilo ma chi ottiene lo status non viene allontanato immediatamente ma è seguito nel processo di integrazione e lascerà la struttura solo quando avrà trovato un'altra sistemazione.

- *Percorsi di formazione e di inserimento lavorativo.* Il comune finanzia dieci borse-lavoro, come tirocini formativi, per dare la possibilità ai richiedenti asilo di lavorare. Altre attività di rilievo riguardano anche l'insegnamento della lingua italiana, considerato strumento centrale per favorire qualsiasi forma di inserimento della persona.
- Uno *sportello informativo* presso il servizio *Informastranieri* del Comune si occupa di dare consulenza circa la procedura per la domanda d'asilo. Il servizio è caratterizzato soprattutto da interventi di assistenza che supportano soprattutto nella gestione dei rapporti con gli uffici di questura. Pur rientrando nel servizio informativo per tutti i cittadini stranieri, questo sportello è dedicato esclusivamente alla materia d'asilo.

A detta degli operatori attivi nel progetto, il buon funzionamento del progetto è dovuto soprattutto al fatto che si cerca di seguire al meglio i beneficiari nel percorso di inserimento lavorativo e si cerca di aiutare quei richiedenti asilo che ne sono esclusi.

Oltre ai due progetti del Sistema Nazionale di Protezione, nella città di Parma sono presenti anche dei dormitori cittadini (gestiti dalla Caritas o dallo stesso comune) dove possono trovare temporanea accoglienza anche richiedenti asilo e rifugiati. Al momento dello svolgimento di questo lavoro di monitoraggio, all'interno dei dormitori cittadini trovavano riparo solo 4 richiedenti asilo. Queste strutture possono ospitare (generalmente solo per la notte: dalle 18 alle 8 del mattino) all'incirca un'ottantina di persone, per un periodo che può spingersi, nel caso dei dormitori comunali, fino a un massimo di due mesi, mentre nel dormitorio gestito dalla Caritas il ricambio è molto più lento. Quello che si segnala, con particolare intensità durante la stagione invernale ma non solo, è la totale assenza di un centro diurno dove trovare riparo dal freddo o semplicemente riposarsi. Tra l'altro, se il dormitorio Caritas è situato in centro, i due dormitori comunali (uno attivo solo durante l'emergenza freddo) si trovano a tre o quattro chilometri di distanza dal centro città, per cui anche solo spostarsi può rivelarsi un ostacolo arduo da superare.

Anche per i richiedenti asilo che possono lavorare (superati cioè i fatidici sei mesi), le difficoltà a entrare nel mondo del lavoro sono enormi. Secondo gli operatori della cooperativa "Orizzonte", per esempio, solo uno dei richiedenti presenti nella provincia sta lavorando con un regolare contratto. Come in altre realtà, infatti, gli operatori segnalano la scarsa disponibilità dei datori di lavoro ad assumere richiedenti asilo: la maggior parte di loro, infatti, ignora la normativa in materia di asilo ed è restia alla loro assunzione⁴⁴.

Un'altra debolezza consiste nella ristretta disponibilità dei posti offerti nelle strutture e la lentezza dei tempi necessari per l'ottenimento dello status di rifugiato, causata dal passaggio dalla vecchia alla nuova procedura.

La casa, comunque, sembra essere il problema più difficile da superare, soprattutto per i costi ed in particolar modo a Parma. Tra le soluzioni per superarlo, si ipotizza il ripristino di edifici demaniali inutilizzati.

⁴⁴ Circa gli ostacoli all'inserimento lavorativo dei rifugiati si veda un approfondimento in ICS, op. cit. pp. 170.

Nonostante i due progetti e il costante impegno del volontariato (anzi, più correttamente, si dovrebbe forse dire grazie al vigile impegno dell'associazionismo), si ha un costante monitoraggio dell'esistenza di situazioni di emergenza piuttosto gravi. Le associazioni attive nel parmense consentono di avere un costante aggiornamento della situazione della popolazione rifugiata sul territorio. Non sono così sfuggite le occupazioni stabili abbandonati o disabitati soprattutto da parte di rifugiati e titolari di protezione umanitaria, compresa una casa colonica pericolante nonché, ovviamente, priva di utenze.

Malgrado le capacità e le disponibilità di mobilitazione degli attori locali e tenendo conto dell'attrazione che Parma ha su richiedenti asilo e rifugiati in arrivo da altri territori della regione dove sono assenti o deboli i programmi di assistenza, si deve prendere atto di pesanti criticità che ostacolano la buona riuscita dei percorsi di integrazione. Infatti, se l'inserimento lavorativo risente della crisi occupazionale seguita alle vicende giudiziarie relative ad aziende locali, il reperimento di alloggi è fortemente limitato dagli alti canoni di locazione, cresciuti ulteriormente negli ultimi tempi. Il disagio abitativo comporta il verificarsi a Parma di occupazioni di stabili dismessi con i numeri di persone e le modalità che conquisterebbero l'attenzione dei media nazionali se avessero luogo in città più grandi come Roma e Milano. E' dei primi mesi del 2005 la vicenda dell'occupazione della ex cartiera abbandonata, dalla quale furono sgomberati molti richiedenti asilo e rifugiati, successivamente accolti nella chiesa di Santa Cristina. In quell'occasione – come in altre – sono stati diversi gli enti che si sono mobilitati alla ricerca di soluzioni dignitose e soprattutto sostenibili. Gli stessi rifugiati hanno giocato un ruolo da protagonisti, ponendosi come interlocutori diretti delle istituzioni. La lettera da loro mandata al prefetto esprime tutto il disagio e al tempo stesso un bisogno reale, in questo caso non mediato dall'intervento di operatori italiani.

Signor Prefetto,

abbiamo l'onore di sollecitare la sua alta benevolenza per un aiuto nel ricercare a Parma soluzioni abitative. I sottoscritti abitavano uno stabile abbandonato in via degli Argini che è stato sgomberato dalla polizia municipale il 18 gennaio 2005 alle cinque del mattino. Siamo rifugiati provenienti da diversi paesi e attualmente abitiamo nella parrocchia di Santa Cristina. Noi speriamo, signor prefetto, in un seguito favorevole alla nostra richiesta. Nell'attesa di una soluzione favorevole, voglia ricevere l'espressione della nostra stima.

I rifugiati di Parma

MODENA

I dati di seguito riportati si riferiscono alle persone che sono entrate in contatto con uno dei servizi di assistenza del comune. Non vogliono pertanto essere esaustivi nel descrivere la popolazione rifugiata sul territorio, per quanto generalmente chi arriva a Modena - senza avere già un punto di riferimento presso connazionali - si rivolge allo sportello comunale.

Ci si è avvalsi dei dati del comune, in quanto la questura di Modena non ha risposto alla richiesta ufficiale di accesso ai dati. Si ignorano i motivi di questo tacito rifiuto, poiché – sebbene individuato il dirigente da contattare – non si è riusciti ad avere con lui alcun contatto telefonico.

Tabella 8 – Modena: Popolazione rifugiata, 2005 (al 31/12/05)

Richiedenti asilo	47*
Rifugiati	60
Titolari di protezione umanitaria	79
Totale popolazione rifugiata	186

*Inclusi i richiedenti asilo con ricorso pendente
Fonte: comune di Modena

Rispetto ai dati degli anni precedenti, gli operatori notano un grande incremento del numero dei titolari di protezione umanitaria, che fino a poco tempo fa erano in numero inferiore ai rifugiati. In questo senso si può prendere Modena come esempio tipo di un cambiamento della configurazione della popolazione rifugiata in Italia a seguito del cambio della procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Accoglienza a Modena

Il progetto di accoglienza del comune è nato nel 1998, prima ancora della nascita dell'allora Programma Nazionale Asilo. Entrato da subito nella rete del Sistema Nazionale di Protezione, il progetto inizialmente prevedeva 68 posti per l'accoglienza. Dal 2005 però i posti si sono ridotti a 45 perché il numero di enti locali che accedono allo stesso fondo di finanziamento è aumentato. Questo è stato dettato dal principio per cui – in nome di un'accoglienza decentrata – si privilegiano più località di accoglienza con meno posti ognuna, piuttosto che meno comuni coinvolti con capienza di posti maggiore. A Modena, tuttavia, la diminuzione dei posti disponibili rappresenta senza dubbio un problema in quanto il numero di persone che necessitano di assistenza non è diminuito ma, al contrario, è aumentato.

Il punto di forza del progetto sta, come stato sottolineato dagli stessi operatori, nel fatto che i vari comuni stanno svolgendo un importante lavoro di rete, sia per quanto riguarda lo “smistamento” dei beneficiari, sia per la formazione degli operatori.

I momenti che costituiscono il progetto (numericamente il più grande dell'intera regione) sono

essenzialmente tre:

- accoglienza
- integrazione
- informazione

Il primo aspetto riguarda soprattutto l'accoglienza materiale: alloggi e vitto; il secondo consta di azioni volte all'integrazione sociale e lavorativa (attività di socializzazione, formazione professionale e inserimento nel mondo del lavoro); mentre l'ultimo prevede uno sportello adibito a dare assistenza sulle procedure per la richiesta dello status di rifugiato, a fornire supporto nella comprensione delle leggi e, più in generale, ad aiutare nella soluzione di problemi di vario genere. L'accoglienza e l'integrazione sono rivolte solamente a quelle 45 persone che rientrano nel progetto come beneficiari diretti, mentre lo sportello è aperto anche agli altri richiedenti asilo del territorio.

Il progetto del comune è un polo d'attrazione per l'intera provincia. Tuttavia nella provincia ci sono altre realtà che sono più o meno strutturate e che indubbiamente meriterebbero un'analisi maggiormente dettagliata. Per esempio a Marzaglia, una piccola frazione tra Modena e Reggio Emilia. Qui, le persone che arrivano nella zona di Carpi sono accolte in una struttura gestita da alcune cooperative. Secondo un rappresentante dell'Associazione Interculturale di Solidarietà col Corno d'Africa (Carpi), al momento ci si trovano una quarantina di richiedenti asilo, soprattutto somali, etiopi ed eritrei. Possono usufruire di vitto, alloggio e corsi di italiano ma faticano a sentirsi integrati nella comunità locale perché costretti a risiedere in un luogo isolato e privo persino del passaggio costante dei mezzi pubblici.

I nodi della protezione

Le lacune che si riscontrano nel sistema d'accoglienza di Modena non costituiscono una particolarità esclusiva di questa provincia ma, al contrario, si potrebbe dire che rappresentano l'insieme di quelle che sono le difficoltà legate alla situazione di rifugiati e richiedenti asilo nell'intera regione. In particolare:

- *La lentezza nelle procedure.* In base alle segnalazioni raccolte, possono passare anche due o tre mesi prima che venga accertato, da parte degli uffici della prefettura, lo stato di indigenza, necessario ai richiedenti per accedere ai servizi di accoglienza. La generale lentezza con cui operano le istituzioni fa inoltre sì che il termine di otto giorni per chiedere il riconoscimento del proprio diritto all'assistenza, venga spesso superato, il che ne comporta la perdita⁴⁵. Tutto questo comporta la presenza sul territorio di un elevato numero di richiedenti asilo privi di accoglienza che – riprendendo i tre filoni di attività del progetto del comune – possono

⁴⁵ Circa le procedure si veda sopra, 2005: L'ANNO DEL CAMBIAMENTO

avvalersi solo dello sportello informativo ma non dell'accoglienza materiale. Le questure, in particolare, hanno un ruolo fondamentale, dal momento che il cittadino straniero può presentare lì la propria domanda d'asilo e, dunque, l'avvio della procedura finisce per dipendere dai tempi di questi uffici. La lentezza che, purtroppo, spesso li caratterizza fa sì che possano passare anche molti mesi dal momento in cui il richiedente asilo porge la domanda, al momento del rilascio del permesso di soggiorno.

- *Una procedura "troppo" semplificata.* Dopo aver denunciato una lentezza di operato, sembra quasi paradossale indicare tra i nodi della protezione i tempi troppo rapidi della procedura semplificata. Infatti, a seguito dell'applicazione della legge n. 189/2002, a Modena si avverte con disagio la rapidità con cui si porta a compimento tale procedura che – nel caso termini con un provvedimento positivo – non è accompagnata da un corrispondente impegno dal lato dell'integrazione. Questo crea, dunque, una situazione di disagio in quanto sul territorio modenese sono presenti persone alle quali è stata riconosciuta una qualche forma di protezione in tempi molto rapidi ma che sono bisognose di tutto: sono prive di assistenza perché sulla carte potrebbero essere autonome ma non conoscono la lingua, non sanno come potersi mantenere, non conoscono le risorse del territorio.
- *La paura dei centri d'identificazione.* Risulta fondato il timore, da parte degli operatori sul territorio modenese, che vi sia una diminuzione delle domande d'asilo per la paura di essere mandati nei centri d'identificazione a causa della mancanza di posti nei progetti. Chi rifiuta l'ingresso nel centro d'identificazione, tra l'altro, perde ogni diritto all'accoglienza.
- *Il problema del domicilio.* A Modena la questione del domicilio è molto avvertita dagli operatori. La normativa prevede che chi arriva in Italia – se trattenuto in un centro di identificazione – qui viene domiciliato. Quando (e se) la persona esce dal centro d'identificazione per spostarsi altrove, qualora non riesca a trovare un'altra sistemazione abitativa nel territorio raggiunto, non può procedere al trasferimento di domicilio. Pertanto continua a essere domiciliata nel luogo del centro d'identificazione e, di conseguenza, perde il diritto a beneficiare di una serie di prestazioni fondamentali (prestazioni socio-sanitarie, cambio della questura competente per le pratiche relative al permesso di soggiorno, eventuale accesso al gratuito patrocinio, ecc.).
- *Insufficienza delle durata del progetto d'accoglienza.* Secondo il parere dei responsabili del progetto del comune di Modena, sei mesi di accoglienza (il tempo massimo previsto a livello centrale) sono decisamente pochi per assicurare una reale autonomia: le persone, spesso, si trovano infatti a dover uscire dal progetto senza essere ancora in grado di orientarsi da sole nel territorio.

FORLÌ-CESENA

La questura di Forlì è stata in assoluto l'istituzione che ha risposto in modo più tempestivo alla richiesta di ICS di produzione dei dati. All'indomani dell'invio della lettera ha spedito un fax contenente i dettagli di seguito riportati.

Tabella 9 – Forlì: Popolazione rifugiata, 2005 (a gennaio 2006)

Richiedenti asilo	39
Rifugiati	51
Titolari di protezione umanitaria	0
Casi Dublino	5
Totale popolazione rifugiata	95

Fonte: questura di Forlì

Secondo l'ufficio del Comune, i dati della questura sono imprecisi per difetto: si è a conoscenza, infatti, della presenza di almeno 10 titolari di protezione umanitaria che non sono contemplati nei dati ufficiali. Questa discordanza di dati potrebbe risiedere nel fatto che verosimilmente la registrazione di questi ulteriori permessi di soggiorno ricada sul 2006, anno non preso in esame. Per quello che riguarda il trend degli ultimi anni, secondo gli operatori locali, si è assistito a una progressiva e preoccupante diminuzione delle domande di asilo. Ancora una volta su questo aleggia, come visto anche per le altre province, lo spettro della nuova procedura di asilo che indubbiamente ha funzionato come deterrente.

Accoglienza a Forlì

Il progetto del Centro Servizi per cittadini stranieri del comune di Forlì è nato nel 2001 con il primo bando pubblico per accedere alla rete del Programma Nazionale Asilo. Il progetto ospitava inizialmente 23 persone ma nel 2006 i posti sono stati ridotti a 20 per mancanza di fondi. Alla base di questo le stesse cause già trattate nello specifico per il capitolo dedicato a Modena: penalizzazione del numero dei posti per comune a fronte del coinvolgimento di più comuni.

I beneficiari del progetto sono divisi tra Forlì e Cesena: nella prima si trovano 15 persone (un nucleo familiare di 6 persone e 9 adulti singoli), mentre a Cesena sono ospiti 5 persone (un nucleo da 3 e uno da 2).

Fra i servizi specifici per richiedenti asilo e rifugiati attivati dal progetto, si ricordano:

- Orientamento di tipo giuridico, riguardo alla domanda d'asilo e successivi passaggi (rinnovo del permesso di soggiorno, tutela giurisdizionale, supporto durante l'iter della procedura, ecc.).
- Informazioni relative all'assistenza sanitaria e affiancamento per l'iscrizione al Servizio Sanitario nazionale.
- Attività volte alla formazione e all'orientamento lavorativo, in collaborazione con altri partner ed enti locali, prevedendo altresì un servizio di accompagnamento.

La presenza di persone che richiedono di entrare in accoglienza, però, è molto più numerosa di quanti non siano i posti disponibili nel progetto. Pertanto la lista d'attesa è lunga anche se è previsto che l'accoglienza non possa durare per più di sei mesi.

Sulle condizioni di vita di quanti non riescano ad accedere all'accoglienza assistita non si hanno tanti elementi. Anche in questo caso ci si riferisce ancora una volta alle reti di connazionali o di altri stranieri sul territorio, che meriterebbe per l'intera regione un lavoro di monitoraggio a sé.

I beneficiari dell'accoglienza sono principalmente uomini singoli o gruppi familiari. Nel corso degli anni "l'identikit" dei beneficiari stessi è cambiato con il tempo. Inizialmente molti erano Kurdi iracheni e anche iraniani. Infatti si ricorda un episodio del 1998, quando un camionista che aveva promesso a un gruppo di Kurdi come destinazione la Germania, li scaricò sull'autostrada A14 e questi approdarono a Forlì. Qui trovarono supporto e accoglienza, facendo della città un punto di riferimento per altri connazionali. Successivamente sono arrivati nella provincia richiedenti asilo dal Kosovo e dalla Macedonia, poi dall'Afghanistan e dell'ex – URSS. Quindi persone in fuga dalla Somalia, dall'Eritrea e dall'Etiopia.

Le donne, essendo una percentuale minima, vengono solitamente indirizzate al Centro Donna di Forlì: una struttura per donne sia italiane che migranti che qui possono rivolgersi a uno sportello informativo e usufruire di un centro di accoglienza con uno spazio di ascolto psicologico, un servizio di sostegno sul maltrattamento e la violenza. Qui c'è anche uno spazio riservato all'incontro delle associazioni femminili di native e migranti.

Nodi della protezione

Anche su Forlì e Cesena si sottolinea come l'applicazione delle nuove disposizioni normative hanno comportato sia difficoltà di interpretazione delle norme stesse, sia confusione nei rapporti fra questura e prefettura in merito alla definizione di responsabilità e competenze.

In particolare a Forlì e Cesena si è sofferto molto dell'incertezza in merito agli elementi di demarcazione tra trattenimento obbligatorio e facoltativo. La difficoltà a interpretare una norma, oggettivamente difficilmente interpretabile, ha comportato per quasi tutto il 2005 la prassi di disporre il trattenimento in uno dei centri di identificazione. Gli operatori locali denunciano che a causa di questo si sono perse le tracce di tanti richiedenti asilo, prima presenti sul territorio e poi indirizzati verso uno dei centri di identificazione che, si ricorda, sono in Sicilia, Calabria e Puglia. Essendo il trasferimento verso queste strutture a carico delle persone e vigendo la norma che la mancata presentazione al centro comporta la rinuncia del diritto stesso alla procedura di asilo, si ha il forte sospetto che in molti non si siano realmente recati nei centri, perdendo così ogni opportunità di ottenere protezione.

Un ulteriore problema consiste, poi, nella coesistenza delle due diverse procedure: la nuova e la vecchia. Per i "vecchi" richiedenti asilo in carico a Roma alla sezione stralcio della Commissione nazionale si riesce sempre più con difficoltà a ricevere informazioni sull'iter procedurale. Per quanto riguarda i "nuovi", di competenza della commissione territoriale di Milano, si segnala un notevole allungamento nei tempi della procedura che per legge dovrebbe essere molto rapida. Gli

operatori locali hanno infatti segnalato che alcuni richiedenti asilo che hanno presentato domanda a novembre, al momento del presente monitoraggio (febbraio 2006), pur essendo stati ascoltati dalla commissione, da questa ancora non avevano ricevuto risposta.

Un laboratorio per l'integrazione

Il Comune di Forlì ha sperimentato sul proprio territorio strategie e pratiche di intervento per l'integrazione, aderendo a due progetti di rete: IntegRA e IntegRARsi.

IntegRA era un progetto finanziato dal Fondo Sociale Europeo, al fine di individuare e quindi testare sul territorio nuove metodologie per favorire l'inserimento abitativo e lavorativo di richiedenti asilo e rifugiati. Con le attività e i servizi offerti dal progetto, nell'arco dei tre anni di vita (dal 2002 al 2005), si è lavorato anche per costruire sul territorio della provincia una rete eterogenea e articolata che potesse trovare soluzioni sostenibili e di sistema.

Oltre a un primo progetto di alfabetizzazione e un percorso di conoscenza del territorio. Oltre alla ricerca di soluzioni abitative in collaborazione con la Società per l'Affitto, gli operatori locali hanno voluto dare particolare attenzione ai percorsi verso la formazione professionale e l'accompagnamento lavorativo. Il cammino verso l'integrazione segue una linea comune per tutti i beneficiari. Si parte dall'apprendimento della lingua italiana e dalla conoscenza di diritti e doveri di base per poi approcciare argomenti complessi ma fondamentali per poter rinforzare la posizione del lavoratore: legislazione del lavoro e tipologie di contratti. In un secondo momento il percorso viene personalizzato. Dopo una valutazione delle competenze emerse delle singole persone, in base anche agli studi o ai lavori nel proprio paese d'origine, viene costruito un progetto individuale. E' interessante vedere che – anche grazie al non altissimo numero di beneficiari – a Forlì si è riusciti a sviluppare tanti sottoprogetti, in base anche ai background delle persone assistite. Si sono in particolare ideati corsi di formazione che potessero combinare insieme aspettative del singolo e bisogni del mercato del lavoro. Sono così nati corsi per confezionista/cucitrice, disegnatore autocad, operatore della vetroresina, tornitore/saldatore e operaio amministrativo. La formazione professionale si è poi combinata con i tirocini formativi, strumento ampiamente sperimentato sul territorio e sostenuto dalla stessa regione Emilia Romagna.

Il progetto IntegRARsi è il naturale proseguimento del progetto IntegRA ed è stato avviato nel luglio 2005. L'obiettivo è sempre quello di sperimentare nuovi approcci per l'integrazione sociale e professionale dei richiedenti asilo e rifugiati, cercando al contempo di migliorare quelli già esistenti. In particolare, il progetto IntegRARsi intende raggiungere i seguenti obiettivi:

- il miglioramento della qualità dei servizi complementari all'accoglienza e la promozione di nuovi approcci formativi per un'integrazione volta all'inserimento sociale, abitative e lavorativo;
- il potenziamento delle competenze degli operatori del settore pubblico e del privato sociale;
- l'orientamento e l'informazione ai richiedenti asilo, soprattutto nelle zone in cui è maggiormente rilevante la loro presenza;
- la promozione di una cultura diffusa della tutela dei diritti dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

Il progetto a Forlì è ancora nei primi mesi di attuazione. Difficile ora poter fare una valutazione. E' comunque interessante considerare che nel progetto IntegRARsi è partner anche il comune di Bologna e indubbiamente questo doppio intervento, se ben coordinato con il resto dei programmi delle altre province, potrebbe diventare una risorsa fondamentale per l'intera regione.

FERRARA

Il numero delle presenze a Ferrara in qualche modo sorprende e rilancia a una riflessione più ampia rispetto all'evoluzione di questa provincia che si sta candidando a diventare uno dei principali poli dell'asilo in tutta la regione. I dati, forniti dalla questura, sono sorprendenti. Come si può leggere nella tabella che segue si fa riferimento a oltre 200 persone.

Tabella 10 – Ferrara: Popolazione rifugiata, (a febbraio 2006)

Richiedenti asilo	164
Rifugiati	35
Titolari di protezione umanitaria	17
Totale popolazione rifugiata	216

Fonte: questura di Ferrara

Rispetto alle informazioni puntualmente fornite dalla questura, il Centro Servizi Integrati per l'Immigrazione, che svolge soprattutto un'attività di assistenza legale e di supporto alla procedura di asilo⁴⁶, fa riferimento a 185 persone che hanno fatto richiesta di asilo, di cui 35 proprio attraverso lo sportello del Centro. Circa una ventina più di quelli registrati in questura.

Verso un sistema cittadino di accoglienza

Malgrado l'alto numero della popolazione rifugiata sul territorio, solamente nel 2006 il comune di Ferrara è riuscito a entrare nel Sistema Nazionale di Protezione con un progetto di accoglienza cittadino. L'assenza di un programma del genere ha generato in passato non pochi problemi perché i posti letto disponibili erano pochissimi e sempre tutti occupati. L'assenza di una rete strutturata induceva gli operatori locali a dirottare i richiedenti asilo verso parrocchie cittadine, piccole strutture nella provincia ma soprattutto verso Bologna.

Partendo da questa situazione, si è cercato di individuare soluzioni possibili a rispondere alla crescente presenza sul territorio di persone che necessitavano di assistenza. Recentemente, dunque, è stato stipulato un accordo che ha coinvolto questura, prefettura, comune di Ferrara e il Centro Servizi e che rappresenta certamente un passo molto importante verso quello che potrebbe essere il consolidamento di un sistema cittadino di protezione e accoglienza. In tale accordo di cooperazione si inserisce il progetto di accoglienza da poco approvato e avviato e che prevede la

⁴⁶ Tra le altre attività il Centro Servizi Integrati per l'Immigrazione, per ovviare ai problemi relativi la tempestività della domanda di asilo nel termine di otto giorni, ha cominciato a redigere attestati in cui vengono riportata la data della presentazione del richiedente allo sportello e quella in cui la domanda viene presentata alla questura, accompagnata dalla firma dell'ispettore che la riceve. Lo stesso Centro Servizi, tramite il suo sportello, fornisce informazioni circa la procedura per la domanda d'asilo, aiuta a prendere appuntamenti con la questura (soprattutto per superare l'ostacolo della lingua) e consulenza legale fornita da un avvocato della rete regionale dei legali.

ristrutturazione di uno stabile a Ferrara, da dedicare inizialmente all'accoglienza di quindici persone.

Il valore di questo accordo è notevole in quanto mostra una significativa presa di consapevolezza, da parte delle istituzioni cittadine, in risposta a una situazione territoriale che necessitava senz'altro di un'iniziativa di questo tipo, per quanto ancora numericamente inadeguata.

Nel frattempo è stato avviato un altro progetto, "Orizzonti", che si occupa sostanzialmente dell'inserimento lavorativo di richiedenti asilo e rifugiati attraverso l'utilizzo di strumenti concreti da mettere a disposizione dei beneficiari, anche attraverso azioni sugli attori socio-economici locali e sugli operatori:

- servizi di accoglienza ed informazione per agevolare l'interazione con il territorio e con i servizi;
- monitoraggio delle proprie potenzialità occupazionali, anche una volta ottenuto lo status di rifugiato, e contatti diretti e continui con gli operatori incaricati dell'incontro domanda/offerta di lavoro;
- formazione mirata e inserimento lavorativo tramite tirocini che consentiranno loro di acquisire nuove competenze, integrarsi nel contesto produttivo e sociale, sostenersi economicamente, rimanere attivi, evitare la fuga nell'illegalità e nel lavoro sommerso.

RAVENNA

Secondo la questura, nel corso del 2005, sul territorio ravennate erano presenti 41 richiedenti asilo, 73 rifugiati e 34 titolari di protezione umanitaria, per un totale di 148 persone.

La prefettura, invece, pur non essendo a conoscenza del numero esatto delle presenze nel complesso, ha fornito i dati relativi alle richieste di contributi di prima assistenza da parte di richiedenti asilo: in tutto il 2005 sono state 55.

Tabella 11 – Ravenna: Popolazione rifugiata

Richiedenti asilo	41
Rifugiati	73
Titolari di protezione umanitaria	34
Totale popolazione rifugiata	148

Fonte: questura di Ravenna

A completare i dati ufficiali si vogliono presentare quelli forniti dallo sportello del Centro Servizi di Ravenna, i cui operatori non forniscono stime sulle presenze ma raccontano i risultati del lavoro nell'ambito anche di un progetto di accoglienza avviato nel 2002: 330 persone assistite dallo sportello e 155 accolte.

A Ravenna i richiedenti asilo attualmente presenti provengono in maggior parte dalla Nigeria e dall'Eritrea.

I nodi dell'accoglienza e il sovraffollamento abitativo

Da sempre ma in maniera sempre più pressante negli ultimi tempi, la maggiore difficoltà che riscontrano gli operatori locali è legata alla situazione degli alloggi. Ancora una volta ritenuti insufficienti rispetto al bisogno reale. I posti a disposizione sono una cinquantina e la lista di attesa è, al momento, limitata a venti persone. Ancora una volta il carico delle persone che non possono essere accolte ricade sui connazionali. Si verificano così situazioni di sovraffollamento di appartamenti (anche gli stessi messi a disposizione dal comune per il progetto di accoglienza) e di disagio abitativo per gli stessi richiedenti asilo e per gli altri abitanti degli stabili.

Anche a Ravenna come in alte città coinvolte nel Sistema Nazionale di Protezione, gli operatori sottolineano come i sei mesi previsti per l'accoglienza appaiono decisamente troppo pochi per permettere un vero inserimento socio-economico nel tessuto sociale. Spesso molte persone si trovano a dover uscire dal progetto ancora senza un lavoro o un alloggio, o comunque con scarsissime possibilità di mantenersi autonomamente.

Inoltre, a seguito delle più recenti riforme legislative, e parallelamente a quanto sta avvenendo

anche nelle altre province, dai dati di cui sono in possesso gli operatori, emerge piuttosto chiaramente un cospicuo aumento di persone che si presentano agli sportelli con un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Questo ha cambiato ovviamente anche le pratiche di lavoro, per cui da un aspetto puramente assistenziale, si è passati ad una frenetica ricerca di corsi di formazione e di alloggi, oltre che ad una continua assistenza ed accompagnamento per quanto riguarda l'ottenimento di certificati di residenza e domicilio.

Come si è già avuto modo di denunciare, accade spesso che l'accoglienza ora non riesca a essere in grado di garantire rapidi percorsi di inserimento, il che, unito alle consuete difficoltà a reperire alloggi e lavoro, provoca una situazione di comprensibile disagio.

A livello provinciale si segnala inoltre un servizio offerto dagli uffici dell'Anolf-Cisl e volto a supportare i cittadini stranieri nelle pratiche relative ai permessi di soggiorno. Le persone che si rivolgono a tali uffici, infatti, lo fanno soprattutto per ricevere aiuto nel rinnovo e provengono principalmente, come segnalato dagli operatori, dalla Nigeria e dalla Sierra Leone. Fra queste, vi sono anche alcuni richiedenti asilo, ma si tratta di un numero decisamente esiguo.

REGGIO EMILIA

La questura, nonostante l'invio di una richiesta via fax e ripetute telefonate, non ha risposto alla richiesta di accesso ai dati presentata da ICS. Al contrario, la prefettura ha fornito in modo tempestivo le statistiche relative al territorio e che sono molto interessanti. Una popolazione rifugiata di 150 persone con oltre il 50% di titolari di protezione umanitaria.

Tabella 12– Reggio Emilia: Popolazione rifugiata

Richiedenti asilo	44
Rifugiati	30
Titolari di Protezione Umanitaria	76
Totale Popolazione Rifugiata	150

Fonte: prefettura di Reggio Emilia

Allo sportello Anolf-Cisl - attraverso il Servizio Asilo Politico per l'assistenza e consulenza a richiedenti asilo e rifugiati - si sono rivolte nel corso del 2005 47 persone, in netta prevalenza provenienti dalla Liberia. Nello stesso anno allo sportello di ascolto della Caritas reggiana, invece, si sono presentate, nello stesso arco di tempo, 26 persone. Difficile poter dire se – come presumibile – ci sia stata una sovrapposizione di persone che si sono rivolte a entrambi i servizi.

Dei 47 che si sono rivolti allo sportello Anolf-Cisl:

- 20 erano in attesa di una risposta della Commissione Centrale (in quanto ancora sottoposti alla vecchia procedura);
- 3 avevano ottenuto lo status di rifugiato;
- 3 erano i titolari di protezione umanitaria;
- 2 erano in attesa del ricorso avverso diniego;
- 3 avevano un diniego ma non il ricorso;
- 9 in attesa della convocazione da parte della commissione;
- 8 dovevano ancora essere identificati.

Ciò che emerge dai dati del Servizio Asilo Politico della Cisl, dunque, è soprattutto una generale precarietà delle condizioni delle persone presenti sul territorio. Solo il 12%, infatti, (6 fra rifugiati e titolari di protezione umanitaria) erano in possesso di uno status "definito", mentre la maggioranza dei richiedenti era ancora "in bilico", in quanto in attesa della prima convocazione davanti alla commissione ovvero del responso.

Accoglienza a Reggio Emilia: un'assenza che pesa

Non esiste (purtroppo) un progetto di accoglienza in grado di offrire alloggio e servizi alla popolazione rifugiata presente sul territorio.

Quanto allo sportello Anolf-Cisl, la sua principale attività è quella di fornire assistenza durante la fase istruttoria della domanda presentata alla questura.

In particolare, l'aiuto fornito consiste in:

- sostegno per la preparazione della memoria personale (con anche la raccolta di documentazione di supporto) da presentare alla commissione che esamina la domanda di asilo;
- accompagnamento alla questura per l'identificazione, la presentazione della domanda e il rinnovo del permesso di soggiorno.

Oltre a questo, lo sportello, che è aperto un giorno alla settimana ed è gestito da un solo operatore, svolge un'attività parallela di aiuto nella ricerca di casa e lavoro.

La Caritas reggiana svolge, invece, un ruolo di generico aiuto e consulenza. A chi prende contatto con loro, gli operatori forniscono, oltre alla mensa e all'ospitalità nel dormitorio (subordinata alla disponibilità che durante l'anno è molto limitata – 12 posti – mentre d'inverno si amplia notevolmente, fino ad arrivare ad un centinaio di posti letto), anche informazioni circa corsi di formazione, ricerca di lavoro e consulenza legale. Quanto alla vera e propria accoglienza, la Caritas si limita a prendere contatto con i propri uffici a Roma per segnalare la richiesta di accoglienza.

A Reggio Emilia il nodo principale risiede proprio nella (incomprensibile) mancanza di un progetto di accoglienza e di una rete di enti che siano in grado di coordinare e garantire servizi sul territorio. In generale, poi, si è riscontrato che l'eccessiva lentezza da parte degli uffici della questura nel procedere all'identificazione e alla formulazione della domanda di asilo fa sì che molte persone si trovino a vagare per mesi nell'illegalità, privi di documenti di riconoscimento validi.

Quanto alla permanenza sul territorio, generalmente, i richiedenti asilo, dopo aver usufruito per un breve periodo della mensa o dei dormitori, preferiscono allontanarsi da Reggio Emilia e si orientano verso Modena o Parma dove esistono reti di strutture più specializzate.

L'assenza di un progetto specificamente dedicato ai richiedenti asilo, tra l'altro, fa sì che le persone – sebbene siano accompagnate e affiancate durante l'iter burocratico e nel momento della formalizzazione della domanda - rimangano poi del tutto sole nella ricerca di risposte alle necessità primarie o, nei casi migliori e ancora una volta, lasciate alla disponibilità ad ospitarli da parte di amici o conoscenti.

PIACENZA E RIMINI

La scelta di trattare queste due realtà in un unico capitolo deriva dalla forte somiglianza dei rispettivi territori per quanto riguarda l'approccio ai temi del diritto di asilo. Nelle righe che seguono, pertanto le due città e province saranno raccontate in modo parallelo.

Per quanto riguarda Rimini non è stato possibile rilevare alcun dato numerico sulle presenze di rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria. Questo è dovuto al fatto che la questura e la prefettura preferiscono non fornire indicazioni per una questione di privacy. Gli operatori dei servizi sociali di comuni della provincia di Rimini non sono nelle condizioni di poter elaborare delle stime ma in termini generici fanno riferimento a presenze piuttosto esigue. Si riferiscono soprattutto ad alcune famiglie di rifugiati ormai perfettamente integrate nel tessuto sociale.

Al contrario la prefettura di Piacenza ha fornito dati che hanno del sorprendente:

- 4 richiedenti asilo
- 0 tra rifugiati e titolari di protezione umanitaria.

Nel confrontare tale dato con attori locali, emerge che probabilmente i numeri della popolazione rifugiata sono più alti ma comunque non enormi: si fa riferimento, infatti, a non più di 30 persone.

Le due realtà provinciali sono accomunate anche da un'identità territoriale "di transito". Sembra, infatti, che giunti in questi territori i richiedenti asilo - prendendo consapevolezza della mancanza di un progetto di accoglienza e di una rete in grado di offrire servizi - decidano di dirigersi altrove. Da Piacenza le persone si muovono verso Parma. Da Rimini a Ravenna. Ci si troverebbe dunque di fronte a un ulteriore movimento migratorio interno alla regione.

A Piacenza, benché non esista un progetto specificamente dedicato ai richiedenti d'asilo, alcune persone sono comunque assistite dai servizi sociali del Comune. I mezzi a disposizione sono pochissimi e da impiegare anche per dare risposte ai migranti economici: un solo appartamento ed alcune borse-lavoro. Esiste un centro di accoglienza ma per accedervi occorre pagare una retta. E' fuori portata per i richiedenti asilo, trattandosi più che altro di un pensionato per migranti che lavorano e che non hanno un alloggio autonomo.

A Rimini non esiste alcun servizio destinato specificamente a richiedenti asilo e rifugiati. Il progetto che era stato ideato e che sarebbe stato sostenuto da un fondo della provincia, non è mai stato attivato e per ora rimane solo un'idea per il futuro.

L'unica iniziativa in corso attualmente è un progetto provinciale (che il Comune dovrebbe utilizzare come base per il proprio futuro progetto) che consiste esclusivamente in un'osservazione sulle presenze ed un'analisi dei servizi di cui i richiedenti asilo e rifugiati necessitano.

COME LA REGIONE E' VISTA "DALL'ESTERNO"

Tre interviste per conoscere quale immagine la regione restituisce di sé a livello nazionale. ICS ha parlato di Emilia Romagna con Paolo Artini, vice delegato ACNUR in Italia, con Luca Pacini, responsabile politiche sociali di ANCI e con lo stesso vice presidente di ICS, Gianfranco Schiavone.

GIANFRANCO SCHIAVONE, VICE PRESIDENTE NAZIONALE ICS

Nel panorama delle regioni italiane qual è il ruolo dell'Emilia-Romagna nell'accoglienza di richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria?

La particolarità positiva dell'Emilia Romagna sta nel fatto che è stata la prima regione in Italia a dotarsi di una legge specifica sull'immigrazione in cui sono espressamente citati come destinatari i richiedenti asilo e i rifugiati. Fino a ora, il Friuli Venezia Giulia è l'unica altra regione che ha seguito questa strada, andando anche oltre e dedicando un articolo ad hoc alla materia del diritto d'asilo.

Quanto alle altre regioni, non tutte prevedono una normativa in materia di immigrazione. Quelle che ne sono dotate, l'hanno fatto negli anni '90 e non citano i richiedenti asilo ed i rifugiati, un po' perchè si riteneva che la competenza fosse esclusivamente statale, un po' per pura e semplice "dimenticanza".

Il Protocollo regionale dell'Emilia Romagna è, invece, per ora l'unica esperienza a livello nazionale di coordinamento di rete sul territorio in materia di accoglienza della popolazione rifugiata.

Il progetto coordinato dalla provincia di Parma, nel complesso, ha funzionato bene ma le risorse erano troppo limitate per effettuare un reale intervento regionale. Adesso bisogna decidere se si vuole davvero puntare su questo tipo di interventi e quindi investire risorse nell'accoglienza.

Il problema principale è quello dei tagli alla spesa sociale, anche se, a fare da sfondo rimane sempre una bassa attenzione, anche all'interno di una regione come l'Emilia Romagna, alla situazione dei rifugiati che rimangono, per così dire, "al di sotto della linea dell'orizzonte".

Quello che ancora manca è un'attenzione politica consolidata al problema.

Come hanno inciso le recenti modifiche normative nella vita della popolazione rifugiata?

La prima conseguenza è stata quella di una diminuzione delle domande d'asilo, numericamente riscontrabile. Inoltre, si può dire che l'Italia non ha rispettato l'obbligo di assistenza imposto dall'unione europea e il decreto legislativo n.140/2005 (attuativo della direttiva europea) ha dimostrato di non essere efficace perchè i numeri dell'accoglienza non sono sufficienti e l'alternativa del trattenimento nei centri di identificazione è inaccettabile. Questo sia perchè il richiedente dovrebbe offrirsi volontariamente per essere trattenuto, sia per motivi logistici e di buon senso. Basta pensare che i richiedenti in Emilia Romagna vengono inviati nel centro di identificazione "più vicino", che si trova a Foggia, a mille chilometri di distanza!

In realtà, quindi, le modifiche alla legge non hanno aiutato e dal punto di vista dell'assistenza, c'è un abbandono del richiedente asilo. Tutto è cambiato ma nulla è migliorato, anzi, quello che si nota

è una continuità nell'atteggiamento verso il diritto d'asilo che purtroppo è difficile da scalfire.

Il terzo settore ha svolto negli ultimi anni un lavoro decisivo nell'accoglienza dei richiedenti asilo in Emilia Romagna. Quale pensa sia il ruolo che potrà rivestire in futuro e quali gli aspetti in cui ce ne sarà maggiormente bisogno?

In passato il terzo settore è stato l'unico a intervenire in questo campo, trovandosi a supplire alle mancanze delle istituzioni. In realtà, lo scopo deve essere quello di un'assistenza pubblica e di un terzo settore che torni a fungere da stimolo e controllo, senza doversi sostituire alle amministrazioni.

Ora la situazione è a metà. In alcune regioni, come l'Emilia Romagna, la situazione è migliore perchè l'associazionismo non fa più supplenza ma gestisce i progetti di accoglienza insieme e per conto della pubblica amministrazione, il che può comportare, a volte, il rischio di un terzo settore gestore e controllore di se stesso.

Qualche passo in avanti, comunque, è stato fatto; quello che ancora deve essere contrastato è la tendenza delle amministrazioni a esternalizzare la responsabilità sostanziale dell'accoglienza, mantenendo solo quella formale. Senza contare che questa dinamica finisce anche per ostacolare la nascita di una futura legge organica sul diritto d'asilo.

Il problema è, come al solito, quello della scarsità di fondi, anche se permane sempre alla base un problema culturale, in quanto l'ente pubblico tende a disfarsi delle proprie responsabilità. Così, i progetti passano per l'ente locale ma in realtà l'intervento pubblico finisce spesso per essere svuotato di significato. Occorre dunque che le amministrazioni abbandonino questa tendenza.

Va detto, comunque, che in Emilia Romagna la situazione è decisamente migliore che altrove, in quanto ci sono vari comuni che gestiscono in prima persona i progetti di accoglienza.

In particolare, vorrei sottolineare come il valore del Protocollo regionale sia anche culturale, in quanto il modello della rete di accoglienza potrebbe andare oltre i rifugiati ed essere valida, con le dovute proporzioni, anche per un futuro intervento sull'immigrazione in generale.

LUCA PACINI, RESPONSABILE POLITICHE SOCIALI ANCI

Nel panorama delle regioni italiane come vede il ruolo della regione Emilia Romagna nell'accoglienza di rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria?

L'Emilia Romagna è un laboratorio fenomenale riguardo alle attività legate all'immigrazione in generale e, in particolare, sui richiedenti asilo e rifugiati. Basti pensare alla legge regionale 5/2004 che ne fa menzione specifica, al contrario di quello che avviene in tutte le altre regioni. Il protocollo d'intesa, sottoscritto da 12 comuni, lega fra di loro soggetti che ciclicamente si incontrano, discutono e tutti insieme trovano risposte. Incoraggiata anche dall'ANCI, che gestisce il Sistema di Protezione, la regione Emilia Romana è stata la prima ad attivarsi in questo senso. Il suo ruolo è quindi molto importante e si può addirittura parlare di un esempio da imitare. Ha prodotto tanti buoni risultati nel sistema di protezione e questo è dovuto soprattutto al coinvolgimento di molte realtà locali nell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, cosa che purtroppo non avviene nelle

altre regioni. Il sistema di accoglienza ha infatti creato dei legami territoriali molto vasti e forti e se questo avviene anche in altre regioni (Toscana, Umbria, ad esempio), solo in Emilia Romagna avviene in maniera così strutturata e funzionale.

Il punto di forza sta dunque nella realizzazione di una rete che coinvolge tutti gli attori protagonisti dell'accoglienza nell'ambito delle proprie responsabilità costituzionali: se da una parte i comuni gestiscono i progetti territoriali e ne hanno la responsabilità, il 90% di essi affida però al terzo settore la gestione materiale dei servizi. In questo modo è chi ha l'esperienza idonea ad essere in contatto con la popolazione rifugiata. Questo è il punto di forza del nostro programma, dal PNA ad oggi.

Un altro criterio fondamentale è quello della volontarietà: i comuni scelgono spontaneamente di partecipare e di costituire sul proprio territorio, in accordo con le associazioni di tutela, un progetto. Si mette qui in evidenza il ruolo centrale dell'ente locale e del territorio come luogo per la messa in atto di scelte politiche italiane ed europee.

Un'altra iniziativa importante dell'Emilia Romagna da sottolineare è stata l'adozione di un provvedimento legislativo che permette, con fondi propri della regione, di estendere la partecipazione al servizio civile anche agli immigrati e ai richiedenti asilo. Questo è importante perché in questo modo il richiedente asilo può scegliere di partecipare a un intervento sociale che si occupi di cittadini italiani. L'impatto sociale è quindi forte perché fa entrare appieno queste persone nella nostra società.

Nonostante i buoni risultati raggiunti, molti progetti di accoglienza si sono visti ridurre i fondi e, quindi, la possibilità di fornire assistenza a un numero adeguato di beneficiari rispetto all'effettiva presenza sul territorio. Cosa pensa dello stato attuale dei progetti di accoglienza della regione?

L'Emilia Romagna ha avuto a disposizione dei fondi che sono stati divisi per i vari progetti, tenendo conto degli enti e del tipo di servizi offerti. Purtroppo, i recenti tagli alla spesa sociale hanno inciso anche sull'entità dell'accoglienza di questa regione, come del resto è avvenuto anche in grandi realtà come Milano e Roma. Questo è dovuto tra l'altro anche all'ingresso di molti nuovi comuni nella rete. Ciò ha portato, da un lato, ad un aumento dei posti complessivamente disponibili per l'accoglienza, dall'altro ad una proporzionale riduzione dei singoli progetti, a causa della scarsità di fondi. Questo è un problema perché, nel caso del diritto d'asilo come in tanti altri, è fondamentale che i problemi vadano visti nella loro interezza e complessità, non "parcellizzati". Ci sono tanti equilibri sociali e culturali che ovviamente sono conosciuti meglio da chi opera vicino al territorio, come i comuni, rispetto a chi sta lontano.

Come si può spiegare, a suo avviso, un approccio così differente alla tematica del diritto d'asilo, da parte delle diverse amministrazioni della regione?

Non conosco i singoli casi ma è chiaro che l'accoglienza dei richiedenti asilo, per quanto sia una grande risorsa che appartiene a tutta la regione, è comunque diversificata a seconda della realtà

locale. La rete serve proprio a questo, a trasferire le risorse dai comuni più competenti agli altri, che magari sono più “forti” in altre materie. Bisogna diffondere le buone pratiche. Ci sono comuni piccolissimi che hanno partecipato al nostro bando pur senza aver mai visto prima un solo richiedente asilo, solo perché hanno sposato l'idea di un'accoglienza diffusa sul territorio.

Prima del PNA, all'interno dei comuni più attenti, c'erano al massimo i servizi per l'immigrazione e si faceva fatica a distinguere i richiedenti asilo e rifugiati dagli altri migranti. Piano piano, la consapevolezza si è fatta decisamente maggiore ed il problema, oggi, è molto più sentito a livello locale, mentre a livello nazionale la conoscenza è sicuramente inferiore. È ovvio, però, che ci sono diverse realtà e quindi diversi approcci. Non credo sia una mancanza di volontà. Semplicemente, come in ogni situazione, ci sono le “avanguardie” e coloro che arrivano dopo. Ecco perché è importante sapere le cose a livello locale ed ecco l'importanza di un controllo capillare sul territorio. Ma il trend, questo va sottolineato, è quello di una diffusione dell'accoglienza.

Va sottolineata, poi, una tendenza molto importante. Infatti, se la maggior parte dei comuni tendono a delegare l'accoglienza alle associazioni di tutela, in Emilia Romagna, ben 4 comuni sui 6 che hanno attivato i progetti di accoglienza, li gestiscono in prima persona. È un ottimo risultato di cui siamo contenti perché in questo modo le associazioni sono sì coinvolte in tantissime attività (soprattutto come stimolo ai comuni) ma la responsabilità della gestione è mantenuta dall'ente pubblico, che è il primo riferimento cui il richiedente chiede aiuto.

PAOLO ARTINI, VICE DELEGATO UNHCR ITALIA

Cosa si sa della situazione delle frontiere dell'Emilia Romagna (Aeroporto “Marconi” di Bologna e porto di Ravenna)?

In passato abbiamo avuto casi di persone che sono state trovate su navi nel porto di Ravenna e, come UNHCR, siamo intervenuti. Oggi, tuttavia, i porti di Venezia, Ancona e Bari sono molto più importanti come zone di approdo, senza contare che, ovviamente, la stragrande maggioranza dei richiedenti asilo arrivano dal Nord Africa (non più come in passato dalla ex-Jugoslavia o dalla Turchia) e quindi, come prima meta, raggiungono le coste della Sicilia. A Lampedusa, infatti, abbiamo ora una presenza sul territorio.

Per quello che riguarda il porto di Ravenna e l'aeroporto *Marconi* di Bologna, pur non conoscendo nel dettaglio la situazione, penso di poter dire che sarebbe sicuramente utile fare un lavoro di formazione del personale che lavora lì, in modo che, qualora arrivassero dei richiedenti, troverebbero un'adeguata accoglienza. Viceversa, una presenza fisica fissa di UNHCR potrebbe rivelarsi una sorta di “Deserto dei Tartari”, un'attesa infinita e spesso vana.

In che modo ritiene si potrebbe facilitare l'inserimento sociale delle numerose persone escluse dai progetti di accoglienza?

Penso che si debba innanzitutto distinguere le diverse categorie: i richiedenti asilo da un lato e coloro che hanno ottenuto una qualunque forma di protezione dall'altro. Per i primi il problema

principale è quello del loro trattenimento nei centri di identificazione (che spesso sono in realtà centri ibridi ed eterogenei, che in comune tra di loro hanno soltanto la caratteristica del trattenimento). Altro problema è, invece, quando il riconoscimento dello status (o della protezione umanitaria) è avvenuto e la persona rilasciata dal centro è completamente abbandonata a se stessa. Generalmente, avviene che queste persone migrino a Nord, dove sanno che potranno trovare lavoro e sostentamento e, lì, vengono intercettate dai comuni e dalle realtà territoriali più sensibili. L'anello mancante, dunque, è un'integrazione che parta dall'inizio, ossia dal momento dell'uscita dal centro di trattenimento.

La rete di accoglienza dell'ex PNA è in graduale espansione (nel 2005 sono state accolte, a turno, circa 4600 persone di cui la maggior parte richiedenti asilo) ma comunque è innegabile che a essere intercettati siano solo una piccola parte dei bisogni.

Ci sono due strozzature: la prima al momento dell'uscita dal centro, quando molti rimangono esclusi dall'accoglienza; la seconda, all'interno dei programmi di accoglienza, quando ci si rende conto che molte persone faticano a passare alla fase successiva, ovvero a quella dell'autonomia. Questo è un problema non solo per loro, ma anche perché in questo modo il ricambio all'interno dei programmi rischia di essere molto lento.

A mio parere, i richiedenti asilo dovrebbero essere presi maggiormente in carico dallo Stato, perché i comuni sono meno interessati ad integrare persone che ancora non si sa se rimarranno sul territorio, mentre per chi ha già una forma di protezione, il modello migliore di accoglienza è sicuramente quello decentrato.

E' fondamentale, poi, accompagnare qualsiasi intervento di aiuto materiale con una politica locale di sensibilizzazione e di educazione alla tolleranza che parta dalle scuole, dalle comunità locali.

PROPOSTE E RACCOMANDAZIONI

Dare futuro e sostenibilità al protocollo regionale

L'importante lavoro fatto fino a oggi dagli enti che hanno dato vita al coordinamento e al protocollo regionale merita di essere proseguito in futuro, affinché possa essere ulteriormente affinato e quindi diventare un modello certo da esportare in altre regioni e in Europa. E' per questo fondamentale garantirne la sostenibilità anche attraverso l'individuazione di adeguate risorse economiche, nonché il coinvolgimento di quegli enti che ancora ne sono esterni.

Più posti di accoglienza in regione

L'accoglienza nella regione deve ambire a raddoppiare la sua attuale capienza. In questo senso devono essere quantificate le risorse necessarie, nonché identificati i fondi disponibili a cui accedere. Primo tra tutti il Fondo Nazionale per le Politiche dell'Asilo, attraverso la candidatura all'ingresso nel Sistema Nazionale di Protezione di nuovi enti locali dell'Emilia Romagna.

Coordinamento di enti e di risorse

A fianco del coordinamento tra enti, si dovrebbe studiare un piano di integrazione dei progetti e delle attività realizzate sul territorio regionale, in modo da poter ottimizzare al massimo le risorse impiegate e quindi ampliare la capacità di intervento e lo stesso numero dei beneficiari.

Un'indagine sull'accoglienza invisibile

Nel corso del presente lavoro di monitoraggio, si è potuto ulteriormente riscontrare come coloro che non rientrano nei programmi di accoglienza trovino ospitalità presso connazionali o altri cittadini stranieri. Questo genera contraddizioni: alle reti di solidarietà si contrappongono casi di speculazione sui posti letti; gli esempi di buon vicinato vengono offuscati dall'asprezza dei conflitti generati dal sovraffollamento degli appartamenti. Tutto ciò affiora raramente e solo in minima parte. Ci si trova di fronte a un'accoglienza invisibile, resa palese solo da bruschi casi di cronaca. Un'indagine approfondita è oggi doverosa.

Un doppio sistema di raccolta dati

Spesso i dati prodotti da questure e prefetture non sono coincidenti con quelli indicati da enti locali e di tutela. Questa differenza può dipendere da una serie molteplice di motivi: non coincidenza dei tempi di rilevamento; modalità di "conteggio" differenti; presenza sul territorio di persone che rinnovano il permesso di soggiorno nelle questure di altre regioni. In questo senso sarebbe interessante studiare e sperimentare un sistema di raccolta dati della regione che possa avvalersi di informazioni prodotte dagli enti locali e dalle altre realtà del privato sociale impegnate in favore di richiedenti asilo e rifugiati. Il sistema prevederebbe la condivisione di procedure certe e definite: un progetto indubbiamente ambizioso ma ben realizzabile.

GLOSSARIO

ACNUR

Alto Commissariato delle Nazioni Unite per il Rifugiati. L'acronimo di uso internazionale è UNHCR.

ANCI

Associazione Nazionale Comuni Italiani.

CDI – Centri di Identificazione

Sono le strutture all'interno delle quali sono trattenuti i richiedenti asilo durante la procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato. Anche in questi centri (come nel caso dei CPT) sono limitate la libertà personale e di circolazione delle persone trattenute.

COMMISSIONE PER IL RICONOSCIMENTO DELLO STATUS DI RIFUGIATO

E' l'organo predisposto a esaminare le singole domande di asilo e quindi a decidere se una persona può ottenere lo status di rifugiato. Dall'aprile del 2005 in Italia ci sono sette commissioni territoriali: a Gorizia, Milano, Roma, Foggia, Crotone, Siracusa e Trapani. Esiste anche la Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo che coordina e monitora il lavoro delle commissioni territoriali. Una sezione di questa (la cd Sezione Stralcio) ha il compito di esaminare le domande di asilo pendenti prima dell'aprile 2005.

CPT

Sono i Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza, all'interno dei quali sono trattenuti i cittadini stranieri che devono essere allontanati dal territorio perché destinatari di un provvedimento di espulsione o di respingimento. Sono altrimenti detti "centri di detenzione amministrativa" che limitano pesantemente la libertà personale e di circolazione di coloro che sono trattenuti.

IRREPERIBILI

Sono i richiedenti asilo che – in assenza di una dimora fissa in Italia – non vengono rintracciati per essere convocati dalla commissione preposta al riconoscimento dello status di rifugiato. La mancata audizione con la commissione comporta il diniego dello status di rifugiato.

MIGRANTE ECONOMICO

E' chi lascia il proprio paese "volontariamente" in cerca di migliori condizioni economiche. In ambito internazionale si usa distinguere tra *migrazione forzata* (come nel caso di chi fugge da persecuzioni, da guerre, violazioni di diritti umani e catastrofi naturali) e *migrazione volontaria* (come nel caso dei migranti economici che lasciano il proprio Paese alla ricerca di migliori condizioni economiche). Sulla volontarietà o meno della migrazione economica il dibattito

internazionale è ancora aperto.

PNA – PROGRAMMA NAZIONALE ASILO

Ha costituito la base del sistema pubblico di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Al momento della sua nascita, nel luglio 2001, prevedeva un coordinamento politico di tre enti (ACNUR, ANCI e Ministero dell'Interno), una rete di progetti territoriali di accoglienza – co-gestiti da enti locali e enti del terzo settore – e una Segreteria Centrale per il coordinamento operativo delle attività.

PROTEZIONE UMANITARIA

E' una protezione sussidiaria. Viene concessa a coloro che non hanno i requisiti per essere riconosciuti rifugiati ma che non possono essere rimpatriati, perché farebbero ritorno in un paese dove non sarebbe garantita la loro sicurezza (soprattutto a causa di guerre).

PROCEDURA DI ASILO

La procedura di asilo è composta dai vari passaggi burocratici che iniziano quando il cittadino straniero presenta la domanda di asilo fino a quando viene emanato un provvedimento definitivo in merito al riconoscimento (o meno) dello status di rifugiato.

PROFUGO

E' un termine inesatto ma ormai utilizzato in modo consuetudinario per definire chi è costretto a lasciare il proprio Paese a causa di guerre, violazioni diffuse di diritti umani e catastrofi naturali, senza tuttavia avere il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951. I “profughi” possono godere di una protezione sussidiaria: la protezione umanitaria (richiesta direttamente dalla Commissione che esamina la domanda di asilo) o la protezione temporanea (misura straordinaria, rilasciata a seguito dell'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio). La distinzione tra profugo e rifugiato è tipicamente italiana. In altre lingue, infatti, la parola profugo è tradotta con *refugee*, *réfugié*, ...

RICHIEDENTE ASILO

E' la persona che ha presentato la domanda di asilo ed è in attesa di ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato.

RICORRENTI

Sono i richiedenti asilo che non hanno ottenuto lo status di rifugiato e che ricorrono al giudice contro il provvedimento di diniego.

RIFUGIATO

Secondo la Convenzione di Ginevra del 1951 possono godere dello status di rifugiato coloro che

temono di essere perseguitati a causa della propria identità etnica, della religione praticata, delle proprie opinioni politiche, della nazionalità, della loro appartenenza a uno specifico gruppo sociale. In molti casi si usa accompagnare la parola *rifugiato* con l'aggettivo *politico*: è impreciso, in quanto i cosiddetti rifugiati politici sono solo una sotto-categoria di rifugiati.

In ambito internazionale con la parola rifugiato si definisce anche chi in italiano viene impropriamente chiamato "profugo".

SFOLLATO

E' chi lascia il proprio territorio a causa di guerre, persecuzioni o calamità naturali ma rimane all'interno del proprio paese senza varcarne i confini.

In diritto internazionale si parla di IDP (Internally Displaced Persons).

SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI

E' l'organo che ha il compito di informare, promuovere, dare consulenza, monitorare e supportare gli enti locali che prestano servizi di accoglienza e tutela. La legge affida il Servizio Centrale all'ANCI che, a sua volta, ha fatto una convenzione con OIM per la gestione operativa.

SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI

Si può definire come una istituzionalizzazione del PNA. Previsto dalla legge n.189/2002, consiste in un supporto economico a quegli enti locali che prestano servizi di accoglienza e tutela in favore di richiedenti asilo, rifugiati, titolari di protezione umanitaria. Di fatto riunisce i progetti territoriali di accoglienza che componevano il PNA.