

## Progetto “Emilia-Romagna terra d'asilo”



**PROVINCIA  
DI PARMA**



Annualità 2009-2010

# **L'ACCOGLIENZA NELL'ANNO "DELL'EMERGENZA"**

**Emilia-Romagna: diritto d'asilo e politiche locali  
nel quadro nazionale**

A cura di **Alessandro Fiorini**

**Benedetta Bergamaschi ha scritto il capitolo relativo a Modena.**

## **Ringraziamenti**

Si ringraziano per la collaborazione e disponibilità:

Denise Amaini, Susy Amaini, Valentina Andreotti, Elena Bergamini, Paolo Besola, Cristina Bianchi, Nelly Bocchi, Marinella Bosi, Paolo Brentegani, Sandro Busca, Teresa Cagliostro, Nello Calvi, Anna Maria Capelli, Marco Casali, Bruno Carrà, Fiorella Cerillo, Federica Chiastrini, Patrizia Ciullo, Neva Cocchi, Emma Collina, Valerio Corghi, Fabrizio Costa, Luigi Danesi, Carlo De Los Rios, Daniela Di Capua, Antonella Fabbri, Elisa Fecci, Chiara Ferretti, Elisabetta Ferri, Elisa Floris, Eugenio Gentile, Giampaolo Gentilucci, Chiara Giani, Liliana Giavarini, Alessandro Gibertoni, Valeria Guagnelli, Saverio Gubellini, Valeria Iotti, suor Irma, Shine Keshavarz, Chiara Lupi, Pietro Maraldi, Cecilia Marazzi, Cristina Marchi, Laura Marchini, Monica Martini, Luciano Marzi, Antonio Maura, Rossella Melotti, Paolo Merighi, Andrea Mingozzi, Sara Montipò, Jan Nawazi, Raimonda Nur Goni, Maria Silvia Olivieri, Patrizio Orlandi, Manuela Paderni, Pasqualina Pala, Giorgio Palamidesi, Michele Patroni Griffi, Massimo Petrolini, Cristina Piccagli, Franco Pilati, Emma Pincella, Anna Pirillo, Sanja Potparic, Paolo Prandini, Luana Redaliè, Chiara Reverberi, Raffaele Rinaldi, Marina Romanelli, Emilio Rossi, Giacomo Rossi, Michele Rossi, Mario Rotelli, Nicoletta Rutigliano, Pier Giorgio Sacchetti, Sonia Salti, Daniela Sartori, Paola Scevi, Sitor Senghor, Carla Soprani, Luigi Spigia, Girolamo Staltari, Fausto Stocco, Matteo Teodorani, Angela Tiraferrì, Federico Tsucalas, Francesco Varvaro, Iskra Venturi, Stefano Venuti, Viviana Verzieri, Paola Vitiello, Federica Zannoni,

Associazione Città Meticcìa (Ravenna), Associazione Porta Aperta Carpi, Associazione Porta Aperta Modena, Associazione Viale K (Ferrara) Caritas Bologna, Caritas Faenza, Caritas Forlì, Caritas Guastalla, Caritas Imola, Caritas Modena, Caritas Parma, Caritas Piacenza, Caritas Reggio Emilia, Caritas Rimini, Casa della Culture Ravenna, Casa dell'intercultura Rimini, Centro di Ascolto e Prima Accoglienza Buon Pastore (Forlì), Centro di Solidarietà L'Orizzonte (Parma), CIAC Onlus (Parma), Comitato cittadino antidroga di Ravenna, Comunità "Il Ponte" di Bologna, Comunità parrocchiale di Santa Cristina e Sant'Antonio di Parma, Cooperativa Camelot (Ferrara), Melting Pot, Parrocchia S.Rocco Ravenna, Trama di Terre (Imola).

*Si ringraziano inoltre:*

- Tutti i partner del Progetto "Emilia-Romagna terra d'asilo".
- Le Questure di: Bologna, Modena, Ferrara, Forlì-Cesena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini.
- Il Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati.

# INDICE

<b>Introduzione.....</b>	<b>6</b>
Tante modifiche normative ed una legge che non c'è.....	6
Definizioni.....	9
<b>Locale, nazionale, comunitario.....</b>	<b>11</b>
<b>Il quadro internazionale .....</b>	<b>11</b>
Quanti sono i rifugiati nel mondo? .....	11
Il ruolo dell'Unione Europea .....	13
<i>Il "Sistema Dublino": alti costi e quali risultati?</i> .....	14
Possibili scenari futuri .....	17
<i>Verso il Regolamento Dublino III .....</i>	<i>17</i>
<i>Controllo delle frontiere esterne ed accesso alla procedura. Un equilibrio da trovare. ....</i>	<i>17</i>
<i>In conclusione: i nodi da sciogliere. ....</i>	<i>19</i>
<b>Il quadro nazionale.....</b>	<b>20</b>
Le domande di protezione internazionale in Italia.....	20
Il Sistema di Protezione italiano.....	21
<i>Quali prospettive dopo l'anno "dell'emergenza"?</i> .....	<i>21</i>
Lo sconvolgimento del maggio 2009. ....	23
<b>Il quadro regionale. ....</b>	<b>25</b>
Quanti sono i rifugiati in Emilia-Romagna.....	25
<i>Metodologia del monitoraggio e breve excursus storico. ....</i>	<i>25</i>
<i>Stima della presenza al 31-12-2008.....</i>	<i>26</i>
<b>I NUMERI UFFICIALI.....</b>	<b>29</b>
I permessi di soggiorno risultanti ufficialmente.....	29
I dati del 2007. ....	30
I dati del 2006. ....	31
Un commento ai dati delle Questure. ....	32
L'Emilia-Romagna e lo SPRAR .....	34
<b>LO SPRAR E ALTRO. Uno sguardo regionale, provincia per provincia.....</b>	<b>41</b>
PIACENZA.....	41
PARMA.....	44
REGGIO EMILIA.....	50
MODENA.....	53
BOLOGNA.....	62
FERRARA.....	67
RAVENNA.....	70
FORLI'-CESENA.....	73
RIMINI.....	79
<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>81</b>
Emilia-Romagna terra d'asilo? Criticità persistenti e passi in avanti. Il rischio del "doppio binario"....	81
Raccomandazioni finali: sostenibilità e futuro di una rete regionale. ....	84
<b>APPENDICE. ....</b>	<b>86</b>

Elenco dei partner Progetto “Emilia-Romagna terra d’asilo” – annualità 2009.....	86
La Rete “Emilia-Romagna Terra d’Asilo” esprime forte preoccupazione per il rinvio forzato di centinaia di migranti verso la Libia.....	87
Seminari tematici organizzati dal progetto “Emilia-Romagna terra d’asilo” 2008. ....	89
<b>BIBLIOGRAFIA.</b> ....	90
<b>SITI DI RIFERIMENTO</b> .....	94

## Introduzione

Il progetto “*Emilia-Romagna terra d’asilo*” è un’iniziativa che nasce nel 2005 da un Protocollo d’intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati, sottoscritto nel 2004 da Regione, Enti Locali, organizzazioni sindacali e realtà del terzo settore.

Promosso dalla Regione Emilia-Romagna e coordinato dalla Provincia di Parma, il progetto conta attualmente 39 partner<sup>1</sup> fra Enti Locali, realtà del terzo settore ed organizzazioni sindacali ed ha fra i suoi obiettivi principali quello di continuare nel lavoro di estensione e rafforzamento della Rete regionale in materia di diritto di asilo e di contribuire a diffondere su tutto il territorio regionale un livello di accoglienza e tutela programmato e rispettoso dei diritti della popolazione rifugiata<sup>2</sup>

Per il quarto anno consecutivo<sup>3</sup>, il progetto realizza e diffonde un monitoraggio sulla presenza di popolazione rifugiata nel territorio regionale e sulle forme di accoglienza (non solo all’interno del circuito SPRAR<sup>4</sup>) cui queste persone hanno accesso.

Scopo primario di questo monitoraggio è innanzitutto quello di fornire una “fotografia” il più possibile aggiornata della situazione relativa alla presenza di popolazione rifugiata in Emilia-Romagna, al fine di poter valutare il bisogno di accoglienza e l’adeguatezza (o meno) delle risposte messe in campo dalle istituzioni locali.

E’ infatti risaputo che, pur all’interno di una regione in cui le istituzioni sono attente al fenomeno<sup>5</sup>, le lacune nei servizi offerti alla popolazione rifugiata sono da anni colmate dal lavoro delle associazioni di volontariato e dalle forme di accoglienza “amicale” o familiare messe in atto all’interno delle comunità di connazionali.

Nel corso del rapporto si cercherà di capire, partendo dai numeri a nostra disposizione e dalle impressioni raccolte durante le interviste, se questo modello – che indubbiamente ha rappresentato un buon primo passo nel cercare di garantire un livello dignitoso di accoglienza verso la popolazione rifugiata – sia ancora sufficiente per il futuro.

### Tante modifiche normative ed una legge che non c’è

Prima di entrare nello specifico del monitoraggio, riteniamo importante ricordare – senza pretesa di esaustività – i principali riferimenti normativi italiani nel campo del diritto di asilo.<sup>6</sup> **A partire, ancora una volta, dalla mancanza di una legge che disciplini in maniera organica la materia**, dando innanzitutto piena attuazione alla previsione di cui all’*art. 10 della Costituzione Italiana*, che testualmente recita:

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

<sup>1</sup> Per l’elenco dei partner progetto “Emilia-Romagna terra d’asilo”, V. appendice

<sup>2</sup> Con questo termine, per brevità, si intende fare riferimento al totale di richiedenti protezione internazionale (compresi ricorrenti e “casi Dublino”), rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari ex art. 5 co.6 d. lgs. 286/98

<sup>3</sup> I tre monitoraggi precedenti (relativi agli anni 2005, 2006, 2007) sono disponibili su [www.emiliaromagnasociale.it](http://www.emiliaromagnasociale.it) nella sezione dedicata al diritto di asilo, oppure scrivendo a: [progettoregionaleasilo@provincia.parma.it](mailto:progettoregionaleasilo@provincia.parma.it)

<sup>4</sup> Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (V. anche dopo, *Il Sistema di Protezione italiano*, pag. 19); per maggiori informazioni V. [www.serviziocentrale.it](http://www.serviziocentrale.it)

<sup>5</sup> Come dimostrano i provvedimenti normativi, gli impegni sottoscritti con il Protocollo regionale, la creazione della rete regionale facente capo al progetto “Emilia-Romagna terra d’asilo”, la attivazione di ben 9 progetti di accoglienza facenti parte della rete nazionale SPRAR e non ultimo la crescente partecipazione degli Enti Locali alle attività del progetto regionale.

<sup>6</sup> Per approfondimenti sulla normativa si rimanda a: “*Per una vita diversa. La nuova disciplina italiana dell’asilo*”, AA.VV., FrancoAngeli 2009 ; più datato, ma sempre importante come riferimento, non solo per quanto riguarda la normativa: “*L’utopia dell’asilo*”, ICS, Feltrinelli, 2005

In mancanza di una legge organica, nel corso degli anni si è fatto riferimento, per una disciplina della materia, a diversi articoli di leggi, a partire dalla 722/1954 che ha ratificato per l'Italia la **Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati (1951)**, e dal relativo **Protocollo di New York del 1967** che ne ha esteso l'applicazione.

Le successive leggi italiane in materia di immigrazione (la l. 39/1990, c.d. "Legge Martelli", il D. lgs. 286/1998, c.d. "Turco-Napolitano" e la l. 189/2002, c.d. "Bossi-Fini") sono tutte intervenute anche in materia di diritto d'asilo, mantenendo sempre una distinzione fra la disciplina dell'asilo e quella dell'immigrazione, ma al tempo stesso non donando mai alla prima quel carattere di organicità e completezza che avrebbe richiesto, né tanto meno dando attuazione alla previsione di cui all'art. 10 Cost.

Negli ultimi anni, ciò che ha permesso un notevole intensificarsi della produzione normativa è stata sicuramente la spinta comunitaria. Infatti, sulla base di una forte tendenza (partita nel 1999<sup>7</sup>) all'omogeneizzazione delle norme in materia di asilo dei Paesi che fanno parte dell'Unione Europea, sono state emanate nel corso di cinque anni ben quattro Direttive che hanno – soprattutto le ultime tre – profondamente modificato, evolvendola, la disciplina del diritto di asilo in Italia:

1. direttiva 2001/5/CE, sulle *"Norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati"*, recepita in Italia dal **d. lgs. 85/2003**
2. direttiva 2003/9/CE, sulle *"Norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo"*, recepita in Italia dal **d. lgs. 140/2005**
3. direttiva 2004/83/CE, sulle *"Norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta"*, recepita in Italia dal **d. lgs. 251/2007**
4. direttiva 2005/85/CE, sulle *"Norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato"*, recepita in Italia dal **d. lgs. 25/2008**

Dunque, pur non avendosi ancora una legge organica sull'asilo, grazie al recepimento di queste direttive europee si può perlomeno parlare di un quadro giuridico completo.

L'adeguamento alla normativa comunitaria – in particolare il recepimento delle Direttive 2004/83 (d.lgs. 251/2007) e 2005/85 (d. lgs. 25/2008) – ha sicuramente introdotto nell'ordinamento italiano modifiche che, da un punto di vista di ampliamento e riconoscimento dei diritti, oltre che di maggior stabilità sul territorio, devono essere salutate con favore, come ad esempio,

<sup>7</sup> Mentre nel Trattato di Maastricht sull'Unione Europea (1992) la materia dell'asilo era considerata come oggetto di cooperazione intergovernativa, è con il Trattato di Amsterdam (entrato in vigore nel 1999) che essa diventa oggetto di politica comunitaria e viene inserita nel Titolo IV del Trattato "**Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone**".

Il Consiglio europeo di Tampere (ottobre 1999) ha poi affermato, nelle **Conclusioni della presidenza**: "*Il Consiglio europeo ribadisce l'importanza che l'Unione e gli Stati membri riconoscono al rispetto assoluto del diritto di chiedere asilo. Esso ha convenuto di lavorare all'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo, basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra in ogni sua componente, garantendo in tal modo che nessuno venga esposto nuovamente alla persecuzione, ossia mantenendo il principio di non-refoulement*".

Il Consiglio europeo esortava altresì ad adottare, su proposta della Commissione, le decisioni necessarie, al fine di "*determinare con chiarezza e praticità lo Stato competente per l'esame delle domande di asilo, prevedere norme comuni per una procedura di asilo equa ed efficace, condizioni comuni minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo e il ravvicinamento delle normative relative al riconoscimento e agli elementi sostanziali dello status di rifugiato. Il regime dovrebbe essere altresì completato da misure che prevedano forme complementari di protezione e offrano uno status adeguato alle persone che necessitano tale protezione*".

In una seconda fase, poi, si dovrebbe giungere ad una "*procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo, valido in tutta l'Unione*".

per quanto riguarda il **d.lgs. 251/2007**:

- introduzione della *protezione sussidiaria*, vero e proprio status giuridico riconosciuto, in luogo della vecchia protezione umanitaria (di concessione arbitraria e meno stabile), che continua ad esistere per casi marginali;
- possibilità per i titolari di protezione sussidiaria di ottenere il ricongiungimento familiare alle condizioni previste dall'art. 29 del T.U. sull'immigrazione (d.lgs. 286/98) cioè alle condizioni previste per la generalità dei migranti (e non comunque a quelle più favorevoli per i rifugiati);
- possibilità per i rifugiati di accedere al pubblico impiego;
- durata dei permessi di soggiorno: 5 anni quello per "asilo"; 3 anni per "protezione sussidiaria"; 1 anno per "protezione umanitaria";

per quanto riguarda il **d.lgs. 25/2008**:

- aumento delle Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status, fino ad un *massimo di 10* (da 7);
- istituzione dei CARA (Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo) al posto dei Centri di Identificazione ed abolizione della c.d. "procedura semplificata"; l'accoglienza nei CARA è prevista anche per i destinatari di provvedimento di espulsione, mentre il trattenimento nei CIE (ex-CPT) è previsto solo in ipotesi marginali;
- possibilità di revocare lo status di protezione sussidiaria solo con decisione sul singolo caso e provvedimento motivato, per il quale è competente la Commissione Nazionale;
- tutte le domande di protezione internazionale devono essere esaminate dalla Commissione; la Questura non può mai operare un "filtro" preventivo;
- efficacia sospensiva del ricorso avverso il diniego della Commissione e possibilità di presentarlo entro 30 giorni (tranne per chi è trattenuto nei CIE).

Nell'ottobre 2008, però, il governo ha emanato – all'interno del c.d. "pacchetto sicurezza" – un ulteriore decreto legislativo (**d. lgsl. 159/2008**) diretto a modificare, a sette mesi dalla sua entrata in vigore, il d.lgs. 25/2008.

In particolare, l'ultimo decreto ha stabilito che:

- il trattenimento nei CIE viene reintrodotta per tutti coloro che hanno ricevuto un'espulsione precedente;
- le Commissioni possono rigettare la domanda per "manifesta infondatezza", qualora risulti palese l'insussistenza dei requisiti ovvero la domanda sia presentata al solo scopo di impedire o ritardare un'espulsione;
- il ricorso deve essere presentato entro 15 giorni anche per coloro che sono accolti nei CARA e non ha effetto immediatamente sospensivo (ma occorre chiedere al tribunale la sospensione del provvedimento impugnato) per le domande respinte in quanto valutate "manifestamente infondate" dalla Commissione o per le domande presentate da un richiedente trattenuto in un CIE ovvero accolto in un CARA ai sensi delle lett. b) e c) del comma 2, art. 20 d.lgs. 25/2008<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Per approfondimenti su questi ed altri aspetti rimandiamo ad alcuni siti internet specializzati: Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione ([www.asgi.it](http://www.asgi.it)); Stranieri in Italia – Archivio Briguglio (<http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/>); Melting Pot ([www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org))



## Definizioni

Ai fini della nostra ricerca, che non è – né potrebbe essere – un'analisi sull'applicazione delle procedure, interessa soprattutto il d.lgs. 251/2007. Esso, infatti, ha profondamente modificato il contenuto della protezione internazionale e le relative qualifiche. In particolare, accanto allo status di *rifugiato*, riconducibile alla definizione della Convenzione di Ginevra del 1951<sup>9</sup>, il d.lgs. 251/2007 ha introdotto lo status di *protezione sussidiaria*, riconducibile in capo a chi, pur non avendo i requisiti richiesti per ottenere lo status di rifugiato, non può tuttavia rientrare nel Paese di origine, perché vi correrebbe il rischio di subire un *danno grave*<sup>10</sup>, individuabile nella condanna a morte, o a pene o trattamenti inumani o degradanti, ovvero nelle conseguenze derivanti ai civili da un conflitto armato internazionale o interno.

Accanto a queste due forme di protezione internazionale, continua a sussistere la *protezione umanitaria*, per la quale la competente Commissione, qualora ritenga esistano gravi ragioni di carattere umanitario, invia gli atti al questore, per l'eventuale rilascio di un permesso di soggiorno ex art. 5, co. 6, d.lgs.286/1998.

Considerato che il 2008 può essere definito senza dubbio un anno di transizione, si pone il problema di come considerare, ai fini del presente monitoraggio, i dati forniti dalle Questure relativi ai permessi di soggiorno per motivi umanitari e quelli dei permessi per protezione sussidiaria. Infatti, benché in proposito il d.lgs. 251/2007 (entrato in vigore il 19 gennaio 2008) sia netto<sup>11</sup> (e dunque, teoricamente, tutti permessi di soggiorno per protezione umanitaria – che avevano una durata massima di un anno – avrebbero dovuto entro il 18 gennaio 2009 considerarsi automaticamente convertiti in protezioni sussidiarie), in realtà la cronica lentezza delle procedure di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno impone ovviamente di riconsiderare il tutto sotto un'ottica più flessibile. Inoltre, poiché il presente monitoraggio si avvale anche dei dati forniti dagli sportelli (di Comuni ed associazioni), che li raccolgono durante tutto l'arco dell'anno, ben può essere che all'interno di quel dato siano presenti titolari di protezione umanitaria ottenuta prima del 18 gennaio 2008 e poi rinnovata, con conversione, nel corso dell'anno.

Dunque, non si può certo dire che alla fine del 2008 – il nostro monitoraggio fa riferimento al 31 dicembre di quell'anno come data in cui “scattare l'istantanea” – i dati relativi ai permessi di soggiorno per motivi umanitari fossero interamente riconducibili alla protezione residuale *post* 19 gennaio 2008 (ex d.lgs. 251/2007) e non comprendessero, al contrario, anche qualche (o più probabilmente tanti) permessi per protezione umanitaria rilasciati prima dell'entrata in vigore del decreto 251, ma ancora non convertiti in protezione sussidiaria.

Nel corso della presentazione di questa ricerca, pertanto, allorché si tratterà di paragonare dati del 2007 e del 2008, le protezioni sussidiaria ed umanitaria saranno calcolate congiuntamente, per

---

<sup>9</sup> **art. 2, lett. e d.lgs.251/2007:** *"rifugiato": cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale Paese, oppure apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, ferme le cause di esclusione di cui all'articolo 10*

<sup>10</sup> **art. 2, lett. g d.lgs.251/2007:** *"persona ammissibile alla protezione sussidiaria": cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito dal presente decreto e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese*

<sup>11</sup> **art.34, co. 4, d.lgs.251/2007:** *"Allo straniero con permesso di soggiorno umanitario di cui all'articolo 5, comma 6, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, rilasciato dalla questura su richiesta dell'organo di esame della istanza di riconoscimento dello status di rifugiato, prima dell'entrata in vigore del presente decreto, è rilasciato al momento del rinnovo il permesso per protezione sussidiaria di cui al presente decreto"*

rendere possibili confronti che altrimenti risulterebbero del tutto fuorvianti<sup>12</sup>. Nella speranza ovviamente che un prossimo “assestamento” consenta più avanti paragoni adeguati.

---

<sup>12</sup> Peralto questa soluzione è adottata anche dalla Banca Dati del Servizio Centrale, che ci ha fornito i dati di protezione sussidiaria ed umanitaria congiuntamente (V. sotto)

## **Locale, nazionale, comunitario.**

### **Tre livelli per capire un fenomeno di portata globale**

Pur essendo il presente monitoraggio un'attività prevista da un progetto regionale, riteniamo (sempre più) impossibile cercare di capire le dinamiche, anche territoriali, legate al tema del diritto di asilo, senza affrontare preliminarmente gli aspetti internazionali, europei e nazionali<sup>1</sup>.

Ciò è vero non solo con riferimento alla necessità anche per l'operatore locale di conoscere l'evolversi delle crisi internazionali e lo stato delle violazioni dei diritti umani, ma anche per l'importanza crescente e decisiva che riveste ormai la produzione normativa comunitaria.

Sono passati ormai più di dieci anni dall'entrata in vigore del *Trattato di Amsterdam* (1/5/1999), che ha inserito la materia dell'asilo fra quelle comunitarie, e dal *Consiglio europeo di Tampere* (ottobre 1999), che ha stabilito le basi per lo sviluppo di una politica d'asilo comune dell'Unione europea<sup>2</sup>. Il futuro "*Programma di Stoccolma*" (che sarà adottato, in sostituzione del Programma dell'Aja del 2004, il prossimo 11 dicembre 2009)<sup>3</sup>, darà le indicazioni politiche che saranno alla base delle modifiche istituzionali e normative in materia di immigrazione e asilo per i prossimi cinque anni (2010-2015). È dunque fondamentale, per provare a capire l'esistente e, soprattutto, la direzione in cui stiamo andando, mantenere un occhio attento al livello locale, ma anche alla dimensione internazionale, nonché allo sviluppo del processo in atto a livello comunitario.

### **Il quadro internazionale**

*Quanti sono i rifugiati nel mondo?*

Innanzitutto, anche per contestualizzare quanto si dirà in seguito, cerchiamo di dare uno sguardo alle dimensioni del fenomeno delle migrazioni forzate a livello globale. Per farlo, ci appoggiamo ai dati forniti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati<sup>4</sup>.

Alla fine del 2008 le persone costrette alla fuga da guerre e persecuzioni erano nel mondo circa **42 milioni**. Di questi, circa 16 milioni erano i richiedenti asilo ed i rifugiati (di cui il 47% donne) e 26 milioni gli sfollati (50% e 50%)<sup>5</sup>.

Sempre secondo il rapporto UNHCR, **l'80% dei rifugiati di trova nei cosiddetti "Paesi in via di sviluppo"**, cioè vicino alle aree di maggior crisi. **Solo il 15% dei rifugiati è accolto in Europa**, appena l'8% in America.

Per comprendere il fenomeno delle migrazioni forzate, occorre quindi sgombrare il campo dall'ipotesi che si tratti in qualche modo di una "invasione" del territorio europeo. A ben vedere, la situazione è esattamente all'opposto.

I motivi sono tutto sommato intuibili: desiderio di rientrare nel proprio Paese una volta migliorata la situazione, costo e pericolosità di un viaggio verso l'Europa (o gli Stati Uniti), impossibilità (salvo poche eccezioni) di recarvisi legalmente, necessità di rivolgersi ai trafficanti. Sono tutte valide

---

<sup>1</sup> Allo scopo di fornire ad operatori ed interessati (fra cui numerosi studenti universitari) un quadro il più possibile completo ed attento all'evolversi delle crisi internazionali, il progetto ha organizzato nel corso dell'annualità 2008/2009 – oltre al "normale" aggiornamento giuridico – tutta una serie di iniziative di formazione ed informazione, spesso in collaborazione con le Università, dedicate proprio all'approfondimento tematico di diverse situazioni di crisi. Vedi calendario in appendice.

<sup>2</sup> Cfr. nota n. 6

<sup>3</sup> [http://www.se2009.eu/en/the\\_presidency/about\\_the\\_eu/justice\\_and\\_home\\_affairs/1.1965](http://www.se2009.eu/en/the_presidency/about_the_eu/justice_and_home_affairs/1.1965)

<sup>4</sup> UNHCR 2009, "2008 Global Trends: Refugees, Asylum seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons"; (<http://www.unhcr.org/4a375c426.html>)

<sup>5</sup> A differenza dei rifugiati, gli sfollati (o IDPs) non hanno oltrepassato le frontiere del proprio Paese.

ragioni che spingono milioni di rifugiati a fermarsi nei Paesi limitrofi a quello che sono stati costretti ad abbandonare.

I Paesi che al mondo ospitano più rifugiati sono<sup>6</sup>:

1. Pakistan (1,8 milioni ca., soprattutto afgani)
2. Siria (1,1 milioni ca., soprattutto iracheni)
3. Iran (1 milione ca., soprattutto afgani)

La prima nazione europea è la Germania, che ospita circa 600.000 rifugiati.

In **Italia**, secondo l'ISTAT<sup>7</sup>, al primo gennaio 2008 il totale fra richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria era di **35.787 persone**.

Quanto alle zone di provenienza, i dati UNHCR ci dicono che l'Afghanistan si conferma il Paese di origine più colpito da questo fenomeno, con i suoi circa 2,8 milioni di rifugiati (di cui il 96% vive in Pakistan o in Iran), seguito da Irak (1,9 milioni), Somalia (560.000), Sudan (419.000), Colombia (374.000) e Repubblica Democratica del Congo (368.000).

Secondo un'altra statistica dell'UNHCR<sup>8</sup>, le domande di asilo presentate nei "Paesi industrializzati"<sup>9</sup> nel 2008 sono cresciute del 12% rispetto al 2007. Questo incremento, direttamente collegabile all'aggravarsi delle crisi in Afghanistan ed in Somalia, ha portato il totale delle domande presentate nei "Paesi industrializzati" a circa 383.000. Nel 2001 erano state presentate, negli stessi Paesi, 623.000 domande.

La lettura combinata dei due rapporti UNHCR citati permette poi di affermare che il Paese nel mondo dove – di gran lunga - è stato presentato nel 2008 il maggior numero di domande di protezione è il Sudafrica: 207.000 (la metà da parte di cittadini del vicino e devastato Zimbabwe). Gli Stati Uniti, secondo Paese per numero di domande di protezione presentate nel 2008, ne hanno ricevute circa un quarto: 49.600.

A seguire, Francia (35.400), Sudan (35.000), Canada (34.800), Italia (31.100) e Regno Unito (30.500). Gli uffici UNHCR hanno ricevuto 69.600 domande di protezione in tutto il mondo.

In un periodo storico particolarmente complesso, in cui le crisi anziché diminuire aumentano di intensità e numerose regioni nel mondo precipitano (o ri-precipitano) nell'incertezza o nella guerra, va da sé che una soluzione auspicabile come il rientro assistito dei rifugiati sia in calo (-17% rispetto al 2007 secondo l'UNHCR), fino ad arrivare a toccare nel 2008 il minimo storico (escluso il 2001) degli ultimi 15 anni.

Un'altra soluzione duratura, che potrebbe certamente svolgere un ruolo importante nel diminuire la pressione sui Paesi vicini alle zone di crisi e al tempo stesso limitare i pericolosissimi viaggi verso l'Europa, è la *resettlement*, cioè la presa in carico da parte di un Paese terzo rispetto a quello di prima accoglienza (che, come detto, è solitamente un Paese povero e già carico di problemi e tensioni). Tuttavia, nel 2008, sempre secondo l'UNHCR, meno dell'1% dei rifugiati nel mondo ha

---

<sup>6</sup> UNHCR 2009, *cit.*

<sup>7</sup> <http://demo.istat.it/altridati/permessi/2008/tav8.3.xls>

<sup>8</sup> UNHCR 2009, "[Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2008: Statistical Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Selected Non-European Countries](#)"

<sup>9</sup> Per "Paesi industrializzati" l'UNHCR intende i 27 Stati Membri dell'UE, più altri 11 Stati europei (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Islanda, Liechtenstein Montenegro, Norvegia, Serbia, Svizzera, Macedonia, Turchia), 7 Paesi ex-membri dell'Unione Sovietica (Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Moldavia, Federazione Russa, Ucraina), l'Australia, la Nuova Zelanda, gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone e la Corea del Sud.

beneficiario di questa possibilità, ovvero circa 88.000 persone, principalmente accolte dagli Stati Uniti.

Infine, un ultimo dato da sottolineare è che i **minori di anni 18** rappresentano ben il 44% della popolazione rifugiata nel mondo.

### *Il ruolo dell'Unione Europea*

Come detto nell'introduzione, a partire dal 1999 si è avviato un processo di armonizzazione delle norme in materia di asilo all'interno dell'Unione Europea. Sono state emanate, nel giro di pochi anni, tre direttive molto importanti ed attualmente tutto il "pacchetto" (con l'aggiunta del c.d. "Sistema Dublino", che comprende il Regolamento Dublino II ed il Regolamento Eurodac più i due rispettivi regolamenti di attuazione) è in fase di revisione.<sup>10</sup>

Entro due anni le tre direttive, il Regolamento Dublino II ed il Regolamento Eurodac dovrebbero essere rinnovati.

#### I tassi di riconoscimento in Europa

Secondo un recente rapporto della Commissione migrazioni, rifugiati, demografia del Consiglio d'Europa (Ass. Parl. del 15/7/2009, doc. 11990), "il tasso di accettazione delle domande di asilo in Europa varia radicalmente a seconda dei Paesi".

Fra gli Stati membri del Consiglio d'Europa – che sono 47, dunque ben più che gli Stati membri dell'Unione Europea – il tasso di accettazione delle domande di asilo, nel 2007, ha variato "dall'1% al 39%".

In particolare, il tasso è stato del:

- \_ 39% in Svezia,
- \_ 23% in Francia,
- \_ 3% in Slovacchia,
- \_ meno dell'1% in Grecia

Si tratta, come si può vedere, di 4 Paesi membri dell'Unione Europea.

Con riferimento a gruppi specifici, le differenze aumentano ancora di più:

- \_ i ceceni ottengono una protezione nel 76,9% dei casi in Austria e nello 0% in Slovacchia;
- \_ gli afgani ottengono una protezione nell'84% dei casi in Austria e nel 98% in Italia,

mentre in Grecia nel 2007 in nemmeno un caso;

\_ per gli iracheni il discorso è ancor più complicato: in Grecia, neanche un caso di riconoscimento; nel Regno Unito si è passati dal 44% del periodo '97-'01 allo 0,4% del 2004 e 2005; in Germania non solo il tasso è calato, ma alcuni rifugiati iracheni si sono visti, dopo il 2003, ritirare lo status; in Svezia nel 2006 il tasso era del 91% ma una decisione della Corte Suprema del 2007 (che ha negato l'esistenza di un conflitto armato interno in Iraq) lo ha fatto crollare e la Svezia ha recentemente siglato con quel Paese un accordo di riammissione.

Secondo il rapporto, "il debolissimo tasso di riconoscimento all'interno di certi Stati o per certi gruppi di richiedenti asilo possono essere dovuti a delle difficoltà di accesso alla procedura di asilo, all'insufficienza di garanzie procedurali [...] ad una mancanza di informazioni oggettive ed affidabili sui Paesi di origine, ad un difetto nella valutazione dei fatti, in particolare alla cultura dell'incredulità [...] a delle pressioni politiche, ad una formazione insufficiente delle autorità competenti"

Obiettivo di questo proliferare di norme comunitarie era (ed è) quello – stabilito dal Trattato di Amsterdam e ribadito dal Consiglio di Tampere del 1999 – di fissare una **piattaforma minima europea** per quello che riguarda diversi aspetti: dall'individuazione dello Stato membro responsabile della domanda di protezione, all'accoglienza dei richiedenti asilo, alle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, fino ai contenuti delle qualifiche di "rifugiato" e di "titolare di protezione sussidiaria".

Da questo importante rinnovamento dipenderà molto del futuro "Sistema europeo comune di asilo", obiettivo tanto ambizioso quanto ancora ben lontano dal realizzarsi (V. box a fianco).

Il passo successivo – per il quale occorrerà attendere dunque ancora perlomeno tre anni – sarà quello del reciproco riconoscimento delle protezioni internazionali nell'Unione.

<sup>10</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1875&format=HTML&aged=0&language=IT&guiLanguage=en>

Il **Patto europeo sull'Immigrazione e l'Asilo**, approvato a Bruxelles il 16 ottobre 2008 dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri dell'Unione europea<sup>11</sup>, ha rilevato “*che sussistono forti divergenze tra gli Stati membri per quanto riguarda la concessione della protezione e le forme di quest'ultima*”.

Il Consiglio ritiene inoltre “*che sia giunto il momento di prendere ulteriori iniziative per completare l'istituzione, prevista dal programma dell'Aja, del sistema europeo comune di asilo e fornire in tal modo [...] un livello di protezione più elevato*”. Infine, “*il Consiglio europeo sottolinea che il necessario rafforzamento dei controlli alle frontiere europee non deve impedire l'accesso ai sistemi di protezione da parte delle persone che hanno il diritto di beneficiarne*”.

La Commissione europea ha poi presentato, nel febbraio 2009, una “*Proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo*”. Nella proposta della Commissione, si tratterebbe di un soggetto di diritto autonomo, privo di competenze decisionali, con i compiti principali di:

1. promuovere e sostenere la cooperazione pratica in materia di asilo (scambi di informazioni sui Paesi di origine, istituzione di un curriculum europeo comune sull'asilo, formazione dei membri delle amministrazioni e degli organi di valutazione delle domande);
2. sostenere gli Stati sottoposti a pressione particolare a causa della loro situazione geografica o demografica (per preparare una migliore accoglienza in caso di arrivi massicci e per una migliore ripartizione dei beneficiari di protezione internazionale);
3. contribuire all'attuazione del sistema comune europeo di asilo.

E' previsto che tale Ufficio, finalizzato dunque a migliorare le modalità di attuazione ed applicazione in tutta l'Unione delle norme comunitarie in materia di asilo, sia operativo a partire dal 2010.

Come detto, infine, il prossimo “**Programma di Stoccolma**” dovrà disegnare il percorso dell'Unione per il quinquennio a venire, orientandone le politiche e le future decisioni operative.

Il “Sistema Dublino”: alti costi e quali risultati?

All'interno della normativa comunitaria, merita sicuramente una considerazione a parte il cosiddetto “Sistema Dublino”. Esso si compone del Regolamento Dublino II e del Regolamento Eurodac (oltre che dei rispettivi regolamenti di attuazione).

Il primo – Reg. 343 del 18/02/2003, approvato sulla scorta della Convenzione di Dublino del 1990 – stabilisce i **criteri ed i meccanismi di determinazione dello Stato membro responsabile dell'esame di una domanda di asilo**.

Ai sensi del Regolamento<sup>12</sup>, è competente dell'esame lo Stato membro:

1. dove risiedono i genitori del richiedente minore non accompagnato
2. dove risiede, come rifugiato, un membro della famiglia (in senso stretto: coniuge, genitore o figlio) del richiedente

<sup>11</sup> <http://www.stranieriinitalia.it/news/pattoita16ottobre2008.doc>

<sup>12</sup> **Capo III, “Gerarchia dei criteri”, artt. 5/14 Regolamento 343/2003** del Consiglio del 18 febbraio 2003 (Regolamento Dublino II)

3. in cui un membro della famiglia del richiedente ha una domanda di protezione in corso di esame
4. che ha rilasciato anteriormente un titolo di soggiorno o un visto al richiedente
5. per la cui frontiera esterna il richiedente è entrato irregolarmente sul territorio dell'Unione
6. dove il richiedente ha soggiornato irregolarmente per più di 5 mesi
7. nel quale il richiedente aveva fatto ingresso regolarmente in quanto dispensato dal visto

Benché si tratti di un elenco gerarchico, il criterio nettamente più importante – anche da un punto di vista “psicologico” - è quello dell'ingresso irregolare. Ciò porta, come è intuibile, alla conseguenza per cui gli Stati membri che si trovano ad essere, per ragioni geografiche, quelli di primo ingresso sul territorio dell'Unione (segnatamente Grecia, Malta e Italia), sono anche quelli con più probabilità di essere gli Stati membri responsabili.

Ma soprattutto, il combinato fra l'utilizzo della banca dati Eurodac (V. sotto) ed il criterio geografico previsto da “Dublino” costringe numerosi richiedenti protezione internazionale a fermarsi in Paesi dove spesso non vorrebbero stare, per ragioni legate soprattutto alle probabilità di vedere accettata la propria domanda di protezione<sup>13</sup>, alla conoscenza della lingua, alla presenza di familiari in altri Stati Membri, alle reali possibilità di inserimento lavorativo e di studio.

Il “Regolamento Eurodac”<sup>14</sup> – il cui scopo è proprio quello di permettere un'applicazione efficace del Regolamento Dublino II – consiste in una banca dati europea che raccoglie le impronte digitali dei richiedenti protezione internazionale dai 14 anni in su e di coloro (sempre dai 14 anni) che sono fermati durante l'attraversamento irregolare delle frontiere. In tal modo, è possibile verificare se il richiedente che ha presentato domanda, poniamo, in Svezia, non fosse precedentemente entrato sul territorio europeo, ad esempio, dall'Italia o dalla Grecia. Qualora ciò fosse provato dalla registrazione delle impronte, lo Stato di primo ingresso sarebbe quello responsabile dell'esame della domanda.

Come è logico, tutto l'impianto del “Sistema Dublino” può reggere solo se alla base vi è una sostanziale armonia nella valutazione delle domande di protezione.

Fino a che continueranno ad esistere differenze enormi nel tasso di riconoscimento fra Stati membri dell'UE, sarà del tutto normale e comprensibile che molti richiedenti asilo cerchino di raggiungere quei Paesi dove potranno più ragionevolmente attendersi un riconoscimento.

Per farlo, come ampiamente documentato<sup>15</sup>, alcuni non esitano a mutilarsi i polpastrelli per cancellarsi le impronte digitali.

Il Sistema Dublino attuale, dunque, oltre che essere non molto efficace<sup>16</sup>, ha un elevato e tragico costo in termini di sofferenze umane, quando non di vite.

Come si sa, numerosi potenziali richiedenti asilo, provenienti soprattutto da zone del mondo dove le crisi e le guerre paiono non vedere ancora una fine (Afghanistan, Irak, Somalia, Eritrea,...), cercano di raggiungere il Nord Europa o il Regno Unito per depositare lì la loro domanda di protezione. La rotta che molti di loro seguono parte dalla Grecia (soprattutto **Patrasso** e dintorni), che è

---

<sup>13</sup> V. box a pag. 13

<sup>14</sup> Regolamento 2725 del Consiglio dell'11/12/2000

<sup>15</sup> Da ultimo, V. il video “*The northern jungle*”, in gara al Premio Ilaria Alpi 2009 e scaricabile dal sito del Premio: [http://www.ilariaalpi.it/premio/ita/xv\\_edizione/index.htm](http://www.ilariaalpi.it/premio/ita/xv_edizione/index.htm)

<sup>16</sup> Secondo la valutazione inviata dalla Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio il 6 giugno 2007, su un totale di 55.310 domande di trasferimento inviate dagli Stati da Settembre 2003 a Dicembre 2005, ne sono state accettate il 72%, ma solo 16.842 richiedenti asilo sono poi stati effettivamente trasferiti (ovvero appena il 42% delle domande accettate)

generalmente lo Stato membro d'ingresso, e passa poi per i **porti italiani dell'Adriatico** (soprattutto Ancona, Venezia, Bari, Brindisi). Per chi non è fermato dai controlli, la meta successiva è la costa settentrionale della Francia, in particolare la zona di **Calais**, piccola città portuale “a due passi” dall'Inghilterra, da cui è separata da appena 30 km di stretto. Da lì, accampati in mezzo agli alberi, all'interno di tende o ripari di fortuna (in quelle che erano chiamate dagli stessi migranti e rifugiati “*Jungles*”), erano in molti, spesso poco più che ragazzi, ad attendere la buona occasione per continuare il viaggio.

Alla fine di settembre 2009, gli accampamenti che erano sorti nei dintorni di Calais a partire dal 2002 – anno di chiusura del centro di Sangatte<sup>17</sup> - sono stati smantellati (V. box), secondo lo stesso schema e (più o meno) le stesse modalità che avevano contraddistinto pochi mesi prima (luglio) la distruzione degli accampamenti sorti nei dintorni di Patrasso, in Grecia<sup>18</sup>.

Non si sa molto della sorte di coloro che vi trovavano rifugio e che all'interno di questi campi venivano assistiti ed affiancati da associazioni di tutela o singoli volontari. Sicuramente, il venir meno di luoghi – per quanto insalubri e non dignitosi – come i campi di Patrasso o Calais comporta un inevitabile “sparpagliamento” dei migranti sul territorio e rende difficile non solo fornire minima assistenza (ad es. medica), ma anche fare stime numeriche sulla loro presenza che diventa per forza di cose meno visibile.

Ciò che è certo è che ai porti italiani sull'Adriatico – nodo cruciale che si trova a metà della rotta – gli arrivi di persone nascoste in condizioni disumane all'interno di tir continuano anche dopo le demolizioni degli accampamenti.

Da una nostra sommaria rassegna stampa successiva al 12 luglio 2009 (smantellamento del campo di Patrasso in Grecia):

\_ **23/7/2009**: “In venti stipati nell'intercapedine di un cassone” - Ancona (Corriere Adriatico)

\_ **11/8/2009**: “Sotto il carico di banane scovati 38 disperati” - Ancona (Corriere Adriatico)

\_ **21/8/2009**: “Cadavere sulla Brindisi-Lecce. Fermato tir con 17 clandestini” - Brindisi (Corriere della sera.it)

#### Lo “smantellamento” delle Jungles

Poco prima della chiusura del presente lavoro di monitoraggio, e dopo una lunga serie di annunci, il governo francese ha infine deciso di smantellare i campi sorti nel corso degli anni intorno a Calais. Dalle prime notizie pare che le persone arrestate siano state 276, di cui molti minori, poi accolti in soluzioni di emergenza. Per i maggiorenni la situazione è più complicata e per alcuni si è arrivati a prospettare più volte il ritorno forzato in Afghanistan, cosa poi in certi casi effettivamente avvenuta, a partire dal 21 ottobre 2009. Si ritiene che poco prima dello sgombero vivessero all'interno delle “*Jungles*” sulla costa nord della Francia circa 1.000 persone. Secondo le associazioni che si occupano di fornire sostegno ai migranti, quelli che mancano all'appello si sono “sparpagliati” nei territori limitrofi, da dove continueranno comunque a cercare di raggiungere in qualche modo il Regno Unito.

Per aggiornamenti costanti della situazione si rinvia al sito dell'associazione francese CIMADE: <http://www.cimade.org/>. Sulla situazione precedente allo smantellamento del campo, si veda il rapporto “*La loi des jungles*” realizzato dalla *Coordination française pour le droit d'asile*

<sup>17</sup> Il centro di Sangatte (Centre d'Hébergement et d'accueil d'urgence humanitaire – CHAUH) aprì nel 1999, sotto la gestione della Croix-Rouge, per ospitare e garantire condizioni di vita dignitose (pasti, aiuto sanitario, possibilità di lavarsi, vestiti,...) ai migranti e rifugiati che, fin dalla metà degli anni '90 avevano cominciato ad arrivare nella regione di Calais: ucraini e kossovari per primi, quindi (più di recente) afgani, iracheni, kurdi, eritrei, etiopi, sudanesi e somali. Si stima che in tutto siano transitate dal centro circa 70.000 persone, prima della sua chiusura, avvenuta nel dicembre 2002 (Berson E., Dumont F., Lombard J., (2009), *Welcome to Calais. Les migrants dans l'attente du Royaume-Uni*, Mappemonde n.94)

<sup>18</sup> <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8146597.stm>



- \_ **21/8/2009:** “Immigrazione: 11 irregolari iracheni su nave da Patrasso” - Ancona (ANSA) (tratto dal sito Melting Pot)
- \_ **27/8/2009:** “Polmare sorprende e rimpatria clandestini” - Ancona (Corriere Adriatico)
- \_ **28/8/2009:** “Due afgani nascosti nel cassone del camion” - Fano (Corriere Adriatico)
- \_ **2/9/2009:** “Clandestini. Un arresto in porto” - Ancona (Corriere Adriatico)
- \_ **3/9/2009:** “Traffico di profughi. Due arresti in porto” - Ancona (Corriere Adriatico)
- \_ **11/9/2009:** “Sei clandestini respinti” - Ancona (Corriere Adriatico)
- \_ **16/9/2009:** “Nel box con i ventilatori. Scoperti 28 clandestini” – Ancona (Corriere Adriatico)
- \_ **20/9/2009:** “In 44 stipati doppiofondo tir, anche 2 minori” - Ancona (ANSA) (tratto dal blog Fortress Europe)
- \_ **23/9/2009:** “Clandestini afgani scaricati in autostrada da un camion greco” - Forlì (Romagnaoggi.it)
- \_ **27/9/2009:** “La Polmare scopre 5 clandestini” - Ancona (Corriere Adriatico)
- \_ **23/10/2009:** “Immigrazione: 22 clandestini nascosti in un tir sbarcato Ancona” (ANSA) (tratto dal sito Melting Pot)
- \_ **26/10/2009:** “Immigrazione: 17 clandestini in un doppiofondo tir ad Ancona”(ANSA) (tratto dal sito Melting Pot)

Purtroppo, negli ultimi anni, non sono mancati i casi di giovani o giovanissimi morti nel tentativo di percorrere questa rotta: schiacciati dalle ruote di un TIR, congelati nelle celle frigorifere, asfissati nei container, annegati mentre si lavavano in mare<sup>19</sup>.

### *Possibili scenari futuri*

#### Verso il Regolamento Dublino III

In attesa di un'auspicata maggiore omogeneità nella valutazione delle domande di protezione internazionale e nelle possibilità di inserimento socio-lavorativo all'interno dei diversi Stati membri dell'Unione, si spera quanto meno che il futuro Regolamento Dublino III, attualmente al vaglio del Consiglio dopo la proposta di modifica della Commissione europea<sup>20</sup>, tenga conto di criteri più realistici (soprattutto con riferimento alla gamma dei parenti con cui ci può ricongiungere) e preveda incentivi per l'applicazione della “*clausola di solidarietà*” (che permette agli Stati membri di assumersi la responsabilità di un determinato caso anche se i criteri di Dublino designerebbero come competente un altro Stato membro) e della “*clausola umanitaria*” (che consente agli Stati membri di procedere al ricongiungimento familiare, anche se l'applicazione dei criteri non lo consentirebbe).

Come affermato anche da un documento di raccomandazioni della rete di organizzazioni che rappresentano le principali chiese cristiane in Europa<sup>21</sup>, “*i bisogni e gli interessi delle persone coinvolte devono giocare un ruolo più significativo*” e “*la lista dei casi in cui lo Stato Membro in cui una domanda di asilo viene depositata ha il dovere di portare a termine la procedura di asilo deve essere estesa*”.

<sup>19</sup> Sulle morti nel tentativo di raggiungere l'Europa, V. <http://fortresseurope.blogspot.com/>

<sup>20</sup> Proposta del 03/12/2008

<sup>21</sup> “*Recommendations for the migration and asylum policies in the EU “Stockholm Programme” (2010-2015)* [http://www.caritas-europa.org/module/FileLib/Christian\\_Group\\_-\\_Recomm\\_for\\_Stockholm\\_Program\\_final.pdf](http://www.caritas-europa.org/module/FileLib/Christian_Group_-_Recomm_for_Stockholm_Program_final.pdf)

Controllo delle frontiere esterne ed accesso alla procedura. Un equilibrio da trovare

Dunque, quanto affermato dal **Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo**, ovvero che

*“il necessario rafforzamento dei controlli alle frontiere europee non deve impedire l'accesso ai sistemi di protezione da parte delle persone che hanno il diritto di beneficiarne”*,

pare essere contraddetto dai fatti. E' del resto assolutamente impossibile evitare di parlare, perlomeno, di “flussi migratori misti”, in cui i rifugiati (che hanno diritto di chiedere l'asilo e non possono essere respinti, anche se entrati irregolarmente nel territorio) sono assieme ai c.d. “migranti economici”<sup>22</sup>, in quanto tutti sono costretti a percorrere le stesse rotte.

In questo senso, cioè quello dell'inasprimento dei controlli alle frontiere esterne – e della conseguente difficoltà di accedere alla procedura di riconoscimento di una protezione – va anche il continuo incremento del budget dell'Agenzia **Frontex**<sup>23</sup> (attualmente superiore agli 80 milioni di euro<sup>24</sup>).

Il rafforzamento dei controlli – competenza comunque dei singoli Stati, supportati e coordinati da Frontex – si è rivelato negli anni più che altro causa di continui mutamenti nelle rotte che migranti e rifugiati percorrono per cercare di raggiungere il territorio europeo. Di pari passo con l'aumento della difficoltà, lunghezza e pericolosità delle rotte, sono tragicamente aumentati anche i “costi umani” del controllo delle frontiere: secondo la rassegna stampa di *Fortress Europe*<sup>25</sup>, a partire dal 1988 sono ormai quasi 15.000 i morti documentati durante i viaggi. Il dato preciso, ovviamente, non si potrà mai sapere, ma c'è ragione di temere che sia molto più elevato.

Molto più incisiva da un punto di vista del rafforzamento del controllo delle frontiere esterne dell'Unione si è rivelata invece la recente politica adottata a partire dal mese di maggio 2009 dall'Italia: il rinvio sistematico verso la Libia dei migranti e rifugiati intercettati nelle acque internazionali (su questo, V. meglio sotto, “*Il quadro nazionale*”).

Come si sa, la Libia non ha mai sottoscritto la Convenzione di Ginevra del 1951 ed è oggetto di durissimi rapporti da parte di numerose Ong (Human Rights Watch<sup>26</sup>, Amnesty International<sup>27</sup> fra le altre) circa il trattamento dei migranti nelle carceri e la sistematica violazione dei diritti umani. E' dello scorso agosto la notizia che in uno dei campi di detenzione dove sono rinchiusi – generalmente senza alcun processo né incriminazione ufficiale – i migranti e rifugiati (provenienti soprattutto dal Corno d'Africa), sarebbero stati uccisi sei detenuti ed altri 50 sarebbero rimasti feriti durante un tentativo di evasione<sup>28</sup>.

---

<sup>22</sup> Per quanto le divisioni nette siano sempre da evitare perché gravide di conseguenze negative (come il rischio di distinguere fra “buoni” e “cattivi”, “desiderabili” e “indesiderabili”, etc.), riteniamo che sia quanto mai fondamentale sottolineare che i rifugiati, proprio per l'importanza attribuita al diritto di asilo *in primis* dalla legislazione internazionale e dalla Costituzione italiana, hanno dei diritti da far valere, sia quanto all'accesso sul territorio (certamente possibile anche in maniera “irregolare”), sia successivamente, nell'accesso ai servizi

<sup>23</sup> FRONTEX è un'Agenzia creata dal **Regolamento del Consiglio 2007 del 26/10/2004** per la “*gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea*” e finalizzata ad incrementare la cooperazione fra Stati nel controllo delle frontiere esterne dell'Unione (aerportuali, terrestri, marittime), allo scambio di informazioni, alla formazione delle polizie di frontiera, all'organizzazione di rimpatri di persone irregolarmente presenti sul territorio dell'Unione.

<sup>24</sup> [http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/justyna/budget\\_2009\\_final.pdf](http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/justyna/budget_2009_final.pdf)

<sup>25</sup> <http://fortresseurope.blogspot.com>

<sup>26</sup> <http://www.hrw.org/en/reports/2006/09/12/stemming-flow>

<sup>27</sup> <http://www.amnesty.it/Rapporto-Annuale-2009/Libia.html#28e95e>

<sup>28</sup> <http://fortresseurope.blogspot.com/2009/08/benghazi-spunta-un-testimone-ecco-come.html>

L'obiettivo di implementare le capacità di protezione ed accoglienza nei Paesi terzi (per poi procedere eventualmente a più ampi programmi di *resettlement*) non può però mai sollevare gli Stati membri dal rispetto di alcune norme di diritto internazionale che sono ormai da considerarsi inderogabili ed applicabili sempre.

In particolare, ci si riferisce qui al principio di *non refoulement* (non respingimento) previsto dall'art.33 della Convenzione di Ginevra del 1951 e da altri fondamentali patti internazionali in materia di diritti umani (Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Convenzione ONU contro la tortura, Patto internazionale sui diritti civili e politici). Stando alle informazioni ormai piuttosto numerose sulla sorte dei migranti e dei rifugiati in Libia<sup>29</sup>, si deve ritenere che in quel Paese le persone respinte rischiano seriamente di subire trattamenti inumani o degradanti, ovvero di essere rimpatriate verso quegli Stati da cui erano scappate e dai quali saranno con ogni probabilità imprigionate come disertori, torturate e condannate ai lavori forzati.

In conclusione: i nodi da sciogliere

Il Programma di Stoccolma sarà certamente un momento cruciale per capire gli sviluppi della normativa comunitaria e del processo di omogeneizzazione fra gli Stati membri: esso definirà le indicazioni politiche per i cinque anni a venire, a partire dalle quali il Consiglio darà successivamente indicazioni di carattere più operativo.

In questo momento, i nodi da sciogliere – e dunque i punti su cui soffermare l'attenzione – ci paiono essere principalmente due:

1. **l'enorme differenza fra gli Stati membri nel tasso di riconoscimento** delle forme di protezione internazionale fra casi tutto sommato simili ed il conseguente malfunzionamento del Sistema Dublino, ma più in generale di tutto il Sistema europeo comune di asilo;
2. la combinazione della materia della protezione internazionale con quella del **controllo delle frontiere esterne**, che è sempre più incisiva da un punto di vista finanziario e che pare dirigersi in una direzione del tutto opposta a quella affermata nel Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo:

***“Il Consiglio europeo ribadisce solennemente che ogni straniero perseguitato ha il diritto di ottenere assistenza e protezione nel territorio dell'Unione Europea”***

Per concludere questa breve panoramica sulla situazione internazionale e sui prossimi sviluppi della legislazione comunitaria, facciamo nostre le parole finali del documento della rete di organizzazioni che rappresentano le principali chiese cristiane in Europa<sup>30</sup>: *“E' discutibile se l'attuale allocazione di risorse tra misure essenzialmente finalizzate a prevenire i movimenti migratori (fondo per le frontiere esterne, fondo rimpatri) e quelle misure che si rivolgono all'impatto sociale dei movimenti migratori (fondo rifugiati, fondo integrazione) sostenga una politica equilibrata. È spiacevole che la natura del sostegno garantito dia l'impressione che la migrazione possa essere “gestita” mettendo in campo infrastrutture tecniche più che rivolgersi ad essa come ad un fenomeno sociale e politico”*

---

<sup>29</sup> Vedi tra le altre anche il documentario “Come un uomo sulla terra”, di Riccardo Biadene, Andrea Segre e Dagmawi Yimer (<http://comeunuomosullaterra.blogspot.com/>)

<sup>30</sup> V. Nota 21 di questo capitolo

## Il quadro nazionale

### *Le domande di protezione internazionale in Italia*

In Italia, nel 2008, sono state presentate 31.097 domande di protezione internazionale<sup>31</sup>. Ne sono state esaminate dalle 10 Commissioni territoriali<sup>32</sup> 21.933.

Nel 7.72% dei casi (1.695) è stato riconosciuto lo status di **rifugiato**.

Nel 32.16% (7.054) è stata riconosciuto lo status di **protezione sussidiaria**.

Nel 9.57% dei casi (2.100) è stata concessa **la protezione umanitaria**

In 9.478 casi (pari al 43.21%) si è avuto un **diniego** secco.

Il restante 7.3% (1.606) è classificato come “Altro” e comprende casi di rinuncia, irreperibilità,...

### Attività Commissioni territoriali 2008

Comm.	ROMA	KR	TP	SR	FG	MI	GO	TO	CE	BA	TOT.
<b>Istanze pervenute</b>	6013	4072	2979	5173	2801	2031	2006	1250	2165	2607	<b>31097</b>
<b>Istanze esaminate</b>	2786	3115	2349	3728	2117	1844	2609	792	656	1937	<b>21933</b>
<b>Status di rifugiato</b>	428	373	126	157	135	196	72	104	12	92	<b>1695</b>
<b>Status protezione sussidiaria</b>	727	1193	1307	1429	664	408	153	160	142	871	<b>7054</b>
<b>Protezione umanitaria</b>	205	456	281	239	273	152	206	56	83	149	<b>2100</b>
<b>Diniego</b>	1139	1012	532	1883	855	847	1543	460	406	801	<b>9478</b>
<b>Altro</b>	287	81	103	20	190	241	635	12	13	24	<b>1606</b>
<b>Istanze in attesa di esame*</b>	3227	957	630	1445	889	187	260	458	1509	670	<b>10232</b>

\* La somma fra istanze esaminate ed istanze in attesa può non essere uguale al totale domande pervenute, in quanto talvolta sono conteggiate anche alcune domande relative al 2007

Fonte: Commissione Nazionale per il diritto d'Asilo, 2009

A fronte di un deciso incremento delle domande di protezione internazionale nel 2008, rispetto al 2007 – quando erano state presentate 14.053 domande –, il tasso di riconoscimento di una forma di protezione (status di rifugiato o di protezione sussidiaria o concessione della protezione umanitaria) cala ma non di molto. Infatti, rispetto ad un 57.19% complessivo del 2007, il 49.5% del 2008 pare comunque un dato elevato.

Dai primi dati forniti dal Ministero dell'Interno circa il 2009, tuttavia, il calo nel riconoscimento pare accentuarsi: al 24/9, a fronte di 12.857 domande presentate e 18.970 esaminate (molte delle

<sup>31</sup> Commissione Nazionale per il diritto d'Asilo

<sup>32</sup> Dopo l'introduzione di 3 nuove a seguito del d. lgs. 25/2008, ora le Commissioni si trovano a: Roma, Crotone, Trapani, Siracusa, Foggia, Milano, Gorizia, Torino, Caserta, Bari

quali ovviamente in attesa dal 2008), i riconoscimenti di status di rifugiato sono stati il 7.2%, di status di protezione sussidiaria il 23.4%, la concessione della protezione umanitaria ha riguardato l'8%, mentre i dinieghi sono stati il 58%<sup>33</sup>

### *Il Sistema di Protezione italiano*

Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) è stato istituito dalla legge 189/2002 (c.d. “Bossi-Fini”) ed è costituito dalla rete degli Enti Locali che accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell’asilo (FNPSA).

Il **Servizio Centrale**, affidato in gestione ad ANCI, ne rappresenta la struttura di coordinamento.

Gli Enti Locali che accedono, su base volontaria, attraverso la partecipazione ad un bando, al FNPSA garantiscono a livello locale, assieme alle associazioni di tutela ed altre realtà del terzo settore, interventi professionali di c.d. *accoglienza integrata*. Con questo termine si intende sottolineare che ai beneficiari – solitamente inseriti in strutture di ridotte dimensioni, come appartamenti o centri di accoglienza per poche decine di persone – non viene fornito semplicemente vitto ed alloggio (c.d. *accoglienza materiale*), ma anche misure di orientamento legale e sociale, nonché la costruzione di percorsi di inserimento socio-economico<sup>34</sup>.

Una caratteristica fondamentale dello SPRAR è inoltre quella, particolarmente virtuosa, di favorire la promozione e lo sviluppo di reti locali, con il coinvolgimento di realtà e servizi pubblici e mondo dell’associazionismo e della società civile.

In questo modo, l’accoglienza nello SPRAR può davvero considerarsi non solo come sostenibile da un punto di vista di efficacia e di impatto sul territorio, ma anche positiva, arricchente per la comunità all’interno della quale si va ad innestare il progetto.

### Quali prospettive dopo l'anno “dell'emergenza”?

Il 2008 ha indubbiamente rappresentato un momento di forte pressione e conseguente stress di tutto il sistema di accoglienza italiano.

Già da tempo alcuni enti di tutela ed istituzioni locali lamentavano l'esistenza di un vero e proprio “doppio binario”: da una parte lo SPRAR (strutture di ridotte dimensioni, interventi professionali di *accoglienza integrata*, rapporti con i servizi del territorio, diretto coinvolgimento degli Enti Locali), dall'altra i c.d. centri governativi (strutture collettive di grandi dimensioni, assistenza più complicata, pochissimi rapporti con i servizi del territorio).

In sostanza, capitava di frequente di incontrare sui territori persone uscite da un CARA (Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo), magari già titolari di un permesso di soggiorno abilitante al lavoro, ma ancora all'inizio del proprio percorso di inserimento, a partire dalla mancata conoscenza dei rudimenti della lingua italiana.

Ci si chiedeva pertanto se non avesse più senso (anche economicamente) unificare il sistema di accoglienza, tenendo ovviamente il modello dello SPRAR come riferimento.

A questo punto della discussione, è intervenuto “l'anno dell'emergenza”.

A fronte del già citato incremento degli sbarchi di migranti sulle coste italiane e, di conseguenza, delle domande di protezione internazionale<sup>35</sup>, il Ministero dell'Interno ha proceduto ad un

<sup>33</sup> Fonte: Ministero dell'Interno, tratto da *Il Sole24 ore* del 19/10/2009

<sup>34</sup> *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, anno 2007/2008*. Per maggiori informazioni, [www.serviziocentrale.it](http://www.serviziocentrale.it)

<sup>35</sup> Le persone sbarcate sulle coste italiane nel corso del 2008 sono state ca. 37.000, cioè il 75% in più rispetto al 2007 (Fonte: Ministero dell'Interno). Di queste, circa il 75% ha avanzato domanda di protezione internazionale (Fonte:

ampliamento della ricettività dello SPRAR, che ha portato i posti di accoglienza dai 2541 originariamente finanziati con le risorse del FNPSA, a 4388.

Ciò è avvenuto attraverso un duplice incremento:

\_ 501 posti in base alla riproposizione di un'ordinanza di protezione civile (n. 3620 del 19 ottobre 2007)

\_ 1346 attivati con risorse straordinarie del Ministero dell'Interno nel periodo estivo<sup>36</sup>.

Nello stesso momento, di fronte al numero crescente di sbarchi, il governo ha deciso di ampliare la ricettività dei c.d. "centri governativi", ricorrendo anche a soluzioni *emergenziali* (quali ad esempio alberghi o ex-ospedali) in cui i richiedenti protezione sono stati ospitati fino al termine della procedura. In questo modo, si è arrivati ad una capacità ricettiva all'interno dei centri governativi di circa 9.000 posti destinati alla prima accoglienza di richiedenti protezione internazionale<sup>37</sup>.

La gestione delle strutture aperte durante l'estate 2008 è stata affidata a realtà del privato sociale in convenzione con il Ministero dell'Interno. Spesso, peraltro, si trattava delle stesse realtà che già gestiscono gli altri centri governativi.

Proprio per questa loro *emergenzialità*, essendo per definizione strutture temporanee destinate a venir meno in un lasso di tempo piuttosto breve, è ipotizzabile che il loro collegamento con i servizi del territorio fosse scarso e che alla costruzione di rapporti e scambi con la realtà circostante (cittadinanza, associazionismo, istituzioni locali) non venisse dedicata la medesima attenzione che vi dedica un progetto ben radicato.

In sintesi, il beneficiario di un'accoglienza d'emergenza avrà presumibilmente grosse difficoltà nel suo percorso di riconquista dell'autonomia. A partire dal momento principale, decisivo per tutto quanto viene dopo: l'ausilio nella corretta comprensione della procedura e nella preparazione della storia personale in vista dell'audizione in Commissione.

Ciò è ancor più importante, se si considera che il numero dei richiedenti protezione che entra nello SPRAR è inferiore a quello di chi è già titolare di un permesso per asilo o protezione sussidiaria/umanitaria. Per dirla con parole dello stesso Servizio Centrale, lo SPRAR "*sta divenendo sempre di più una rete di "seconda accoglienza", in parte a causa delle nuove norme che hanno rivisto i tempi e le modalità della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, in parte a seguito anche del rafforzamento (con risorse ordinarie e straordinarie) della capacità recettiva dei centri di accoglienza governativi, dove si stima transitino tra il 60% e il 70% dei richiedenti protezione*"<sup>38</sup>.

Chiudendo il cerchio, si potrebbe allora supporre che il calo piuttosto marcato dei riconoscimenti di status, cominciato nel 2008 e continuato nel 2009, sia una conseguenza anche di questo prevalere delle strutture che potremmo definire in senso lato "di emergenza" (CDA-CARA-centri di emergenza estivi) sul modello dello SPRAR, con conseguente calo nel livello dell'assistenza.

Pare dunque quanto mai opportuno fermarsi a riflettere sulle prospettive dell'accoglienza in Italia, per rilanciare quella positiva esperienza che è stata ed è lo SPRAR, che rischia però – se dovesse prevalere, al di là di quanti sono gli sbarchi annuali, l'idea che si ragiona sempre *in emergenza* – di

---

UNHCR)

<sup>36</sup> Servizio Centrale, 2009, "*I numeri dell'accoglienza. Compendio statistico del Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati – SPRAR Anno 2008*".

<sup>37</sup> M.S. Olivieri *Il sistema di protezione italiano per richiedenti asilo e rifugiati. Un bilancio sugli interventi del 2008*, in Caritas/Migrantes, *Immigrazione. Dossier statistico 2009*, IDOS Edizioni

<sup>38</sup> Servizio Centrale, 2009, *cit.*

vedersi affiancare e superare da altre forme di accoglienza. Meno programmate e meno professionali, ma più costose.

Su questo, la **Rete “Emilia-Romagna terra d’asilo”** ha aperto da alcuni mesi un canale di dialogo e di confronto con ANCI, UPI, Servizio Centrale, UNHCR e si sta lavorando affinché si tenga un seminario nazionale di riflessione sulle politiche dell’asilo e sul ruolo dello SPRAR.

Per il biennio 2009-10<sup>39</sup>, a livello nazionale, i posti S.P.R.A.R finanziati dal FNPSA. sono 3.000: circa 460 in più rispetto al finanziamento ordinario del 2008.

### *Lo sconvolgimento del maggio 2009*

Al di là delle modifiche normative intervenute nel corso del 2008<sup>40</sup>, ciò da cui non si può ovviamente prescindere per una valutazione sullo stato attuale del diritto di asilo in Italia è l'improvviso – benché da tempo preannunciato – crollo degli sbarchi sulle coste italiane e, di conseguenza, delle domande di protezione presentate<sup>41</sup>.

Ciò è dovuto, come è notorio, a degli accordi<sup>42</sup> tra Italia e Libia e a successivi Protocolli che hanno fatto sì che, a partire dal mese di maggio 2009, le navi cariche di migranti e rifugiati intercettate al largo delle coste italiane fossero sistematicamente rinviate verso le coste libiche.

E questo benché nel recente Trattato di amicizia italo-libico (V. box) non si faccia menzione di questi “respingimenti”, ma solo (all’art.19) della “realizzazione di un sistema di controllo delle frontiere terrestri libiche, da affidare a società italiane in possesso delle necessarie competenze tecnologiche”.

Allo stesso modo, nessun riferimento alla riconsegna di migranti alla Libia o ad unità navali libiche viene fatto in precedenti accordi, come il Protocollo sottoscritto a Tripoli nel dicembre 2007 dall'allora ministro degli interni Amato.

Dal 5 maggio all’8 settembre 2009, le persone respinte verso la Libia da navi italiane sono state – secondo fonti documentate<sup>43</sup> - 1329.

Se ciò ha provocato, da un lato, lo “svuotamento” dei centri di prima accoglienza italiani, dall'altro questa pratica non cessa di preoccupare per la sorte dei migranti e rifugiati, donne e uomini, rinviiati in Libia senza alcuna garanzia di poter accedere ad una procedura di asilo né ora né

**Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la grande Giamairia libica popolare socialista**

L'accordo è stato firmato a Bengasi il 30 Agosto 2008 fra il leader libico Gheddafi ed il Presidente del Consiglio italiano Berlusconi. Successivamente (febbraio 2009) è intervenuta la ratifica da parte del Parlamento italiano. Si tratta di un accordo che tocca diversi argomenti, a partire da quello del risarcimento dei danni coloniali, consistenti in 5 miliardi di dollari che saranno versati dall'Italia alla Libia nei prossimi 20 anni (art. 8). Ma il trattato si occupa anche della realizzazione di infrastrutture in Libia (art. 8), della costruzione in Libia di unità abitative (art. 10), di cooperazione in numerosi campi (scientifica, culturale, energetica, economica, industriale) (artt. 15-18) e, infine, (art. 19) della “Collaborazione nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti, all'immigrazione clandestina”

<sup>39</sup> Per la prima volta, nel 2008, il bando per accedere al FNPSA aveva valenza biennale (2009-2010)

<sup>40</sup> V. Introduzione

<sup>41</sup> Le persone sbarcate dal 1° gennaio al 19 agosto 2009 sono state 7.657, rispetto alle 17.585 dello stesso periodo del 2008. Le domande di protezione presentate al 24/9/2009 sono state 12.857 mentre in tutto il 2008 erano state più di 31.000. Nel periodo che va dal 1/5 al 31/8, solitamente quello di massimo arrivo, sono sbarcate in Italia appena 1.400 persone, a fronte delle oltre 15.000 del 2008 (Fonte: Ministero dell'Interno)

<sup>42</sup> L'ultimo dei quali è il noto “Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la grande Giamairia libica popolare socialista”, dell’agosto 2008. V. box.

<sup>43</sup> V. <http://fortresseurope.blogspot.com/2006/01/libia-elenco-dei-respingimenti.html>

(verosimilmente) in futuro. Tenuto conto, tra le altre cose, anche di quanto affermato dal leader libico Gheddafi in occasione del suo ricevimento a Roma nel giugno 2009<sup>44</sup>. Per non ripetere quanto detto sopra circa le gravissime accuse di violenze sugli stranieri nei centri di detenzione (e non solo) che numerose Ong ed organi di stampa rivolgono alla Libia<sup>45</sup>.

#### Di cosa stiamo parlando?

I c.d. “respingimenti” dei migranti verso la Libia, avviati nel Maggio 2009, hanno occupato un posto molto importante su tutti i principali mezzi di comunicazione nelle settimane che hanno preceduto le ultime elezioni amministrative in Italia. Come si sa, il tema dell’immigrazione c.d. “clandestina” è da sempre uno degli argomenti “caldi” su cui si giocano anche le campagne elettorali.

Ma qual è l’impatto delle poche decine di migliaia di sbarchi annuali sulla presenza di stranieri in Italia?

Secondo il “Dossier Statistico 2009” della Caritas/Migrantes, in Italia (dopo la recente regolarizzazione del Settembre 2009) sono regolarmente presenti più di 4,5 milioni di stranieri.

“Nel 2008 sono state 36.951 le persone sbarcate sulle coste italiane, 17.880 i rimpatri forzati, 10.539 gli stranieri transitati nei CIE e 6.358 quelli respinti alle frontiere. Non si tratta neppure di un cinquantesimo rispetto alla presenza di immigrati regolari in Italia, eppure il contrasto dei flussi irregolari ha monopolizzato l’attenzione dell’opinione pubblica e le decisioni politiche [...] e si registra una crescente confusione tra immigrati “clandestini”, irregolari, richiedenti asilo e persone aventi diritto alla protezione umanitaria” (Dossier Statistico 2009 Caritas/Migrantes)

Alcuni rifugiati hanno presentato ricorso alla Corte Europea dei Diritti Umani, anche se per una sentenza potrebbe passare diverso tempo, forse anche anni<sup>46</sup>.

Il 22 giugno, un gruppo di Ong italiane ed estere ha inviato un esposto alla Commissione Europea, al Consiglio d’Europa e al Comitato ONU per i diritti umani sulle gravi violazioni delle norme nazionali, comunitarie ed internazionali perpetrate dal respingimento di migranti verso la Libia<sup>47</sup>.

La **Rete regionale del progetto “Emilia-Romagna terra d’asilo”**, nel mese di maggio, poco dopo l’avvio dei respingimenti, ha redatto e diffuso un comunicato in cui si esprimeva “forte preoccupazione” per il rinvio forzato di centinaia di migranti verso la Libia<sup>48</sup>, raccogliendo le adesioni di numerose Istituzioni ed associazioni. Diverse voci critiche verso la pratica dei “respingimenti” si sono levate in questi mesi da esponenti della gerarchia cattolica, rappresentanti delle istituzioni nazionali e locali, UNHCR, e da numerosissime realtà dell’associazionismo, laico o di ispirazione religiosa.

Alla chiusura del presente rapporto, i “respingimenti” verso la Libia stavano continuando.

<sup>44</sup> Nel corso della conferenza stampa congiunta con il Presidente del Consiglio italiano, il colonnello Gheddafi avrebbe detto che quella dei richiedenti asilo è una “menzogna diffusa”. V. anche [http://www.stranieriinitalia.it/attualita-gheddafi\\_tutta\\_l\\_africa\\_da\\_voi\\_se\\_rispettate\\_i\\_diritti\\_umani\\_8297.html](http://www.stranieriinitalia.it/attualita-gheddafi_tutta_l_africa_da_voi_se_rispettate_i_diritti_umani_8297.html)

<sup>45</sup> V. note da 26 a 29 di questo capitolo

<sup>46</sup> V. <http://fortresseurope.blogspot.com/2009/08/respingimenti-pm-roma-archiviare-maroni.html>

<sup>47</sup> V. [www.asgi.it](http://www.asgi.it)

<sup>48</sup> V. testo e adesioni in appendice



## Il quadro regionale

### *Quanti sono i rifugiati in Emilia-Romagna*

Mai come quest'anno la stima della presenza di popolazione rifugiata in Emilia-Romagna risulta difficoltosa. Come si dirà meglio sotto, infatti, i dati che ci sono stati forniti risultano parziali, incompleti, imprecisi. Dunque, pur ritenendo sempre importante giungere a dare un quadro quantitativo, dobbiamo anche inevitabilmente sottolineare che con ogni probabilità quest'anno lo sforzo di arrivare ad una cifra che rappresenti la presenza di popolazione rifugiata in Emilia-Romagna non sarà certo pari alla sua vicinanza al vero. Si tratta già di un primo dato sul quale riflettere e dal quale ripartire per i prossimi anni.

### Metodologia del monitoraggio e breve excursus storico

La scelta metodologica che sta alla base di questa ricerca annuale è già di suo un fattore che complica il lavoro. Più semplice sarebbe “accontentarsi” dei dati ufficiali, così come forniti (per quanto riguarda le presenze sul territorio) dalle Questure e (quanto all'accoglienza) dal Servizio Centrale dello SPRAR

Tuttavia, l'elevata mobilità della popolazione rifugiata (in cerca di accoglienza, opportunità lavorative, reti amicali,...) e l'impossibilità di spostare in tempi altrettanto rapidi il domicilio ed il permesso di soggiorno (per motivi legati alla precarietà delle soluzioni alloggiative, o alla lentezza delle procedure) fa sì che i dati registrati dalle Questure siano per forza di cose incompleti.

La sproporzione fra presenze reali e posti in accoglienza all'interno dei progetti SPRAR, poi, ci porta a ritenere che anche i dati che ci fornisce il Servizio Centrale sui progetti attivi in regione siano, per quanto ovviamente importanti, solo una parte – e nemmeno maggioritaria – delle risposte di accoglienza esistenti.

Da qui, l'idea – che ha accompagnato questo monitoraggio in tutte le sue quattro edizioni (dal 2006 al 2009) – di affiancare ai dati “ufficiali” anche quelli degli sportelli delle associazioni di tutela o degli Enti Locali, dei dormitori o delle parrocchie, raccolti generalmente durante interviste telefoniche o incontri sul campo con i referenti dei diversi sportelli. Durante questi incontri, si è proceduto ove possibile anche a visite dei luoghi dell'accoglienza.

Il lavoro che facciamo successivamente è quello di confrontare tutti i dati in nostro possesso e, facendo ricorso soprattutto alla cittadinanza – non potendo ovviamente avere accesso ad altri dati più “sensibili” –, operare una stima della presenza di popolazione rifugiata non registrata dalle Questure.

Detto con un esempio concreto, mentre a molte Questure risultano presenti nazionalità di provenienza ormai abbastanza “storica” di rifugiati (Ex-Jugoslavia soprattutto), gli sportelli intercettano quasi ovunque persone in arrivo soprattutto da Eritrea, Etiopia, Sudan, Nigeria, Afghanistan,...<sup>49</sup>

Procedendo quindi ad un confronto, cerchiamo di arrivare ad una stima delle presenze reali, al di là di quelle ufficialmente registrate.

<sup>49</sup> Ad esempio, per quanto riguarda il monitoraggio del 2008, il dato relativo agli eritrei era emblematico: mentre a buona parte degli sportelli di Enti Locali o associazioni essi risultavano la nazionalità più presente (in certi casi di gran lunga), secondo le Questure dell'Emilia-Romagna al 31/12/2007 erano presenti su tutto il territorio regionale appena 73 cittadini eritrei. Anche etiopi e sudanesi, molto conosciuti agli sportelli, erano appena 28 e 23 nei dati complessivi delle 9 Questure della regione.

Questo calcolo ha portato ad esempio il monitoraggio dell'anno scorso – sicuramente quello in cui si aveva a disposizione la “materia” migliore su cui lavorare – a stimare una presenza reale, al 31/12/2007, di 3.300 persone, a fronte di un dato delle Questure che si attestava sulle 2.600 presenze. Chiaramente non era ancora un dato preciso, ma – riteniamo – un punto più realistico da cui partire.

#### Stima della presenza al 31-12-2008

Nel 2009, purtroppo, i dati che ci sono stati forniti sono decisamente peggiori rispetto all'anno precedente.

Questo non vale ovviamente per tutti i territori, senza distinzioni (e in seguito differenzieremo meglio), ma certo le difficoltà che abbiamo incontrato quest'anno nella fase di raccolta dei dati – tanto di alcune Questure, quanto di alcuni sportelli – sono già di per sé, come si diceva, un primo elemento di riflessione. Ritardi, imprecisioni, mancate risposte sono sicuramente dovuti ad un aumento del carico di lavoro sugli operatori, di tutti gli sportelli, pubblici o privati.

Inoltre, la confusione registrata (come detto nel capitolo sul “*Quadro nazionale*”) anche a livello centrale, fra sistema di protezione SPRAR, accoglienze straordinarie, emergenze, e l'acuirsi del “doppio binario”, hanno senza dubbio aumentato la difficoltà del lavoro quotidiano degli operatori e, di conseguenza, ha reso più complicato anche cercare di offrire un quadro organico e, per quanto possibile, veritiero delle presenze e dell'accoglienza della popolazione rifugiata in Emilia-Romagna.

In particolare, in molti casi, le Questure non ci hanno saputo fornire un dato fondamentale per il nostro lavoro di confronto, ossia la nazionalità.

Dunque, per cercare di arrivare comunque ad un quadro realistico della presenza di popolazione rifugiata in Emilia-Romagna alla fine del 2008 abbiamo deciso di appoggiarci ancora ai dati del monitoraggio dell'anno scorso, sicuramente più affidabili.

Così, abbiamo deciso di considerare, relativamente a quest'anno, solo i dati forniti da 5 Questure su 9 (gli unici assolutamente completi ed affidabili<sup>50</sup>) e da 8 sportelli per rifugiati (il più “significativo” per ciascuno dei 9 territori provinciali, tranne Rimini, da cui non abbiamo ricevuto dati precisi<sup>51</sup>). Li abbiamo confrontati con i dati che le stesse Questure e gli stessi sportelli ci avevano dato nel 2008 e abbiamo visto che l'incremento delle presenze è stato circa del 25%.

Sulla base di quanto tutti gli operatori, anche coloro che non sono riusciti a fornirci dati precisi, ci hanno riferito durante gli incontri per la realizzazione del monitoraggio, crediamo di poter affermare che in tutta la regione si sia registrato un incremento delle presenze reali (non solo registrate) di circa il 25%

Partendo dunque dal dato di 3.300 presenze alla fine del 2007, arriviamo ad una stima di circa **4.125 persone al 31/12/2008**.

Come ogni anno, valgono le solite, ulteriori, avvertenze: la stima qui presentata non può infatti tenere conto di tutta quella fascia di persone che non sono registrate dalle Questure dell'Emilia-Romagna (perché ad esempio provenienti dal Sud Italia) e non si rivolgono né agli uffici pubblici

<sup>50</sup> Si tratta dei dati inviatici dalle Questure di Piacenza, Parma, Ferrara, Forlì-Cesena, Rimini

<sup>51</sup> Il territorio di Rimini, come si dirà meglio oltre (V. Cap. RIMINI), ha sempre visto una presenza molto ridotta di popolazione rifugiata. Ciononostante, nel 2009 è stato avviato un progetto inserito nello SPRAR e sono state realizzate da Istituzioni ed associazionismo locali diverse iniziative sul tema del diritto di asilo. La presenza di un progetto di accoglienza nuovo ed il diffondersi di una sempre maggiore consapevolezza agevoleranno di certo il lavoro di raccolta e rielaborazione dei dati relativi alle presenze sul territorio.

né alle associazioni. Nel corso del lavoro si è venuti a conoscenza di diverse situazioni di questo tipo. Le ragioni possono essere molteplici e di grande rilievo:

- scarsa conoscenza del territorio e dei servizi;
- poca consapevolezza delle possibilità offerte o, al contrario, consapevolezza (per via del “passaparola” fra i connazionali) circa la scarsità di risposte che possono essere fornite su alcuni territori;
- risposte ai propri bisogni reperite all’interno delle comunità di connazionali;
- offerta di lavoro “in nero” che permette purtroppo di trovare soluzioni rapide a bisogni primari che non sono altrimenti risolti

Queste persone, così, nonostante i diritti di cui potrebbero godere secondo le convenzioni internazionali e le norme comunitarie e nazionali, finiscono per rientrare in una fascia di popolazione presente sul territorio (che resta, di per sé, inevitabilmente attrattivo<sup>52</sup>) ed a forte rischio disagio sociale, sia per gli scarsi contatti con i servizi, sia per il ricorso a forme di sostentamento inevitabilmente precarie e rischiose.

Discorso a parte meritano poi i c.d. “diniegati”, cioè coloro che hanno ricevuto una risposta negativa dalla Commissione territoriale competente. Le comprensibili difficoltà di reperire un legale disponibile al gratuito patrocinio nel termine perentorio di 30 (o in certi casi<sup>53</sup> 15) giorni rischiano di rappresentare per alcuni, soprattutto se non affiancati da associazioni o enti di tutela, un ostacolo quasi insormontabile nel far valere il loro diritto ad un ricorso effettivo. La conseguenza, per chi non riuscisse a depositare il ricorso entro il termine previsto per legge, è la presenza irregolare sul territorio.

*A contrario*, non si può certo affermare che le persone presenti sul territorio e da noi stimate in circa 4.125 siano tutte in cerca di accoglienza. E' infatti realistico (oltre che auspicabile) ritenere che parte di queste persone abbia negli anni riconquistato la propria autonomia.

Pur non potendo ovviamente procedere a calcoli precisi, tuttavia, a farci sospettare che la maggior parte di queste 4.125 persone necessiterebbero di una qualche forma di accoglienza sono innanzitutto due considerazioni:

1. l’incremento consistente (registrato da tutti: Questure e sportelli) delle presenze in questi ultimi anni<sup>54</sup>. Ciò porta a ritenere che si tratti di persone da poco arrivate in Italia e quindi ancora all’inizio del loro percorso di inserimento socio-lavorativo (che certo non possiamo considerare iniziato all’interno di un CARA, né di un’accoglienza di emergenza)

---

<sup>52</sup>Secondo l’indice QUARS – elaborato all’interno della Campagna Sbilanciamoci! (<http://www.sbilanciamoci.org/index.php>) come “indicatore composito di benessere sostenibile” – che mette in relazione la dimensione economica di un territorio con altri fattori, come ad esempio i servizi sociali e sanitari, la tutela dell’ambiente e del territorio, la garanzia dei diritti e delle pari opportunità economiche, sociali e politiche di tutti, ... l’Emilia-Romagna è la seconda regione italiana dopo il Trentino Alto Adige, “con risultati ben sopra la media per tutti i macroindicatori, in particolare in Pari Opportunità, Salute e Partecipazione” (*Come si vive in Italia? Indice di qualità regionale dello sviluppo – QUARS 2008*, a cura di Sbilanciamoci).

Anche secondo il più recente rapporto ISTAT (*La povertà in Italia nel 2008*, [http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20090730\\_00/testointegrale20090730.pdf](http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20090730_00/testointegrale20090730.pdf)) l’Emilia-Romagna è ancora in salute. Secondo l’indagine, presentata lo scorso 30 luglio 2009, “l’Emilia-Romagna appare la Regione con la minore incidenza di povertà (pari al 3.9%)”, rispetto ad una media nazionale dell’11.3%

<sup>53</sup>V. sopra, *Introduzione*

<sup>54</sup>Si tratta di un incremento che è del resto in linea con quello registrato a livello nazionale

2. la statistica dei “ritorni”, tenuta da alcuni sportelli, ci indica piuttosto chiaramente che il fenomeno drammatico del “ritorno al dormitorio” o alla mensa da parte di chi era riuscito a intraprendere un percorso di autonomia, è tutt’altro che marginale<sup>55</sup>.

Nel capitolo che segue saranno presentati innanzitutto i dati ufficiali delle Questure. La tabella è stata compilata naturalmente facendo riferimento ai dati che avevamo a disposizione ed in nota sono riportate tutte le (numerose) avvertenze di cui si è già fatto cenno in questo capitolo.

---

<sup>55</sup>La condizione di vita dei rifugiati presenti da alcuni anni sul territorio regionale – che già negli scorsi monitoraggi avevamo segnalato come meritevole di approfondimenti specifici – sarà oggetto nei prossimi mesi di una ricerca che sarà condotta dall’associazione Ya Basta! Bologna in collaborazione con la rete del progetto “Emilia-Romagna terra d’asilo”, avvalendosi della partecipazione di numerosi studenti e docenti universitari. I risultati saranno diffusi nel 2010 attraverso una pubblicazione cartacea ed un programma radiofonico.

## I NUMERI UFFICIALI

### I permessi di soggiorno risultanti ufficialmente

**Figura 1:** Permessi di soggiorno per asilo politico, protezione sussidiaria, motivi umanitari, convenzione Dublino e richiesta asilo in Emilia Romagna, suddivisi per provincia, al 31/12/2008

Provincia	Richiedenti asilo	Richiedenti asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa	Rifugiati	Protezione sussidiaria	Motivi umanitari	Conv. Dublino	Uomini	Donne	TOT.
Piacenza	2	4	22	88	43	0	140	19	159
Parma	82	29	37	111	110	7	308	68	376
Reggio Emilia (1)	177	71	79	21	217	2	66	11	567
Modena (2)	88	0	68	200	12	10	341	37	378
Bologna	71	16	181	104	31	0	296	107	403
Ferrara	225	115	25	29	51	13	/	/	458
Ravenna (3)	123	47	36	50	33	3	118	21	292
Forlì-Cesena	8	3	65	39	16	0	103	28	131
Rimini (4)	1	0	12	25	0	0	22	12	38
<b>Totale Emilia-Romagna</b>	<b>777</b>	<b>285</b>	<b>525</b>	<b>667</b>	<b>513</b>	<b>35</b>	<b>1394 (5)</b>	<b>303 (5)</b>	<b>2802 (6)</b>

(1) La Questura di Reggio Emilia ha fornito solo i dati “relativi all’anno 2008”, con l’esclusione degli anni precedenti. Per ottenere i dati qui presentati si è dovuto sommare il numero dei permessi di soggiorno rilasciati nel corso del 2008 con il dato dei permessi attivi al 31/12/2007. Ciò comporta anche che la somma di “Uomini” e “Donne” non sia uguale al totale

(2) La Questura di Modena ha fornito dati qui presentati definendoli come “non completi”, senza ulteriori precisazioni.

(3) La Questura di Ravenna ha fornito solo i dati “relativi al periodo dal 01.01.2008 al 31.12.2008”, con l’esclusione degli anni precedenti. Per ottenere i dati qui presentati si è dovuto sommare il numero dei permessi di soggiorno rilasciati nel corso del 2008 con il dato dei permessi attivi a Ravenna al 31/12/2007. Ciò comporta anche che la somma di “Uomini” e “Donne” non sia uguale al totale

(4) A Rimini sono stati segnalati 4 minori. Per questo la somma di “Uomini” e “Donne” non è uguale al totale

(5) Dal momento che diverse Questure hanno fornito i dati sulla distinzione di genere in maniera solo parziale (o addirittura non l’hanno fornita), la somma di “Uomini” e “Donne” non è uguale al totale.

(6) Il dato sul totale è influenzato dalle imprecisioni nei dati forniti da diverse Questure ed è da ritenersi pertanto indicativo

**Fonte:** rielaborazione Progetto “Emilia-Romagna terra d’asilo” su dati di Questure di Bologna, Ferrara, Forlì-Cesena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Modena, Rimini 2009

## I dati del 2007

**Figura 2:** Permessi di soggiorno per asilo politico, motivi umanitari e richiesta asilo in Emilia Romagna, suddivisi per provincia, al 31/12/2007

Provincia	Richiedenti asilo	Richiedenti asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa	Rifugiati	Motivi umanitari	Conv. Dublino	Uomini	Donne	TOT.
Piacenza	1	7	16	82	0	74	32	106
Parma	189	5	30	150	7	244	137	381
Reggio Emilia	100	58	76	97	0	300	31	331
Modena	191*	//*	154	329	12	575	111	686
Bologna	530	5	16	63	37	434	217	651
Ferrara	47	53	36	118**	0	96**	40**	254
Ravenna	49	2	2	5	3	5***	44***	61***
Forlì-Cesena	7	0	61	33	0	82	19	101
Rimini	0	0	14	11	0	16	9	25
<b>Totale § Emilia-Romagna</b>	1114	130	405	888	59	1826	640	2596

\* La Questura di Modena ha fornito i dati relativi ai permessi per richiesta asilo senza distinguere fra possibilità o meno di svolgere attività lavorativa.

\*\* La Questura di Ferrara non ha fornito i dati relativi alla suddivisione per genere, relativamente ai permessi di soggiorno per motivi umanitari. Per questo motivo, la somma di Uomini e Donne non è pari al totale.

\*\*\* La Questura di Ravenna ha fornito solo i dati dei permessi “relativi al periodo dal 1/1/2007 al 31/12/2007”. Inoltre, i dati riguardanti la suddivisione per genere sono stati forniti in maniera incompleta. Per questo motivo, la somma di Uomini e Donne non è pari al totale.

§ Tutti i dati riportati nella riga “TOTALE EMILIA-ROMAGNA” sono da intendersi parziali, in quanto la Questura di Ravenna ha fornito solo i dati dei permessi “relativi al periodo dal 1/1/2007 al 31/12/2007”. Inoltre, per via di alcune incompletezze nella suddivisione per genere da parte di alcune Questure, la somma di Uomini e Donne non è pari al totale.

**Fonte:** rielaborazione Progetto “Emilia-Romagna terra d’asilo” su dati di: Questure di Bologna, Modena, Ferrara, Forlì, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini 2008

## I dati del 2006

**Figura 3:** Permessi di soggiorno per asilo politico, motivi umanitari e richiesta asilo in Emilia Romagna, suddivisi per provincia, al 31/12/2006

Provincia	Richiedenti asilo	Richiedenti asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa	Rifugiati	Motivi umanitari	Conv. Dublino	Uomini	Donne	Tot.
<b>Piacenza</b>	4	8	0	36	0	35	13	48
<b>Parma</b>	8	41	80	46	0	130	42	175*
<b>Reggio Emilia</b>	21	74	64	78	0	200	37	237
<b>Modena</b>	147	//***	152	335	19	437	216	653
<b>Bologna</b>	101	3	162	13	14	187	106	293
<b>Ferrara</b>	186	4	23	37	4	//**	//**	254
<b>Ravenna</b>	2	37	73	25	0	115	22	137
<b>Forlì-Cesena</b>	8	13	53	22	0	//**	//**	96
<b>Rimini</b>	0	29	18	0	0	37	10	47
<b>Totale Emilia-Romagna</b>	477	209***	625	592	37	1141**	446**	1940

\* di cui 3 minori

\*\* la Questura di Ferrara e quella di Forlì non hanno fornito i dati relativi alla distinzione per genere

\*\*\* la Questura di Modena ha fornito il dato relativo ai richiedenti asilo senza distinguere fra possibilità o meno di svolgere attività lavorativa

**Fonte:** Questure di Bologna, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini, 2007

## Un commento ai dati delle Questure

I dati riportati in Fig. 1 devono essere accompagnati da più di un rilievo critico. Infatti, nonostante le nostre ripetute insistenze, l'ottenimento dei dati utili alla compilazione del presente monitoraggio è stato decisamente complicato: tempi lunghi, risposte imprecise o parziali hanno caratterizzato il lavoro di quest'anno.

A fronte di alcune Questure che hanno risposto comunicando i dati relativi ai permessi di soggiorno “attivi al 31/12/2008”, come da richiesta, altre hanno invece fornito risposte diverse: dai permessi di soggiorno “rilasciati dal 1/1/2008 al 31/12/2008” ad altri dati definiti semplicemente “incompleti”, senza ulteriori spiegazioni.

Ciò ha complicato notevolmente il lavoro di assemblaggio dei dati e, ciò che più conta, ha finito per rendere sicuramente meno attendibile il risultato finale ed estremamente delicato il paragone con gli scorsi anni.

Fatto questo doveroso preambolo, occorre ora spiegare innanzitutto come siamo arrivati a calcolare i dati “ufficiali” totali laddove la Questura ci abbia comunicato i permessi di soggiorno “rilasciati dal 1/1/2008 al 31/12/2008” (Reggio Emilia e Ravenna). In questi casi, i dati forniti quest'anno sono stati sommati al dato dell'anno precedente, cioè al totale dei permessi di soggiorno *attivi al 31/12/2007*. L'imprecisione che ne deriva è evidente: i permessi per “richiesta asilo” rilasciati nel corso di un anno sono sicuramente più numerosi delle persone fisiche riconducibili al singolo permesso “attivo”, in quanto come si sa questo permesso di soggiorno è rilasciato per tre mesi, rinnovabili per altri tre (dopodiché al richiedente viene rilasciato un nuovo permesso, di sei mesi, per “richiesta asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa”).

Quanto agli altri permessi (“asilo”, “protezione sussidiaria”, “protezione umanitaria”), meno soggetti ai rinnovi, il problema è di diverso tipo: potrebbe accadere, infatti, che un permesso di protezione sussidiaria o per asilo del 2009 corrisponda, nella statistica del 2008, ad un permesso per “richiesta asilo”: dunque, anche in questo caso, la singola persona si troverebbe a comparire due volte. Data la grande – e spesso imposta – mobilità della popolazione rifugiata, quest'ipotesi va verosimilmente circoscritta ad un numero non elevatissimo di persone.

Comunque, con riferimento ai territori indicati sopra, un rischio-moltiplicazione effettivamente esiste e va rimarcato.

Nel leggere lo specchietto “ufficiale” delle presenze, vanno poi considerati altri aspetti, che portano invece ad un'inevitabile imprecisione per difetto dei dati forniti dalle Questure.

A parte il caso più eclatante, quello di Modena, in cui il dato è stato fornito “incompleto”, senza spiegazioni<sup>1</sup>, vanno sempre ricordate altre caratteristiche comuni a tutti i territori:

1. l'impossibilità per la Questura di conoscere i dati di coloro che, pur vivendo e lavorando sul territorio di competenza, hanno un permesso di soggiorno emesso da una Questura di un'altra regione (generalmente del Sud);
2. l'impossibilità per le Questure di conoscere il numero di coloro che sostano per un periodo più o meno breve sul territorio di competenza prima di spostarsi altrove, alla ricerca di forme di accoglienza (es.: connazionali in altre città di Italia o all'estero);
3. i minori di anni 14 accompagnati sono iscritti sul permesso di soggiorno dei genitori, quindi non rientrano nelle statistiche.

Non va poi del tutto lasciata da parte la possibilità che alcuni potenziali richiedenti protezione internazionale non avanzino la richiesta per paura di finire in un Centro di Identificazione ed

---

<sup>1</sup> Questa mancanza è particolarmente importante da un punto di vista numerico, se si considera che Modena era stato nel 2006 e nel 2007 il territorio con le presenze più alte di popolazione rifugiata in tutta l'Emilia-Romagna e, stando ai dati degli sportelli (V. cap. Modena), certo non si può ritenere che la tendenza sia molto cambiata nel corso del 2008.



Espulsione (ad esempio perché già destinatari di un provvedimento di espulsione o respingimento, ex art.21, co. 1, lett. c del d. lgs. 25/2008, come modificato dal d.lgs. 159 del 3 ottobre 2008).

Circondandolo di tutte queste avvertenze e senza procedere a commenti che sarebbero forse troppo avventati, riportiamo il dato di **2802 persone ufficialmente registrate** alle Questure dell'Emilia-Romagna alla fine del 2008, ovvero 206 (7.9%) in più rispetto al 2007.

Come sempre, procederemo più avanti a confrontare il dato delle Questure con quelli degli sportelli di Enti Locali, organizzazioni sindacali ed associazioni, al fine di giungere, ragionando sui numeri a disposizione e sulle osservazioni raccolte nel corso della ricerca, ad una stima più vicina alla realtà circa la presenza di popolazione rifugiata in Emilia-Romagna.

## L'Emilia-Romagna e lo SPRAR

La tabella delle accoglienze all'interno dei progetti SPRAR di quest'anno (Fig. 4) risente inevitabilmente dell'approccio nazionale che ha caratterizzato il 2008.

Secondo i dati forniti al progetto regionale dal Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati<sup>2</sup>, nel corso del 2008 sono state **444 le persone accolte** nei 7 progetti attivi all'interno della regione Emilia-Romagna.

### Posti finanziati e beneficiari accolti nel 2008 in Emilia-Romagna

Figura 4: Posti finanziati e beneficiari accolti nel 2008 in Emilia-Romagna

PROGETTO	POSTI FINANZIATI	BENEFICIARI ACCOLTI
BOLOGNA	40	87
BOLOGNA STR. ORD.*	12	12
FERRARA	20	32
FERRARA STR. ORD.*	10	12
FIDENZA	25	50
FIDENZA STR. ORD.*	3	3
FIDENZA STR. VULN.**	2	2
FORLI'	20	31
MODENA	45	94
PARMA	20	41
RAVENNA	45	80
<b>TOTALE</b>	<b>242</b>	<b>444</b>

\* accoglienza straordinaria categorie ordinarie

\*\* accoglienza straordinaria categoria vulnerabili

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR 2009

I posti finanziati ordinariamente nel 2008 sono stati 215, cui si aggiungono 27 posti “straordinari”, per un totale di 242 posti finanziati in regione nel corso dell'anno. Rispetto al 2007, l'incremento è stato del 18%. Scorporando tuttavia dal totale gli ampliamenti straordinari, i 215 posti finanziati in via ordinaria erano il 4.8% in più rispetto all'anno precedente

Addirittura, se si prende come termine di paragone il 2005 – primo anno di riferimento del monitoraggio del progetto “Emilia-Romagna terra d'asilo” – si osserva come i posti ordinariamente finanziati siano diminuiti.

Infatti, erano stati allora 221, distribuiti su 6 progetti di accoglienza (Ferrara entrò nello SPRAR l'anno successivo).

Questo, unito al forte incremento delle presenze riscontrate sul territorio emiliano-romagnolo dalla stima del progetto regionale (1200 circa nel monitoraggio 2006, 3300 nel monitoraggio 2008, circa 4100 oggi<sup>3</sup>), rappresenta senza dubbio ad oggi **la più forte criticità sul territorio**.

<sup>2</sup> Il Servizio Centrale dello SPRAR ha formalizzato una collaborazione con il progetto regionale “Emilia-Romagna terra d'asilo”. La collaborazione prevede, oltre allo scambio di dati, anche l'organizzazione congiunta di iniziative di formazione per operatori e di sensibilizzazione rivolta alla cittadinanza ed agli amministratori.

<sup>3</sup> V. sopra, *Quadro regionale*

## Beneficiari accolti per tipo di permesso di soggiorno nel 2008 in Emilia-Romagna

Figura 5: Totale beneficiari accolti per tipo di permesso di soggiorno nel 2008 in Emilia-Romagna

Progetto	Posti finanziati	Beneficiari accolti	Cedolino	Diniego	Ricorrente	P.U.*	R.A.	Rifugiato
Bologna	40	87	7	1	4	44	16	15
Bologna Str.	12	12	0	0	0	3	8	1
Ferrara	20	32	2	0	1	14	13	2
Ferrara Str. Ord.	10	12	3	0	0	8	0	1
Fidenza	25	50	11	0	0	18	2	19
Fidenza Str. Ord.	3	3	0	0	0	3	0	0
Fidenza Str. Vuln.	2	0	0	0	0	1	0	1
Forlì	20	31	4	0	0	6	10	11
Modena	45	94	24	0	0	42	6	22
Parma	20	41	12	1	4	16	5	3
Ravenna	45	80	10	0	0	26	17	27
<b>TOTALE</b>	<b>242</b>	<b>444</b>	<b>73</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>181</b>	<b>77</b>	<b>102</b>
<b>%</b>			<b>16.4%</b>	<b>0.4%</b>	<b>2%</b>	<b>40.8%</b>	<b>17.3%</b>	<b>23%</b>

\* La statistica del Servizio Centrale menziona la sola "protezione umanitaria"; tuttavia, all'interno vanno ricompresi anche i titolari di protezione sussidiaria

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR 2009

Da un'analisi delle tipologie dei permessi di soggiorno dei beneficiari, emerge come anche nel 2008 la (netta) maggioranza relativa sia rappresentata dai titolari di protezione umanitaria (e sussidiaria), seguiti dai rifugiati. Questo dato è assolutamente in linea con il quadro nazionale e riflette quanto si diceva sopra<sup>4</sup> sul ruolo di "seconda accoglienza" dello SPRAR.

Il fatto che nei progetti SPRAR siano accolti sempre meno richiedenti protezione fa sì che la tutela durante la fase innegabilmente più delicata (ovvero la preparazione della storia prima dell'audizione in Commissione) sia caricata sulle spalle dello stesso richiedente ovvero, nel migliore dei casi, di un ente gestore di un centro "governativo".

Se si sommano i titolari di protezione umanitaria ai titolari di permesso di soggiorno per asilo, la percentuale dei titolari di una protezione inseriti nei progetti SPRAR attivi in Emilia-Romagna arriva quasi al 64% del totale, mentre nel 2007 erano il 59.2%.

I richiedenti protezione internazionale accolti nei progetti emiliano-romagnoli calano di più di sei punti percentuali (nel 2007 erano il 23.93%).

<sup>4</sup> V. Quadro nazionale

## Totale beneficiari accolti per nazionalità e genere nel 2008 in Emilia-Romagna

Figura 6: Totale beneficiari accolti per nazionalità e genere nel 2008 in Emilia-Romagna

Nazionalità	TOT.	Uomini	Donne	Minori	Uomini magg.	Donne magg.	Uomini minor.	Donne minor.
Eritrea	61	50	11	4	48	9	2	2
Afghanistan	42	42	0	3	39	0	3	0
Costa d'Avorio	38	32	6	0	32	6	0	0
Iran	29	26	3	2	24	3	2	0
Nigeria	29	26	3	0	26	3	0	0
Iraq	25	24	1	5	19	1	5	0
Etiopia	23	21	2	1	21	1	0	1
Kosovo	22	13	9	10	7	5	6	4
Turchia	22	18	4	3	16	3	2	1
Sudan	21	21	0	0	21	0	0	0
Somalia	19	16	3	0	16	3	0	0
Camerun	17	16	1	0	16	1	0	0
Rep. Dem. Congo	12	5	7	1	5	6	0	1
Togo	11	9	2	1	9	1	0	1
Pakistan	10	9	1	1	8	1	1	0
Armenia	7	6	1	1	5	1	1	0
Ghana	6	6	0	0	6	0	0	0
Libano	6	4	2	2	3	1	1	1
Guinea	5	4	1	0	4	1	0	0
Siria	5	3	2	2	2	1	1	1
Bangladesh	4	3	1	1	2	1	1	0
Benin	4	3	1	0	3	1	0	0
Sierra-Leone	4	2	2	0	2	2	0	0
Serbia-Montenegro	3	2	1	1	1	1	1	0
Angola	2	2	0	0	2	0	0	0
Azerbaijan	2	0	2	1	0	1	0	1
Mali	2	2	0	0	2	0	0	0
Palestina	2	1	1	1	0	1	1	0

Bosnia	1	0	1	0	0	1	0	0
Burkina Faso	1	1	0	0	1	0	0	0
Ciad	1	1	0	0	1	0	0	0
Gambia	1	1	0	0	1	0	0	0
Guinea Bissau	1	1	0	0	1	0	0	0
India	1	1	0	0	1	0	0	0
Libia	1	1	0	0	1	0	0	0
Macedonia	1	1	0	0	1	0	0	0
Sri Lanka	1	1	0	0	1	0	0	0
Uganda	1	0	1	0	0	1	0	0
Zimbabwe	1	1	0	0	1	0	0	0
TOTALE	444	375	69	40	348	56	27	13

**Fonte:** Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR 2009

Per quanto riguarda i beneficiari dei progetti di accoglienza dell'Emilia-Romagna, la nazionalità prevalente (tutto sommato in linea con i dati delle provenienze dei beneficiari SPRAR in Italia<sup>5</sup>), si conferma ancora essere l'Eritrea (13.7% del totale degli accolti, in calo comunque rispetto al 2007, quando la percentuale degli eritrei sul totale degli accolti nei progetti SPRAR dell'Emilia-Romagna era vicina al 20%).

Non si notano, in generale, grandi cambiamenti quanto alle nazionalità: tra le prime sette rappresentate, l'unica variazione riguarda la presenza di Iraq ed Etiopia al posto di Turchia e Kosovo.

In totale, i beneficiari di progetti SPRAR in Emilia-Romagna nel 2008 provengono da 39 Stati.

Quanto al genere, come già l'anno scorso – e con una percentuale anche parecchio più elevata rispetto al dato nazionale<sup>6</sup> - si conferma una presenza preponderante di uomini adulti (ben l'84.45% del totale, leggermente in crescita in confronto all'82.37% del 2007 ed all'80% del 2006), rispetto alle donne (15.54%, in ulteriore calo rispetto al 17.63% del 2007 ed al 19.77% del 2006).

Pressoché costanti le presenze di minori di 18 anni (9%; erano l'8.56% nel 2007 ed il 12.81% nell'anno precedente).

### **Totale beneficiari accolti per nazionalità e pds nel 2008 in Emilia-Romagna**

**Figura 7:** Totale beneficiari accolti per nazionalità e pds nel 2008 in Emilia-Romagna

Nazionalità	TOT.	Cedolino	Diniego	Ricorso	P.U.	R.A.	RIF.
Eritrea	61	3	0	0	48	1	9
Afghanistan	42	5	0	2	15	13	7
Costa d'Avorio	38	9	0	2	20	3	4

<sup>5</sup> Nell'anno 2008 le prime 5 nazionalità di provenienza dei beneficiari dello SPRAR sono state Eritrea, Afghanistan, Somalia, Nigeria, Etiopia (Servizio Centrale SPRAR, 2009, cit.)

<sup>6</sup> I beneficiari dello SPRAR nel 2008 sono stati uomini nel 75% dei casi, donne nel restante 25% (Servizio Centrale SPRAR, 2009, cit.)

Iran	29	3	0	0	9	5	12
Nigeria	29	8	0	1	2	17	1
Iraq	25	3	0	0	5	3	14
Etiopia	23	8	0	0	6	1	8
Kossovo	22	0	0	0	19	3	0
Turchia	22	8	0	0	3	10	1
Sudan	21	3	0	0	9	1	8
Somalia	19	1	0	0	14	1	3
Camerun	17	2	1	1	6	3	4
Rep. Dem. Congo	12	3	0	0	3	0	6
Togo	11	2	0	0	1	1	7
Pakistan	10	1	1	0	5	1	2
Armenia	7	4	0	0	2	1	0
Ghana	6	1	0	0	2	1	2
Libano	6	4	0	0	1	0	1
Guinea	5	2	0	0	2	0	1
Siria	5	0	0	0	0	0	5
Bangladesh	4	0	0	1	1	2	0
Benin	4	0	0	0	1	1	2
Sierra-Leone	4	0	0	1	0	3	0
Serbia-Montenegro	3	0	0	0	0	0	3
Angola	2	1	0	0	0	1	0
Azerbaijan	2	0	0	0	2	0	0
Mali	2	1	0	1	0	0	0
Palestina	2	0	0	0	0	2	0
Bosnia	1	0	0	0	1	0	0
Burkina Faso	1	0	0	0	1	0	0
Ciad	1	0	0	0	0	0	1
Gambia	1	0	0	0	1	0	0
Guinea Bissau	1	1	0	0	0	0	0
India	1	0	0	0	0	0	1
Libia	1	0	0	0	0	1	0
Macedonia	1	0	0	0	0	1	0
Sri Lanka	1	0	0	0	1	0	0
Uganda	1	0	0	0	0	1	0

Zimbabwe	1	0	0	0	1	0	0
TOTALE	444	73	2	9	181	77	102

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR 2009

Dalla statistica riportata nella tabella sopra – prendendo in considerazione solo quelle nazionalità che raggiungono un totale statisticamente “significativo” – possiamo ricavare alcuni spunti: si conferma ad esempio l'elevatissima percentuale di eritrei in possesso di permesso di soggiorno per protezione umanitaria (o sussidiaria): ben il 78% degli accolti provenienti da quel Paese al momento dell'ingresso in un progetto SPRAR.

Stesso discorso, pur su cifre totali più contenute, può farsi per i kossovari (86%) ed i somali (74%). Viceversa, la più alta percentuale di rifugiati sul totale degli accolti è riconducibile ai togolesi (63%), seguiti dagli iracheni (56%) e dagli iraniani (41%). I nigeriani erano invece, nel 58% dei casi, ancora richiedenti asilo.

### Totale beneficiari usciti per motivazione nel 2008

Figura 8: Totale beneficiari usciti per motivazione nel 2008

Progetto	Totale usciti	Abbandono	Allontanamento	Scadenza termini	Integrazione	Rimpatrio
<b>BOLOGNA</b>	48	3	2	16	26	1
<b>BOLOGNA Str. Ord.</b>	0	0	0	0	0	0
<b>FERRARA</b>	17	1	0	4	12	0
<b>FERRARA Str. Ord.</b>	2	2	0	0	0	0
<b>FIDENZA</b>	26	3	0	4	19	0
<b>FIDENZA Str. Ord.</b>	0	0	0	0	0	0
<b>FIDENZA Str. Vuln.</b>	0	0	0	0	0	0
<b>FORLI'</b>	13	2	0	2	8	1
<b>MODENA</b>	50	3	0	6	40	1
<b>PARMA</b>	16	1	0	3	12	0
<b>RAVENNA</b>	31	8	2	5	16	0
<b>TOTALE</b>	203	23	4	40	133	3
<b>Percentuale</b>	<b>100%</b>	<b>11.33%</b>	<b>1.98%</b>	<b>19.71%</b>	<b>65.51%</b>	<b>1.47%</b>

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR 2009

Il dato sui motivi delle dimissioni dai progetti SPRAR va sicuramente analizzato con cautela. Tuttavia, pur sottolineando la difficoltà di racchiudere all'interno di una griglia predefinita la molteplicità di sfumature che inevitabilmente si nascondono dietro a schematiche definizioni<sup>7</sup>, va

<sup>7</sup> È evidente che non è mai facile racchiudere la fine di un percorso (di solito della durata di 6 mesi/1 anno) di riconquista dell'autonomia da parte di un individuo o di una famiglia all'interno di categorie come “integrazione”, “abbandono”, etc.. Questo è ancor più vero se si considera la condizione particolarmente drammatica che alcuni rifugiati si lasciano alle spalle, lo strazio dell'abbandono – non voluto, ma spesso definitivo – della propria terra e dei propri cari ed il trauma che generalmente comporta il viaggio per arrivare in Europa. Se a ciò si aggiunge la situazione

sottolineato come per la prima volta il dato sulle persone uscite dai progetti per “integrazione” sia in calo rispetto all'anno precedente. Infatti, a fronte del 65.51% del 2008, nel 2007 il dato era del 75.32%, in crescita rispetto al 67.53% del 2006.

Questo dato, pur ancora molto elevato rispetto alla media nazionale<sup>8</sup>, è un segnale della maggiore difficoltà incontrata nel corso del 2008 dai progetti dell'Emilia-Romagna nell'accompagnare i propri beneficiari verso la riconquista dell'autonomia. Ciò ovviamente nulla toglie alla bontà ed efficacia del sistema di accoglienza SPRAR, considerato anche il periodo di generale difficoltà di tutto il mondo del lavoro.

Tuttavia, il fatto che questa percentuale sia in calo deve necessariamente spingere ad interrogarsi sulla capacità attuale delle politiche – anche locali – di integrazione, in campo lavorativo, sanitario, di accesso all'alloggio ed ai servizi, ed a porsi il problema, eventualmente, di aggiornarle alle mutate circostanze e necessità.

### **Lontani dalla violenza**

Pur essendo il presente monitoraggio relativo all'anno 2008, pare opportuno, prima di procedere all'analisi della situazione provincia per provincia, sottolineare che, nel mese di giugno 2009 è stato approvato all'interno del bando FER (Fondo Europeo per i Rifugiati) il progetto “**Lontani dalla violenza**” – Progetto di costituzione di una rete a livello nazionale fra Enti Locali titolari di progetti SPRAR, Enti ed associazioni di tutela, **per la realizzazione e condivisione di servizi territoriali per la presa in carico integrata delle persone vittime di tortura.**

Capofila a livello nazionale è CIAC Onlus di Parma.

Nei prossimi mesi saranno raccolti e diffusi i risultati di questo importante progetto.

---

certo non facile del mercato del lavoro, si comprende agevolmente come, prima di parlare davvero di “integrazione” o “inserimento nel territorio”, occorra quanto meno un lasso di tempo di diversi anni. Per non parlare poi – non è questa la sede – della correttezza o meno dell'utilizzo di questi termini un po' burocratici che, per quanto utili alla compilazione di statistiche ed alla valutazione tecnica di un progetto, lasciano un po' il tempo che trovano se si osserva la complessità del fenomeno con più concretezza ed aderenza alla realtà.

<sup>8</sup>La percentuale delle persone uscite dai progetti SPRAR per “integrazione” a livello italiano è stata nel 2008 del 47.51% (Fonte: Servizio Centrale SPRAR)



# LO SPRAR E ALTRO. Uno sguardo regionale, provincia per provincia

## PIACENZA

### I numeri ufficiali

Figura 9: Permessi di soggiorno al 31/12/2008

Tipologia di permesso di soggiorno	TOTALE	UOMINI	DONNE
Richiesta asilo	2	2	0
Richiesta asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa	4	3	1
Protezione Sussidiaria	88	82	6
Motivi umanitari	43	35	8
Rifugiati	22	17	5
Convenzione Dublino	0	/	/
TOTALE	159	140	19

Fonte: Questura di Piacenza, 2009

La Questura di Piacenza ha inviato al progetto regionale i dati richiesti, specificando altresì che “non sono presenti stranieri minorenni nelle tipologie di soggiorno evidenziate e che non sono stati convertiti permessi di soggiorno da *motivi umanitari* a *motivi di lavoro*”.

Analizzando la tabella riportata in Fig. 9, immediatamente l'occhio va al totale delle presenze sul territorio piacentino. Infatti, se si paragona il dato del 2008 a quello del 2007, si nota un notevole incremento: del 50% esatto. Se si va ancora più indietro nel tempo (cioè al 2006), si può addirittura vedere come a Piacenza la popolazione rifugiata “ufficialmente presente” sia aumentata di ben il 231%.

In altri termini, nel giro di appena due anni, il totale di richiedenti e titolari di protezione internazionale sul territorio piacentino è più che triplicato.

Indubbiamente stiamo ancora parlando di numeri “piccoli”, se paragonati ad altre realtà. Tuttavia, non si può tacere il fatto che Piacenza sia, in tutta la regione, il territorio dove la popolazione rifugiata ha visto l'aumento percentualmente più elevato negli ultimi anni.

Questo dato – che meno di altri richiede cautela, vista la precisione con cui la Questura di Piacenza ha sempre, nel corso degli anni, fornito i dati al progetto – spinge innanzitutto ad una duplice considerazione:

1. se è indubbio che l'esistenza di progetti di accoglienza e di una comunità di connazionali radicata sul territorio possono contribuire a fungere da “polo di attrazione” per nuovi arrivi, è tuttavia impossibile pensare che la distribuzione delle presenze non tenda nel tempo ad uniformarsi fra territori vicini ed analoghi quanto a capacità “ricettive”;
2. di conseguenza è importante che le realtà che, fino ad ora, non prevedono per la popolazione rifugiata progetti di accoglienza ed inserimento socio-lavorativo<sup>1</sup> si attivino, per farsi trovare pronte di fronte a situazioni che, se affrontate per tempo e senza ricorrere a soluzioni improvvisate e di emergenza, possono essere molto più efficacemente ed efficientemente gestite con la collaborazione dei servizi e delle professionalità del territorio, oltre che il supporto dei partner della rete regionale, già attivi da anni.

<sup>1</sup> Piacenza è l'unico territorio dell'Emilia-Romagna dove non è attivo un progetto di accoglienza SPRAR

Quanto alle tipologie di permessi di soggiorno, se il dato relativo ai richiedenti protezione (con o senza possibilità di svolgere attività lavorativa) è in lieve calo (da 7 a 6), i rifugiati passano da 16 a 22 ed i titolari di protezione da 82 a 131 (+59.8%).

Le donne rappresentano circa il 12% delle presenze.

**Figura 10:** Permessi di soggiorno al 31/12/2008, per principali nazionalità

Nazione	Numero
Eritrea	89
Jugoslavia	9
Liberia	8
Turchia	6
Kosovo	5
Nigeria	5

**Fonte:** Questura di Piacenza, 2009

Come già nel 2007, anche alla fine del 2008 la nazionalità maggiormente rappresentata è quella eritrea, con ben 89 persone, pari al 56% del totale. In 87 casi si tratta di persone titolari di protezione umanitaria o sussidiaria, in 2 casi di rifugiati.

### I dati degli sportelli

Nel 2008 si sono presentati allo *Sportello Servizio Adulti* del **Comune di Piacenza** 28 persone fra richiedenti asilo (1), rifugiati (8), titolari di protezione sussidiaria (5) e titolari di protezione umanitaria (14).

Si tratta di un aumento notevole: nel 2007 erano state 9.

Quanto alle provenienze, a far la “parte del leone” è ancora una volta l’Eritrea, con 16 presenze (5 nel 2007), seguita dall’Etiopia (6 accessi, a fronte dei 3 del 2007). Altre nazionalità decisamente meno rappresentate sono quelle somala, nigeriana, ghanese, ivoriana e sudanese.

La prevalenza numerica maschile è piuttosto marcata (circa l’82%, 23 su 28) e la fascia d’età nettamente più rappresentata (78.6%) è quella dai 18 ai 35 anni.

Le richieste principali avanzate agli operatori sono quelle relative all’alloggio, necessità alla quale è stato possibile trovare una risposta nel 32% dei casi in una maniera non temporanea (comunità di prima accoglienza); per gli altri, è stato reperito un alloggio temporaneo, oppure sono stati inseriti in una lista d’attesa per l’ingresso in un dormitorio.

Nel 2007 erano state 6 su 9 le persone accolte nei centri cittadini.

Lo sportello della **CGIL** riceve richieste di supporto nel rinnovo del permesso di soggiorno da parte soprattutto di titolari di protezione sussidiaria e – in misura minore – rifugiati. Nessun richiedente asilo si presenta allo sportello, dato questo che pare confermare quanto già emerge dai dati della Questura di Piacenza e del Servizio Adulti del Comune.

Le nazionalità prevalenti fra coloro che si rivolgono alla CGIL sono quella eritrea, quella somala e quella sudanese.

Pur non riuscendo ad estrapolare dei dati precisi, gli operatori ci segnalano tuttavia che, al di là delle presenze registrate, almeno una decina di persone sono presenti sul territorio pur avendo permessi di soggiorno emessi da Questure di altre città (generalmente del Sud Italia).

***Principali problematiche riscontrate dagli operatori:***

- mancanza di progetti di accoglienza
- possibilità di fornire poche risposte alla popolazione rifugiata, soprattutto nella prima fase, quella dell'accoglienza e della preparazione della storia personale da portare in Commissione

## PARMA

### I numeri ufficiali

**Figura 11:** Permessi di soggiorno al 31/12/2008

Tipologia di permesso di soggiorno	TOTALE	UOMINI	DONNE
Richiesta asilo	82	60	22
Richiesta asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa	29	25	4
Protezione Sussidiaria	111	98	13
Motivi umanitari	110	88	22
Rifugiati	37	30	7
Convenzione Dublino	7	7	0
TOTALE	376	308	68

**Fonte:** Questura di Parma, 2009

Il dato di Parma, che ci è stato fornito completo dalla Questura, è sostanzialmente stabile rispetto al 2007. Anzi, sul territorio parmense si registra un lieve calo delle presenze “ufficiali”. Se l'anno scorso, infatti, la Questura ci aveva fornito un dato totale di 381 persone, alla fine del 2008 siamo scesi a 376.

Non si tratta di un dato uniforme: mentre i richiedenti protezione calano vistosamente (-42.8%), i rifugiati aumentano del 23.3% ed i titolari di protezione del 47.3%.

Le donne rappresentano il 18% del totale.

**Figura 12:** Permessi di soggiorno al 31/12/2008, per principali nazionalità

Nazione	Numero
Costa d'Avorio	93
Etiopia	51
Eritrea	39
Sudan	33
Nigeria	20
Liberia	18

**Fonte:** Questura di Parma, 2009

In linea con lo scorso anno, le nazionalità ivoriana, etiopica ed eritrea sono tra le più rappresentate. In vistoso calo la presenza di nigeriani, “scivolati” dal primo al quinto posto.

## I dati degli sportelli

Anche nell'anno 2008, sulla base del rinnovo del Protocollo d'Intesa siglato nel 2007 con l'Assessorato alle Politiche Sociali della Provincia di Parma, **CIAC Onlus** ha messo a disposizione di 46 Comuni della Provincia di Parma il "Punto provinciale Asilo", che ha realizzato interventi di informazione, orientamento, consulenza e supporto in favore della popolazione rifugiata, con particolare attenzione a quanti sono esclusi dai programmi di accoglienza ed assistenza istituzionali. Nel 2008 si sono rivolte allo sportello **353** persone e, secondo gli operatori, la quasi totalità ha fatto più volte ritorno durante l'anno. Nel 70% dei casi si trattava di persone che hanno avuto il loro primo contatto con lo sportello nel 2008.

Rispetto agli scorsi anni, la crescita dell'utenza è costante (+ 10% rispetto al 2007, + 12% rispetto al 2006, +85% rispetto al 2005).

Le nazionalità prevalenti fra coloro che si sono rivolti allo sportello sono:

- \_ Eritrea (61, pari al 17% del totale)
- \_ Costa d'Avorio (56, il 16%)
- \_ Sudan (14%)
- \_ Etiopia (11%)
- \_ Nigeria (9%)

Rispetto ai dati rilevati da CIAC Onlus nel 2007, si registra un notevole incremento di cittadini eritrei (+41.9%), nigeriani (+128%), guineani (+200%), somali (+200%), afgani (passati da nessun accesso a 12 accessi nel 2008). Al contrario, calano le presenze allo sportello di sudanesi (da 74 a 51), ivoriani (da 61 a 56) ed etiopi (da 46 a 40).

Rispetto al genere, le presenze maschili sono preponderanti. Appena 35 (il 10% del totale) gli accessi da parte di donne. In realtà, la percentuale di donne cresce considerevolmente per quanto riguarda i "nuovi arrivi": l'80% di loro ha infatti contattato lo sportello per la prima volta nel 2008 (contro ad un 68% degli uomini).

Nel 40% dei casi (era il 44% nel 2007) si trattava di titolari di protezione umanitaria, nel 20% (erano il 17% nel 2007) di potenziali richiedenti asilo<sup>2</sup> e, nell'11% dei casi, di richiedenti asilo con domanda già presentata in una Questura.

I rifugiati che si sono rivolti allo sportello sono stati 44 (il 12%, in diminuzione di tre punti rispetto al 15% del 2007), mentre la nuova tipologia di soggiorno, quella per protezione sussidiaria, ha contato 28 accessi (pari all'8% del totale).

Altri accessi allo sportello: 22 destinatari di provvedimento di diniego e 4 titolari di soggiorno ai sensi della Convenzione di Dublino.

La **Caritas di Parma** gestisce un dormitorio femminile per 7 donne e, in convenzione con il Comune di Parma, altri due dormitori: uno maschile da 24 posti ed uno femminile da 14. Durante i mesi invernali viene aperto un ulteriore dormitorio di emergenza per uomini. All'interno di quest'ultima struttura, in particolare, gli operatori della Caritas segnalano che la presenza di popolazione rifugiata è sempre stata intorno alle 15 unità.

---

<sup>2</sup> Dalla "Relazione attività anno 2008", a cura di CIAC Onlus "*Persone presenti sul territorio provinciale che, nell'intenzione di richiedere lo status di protezione internazionale, hanno chiesto informazione e sostegno nelle varie fasi dell'iter di riconoscimento*"

Gli operatori della Caritas di Parma, pur non potendo estrapolare i dati precisi relativi al 2008, segnalano che la maggior parte delle presenze allo sportello sono state di uomini, titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari. Si trattava soprattutto di cittadini eritrei, afgani, sudanesi, etiopi in uscita dai Centri di Accoglienza del Sud e con una conoscenza minima dell'italiano, il che rallenta di molto il percorso di inserimento lavorativo, benché il loro titolo di soggiorno sia abilitante al lavoro. Si tratta di uomini molto giovani (dai 20 ai 30 anni) e in generale privi di formazione.

Agli sportelli del **Comune di Parma**, nel corso del 2008, si sono presentate 210 persone. In 153 casi si è proceduto ad una presa in carico dell'utente, mentre 57 sono state le "semplici" consulenze. Nel 2007 gli accessi allo sportello erano stati 161.

Delle 153 persone prese in carico, la maggioranza (102) erano giovani di età inferiore ai 30 anni, di cui 6 i minori. Solo 4 gli over 45. Fra le nazionalità prevalenti emerge nettamente la Costa d'Avorio, luogo di origine di ben 79 persone su 153. Le altre provenivano soprattutto dalla Nigeria (19) o dall'Afghanistan (9).

Le richieste principalmente avanzate dagli utenti sono state:

- Orientamento procedura domanda di protezione internazionale
- Orientamento a servizi sanitari
- Orientamento a servizi sociali
- Orientamento al lavoro e corsi di formazione professionale
- Orientamento legale per presentazione riesame-ricorso
- Mediazione culturale
- Orientamento per corsi di lingua

Gli operatori segnalano inoltre che il numero di persone è cresciuto notevolmente negli ultimi mesi (e anni), così come è aumentato il numero di persone per cui si è richiesta certificazione come vittime di tortura. Sono in aumento sul territorio le persone transitate in un CARA così come quelle totalmente escluse dal circuito dell'accoglienza SPRAR

Poiché i tempi della Questura per procedere alla verbalizzazione della domanda di protezione internazionale si aggirano intorno agli 8-10 mesi, è in conseguente aumento anche il numero delle persone che, durante questa attesa, non possono accedere al servizio sanitario nazionale se non tramite un codice STP.

Gli operatori segnalano inoltre un incremento del numero dei dinieghi della domanda di protezione internazionale, soprattutto verso richiedenti originari di Costa d'Avorio e Camerun.

In totale, attualmente (ottobre 2009), il Comune di Parma ospita 67 persone fra progetto SPRAR e altre soluzioni (dormitori, progetti per l'accesso all'alloggio,..)

Alla **Caritas di Fidenza** si sono rivolte, nel corso del 2008, 118 persone (+ 127% rispetto al 2007). Di queste, la netta maggioranza proveniva dal Corno d'Africa, in particolare da Etiopia (57 persone) ed Eritrea (35).

Nel primo semestre del 2009, le persone che si erano rivolte allo sportello erano già 69, con un trend dunque in ulteriore crescita.

## **I progetti SPRAR**

Sul territorio di Parma sono attivi due progetti SPRAR, quello con capofila il Comune di

Fidenza e quello del Comune di Parma.

### PROGETTO DI FIDENZA

Il progetto SPRAR di cui è capofila il Comune di Fidenza è promosso e sostenuto da 27 Comuni della Provincia di Parma. La gestione è affidata a *CIAC Onlus*, che ricopre un ruolo decisivo anche nella fase di programmazione.

Una delle peculiarità del progetto è costituita dalla sua attuazione in piccoli centri della provincia. Le diverse strutture di accoglienza – che offrono ospitalità a 25 persone, ampliate nel corso del 2008 fino a 30 grazie a risorse straordinarie – sono infatti suddivise fra i territori di 7 Comuni. Questo, da un lato, permette di dare vita ad un'accoglienza più “a misura d'uomo” rispetto ai grandi centri collettivi; dall'altro rende comprensibilmente più impegnativo e gravoso il coordinamento ed il collegamento con il capoluogo di provincia e con le sedi istituzionali.

**Figura 13:** Totale beneficiari per tipo di permesso di soggiorno progetto SPRAR di Fidenza, 2008

<b>Tipo di permesso di soggiorno</b>	<b>Numero</b>
Cedolino	11
Diniago	0
Pendente ricorso	0
Richiedente asilo	2
Protezione Umanitaria/Sussidiaria	21
Rifugiato	19
<b>TOTALE</b>	<b>53</b>

**Fonte:** Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR

I beneficiari sono stati per il 2008 in prevalenza titolari di protezione umanitaria e rifugiati, in linea con il dato del 2007. In crescita – anche per il parziale ampliamento dei posti – il dato totale dei beneficiari accolti, che passano dai 44 del 2007 ai 53 del 2008 (+ 20.5%)

**Figura 14:** Motivi delle dimissioni dal progetto SPRAR di Fidenza, 2008

<b>Motivo dimissioni</b>	<b>Numero</b>
Abbandono	3
Allontanamento	0
Scadenza termini	4
Integrazione	19
Rimpatrio	0
<b>TOTALE</b>	<b>26</b>

**Fonte:** Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR

Sempre alta, seppur in calo rispetto allo scorso anno (quando era stata addirittura del 100%), la percentuale di persone uscite dal progetto per “integrazione”, pari al 73.1% del totale.

## PROGETTO DI PARMA

Il progetto di protezione per richiedenti asilo e rifugiati del Comune di Parma - affidato in gestione alla *Cooperativa "L'Orizzonte"* - è finanziato dal FNPSA per 20 posti, ai quali il Comune di Parma ne aggiunge altri quattro, portando così il totale dei posti da progetto a 24.

**Figura 15:** Totale beneficiari per tipo di permesso di soggiorno progetto SPRAR di Parma, 2008

<b>Tipo di permesso di soggiorno</b>	<b>Numero</b>
Cedolino	12
Diniago	1
Pendente ricorso	4
Richiedente asilo	5
Protezione Umanitaria/Sussidiaria	16
Rifugiato	3
<b>TOTALE</b>	<b>41</b>

**Fonte:** Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR

Così come nel 2007, la maggior parte dei beneficiari del progetto di Parma nel 2008 erano al momento dell'ingresso titolari di protezione umanitaria (o sussidiaria). In leggera crescita anche il numero totale degli accolti (41 da 39).

Fra le nazionalità prevalenti, 15 sono stati gli ivoriani, 7 gli afgani, 6 i libanesi, 5 i kossovari.

**Figura 16:** Motivi delle dimissioni dal progetto SPRAR di Parma, 2008

<b>Motivo dimissioni</b>	<b>Numero</b>
Abbandono	1
Allontanamento	1
Scadenza termini	0
Integrazione	14
Trasferimento in un altro progetto	1
<b>TOTALE</b>	<b>17</b>

**Fonte:** Comune di Parma

Sicuramente elevata rispetto alla media regionale è la percentuale di persone uscite dal progetto SPRAR di Parma per "integrazione" (pari all'82% del totale).



#### Altre accoglienze

Pur essendo il presente lavoro di monitoraggio relativo all'anno 2008, ci sembra doveroso citare due importanti progetti avviatisi nel corso del 2009.

A giugno ha preso il via un progetto promosso dall'*Associazione Pace e Solidarietà*, storica associazione di Parma che negli anni '90 aveva accolto i disertori della ex-Jugoslavia, e da altre realtà associative cittadine, fra cui CIAC, Mondinsieme, Forum Solidarietà. Si tratta di un appartamento sito in provincia (Basilicanova) e destinato all'accoglienza di un piccolo numero di donne rifugiate, finanziato grazie ad un vecchio bando promosso dal Ministero della solidarietà sociale e a diverse iniziative di autofinanziamento.

Va inoltre ricordato che *CIAC Onlus* è capofila del già citato progetto "Lontani dalla violenza" – Progetto di costituzione di una rete a livello nazionale fra Enti Locali titolari di progetti SPRAR, Enti ed associazioni di tutela, per la realizzazione e condivisione di servizi territoriali per la presa in carico integrata delle persone vittime di tortura.

Purtroppo, in conclusione, va detto che nonostante la presenza di due progetti SPRAR sul territorio provinciale e nonostante le ulteriori iniziative delle istituzioni e dell'associazionismo, non tutte le persone presenti a Parma riescono ad avere accesso all'accoglienza. Spesso infatti non si riesce a fare fronte alla presenza e all'arrivo di popolazione rifugiata in città e non sono mancate, nel corso dell'anno, segnalazioni di rifugiati costretti a dormire all'aperto per carenza di strutture.

In alcuni casi, come è apparso sulla stampa locale, alcuni rifugiati sono stati poi multati per questo motivo.

Dopo la chiusura nel mese di agosto 2009 del centro di accoglienza "Cornocchio", aperto 5 mesi prima per dare accoglienza ad alcuni rifugiati (8-9) provenienti soprattutto dall'Afghanistan, alcune persone hanno dormito le notti successive in un piazzale della città, prima di trovare accoglienza in diversi progetti SPRAR.

In ottobre 2009, al momento della conclusione del presente rapporto, non mancavano purtroppo segnalazioni di persone costrette a dormire in canoniche o addirittura in tende improvvisate.

#### ***Principali problematiche riscontrate dagli operatori:***

- scarsità dei posti per l'accoglienza, soprattutto in occasione della chiusura – ancorché programmata – dei dormitori
- prassi della Questura: lunghi tempi di attesa (fino a 8-10 mesi) per avviare la procedura di riconoscimento della protezione; mancato rilascio del titolo di viaggio ad alcuni titolari di protezione sussidiaria;

## REGGIO EMILIA

### I numeri ufficiali

**Figura 17:** Permessi di soggiorno al 31/12/2008

Tipologia di permesso di soggiorno	TOTALE	UOMINI *	DONNE *
Richiesta asilo	177	/	/
Richiesta asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa	71	/	/
Protezione Sussidiaria	21	/	/
Motivi umanitari	217	/	/
Rifugiati	79	/	/
Convenzione Dublino	2	/	/
TOTALE	567	66 *	11 *

\* La Questura di Reggio Emilia ha fornito il dato della distinzione per genere solo con riferimento ai permessi per richiesta asilo rilasciati nel 2008.

**Fonte:** nostra rielaborazione su dati Questura di Reggio Emilia, 2009

La Questura di Reggio Emilia ci ha fornito solo i dati relativi ai permessi rilasciati nell'anno 2008. A seguito di ripetuti contatti e telefonate, ci è stato confermato che era impossibile ottenere il dato richiesto dalla rete regionale "Emilia-Romagna terra d'asilo", cioè quello sui permessi "attivi al 31/12/2008".

Di conseguenza, pur consci dell'inevitabile imprecisione del risultato finale, siamo costretti a sommare il dato al 31/12/2007 (che la Questura di Reggio Emilia l'anno passato era riuscita a fornirci) con quello dei permessi nuovi.

Le 567 presenze così ottenute sono un dato ovviamente impreciso e molto probabilmente l'incremento pari al 71.3% rispetto al 2007 è eccessivo.

Il dato sulla distinzione per genere è del tutto inaffidabile: esso si riferisce infatti solo ai permessi rilasciati nel 2008 e, per di più, ai soli permessi per "richiesta asilo". Lo riportiamo così come ci è stato comunicato: le donne rappresentano il 14.3%

**Figura 18:** Permessi di soggiorno al 31/12/2008, per principali nazionalità \*

Nazione	Numero
Kosovo	42
Pakistan	15
Nigeria	12

\* La Questura di Reggio Emilia ha fornito i dati suddivisi per nazionalità solo con riferimento ai richiedenti asilo il cui permesso è stato rilasciato nel corso del 2008.

**Fonte:** Questura di Reggio Emilia, 2009

Anche il dato sulle nazionalità non può essere considerato per valutazioni generali, riferendosi esclusivamente ai permessi per “richiesta asilo” rilasciati nel 2008. Ci limitiamo a riportare, per cercare di offrire un quadro più completo, che al 31 dicembre 2007 le nazionalità prevalenti erano Serbia-Montenegro, Liberia e Sri Lanka.

## **I dati degli sportelli**

Nel corso del 2008 si sono presentati allo Sportello del **Centro Informazioni Immigrati del Comune di Reggio Emilia** (gestito dalla *Cooperativa Dimora di Abramo*) 61 persone. Nel 2007 erano state 38.

L'incremento dell'afflusso allo sportello nel 2008 (pari dunque al 60.5%) è ancor più considerevole se si pensa che il dato del 2007 era già del 27.6% più alto rispetto a quello del 2006.

Gli operatori dello sportello, inoltre, ci segnalano che, nei soli primi cinque mesi del 2009, si sono presentate 34 persone, con un trend ancora a salire.

Questo incremento, oltre a dipendere da una generalizzata crescita della presenza di popolazione rifugiata, deriva probabilmente anche dal fatto che, negli ultimi mesi (ricordiamo che a Reggio Emilia è stato approvato nel gennaio 2009 un progetto SPRAR), il Comune di Reggio Emilia e la Cooperativa che gestisce lo sportello stranieri ed il progetto SPRAR cittadino hanno assunto un ruolo di importante e riconoscibile punto di riferimento per il diritto di asilo in città, facendo sì che anche la popolazione rifugiata già presente potesse contare su un'importante risorsa in più.

Dei 61 che si sono presentati nel 2008, 38 (il 62.3%) erano i titolari di protezione umanitaria, 12 (19.7%) i rifugiati, 8 (13.1%) i richiedenti asilo, 2 i titolari di protezione sussidiaria ed un ricorrente. Paragonando questi dati con quelli del 2007, emerge come la presenza sia leggermente meglio distribuita fra i diversi motivi di soggiorno: infatti, lo scorso anno, i titolari di protezione umanitaria rappresentavano quasi l'80%.

La nazionalità prevalente è quella liberiana (20 persone). Meno numerosi (9) gli ivoriani, i ghanesi (7) ed i nigeriani (6).

In due soli casi su 61 si trattava di donne.

La **CISL/ANOLF** ha visto un afflusso al suo sportello, tra gennaio 2008 e aprile 2009, di 39 richiedenti asilo, così suddivisi: 9 nei primi cinque mesi del 2008 e ben 30 (tutti nigeriani) tra settembre 2008 ed aprile 2009. Si tratta di un cospicuo incremento, dovuto – a parere degli operatori – non solo all'arrivo sul territorio reggiano di molti richiedenti asilo nigeriani, ma anche evidentemente ad un “passaparola” all'interno della comunità nigeriana che ha portato ad identificare il Servizio Asilo Politico della CISL/ANOLF come un punto di riferimento sul territorio.

Gli operatori sottolineano poi come siano numerose le domande di protezione internazionale presentate per tramite di alcuni avvocati della città, soprattutto da parte di cittadini pakistani.

La **Caritas Diocesana di Reggio Emilia** ha registrato al suo Centro d'Ascolto 38 persone, di cui 36 uomini e 2 donne. Il dato totale è quasi raddoppiato rispetto al 2007, quando erano state 20.

Delle persone presentatesi nel corso del 2008, la maggior parte proveniva dalla Liberia (8); meno numerosi i ghanesi (5), gli eritrei ed i nigeriani (4).

Tra i dati che spiccano fra quelli raccolti dal Centro d'Ascolto, la provenienza prima dell'arrivo a Reggio Emilia: in più del 50% dei casi (20 persone) si tratta del Sud Italia, ma altre 7 arrivavano dal Centro e 6 dal Nord (soprattutto dalla frontiera di Trieste).

Le richieste avanzate con più frequenza allo sportello riguardano la prima accoglienza, i beni primari ed il lavoro, oltre a sussidi di natura economica o assistenza legale.

In 16 su 38 sono stati accolti nel dormitorio della Caritas.

## **Il progetto SPRAR**

Nel corso del 2008, considerata l'importante presenza sul territorio di popolazione rifugiata priva di accoglienza, i diversi "attori" sulla scena (Comune e Provincia di Reggio Emilia, Cooperativa Dimora d'Abramo, Caritas, CISL) hanno dato vita ad incontri periodici e conseguente scambio di dati ed analisi sulla situazione. Da questa volontà locale – oltre che da un proficuo lavoro di rete regionale<sup>3</sup> – ha visto la luce il progetto SPRAR di Reggio Emilia, approvato in gennaio 2009 per un totale di 15 posti finanziati ed avviato nei mesi successivi con la gestione della Cooperativa Dimora di Abramo.

Le strutture dove ha luogo l'accoglienza sono 3 appartamenti siti in città e la Casa Albergo comunale.

### ***Principali problematiche segnalate dagli operatori:***

- il permesso di soggiorno (in mancanza di passaporto o titolo di viaggio) non è considerato documento sufficiente per ottenere la residenza
- tempi per la presentazione della domanda di protezione: a febbraio 2009 gli appuntamenti erano stati "bloccati" fino a settembre per smaltire gli arretrati
- alcune persone soffrono di evidenti problemi di disagio mentale, collegabili probabilmente alla solitudine ed all'abbandono, oltre che alle terribili condizioni del viaggio

---

<sup>3</sup> Gli operatori del futuro progetto SPRAR hanno svolto alcuni mesi di affiancamento agli operatori del vicino progetto SPRAR di Modena, attivo fin dal 2001. Altri corsi di formazione ed incontri di sensibilizzazione sono stati organizzati all'interno del progetto regionale "Emilia-Romagna terra d'asilo".

## MODENA<sup>4</sup>

### I numeri ufficiali

Figura 19: Permessi di soggiorno al 31/12/2008

Tipologia di permesso di soggiorno	TOTALE*	UOMINI **	DONNE **
Richiesta asilo	88	76	11
Richiesta asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa	/	/	/
Protezione Sussidiaria	200	192	8
Motivi umanitari	12	9	3
Rifugiati	68	55	13
Convenzione Dublino	10	8	2
TOTALE	378	340	37

\* La Questura di Modena ha fornito i dati presentati in tabella definendoli “non completi”, senza ulteriori precisazioni

\* Il dato fornito dalla Questura di Modena relativo alla distinzione per genere dei permessi per “richiesta di asilo” risulta impreciso: per questo anche la somma finale fra uomini e donne è diversa dal “Totale”

Fonte: Questura di Modena, 2009

Nonostante le nostre ripetute insistenze, i dati forniti dalla Questura di Modena ci sono stati presentati come “non completi”, senza possibilità di individuare possibili modalità di integrazione. Ciò impedisce naturalmente qualsiasi calcolo o ragionamento che avrebbe permesso di ricostruire – pur con un certo grado di imprecisione – un totale verosimile.

Per questo motivo, i dati relativi alle presenze “ufficiali” a Modena al 31/12/2008 sono incommentabili.

Nel 2007, le presenze registrate dalla Questura al 31 dicembre erano state **686**.

### I dati degli sportelli

Il **Centro d’ascolto della Caritas di Modena** non è un servizio rivolto esclusivamente alla popolazione rifugiata; l’utenza comprende sia italiani che stranieri che non hanno presentato domanda d’asilo. Il centro ha a disposizione 10 posti letto nella struttura gestita dall’associazione Porta Aperta.

Presso il Centro d’ascolto vengono distribuite le tessere per la mensa (gestita dall’associazione Porta Aperta) che di giorno è accessibile solo agli ospiti del centro, mentre la sera ne può usufruire chiunque si rivolga alla struttura. Il Centro d’ascolto prevede inoltre la distribuzione di coperte e sacchi a pelo per tutte quelle persone che non hanno accesso all’accoglienza.

La maggior parte dei richiedenti e titolari di protezione internazionale che si rivolge al Centro d’ascolto proviene dai CARA del sud; spesso arrivano direttamente a Modena, per caso, senza avere nessun tipo di contatti. Qualcuno si ferma a Roma prima di approdare nella provincia emiliana e prende la residenza nella capitale. Gli operatori segnalano che recentemente sono arrivati molti

<sup>4</sup> Il capitolo relativo a Modena – ad eccezione della prima breve parte, relativa ai dati della Questura – è stato curato da **Benedetta Bergamaschi**, laureata in Antropologia culturale ed Etnologia, all’interno di un progetto di volontariato svolto presso il Comune di Modena da Aprile a Luglio 2009

ricorrenti provenienti dai CARA del sud, un fenomeno che prima, nel 2007 e all'inizio del 2008, non era stato rilevato.

I bisogni espressi dalla popolazione rifugiata che si rivolge al Centro d'ascolto sono: accoglienza (e in mancanza di questa una coperta o un sacco a pelo), lavoro e corsi di formazione, cibo e vestiti. Se le persone hanno bisogno di informazioni di tipo legale vengono indirizzati allo Sportello del progetto Rifugiati del Comune di Modena.

Se emergono bisogni di tipo sanitario le persone sono indirizzate all'ambulatorio di Porta Aperta; gli operatori segnalano come la maggior parte dei disagi e delle patologie siano riconducibili alle condizioni di vita dei rifugiati che, soprattutto nel periodo invernale, in mancanza di accoglienza, vivono in strada.

I richiedenti e titolari di protezione internazionale che hanno ricevuto accoglienza nel dormitorio del Centro di Ascolto durante il 2008 sono circa 10, su 100 persone che si sono rivolte al centro; gli operatori segnalano che se qualcuno ha la possibilità di essere accolto nel progetto SPRAR si tende a non ospitarlo nel dormitorio. Tuttavia, nel caso in cui le persone presentino particolari fragilità psicologiche o patologie fisiche, esse vengono accolte per un breve periodo, valutato caso per caso, in attesa che sia disponibile un posto all'interno dello SPRAR.

Altre volte si ha invece una vera e propria presa in carico della persona. In questo caso, i tempi dell'accoglienza sono più flessibili rispetto a quelli dello SPRAR: può capitare infatti che le persone siano ospitate per un anno o più. Nell'accoglienza si cerca di seguire una certa progettualità: per i periodi di accoglienza più brevi si tratta di una tutela di tipo sanitario più che di un vero e proprio progetto. Negli altri casi si cerca invece di costruire un progetto insieme alle persone, indirizzandole alla scuola di italiano (al Centro Territoriale Permanente, ai corsi tenuti da volontari), alle agenzie di lavoro, oltre ad un'assistenza di tipo materiale (mensa e vestiario).

Per quanto riguarda i corsi di formazione, gli operatori segnalano un netto calo dell'offerta: molti sono a pagamento, quelli gratuiti sono pochissimi e iniziano a settembre (se una persona viene accolta in inverno non potrà frequentarli da subito, dilatando così i tempi dell'accoglienza). Inoltre, spesso, per avere accesso al corso è richiesto il diploma di scuola media: è evidente come persone in fuga da Paesi devastati dalla guerra o con strutture pubbliche al collasso ben difficilmente possano recuperare questi documenti ufficiali. In questo modo vengono esclusi dalla possibilità di seguire un corso di formazione professionale.

In generale si può osservare che, nonostante ci sia stato un aumento nell'afflusso dei richiedenti e titolari di protezione internazionale (allo sportello della Caritas si è passati dai 30 del 2007 ai 100 del 2008), la disponibilità dell'accoglienza non è aumentata, ma è rimasta invariata e i tempi di attesa per avere accesso ad un alloggio sono molti lunghi. Inoltre gli operatori della Caritas hanno segnalato che tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009 molti ex beneficiari dello SPRAR si sono recati al Centro d'Ascolto perché si trovavano in difficoltà (perdita del lavoro, della casa), mentre negli anni precedenti non era mai accaduto.

**Figura 20:** Afflusso sportello *Caritas Modena*, per nazionalità

<b>PROVENIENZA</b>	<b>NUMERO UTENTI</b>
ERITREA	19
ETIOPIA	15
NIGERIA	11
COSTA D'AVORIO	10

AFGHANISTAN	8
GHANA	7
SUDAN	5
LIBERIA	4
TOGO	4
IRAN	3
SOMALIA	3
TURCHIA	3
GUINEA	2
BURKINA FASO	1
CAMERUN	1
GAMBIA	1
PAKISTAN	1
PALESTINA	1
Non specificata	1
TOTALE	100

**Fonte:** Caritas Modena, 2009

Nel corso del 2008 si sono rivolti allo sportello della Caritas 100 tra richiedenti e titolari di protezione internazionale (10 donne e 90 uomini). Di questi, 14 avevano ottenuto l'asilo, mentre i restanti 86 si suddividono tra titolari di protezione sussidiaria, richiedenti asilo, ricorrenti e permesso per motivi umanitari. Le nazionalità prevalenti sono eritrei, etiopi e nigeriani.

L'**Associazione Porta Aperta** gestisce un dormitorio con 25 posti per soli uomini, accolti su segnalazione della Caritas o del Comune di Modena; essa ospita inoltre un ambulatorio, uno sportello degli Avvocati di Strada, offre un servizio di deposito valige e di domiciliazione della posta. Presso tale centro esiste la possibilità di lavarsi e radersi. L'associazione, inoltre, anticipa i contributi mensili ai beneficiari SPRAR ed eventuali contributi straordinari.

Il **Progetto Rifugati** del Comune di Modena ogni giovedì offre il servizio Sportello di Orientamento Legale, attivo dal 2007; esso svolge attività di orientamento sul territorio, di orientamento legale e permette agli operatori di monitorare la presenza e i movimenti della popolazione rifugiata sul territorio modenese, nell'attesa che si liberi qualche posto all'interno dei progetti di accoglienza. Lo sportello si configura come una sorta di ponte, ad esempio segnalando casi di particolare vulnerabilità agli uffici competenti, che in seguito valuteranno il caso in modo autonomo.

Gli operatori del Comune sottolineano l'efficacia del lavoro di rete tra gli uffici e le associazioni che offrono servizi e accoglienza nel territorio modenese; è possibile garantire almeno forme minime di tutela (un pasto caldo, servizi igienici) e la presa in carico della persona in casi di particolare fragilità

Nel caso in cui un minore non accompagnato si rivolga allo sportello, viene immediatamente indirizzato ai servizi sociali; le donne richiedenti o titolari di protezione internazionale vengono segnalate al Servizio Centrale in vista di un inserimento in un progetto SPRAR.

Per quanto riguarda l'accoglienza nel progetto SPRAR di Modena, i canali di accesso sono due: la segnalazione da parte del Servizio Centrale e lo Sportello di orientamento legale. Nel secondo caso si privilegiano le persone che sono stabili sul territorio modenese o in presenza di disagi socio-sanitari; ad ogni modo, la decisione su chi far entrare viene presa in *équipe*, in seguito alla valutazione di ogni singolo caso. L'attesa per aver accesso all'accoglienza è, generalmente, di 4 mesi.

**Figura 21:** Accessi allo sportello del Progetto Rifugiati del comune di Modena per permesso di soggiorno (in possesso al momento del primo accesso) ed eventuale inserimento SPRAR

Tipologia di permesso di soggiorno	Totale	Inseriti nel Progetto Sprar Modena	Inviati in altro progetto Sprar
Motivi umanitari	106	11	5
Richiesta asilo	36		
Protezione sussidiaria	35	9	
Asilo politico	34	4	
Da formalizzare richiesta asilo	29	4	1
Nessun permesso	11		
Motivi umanitari post DL 251/2007	6	3	
Attestato nominativo	4		
Casi Dublino	1		
Minore	1		
Altro	3		
<b>Totale</b>	<b>266</b>	<b>31</b>	<b>6</b>

**Fonte:** Comune di Modena, 2009

**Figura 22:** Accessi allo Sportello del Progetto Rifugiati di Modena per nazionalità

Nazionalità	Numero persone
ERITREA	45



NIGERIA	35
LIBERIA	25
ETIOPIA	23
GHANA	21
COSTA D'AVORIO	17
TOGO	12
TURCHIA	11
AFGHANISTAN	10
SOMALIA	10
PAKISTAN	7
SIERRA LEONE	6
SUDAN	6
GUINEA	5
GAMBIA	4
IRAQ	4
IRAN	3
JUGOSLAVIA	3
BURKINA FASO	2
KOSSOVO	2
CAMERUN	2
R.D. CONGO	2
ANGOLA	1
BANGLADESH	1
BURUNDI	1
CILE	1
COLOMBIA	1
CONGO	1
KENYA	1
MAROCCO	1
APOLIDE	1
NON SPECIFICATO	2
<b>TOTALE</b>	<b>266</b>

**Fonte:** Comune di Modena, 2009

Si segnala inoltre che nei primi cinque mesi del 2009 si erano già rivolte allo Sportello 150 nuove persone. Probabilmente a fine anno si registrerà dunque un aumento del numero delle persone che si rivolgono allo Sportello, dato che, durante il 2008 avevano usufruito del servizio 266 persone (mentre nel 2007 erano state 158).

Le persone che si rivolgono allo sportello esprimono diversi bisogni: la maggior parte (122 su 266, ovvero il 45,8%) si reca allo sportello in cerca di accoglienza, lamentando difficoltà nella ricerca di

un lavoro. Altre persone richiedono un orientamento di tipo legale per il rinnovo del permesso o per l'ottenimento di documenti (72 su 266); infine alcuni (59 su 266) chiedono informazioni sulla procedura di richiesta di asilo.

E' difficile quantificare il dato del numero delle persone che rimangono escluse dall'accoglienza; non tutte le persone che si recano allo sportello esprimono questo tipo di richiesta; possiamo limitarci ad osservare che nel 2008, su 122 persone in cerca di un alloggio, 27 persone sono state accolte nel progetto di Modena, 5 in altri progetti Sprar e infine 2 persone a Porta Aperta.

L'associazione **Milinda** offre un servizio di sportello rivolto a richiesti asilo e rifugiati aperto una volta alla settimana, il martedì pomeriggio; per alcune questioni strettamente legali (ad esempio i ricorrenti) vengono indirizzati allo Sportello Legale del venerdì, un servizio offerto dalla medesima associazione e rivolto a tutti gli stranieri.

Lo Sportello svolge un servizio di consulenza legale, di raccolta della storia personale e di accompagnamento in questura per la verbalizzazione della domanda di asilo. I tempi per avere un appuntamento sono molto lunghi, dai 5 ai 7 mesi. Nell'arco del 2008 sono state verbalizzate 30 domande di asilo; a dicembre 40 persone erano ancora in attesa di formalizzare la domanda.

I tempi lunghi necessari per ottenere un appuntamento in Questura creano non pochi problemi ai richiedenti asilo, che possono essere fermati dalla polizia nel periodo in cui, per ragioni certo indipendenti da loro, sono privi di documenti. In questo caso, per garantirli contro un provvedimento di espulsione, un'intesa tra Comune, Prefettura e Questura ha permesso di attribuire validità alla stampa della mail che l'operatore invia alla Questura richiedendo un appuntamento. Nonostante si tratti di una carta assolutamente informale, viene riconosciuta dalla polizia e tutela il richiedente privo di documenti.

**Figura 23:** Afflusso allo Sportello dell'Associazione Milinda per nazionalità

<b>Nazionalità</b>	<b>Numero di persone</b>
Nigeria	27
Pakistan	19
Ghana	10
Turchia	6
Kurdi (non è precisata la nazionalità)	4
Costa d'Avorio	3
Burkina Faso	3
Iran	2
Liberia	1
Burundi	1
Repubblica Centro Africana	1
Armenia	1
Colombia	1
Gambia	1
<b>Totale</b>	<b>80</b>

**Fonte:** Sportello dell'associazione Milinda. 2009

Le persone che si rivolgono allo sportello sono soprattutto nigeriani, pakistani e ghanesi, mentre gli eritrei e gli etiopi, pur presenti sul territorio, tendono a rivolgersi al Centro Stranieri del Comune.

Questa tendenza, spiegano gli operatori, dipende in gran parte dal passaparola entro le reti informali delle comunità straniere e dalle relazioni che le associazioni di una certa nazionalità, o alcuni dei loro membri, presenti da tempo sul territorio, intrattengono con una realtà piuttosto che con l'altra.

Gran parte dei richiedenti asilo che si recano allo sportello sono arrivati via mare e hanno ricevuto accoglienza nei CARA del Sud. Si sono registrati casi di persone che avevano ricevuto un diniego e intendevano presentare una seconda (e diversa) domanda a Modena, perché i tempi per il ricorso erano già scaduti, oppure per la difficoltà di trovare un avvocato del gratuito patrocinio che si assumesse la loro causa.

Ciò porta naturalmente ad interrogarsi su quale sia l'informazione fornita all'interno dei CARA (o di alcuni di essi) circa la procedura della domanda di protezione internazionale, le modalità e la tempistica del ricorso e quale sia il supporto fornito nella preparazione della storia personale.

Gli operatori segnalano poi che molti nuclei familiari – spesso con bambini – vivono a lungo in condizioni di grande indigenza, ospiti di connazionali.

Infine, anche nel caso dell'associazione Milinda, si registra un aumento dell'afflusso allo sportello: se fino al 2007 gli accessi erano in media 10-12 persone ogni martedì, dal 2008 si ha una media di circa 30 persone.

## Il progetto SPRAR

Il progetto SPRAR del Comune di Modena, gestito dalla *Cooperativa Caleidos*, ha a disposizione 45 posti destinati solamente a uomini singoli adulti.

Al momento è ospitata una sola famiglia; la scelta di non effettuare una presa in carico di nuclei familiari è stata dettata dalle esperienze pregresse e dalle possibilità che offre il territorio: i tempi necessari affinché un nucleo si renda autonomo sono infatti molto lunghi.

Durante il 2008 sono state accolte 94 persone .

**Figura 24:** Totale beneficiari per tipo di permesso di soggiorno progetto SPRAR di Modena, 2008

<b>Tipologia di permesso di soggiorno</b>	<b>Accolti</b>
Protezione umanitaria	26
Rifugiato	22
Protezione sussidiaria	15
Cedolino (in attesa di rinnovo)	15
Richiedente asilo	7
Cedolino in attesa rilascio 1° permesso	4
Attestato nominativo	2
Motivi familiari	2
Protezione umanitaria- post DLGS 251/07	1
<b>Totale</b>	<b>94</b>

**Fonte:** Comune di Modena, 2009

**Figura 25:** Totale beneficiari per nazionalità progetto SPRAR di Modena, 2008

<b>Nazionalità</b>	<b>Accolti</b>
Eritrea	27
Etiopia	15
Iran	8
Nigeria	7
Costa d'avorio	6
Iraq	4
Sudan	4
Afghanistan	3
Pakistan	3
Turchia	3
Camerun	2
Ghana	2
Somalia	2
Armenia	1
Ciad	1
Gambia	1
Guinea Bissau	1
Mali	1
Rep. Dem.Congo	1
Togo	1
Zimbabwe	1
<b>Totale</b>	<b>94</b>

**Fonte:** Comune di Modena, 2009

**Figura 26:** Motivi delle dimissioni dal progetto Sprar di Modena, 2008

<b>Motivazione</b>	<b>Numero di persone</b>	<b>Percentuali</b>
abbandono	3	6%
allontanamento	0	0%
integrazione	40	80%
dimissione per scadenza termini	6	12%
rimpatrio	1	2%
<b>totale</b>	<b>50</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** Comune di Modena, 2009

Gli operatori preferiscono parlare di percorsi di autonomia piuttosto che di integrazione, dato che quest'ultimo è da considerarsi un processo lungo, in divenire, che, al momento dell'uscita dal progetto può essersi avviato; non si tratta di una condizione che si dà una volta per tutte e che può essere raggiunta nel breve periodo di accoglienza.

Tuttavia, dopo queste dovute precisazioni, va sottolineato con soddisfazione ben come l'80% dei beneficiari del 2008 sia uscito dal progetto con gli strumenti necessari per avviare un proprio percorso di autonomia e come la maggior parte dei beneficiari del 2008 abbia avuto la possibilità di frequentare almeno un corso di formazione.

Il ritmo del *turn over* si è mantenuto elevato, anche se nel 2009 sembra subire una battuta di arresto. Si segnala del resto una forte diminuzione di corsi di formazione e di opportunità lavorative; attualmente sono pochissimi i beneficiari all'interno del progetto che stanno lavorando. Di conseguenza i percorsi tendono a prolungarsi di qualche mese.

I beneficiari del progetto SPRAR hanno la possibilità di ottenere un contributo per l'alloggio (fino a 6 mensilità) al momento dell'uscita dal progetto, se in possesso di una contratto regolare.

***Principali problematiche segnalate dagli operatori:***

- scarsità dei posti di accoglienza rispetto alle necessità
- mancanza di corsi di formazione e permanenza di ostacoli (es.: titoli di studio) alla partecipazione della popolazione rifugiata
- tempi lunghi per ottenere un appuntamento in Questura e conseguente necessità di ricorrere ad "espedienti" ed accordi per non lasciare nel frattempo il richiedente del tutto privo di qualunque "foglio" scritto che ne certifichi la presenza regolare sul territorio

## BOLOGNA

### I numeri ufficiali

**Figura 27:** Permessi di soggiorno al 31/12/2008

Tipologia di permesso di soggiorno	TOTALE	UOMINI	DONNE
Richiesta asilo	71	62	9
Richiesta asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa	16	12	4
Protezione Sussidiaria	104	84	20
Motivi umanitari	31	21	10
Rifugiati	181	117	64
Convenzione Dublino	0	/	/
TOTALE	403	296	107

**Fonte:** Questura di Bologna, 2009

La Questura di Bologna ha fornito i dati relativi alle presenze alla fine del 2008 attraverso una modalità che ha reso complicata l'analisi. Infatti la statistica inviataci separava i dati "generali" da quelli "emessi nel 2008", facendoci pensare alla necessità di sommare le due cifre: il totale si aggirava intorno alle 1.000 presenze totali sul territorio bolognese. In un successivo incontro, però, è stato chiarito dalla Questura che la statistica dei dati generali era già comprensiva dei pds nuovi, emessi nel corso del 2008. Così la riportiamo in Fig. 27.

Le presenze, calcolate in questo modo, risultano essere in calo (-38%) rispetto a quelle del 2007, quando la Questura di Bologna ci aveva fornito un totale di 651. A detta di tutti gli operatori, ciò è assolutamente inverosimile.

Ci pare dunque probabile che le modalità di raccolta e di calcolo dei dati della Questura di Bologna siano cambiate da un anno all'altro e che solo nei prossimi monitoraggi sarà possibile arrivare a cifre confrontabili.

In base ai dati forniti, gli uomini rappresentano il 73.4% del totale, le donne il 26.6%. Si tratta di un dato considerevole se rapportato agli altri territori.

**Figura 28:** Permessi di soggiorno al 31/12/2008, per principali nazionalità

Nazione	Pds
Eritrea	56
Pakistan	55
Jugoslavia (Serbia + Montenegro)	43
Iran	38
Afghanistan	24
Congo	19

**Fonte:** Questura di Bologna, 2009

Dai dati in nostro possesso, possiamo notare che nel 2008 c'è stato un riallineamento dei permessi di soggiorno rilasciati dalla Questura di Bologna alle presenze agli sportelli, soprattutto per quanto riguarda gli eritrei (che erano pochissimi lo scorso anno nei dati ufficiali, mentre agli sportelli erano

largamente i più numerosi). Pakistan ed ex-Jugoslavia, invece, erano già fra le nazionalità più rappresentate anche nel 2007.

### **I dati degli sportelli**

Il **Comune di Bologna** ha vissuto, nel corso del 2008/2009, un importante cambiamento. Sono infatti stati avviati i trasferimenti di competenze ai Quartieri ed alle ASP (Aziende Servizi alla Persona): in particolare il Servizio Immigrazione (stranieri adulti), che dapprima era stato interamente suddiviso fra i vari Quartieri, è poi stato assegnato come competenza all'ASP "Poveri e Vergognosi".

Secondo gli operatori dell'ASP, nel 2008 sono state in tutto 131 le persone prese in carico dallo sportello protezioni internazionali.

Allo sportello della **Caritas di Bologna** si sono presentati, nel corso del 2008, 254 persone titolari di pds per i motivi attinenti alla presente ricerca, fra cui 97 rifugiati, 144 titolari di protezione umanitaria o sussidiaria e 13 richiedenti asilo. Si tratta di un dato in linea con quello dello scorso anno (250).

Fra le nazionalità, ancora una volta gli operatori segnalano una forte presenza di eritrei, etiopi ed afgani fra i titolari di protezione umanitaria/sussidiaria, mentre i rifugiati sono soprattutto iraniani, afgani, congolesi.

La situazione, al di là delle cifre, viene descritta dagli operatori come allarmante e sempre più difficile da gestire in mancanza di altre risposte adeguate e strutturate, oltre al progetto SPRAR del Comune di Bologna (finanziato, lo ricordiamo, per 40 posti nel 2009). Ne deriva che, contrariamente ad alcuni anni fa – quando, bene o male, si riusciva ad offrire una risposta a tutti –, oggi sono sempre più numerosi i rifugiati costretti a dormire fuori e privi di ogni sostegno.

Nel 2008 si sono rivolti allo Sportello Migranti dell'**Associazione Ya Basta!** di Bologna un totale di 16 persone fra richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria/sussidiaria. In particolare, si è trattato di:

- 13 richiedenti asilo di nazionalità pakistana e afgana in prevalenza, ma anche congolese, eritrea ed etiopica.
- 1 titolare di protezione umanitaria
- 2 titolari di protezione sussidiaria

I bisogni prevalenti espressi dai richiedenti asilo riguardano:

- \_ intervento successivo a diniego della domanda di riconoscimento dello status;
- \_ intervento per casi di allontanamento in Grecia in applicazione del "Regolamento Dublino II";
- \_ aiuto nella ricerca del lavoro;
- \_ richiesta di accoglienza per scadenza termini progetto SPRAR;
- \_ disagio economico;
- \_ ricerca di un alloggio.

Fra i casi del 2008, gli operatori segnalano in particolare un cittadino eritreo con permesso di soggiorno per "motivi umanitari" scaduto, la cui pratica di rinnovo e conversione in permesso per "protezione sussidiaria" (che dovrebbe essere automatica, ex art.34, co. 4, d.lgs.251/2007) è rimasta bloccata per lungo tempo in Questura. L'intervento dello sportello ha infine consentito il rilascio del titolo di protezione sussidiaria.

In generale, il bisogno prevalente resta comunque quello dell'assistenza legale successiva al diniego della commissione territoriale di riconoscere lo status. Si nota anche un protrarsi di "domande sospese" per le quali non è stata inviata all'interessato una risposta.

Altre frequenti problematiche manifestate da tutti gli utenti dell'area "asilo" dello sportello dell'associazione sono quelle relative ad un forte disagio economico; ciò riguarda sia chi ha richiesto lo status da meno di sei mesi, sia chi può già lavorare ma non riesce a trovare un'occupazione. A catena, si manifesta anche un serio disagio abitativo dovuto all'impossibilità di mantenere un affitto.

La **Comunità "Il Ponte"** gestisce diversi centri di prima o seconda accoglienza per *minori non accompagnati*, in convenzione con il Comune di Bologna. Nel 2008, sono stati ospitati all'interno della struttura di prima accoglienza un totale di 21 minori richiedenti asilo, di cui la maggior parte (13) afgani e gli altri iracheni (4) o eritrei (2). Anche un somalo ed un nigeriano sono stati ospitati nel 2008.

Durante il 2007, invece, le presenze erano state più numerose: 31 minori richiedenti asilo, di cui ben 28 provenienti dall'Afghanistan. La spiegazione che gli operatori si danno di un calo superiore al 30% è questa: i controlli ai porti sull'Adriatico (soprattutto Ancona e Venezia) impediscono ai richiedenti asilo provenienti dalla Grecia (spesso minorenni) di accedere al territorio italiano.

Gli ospiti della struttura frequentano un corso di italiano, hanno accesso alla formazione scolastica e lavorativa e, secondo gli operatori, riescono nel tempo ad inserirsi sul territorio positivamente.

#### IL CIE di Via Mattei

A Bologna, dal 2002, è attivo un CIE (ex CPT), cioè un Centro di Identificazione ed Espulsione. Come detto, le recenti modifiche al d. lgs. 25/2008, introdotte dal d. lgs. 159/2008 hanno ampliato il ventaglio dei rischi per chi fa domanda di protezione internazionale di essere inviato in un CIE e lì trattenuto fino alla fine della procedura. In particolare, la lett. c) dell'art.21 novellato ha inserito fra coloro che sono trattenuti nei CIE anche i richiedenti destinatari di un provvedimento di respingimento e di espulsione ai sensi dell'art. 13, co. 2, lett. a) e b) del d. lgs. 286/98. Ribadito ovviamente che non vi può mai essere contestualità fra domanda di protezione ed espulsione o respingimento (non si può espellere un richiedente ed inviarlo in un CIE, ammettendolo nel contempo alla procedura), si fa qui riferimento ai casi di espulsione o respingimento antecedenti la domanda di protezione internazionale. In questo caso, "è disposto il trattenimento" (art. 21 d. lgs. 25/2008).

Il CIE di Bologna è gestito dalla *Confraternita della*

*Misericordia* (subentrata nel 2005 alla Croce Rossa), già ente gestore anche del CIE di Modena. La struttura può contenere 95 persone.

Al suo interno esiste uno "*Sportello Sociale*" che svolge attività di mediazione culturale, supporto psicologico, orientamento legale ed è attivo grazie ad una convenzione fra diverse realtà del territorio: Ufficio del Garante, Cooperativa Sociale "La Piccola Carovana", associazione "SOS Donna", Ufficio stranieri CGIL.

Secondo gli operatori del Centro, le domande di protezione presentate da chi è trattenuto all'interno della struttura sono in continuo aumento: nel mese di settembre 2009 si contavano circa 2 o 3 nuove domande al giorno. Al contrario, sono assai rari i casi di richiedenti protezione internazionale inviati dall'esterno.

Pur non potendo fornire dati precisi, gli operatori ci hanno comunicato che a qualcuno – comunque una netta minoranza – è stata riconosciuta una forma di protezione.

Anche a Modena è presente un CIE, gestito sempre dalla *Confraternita della Misericordia*, ma senza "*Sportello Sociale*" all'interno.



Di solito l'accoglienza presso le strutture de "Il "Ponte" ha una durata indeterminata: fino all'inserimento in autonomia. Per chi dovesse compiere 18 anni durante il percorso di ricerca di lavoro o abitazione, l'uscita dal centro non è immediata, ma si cerca di aspettare un certo periodo di tempo.

La struttura "La mongolfiera", a **Riola di Vergato**, gestita dalla *Cooperativa Metoikos* accoglie in convenzione con il Comune di Bologna *minori* non accompagnati richiedenti asilo. Gli ospiti negli ultimi anni sono stati solo afgani, generalmente *hazara*, ancora nella fase della richiesta ovvero già in possesso di uno status. Gli operatori offrono un ausilio nella preparazione della storia personale e cercano di inserire i ragazzi in percorsi di formazione scolastica e lavorativa. La durata dell'accoglienza va normalmente dai 18 ai 24 mesi.

Allo Sportello Stranieri dell'ASP del Circondario imolese si sono rivolti, nel 2008, 4 richiedenti asilo, 4 titolari di protezione umanitaria e 1 rifugiato. In cinque casi si trattava di persone già conosciute allo sportello in quanto transitate anche in anni precedenti (in un caso addirittura fin dal 2002); in 4 casi si trattava di "nuovi arrivi". Le nazionalità sono diverse anche se in maggioranza si trattava di persone provenienti dall'Africa subSahariana.

La presenza maschile (6) è maggioritaria e la fascia d'età più rappresentata è quella che va dai 18 ai 35 anni (7 persone); anche negli altri due casi si trattava comunque di persone sotto ai 40 anni.

Le richieste più spesso presentate dagli utenti riguardano l'alloggio, il lavoro e l'assistenza

## Il progetto SPRAR

**Figura 29:** Totale beneficiari per tipo di permesso di soggiorno progetto SPRAR di Bologna, 2008

Tipo di permesso di soggiorno	Accolti
Cedolino	7
Diniogo	1
Pendente ricorso	4
Richiedente asilo	24
Protezione Umanitaria/Sussidiaria	47
Rifugiato	16
TOTALE	99

**Fonte:** Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR

I beneficiari (99 in tutto, fra "ordinari" e "straordinari") sono stati per il 2008 in prevalenza titolari di protezione umanitaria/sussidiaria (47, pari al 47.5%), in netta controtendenza rispetto al dato del 2007, quando la maggior parte degli accolti erano stati richiedenti asilo. In crescita il dato totale dei beneficiari accolti, che passano dagli 82 del 2007 ai 99 del 2008.

**Figura 30:** Motivi delle dimissioni dal progetto SPRAR di Bologna, 2008

Motivo dimissioni	Dimessi
Abbandono	3
Allontanamento	2
Scadenza termini	16
Integrazione	26

Rimpatrio	1
TOTALE	48

**Fonte:** Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR

Di circa dieci punti percentuali più bassa rispetto alla media regionale è la percentuale dei beneficiari usciti per “integrazione”, pari al 54.1% del totale, in netto calo rispetto all’81.5% del 2007.

***Principali problematiche segnalate sul territorio:***

- prassi della Questura (si sono registrati in alcuni casi ostacoli nel rinnovo con conversione del permesso per protezione umanitaria antecedente l’entrata in vigore del d. lgs. 251/2007; richiesta del passaporto per la conversione; alcune protezioni sussidiarie sono rilasciate per un periodo di soli 6 mesi)
- scarsità di posti di accoglienza per le persone in attesa di formalizzare la domanda di protezione internazionale
- scarsità di corsi di formazione accessibili

## FERRARA

### I numeri ufficiali

Figura 31: Permessi di soggiorno al 31/12/2008

Tipologia di permesso di soggiorno	TOTALE	UOMINI	DONNE
Richiesta asilo	225	/	/
Richiesta asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa	115	/	/
Protezione Sussidiaria	29	/	/
Motivi umanitari	51	/	/
Rifugiati	25	/	/
Convenzione Dublino	16	/	/
TOTALE	458	/	/

Fonte: Questura di Ferrara, 2009

La Questura di Ferrara, contrariamente agli scorsi anni, non è stata in grado per il 2008 di fornire dati ulteriori rispetto a quelli sulla tipologia di permesso di soggiorno.

Rispetto al 2007, quando la somma totale era rimasta invariata rispetto all'anno precedente, alla fine del 2008 si registra una forte crescita della presenza di popolazione rifugiata a Ferrara: infatti, si passa da 254 a 458 persone, con un incremento di ben l'80.3%. In particolare, l'aumento è dovuto ai richiedenti protezione (340 da 100), mentre in calo sono i rifugiati (da 36 a 25) ed i titolari di protezione umanitaria/sussidiaria (da 118 a 80).

Si tratta di numeri non semplici da commentare, a maggior ragione se si considera che il *trend* di Ferrara appare estremamente altalenante: nel 2007 infatti, avevamo assistito al fenomeno opposto, di crollo verticale dei permessi per “richiesta asilo” a fronte di un considerevole aumento dei titolari di protezione e dei rifugiati.

Quanto alle nazionalità, non fornite quest'anno dalla Questura di Ferrara, riportiamo un brano dal monitoraggio 2007: dai colloqui avuti con gli operatori del territorio, riteniamo che quanto scritto lo scorso anno possa essere ancora valido.

*“Il dato più significativo è quello relativo alla presenza sul territorio di nigeriani, che rappresentano l'85,1% dei richiedenti asilo e il 75,5% dei richiedenti asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa.*

*La significativa presenza di persone provenienti dalla Nigeria è una tendenza che caratterizza i flussi migratori verso la provincia di Ferrara, come emerge anche dal monitoraggio della passata annualità”*

### I dati degli sportelli

All' *Associazione Viale K*, che da anni svolge – in collaborazione con Comune di Ferrara e Centro Servizi Integrati per l'Immigrazione – un ruolo di prima accoglienza ed accompagnamento

all'inserimento socio-lavorativo di diverse tipologie di utenti, sono stati accolti, nel corso del 2008, 26 fra richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione sussidiaria.

Di questi, 22 erano uomini e 4 donne. Le nazionalità prevalenti sono state quella nigeriana (8 persone), quella kossovara (7), quella pakistana e quella afgana (3).

Nella maggior parte dei casi, si trattava di richiedenti asilo. Quanto alla fascia di età, all'interno di un quadro generale molto giovane, si segnalano i pakistani per essere gli unici in età piuttosto avanzata.

Alcuni dei beneficiari hanno poi trovato accoglienza all'interno dello SPRAR cittadino, mentre altri hanno portato a termine il loro percorso rimanendo all'interno della struttura dell'associazione anche fino ad un anno e mezzo.

Gli operatori segnalano che i richiedenti asilo afgani che si trovano a Ferrara sono generalmente rinvenuti lungo la Statale Romea, dopo esser "scaricati" da camion che sbarcano in uno dei porti dell'Adriatico (spesso Venezia).

## Il progetto SPRAR

**Figura 32:** Totale beneficiari per tipo di permesso di soggiorno progetto SPRAR di Ferrara, 2008

<b>Tipo di permesso di soggiorno</b>	<b>Numero</b>
Cedolino	5
Diniogo	0
Pendente ricorso	1
Richiedente asilo	13
Protezione Umanitaria/Sussidiaria	22
Rifugiato	3
<b>TOTALE</b>	<b>44</b>

**Fonte:** Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR

I beneficiari del progetto SPRAR di Ferrara (44 in tutto, fra "ordinari" e "straordinari") sono stati per il 2008 in prevalenza titolari di protezione umanitaria/sussidiaria (22, pari al 50%). Si tratta di un dato in linea con quello dell'anno precedente. In crescita il dato totale dei beneficiari accolti, che passano dai 27 del 2007 ai 44 del 2008.

**Figura 33:** Motivi delle dimissioni dal progetto SPRAR di Ferrara, 2008

<b>Motivo dimissioni</b>	<b>Dimessi</b>
Abbandono	3
Allontanamento	0
Scadenza termini	4
Integrazione	12
Rimpatrio	0
<b>TOTALE</b>	<b>19</b>

**Fonte:** Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR

La percentuale dei beneficiari dimessi per “integrazione” dal progetto SPRAR di Ferrara nel corso del 2008 è stata del 63.2%, in crescita rispetto al 50% dell’anno precedente ed in linea con la media regionale.

***Principali problematiche segnalate sul territorio:***

- Prassi della Questura rispetto al rilascio del titolo di viaggio e mancata concessione dell’accesso allo SPRAR per tutti coloro che presentano domanda una volta trascorsi 8 giorni dal loro ingresso in Italia
- Scarsità dei corsi di formazione accessibili
- Esiti costantemente negativi da parte della Commissione di Torino delle audizioni dei richiedenti asilo presenti in maggior numero a Ferrara, cioè nigeriani e pakistani

## RAVENNA

### I numeri ufficiali

**Figura 34:** Permessi di soggiorno al 31/12/2008

Tipologia di permesso di soggiorno	TOTALE	UOMINI	DONNE
Richiesta asilo	123	53	19
Richiesta asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa	47	8	0
Protezione Sussidiaria	50	48	2
Motivi umanitari	33	/	/
Rifugiati	36	9	0
Convenzione Dublino	3	0	0
TOTALE	292	103*	28*

\* il dato si riferisce solo ai permessi emessi nel 2008; perciò la somma di uomini e donne non è uguale al totale

**Fonte:** rielaborazione Progetto “Emilia-Romagna terra d’asilo” su dati Questura di Ravenna, 2009

La Questura di Ravenna, come già nel 2007, ci ha fornito solo i dati relativi ai permessi rilasciati nel corso dell'anno. Ancora una volta, pertanto, abbiamo dovuto sommare i dati del 2008 a quelli del 2007, quando già avevamo dovuto compiere la medesima operazione partendo dal dato 2006. Ciò rende il dato di Ravenna – che comunque presentiamo per avere un’idea di massima della dimensione del fenomeno sul territorio – difficilmente commentabile.

**Figura 35:** Permessi di soggiorno rilasciati dal 1/1/2008 al 31/12/2008, per principali nazionalità

Nazione	Numero
Nigeria	20
Kosovo	18
Camerun	11
Eritrea	11
Serbia-Montenegro	11
Macedonia	10

**Fonte:** Questura di Ravenna, 2009

Anche il dato sulle nazionalità è parziale, in quanto riferito solo ai “permessi rilasciati dal 1/1/2008 al 31/12/2008”.

Ad ogni modo, rispetto al 2007, si può notare che mentre kossovaresi e camerunesi si confermano fra i più numerosi, sono del tutto scomparsi i turchi. In decisa crescita sono i nigeriani, prima nazionalità fra i permessi del 2008.

## I dati degli sportelli

Lo sportello rifugiati del *Consorzio per i Servizi Sociali di Ravenna* ha visto un afflusso nel 2008 di 54 persone (2 in più rispetto al 2007). Di queste, 26 erano richiedenti asilo, 13 titolari di protezione umanitaria, 9 rifugiati e 6 titolari di protezione sussidiaria.

Fra le nazionalità prevalenti, contrariamente a quanto segnalato nel 2007, tornano in decisa crescita i nigeriani, che rappresentano più di un quarto degli afflussi (14, pari al 26%). A seguire, eritrei e camerunesi (10), mentre afgani e kurdi iracheni, che nel 2007 erano le presenze più cospicue allo sportello, nel 2008 paiono in diminuzione. Nella stragrande maggioranza dei casi si trattava di uomini soli e rientranti nella fascia 18-30 anni (70.4%). Fra le necessità espresse agli operatori prevale quella di una prima accoglienza.

Il dormitorio “Buon Samaritano” gestito dalla *Parrocchia S. Rocco* ha accolto nel corso del 2008 44 (39 uomini e 5 donne) fra richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria o sussidiaria. Si tratta di un dato in decisa crescita: nel 2007 erano state 20.

Secondo gli operatori del *Comitato cittadino antidroga*, associazione che gestisce un dormitorio cittadino (23 posti) in convenzione con il Consorzio, al di là delle persone fisicamente accolte nella struttura, sono numerosi i rifugiati – soprattutto afgani e nigeriani – che, necessitando di vitto, passano a ritirare le buste della spesa che gli operatori distribuiscono ogni sera.

La sistemazione nel dormitorio generalmente non è soggetta a scadenza: le persone vi dimorano finché non riescono a trovare una soluzione indipendente (o l’accesso in un progetto SPRAR)

La *Caritas di Faenza* ha una struttura di accoglienza che per scelta è stata prevista come fortemente temporanea: le persone sostano abitualmente 4, 5 notti in attesa di orientarsi sul territorio e poi muoversi – generalmente – verso centri più attrezzati, a Forlì, Ravenna, o Bologna. Malgrado ciò, gli operatori segnalano un passaggio di popolazione rifugiata tutt’altro che irrilevante: pur non potendo fornire numeri precisi, sono stati circa una settantina i titolari di permesso di soggiorno per uno dei motivi interessanti ai fini di questo rapporto ad esser transitati per il Centro d’Ascolto. In particolare, secondo gli operatori, si trattava di titolari di protezione umanitaria o sussidiaria, provenienti in larga parte dal Corno d’Africa (soprattutto Somalia).

## Il progetto SPRAR

**Figura 36:** Totale beneficiari per tipo di permesso di soggiorno progetto SPRAR di Ravenna, 2008

Tipo di permesso di soggiorno	Numero
Cedolino	10
Diniago	0
Pendente ricorso	0
Richiedente asilo	17
Protezione Umanitaria/Sussidiaria	26
Rifugiato	27
TOTALE	80

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR

Rispetto all'anno precedente, si nota come i beneficiari del progetto SPRAR di Ravenna siano stati più o meno lo stesso numero (80 anziché 78); la presenza più consistente da un punto di vista numerico è stata quella dei rifugiati (27, pari a più di un terzo, mentre ricordiamo che nei progetti SPRAR dell'Emilia-Romagna questa presenza è del 23% circa)

**Figura 37:** Motivi delle dimissioni dal progetto SPRAR di Ravenna, 2008

Motivo dimissioni	Dimessi
Abbandono	8
Allontanamento	2
Scadenza termini	5
Integrazione	16
Rimpatrio	0
TOTALE	31

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR

La percentuale dei beneficiari dimessi per "integrazione" dal progetto SPRAR di Ravenna nel corso del 2008 è stata del 51.6%, in crescita rispetto all'anno precedente (44.44%).

### **Principali problematiche segnalate sul territorio:**

- Sono stati segnalati dagli operatori richiedenti asilo sul territorio privi di permesso di soggiorno, ma solo con attestati nominativi della validità di pochi giorni (generalmente quelli in prossimità dell'audizione in Commissione).
- Assoluta carenza di strutture sufficienti per fornire accoglienza a tutti coloro che si trovano sul territorio: a partire dai primi mesi del 2009 tutte le strutture (anche i dormitori) sono piene.
- Mancanza di corsi di formazione accessibili alla popolazione rifugiata; inoltre, i richiedenti asilo non vengono iscritti ai Centri per l'Impiego, nemmeno dopo sei mesi di permesso.

### **"Formazione in Situazione"**

Come già descritto in precedenti edizioni del monitoraggio, si ricorda che il servizio mediazione al lavoro (all'interno del progetto SPRAR), in collaborazione con la cooperativa "Pieve", dal 2007 ha messo in atto un interessante progetto denominato "Formazione in situazione".

Tale iniziativa è nata per far fronte alle esigenze dei soggetti più vulnerabili e con maggiori difficoltà nell'integrazione e nell'inserimento lavorativo. "Formazione in situazione" integra l'apprendimento della lingua con la formazione lavorativa, ed è rivolto ad un numero massimo di 8 partecipanti. Tale progetto, della durata di tre mesi, offre ai beneficiari la possibilità di svolgere attività lavorativa (per 3 ore la mattina) e frequentare un corso di italiano (altrettante ore nel pomeriggio). Il lavoro, svolto presso la cooperativa "Pieve", consiste nell'assemblaggio di semilavorati. I beneficiari del progetto vengono remunerati, grazie ai soldi delle commesse che realizzano, ed hanno diritto ad un pasto. I corsi d'italiano sono tenuti da volontari, prevalentemente studenti universitari.

Gli operatori segnalano come questo progetto che, come detto, era stato originariamente pensato per coloro che facevano più fatica ad inserirsi nei "normali" corsi di formazione, sia ormai diventato l'unica soluzione percorribile per quasi tutti i beneficiari SPRAR, stante la cronica carenza di corsi di formazione provinciali, accessibili alla popolazione rifugiata.



## FORLÌ'-CESENA

### I numeri ufficiali

**Figura 38:** Permessi di soggiorno al 31/12/2008

Tipologia di permesso di soggiorno	TOTALE	UOMINI	DONNE
Richiesta asilo	8	7	1
Richiesta asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa	3	2	1
Protezione Sussidiaria	39	34	5
Motivi umanitari	16	15	1
Rifugiati	65	45	20
Convenzione Dublino	0	0	0
TOTALE	131	103	28

**Fonte:** Questura di Forlì-Cesena, 2009

I dati forniti dalla Questura di Forlì-Cesena sono sempre stati completi e precisi: ciò ci permette dunque alcune osservazioni, anche riferite agli anni passati

I richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione sussidiaria o umanitaria il cui permesso di soggiorno risulta registrato presso la Questura di Forlì al 31/12/2008 sono 131. Dunque, rispetto al 2007, vi è stato un incremento importante delle presenze sul territorio, pari al 30%.

Dal 2005 – anno a cui si riferisce il primo monitoraggio del progetto regionale – questo è il primo significativo “salto in avanti” nelle presenze. Infatti, allora, la Questura di Forlì-Cesena ci aveva segnalato 95 presenze, divenute 96 l’anno successivo e 101 nel 2007.

La presenza maschile è sempre quella prevalente: le donne rappresentano (in linea con gli altri anni) circa il 20% del totale.

Analizzando poi le differenti tipologie di permesso di soggiorno, si può notare che l’aumento è dovuto in larga parte ai 16 permessi di soggiorno per motivi umanitari, mentre i titolari di protezione sussidiaria (ex-umanitaria), i rifugiati ed i richiedenti asilo registrano incrementi modesti.

Molto opportunamente, come da richiesta, la Questura di Forlì-Cesena (unica in regione) ha fornito al progetto anche ulteriori ed utilissime informazioni, grazie alle quali veniamo a sapere che:

- il tempo medio che intercorre tra la manifestazione della volontà di chiedere protezione e la compilazione dell’istanza con successivo invio della documentazione alla Commissione è di 7 giorni (pochissimi se paragonati ad altri territori);
- relativamente alla conversione del permesso di soggiorno da motivi umanitari a protezione sussidiaria (ex art.34, co. 4, d. lgs. 251/2007) quest’ultimo permesso è rilasciato nelle more delle determinazioni della Commissione di volta in volta interpellata sulla permanenza delle motivazioni adottate in prima seduta.

**Figura 39:** Permessi di soggiorno al 31/12/2008, per principali nazionalità

Nazione	Numero
Iraq	21
Eritrea	18
Afghanistan	12
Serbia+Montenegro	11
Turchia	9
Costa d'Avorio	9

**Fonte:** Questura di Forlì-Cesena, 2009

Quanto alle nazionalità, così come nel 2007, le persone provenienti dall'Iraq risultano quelle maggiormente rappresentate (16%), seguiti dagli eritrei (13,7%). Gli afgani (9,1%) sono pochissimi rispetto a quelli registrati agli sportelli, anche in virtù del fatto che – come si dirà meglio sotto – Forlì rappresenta generalmente un punto di passaggio per i tanti afgani in fuga dal loro Paese.

Più interessante, ai fini della stima della popolazione rifugiata sul territorio forlivese, è allora forse l'assenza pressoché totale (appena 1 persona) di somali e la presenza scarsa (6 persone) di burkinabé nei dati risultanti alla Questura. Al contrario, sappiamo dagli operatori degli sportelli cittadini che queste due nazionalità sono sicuramente tra le più rappresentate e che si tratta, in questo caso, di presenze non di passaggio ma stabili.

### **I dati degli sportelli**

L'associazione "*Centro d'Ascolto e prima accoglienza Buon Pastore*" è particolarmente sensibile alla tematica del diritto di asilo, ambito nel quale i suoi operatori si trovano ad operare fin dai primi anni '90 del secolo scorso, quando erano numerosi i cittadini somali – soprattutto donne – in fuga dalla guerra, a trovarsi sul territorio forlivese alla ricerca di protezione e di possibilità di inserimento lavorativo, soprattutto nell'ambito dei servizi di assistenza alla persona.

Ogni anno il *Centro d'Ascolto e prima accoglienza Buon Pastore* elabora un rapporto<sup>5</sup> dove vengono presentati i dati relativi alle presenze allo sportello ed ai servizi erogati.

**Figura 40:** Popolazione rifugiata in cerca di accoglienza a Forlì, 2008

Popolazione rifugiata intercettata	Anno
124	2006
189	2007
201	2008

**Fonte:** Centro d'Ascolto e prima accoglienza Buon Pastore, 2009

Nel 2008, il Centro d'Ascolto è venuto in contatto con 201 persone fra richiedenti e titolari di protezione internazionale o umanitaria, ovvero il 6% in più rispetto al 2007, anno in cui l'incremento rispetto al 2006 era già stato del 34%.

<sup>5</sup> Il rapporto 2008 si chiama: "*Che nessuno sia senza speranza*", report attività anno 2008 dell'Associazione Centro di Ascolto e Prima Accoglienza Buon Pastore

In tutto, dal 2002, il Centro è venuto in contatto con 884 fra richiedenti e titolari di protezione internazionale o umanitaria, con un *trend* in costante crescita.

Su tutte le utenze della “Buon Pastore” la popolazione rifugiata rappresenta comunque il 7,8%, anche se gli operatori riferiscono che, negli ultimi mesi, l’utenza del dormitorio è quasi interamente composta da persone rientranti in queste categorie.

**Figura 41:** Popolazione rifugiata in cerca di accoglienza a Forlì per tipologia pds, 2008

Tipo di permesso di soggiorno	Presenze
Senza permesso*	37
Richiesta Asilo	41
Titolari di protezione**	123
TOTALE***	201

\* Si intendono coloro che hanno espresso l’intenzione di chiedere asilo (o potrebbero farlo) ma sono ancora privi di pds

\*\* Il Centro calcola assieme rifugiati e titolari di protezione umanitaria/sussidiaria

\*\*\*Il totale deve considerarsi leggermente in difetto, in quanto il Centro considera le famiglie come un unico intervento, anche se fossero composte – ad esempio – da 3 o 4 componenti. Nel 2008 le famiglie che si sono presentate allo sportello sono state 8.

**Fonte:** Centro d’Ascolto e prima accoglienza Buon Pastore, 2009

E’ interessante mettere a confronto i dati riportati nella Figura 41 con gli analoghi relativi al 2007: allora, infatti, in ben 79 casi – ovvero in quasi la metà – si trattava di persone ancora prive di permesso di soggiorno<sup>6</sup>, appena giunte sul territorio, dopo essere sbarcati dalle navi in arrivo ai porti italiani dalla Grecia.

Nel 2008 la presenza di richiedenti asilo senza permesso è drasticamente diminuita, arrivando a rappresentare appena il 18% del totale. Questo segnale può essere interpretato in diversi modi. Uno certamente plausibile è legato all’indurirsi dei controlli ai porti italiani e nel campo di Patrasso (Grecia), da dove si imbarcano numerosi rifugiati, quasi sempre afgani, spesso giovanissimi ed intenzionati a chiedere protezione nei Paesi del nord Europa<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> V. il monitoraggio relativo al 2007: “3300. La presenza della popolazione rifugiata in Emilia-Romagna fra accoglienza ed esclusione”, dove a proposito di questa situazione si diceva (pag. 50) “I nuovi arrivi sprovvisti di permessi di soggiorno, sono stati 79 nel 2007. Si tratta di persone condotte presso le sedi dell’associazione dalle forze dell’ordine dopo il ritrovamento lungo le autostrade o nelle campagne limitrofe. I gruppi di questo tipo arrivano, il più delle volte, in condizioni igienico-sanitarie molto precarie: con bruciature, malattie e bisogni di prima necessità (cibo, vestiti e igiene personale). Si tratta di persone che, in fuga dal proprio Paese, decidono di prendere la via del mare a bordo delle navi mercantili, in situazioni al limite della sopravvivenza. Spesso questa rischiosa operazione comincia dopo mesi o anni trascorsi al di fuori del proprio Paese, in condizioni di minima sopravvivenza.

Una volta giunti nei porti dell’Adriatico [...], i richiedenti asilo riescono a salire a bordo (ovvero a volte si agganciano al di sotto) di autoarticolati, per poter raggiungere la meta desiderata, che il più delle volte non è l’Italia.

Le forze dell’ordine che intercettano queste persone nei pressi di Forlì le conducono presso le sedi della Onlus “Buon Pastore”, ma solo pochi di loro, dopo aver soddisfatto le esigenze primarie, decidono di fermarsi sul territorio”

<sup>7</sup> Nel mese di Luglio 2009, la situazione in Grecia si è ulteriormente aggravata, con lo smantellamento del campo di Patrasso dove vivevano centinaia di migranti e rifugiati in attesa di imbarcarsi per l’Italia e da lì proseguire il loro viaggio. Della sorte di chi abitava quel campo si sa ancora poco, anche se non mancano i sospetti che alcune persone siano state spedite in Turchia e, da lì, nei Paesi di provenienza, come l’Afghanistan (V. sopra, *Il quadro internazionale*)

La situazione della c.d. “frontiera sudorientale” dell’Unione Europea è estremamente complessa e, anche per il suo continuo aggiornarsi, segnaliamo alcuni siti che se ne occupano costantemente, come [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org) e <http://fortresseurope.blogspot.com>.

Molto interessanti al proposito sono anche i report della Ong tedesca *Pro Asyl* (<http://www.proasyl.de/en/>) e E.Pinton, “Unione Europea: terra d’asilo?”, in *Siamo tutti fuori posto?*, pubblicazione a cura della Regione Emilia-

Anche nei confronti di chi riesce a superare i controlli al valico, l'atteggiamento pare cambiato: se fino a qualche anno fa queste persone venivano accompagnate al Centro d'Ascolto per ricevere assistenza ed eventualmente fare domanda di asilo, oggi questo non avviene che molto raramente (generalmente, solo se a seguito della "prova del polso"<sup>8</sup> risulta che si tratta di minorenni). Al contrario, da quanto si apprende anche dai mezzi di informazione locali, è capitato non di rado che persone fermate successivamente allo sbarco, sull'autostrada, siano poi state messe su una barca per tornare in Grecia, in virtù di un accordo bilaterale fra Italia e Grecia del 1999<sup>9</sup>.

Come affermano nel loro report annuale gli operatori Centro Buon Pastore, sarebbe bello pensare che il vistoso calo di minori afgani e iracheni "*fosse dovuto al miglioramento delle condizioni di quei Paesi lontani. Purtroppo pensiamo invece che ciò derivi dalle politiche di gestione, più ristrette e rigide, di quei flussi misti di migranti irregolari e richiedenti asilo, dentro ai quali si mimetizzano un numero crescente di minori stranieri, soli, molti dei quali provenienti da aree geografiche interessate da situazioni di guerra e violenza generalizzata*"<sup>10</sup>

I richiedenti asilo che si rivolgono al Centro, segnalano gli operatori, sono dunque quasi tutti ricorrenti in possesso di permesso per richiesta asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa ed è interessante anche in questo caso notare la distanza da quanto risulta alla Questura (appena 3 pds di questo tipo)

La componente maschile è quella prevalente e l'età è in genere bassa.

**Figura 42:** Popolazione rifugiata in cerca di accoglienza a Forlì, per anno di arrivo, 2008

<b>Tipo di permesso di soggiorno</b>	<b>Nuovi arrivi</b>	<b>Ritorni</b>
Senza permesso	37	0
Richiesta asilo	33	8
Titolari di protezione	70	53
<b>TOTALE</b>	<b>140</b>	<b>61</b>

Fonte: Centro d'Ascolto e prima accoglienza Buon Pastore, 2009

Il Centro d'Ascolto distingue fra "nuovi arrivi" (persone che per la prima volta nel 2008 si sono rivolte allo sportello) e "ritorni" (tutti gli altri). La proporzione è del tutto analoga a quella dello scorso anno (con un leggero aumento dei "ritorni").

**Figura 43:** Popolazione rifugiata in cerca di accoglienza a Forlì, per principali nazionalità e tipologia di pds, 2008

<b>Nazionalità</b>	<b>Totale</b>	<b>Tipologia di permesso</b>
Afghanistan	41	28 senza pds, 6 r.a., 7 tit.prot.
Iraq	26	6 senza pds, 14 r.a., 6 tit. prot.
Eritrea	26	26 tit.prot.
Somalia	25	25 tit.prot.

Romagna, 2009 [reperibile su [www.emiliaromagnasociale.it](http://www.emiliaromagnasociale.it), oppure scrivendo a [progettoregionaleasilo@provincia.parma.it](mailto:progettoregionaleasilo@provincia.parma.it)]

<sup>8</sup>L'esame della misurazione del polso ha un margine d'errore di due anni ed è previsto dalla legislazione italiana proprio per evitare il rischio di adottare erroneamente provvedimenti gravemente lesivi dei diritti dei minori, quali l'espulsione, il respingimento o il trattenimento. V. circolare Ministero dell'Interno 9 luglio 2007.

<sup>9</sup> Il testo dell'accordo è disponibile su [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org)

<sup>10</sup> Associazione Centro di Ascolto e Prima Accoglienza Buon Pastore, 2009, cit., pag. 16

Costa d'Avorio	23	1 r.a., 22 tit.prot.
Burkina Faso	21	5 r.a., 16 tit.prot.

Fonte: Centro d'Ascolto e prima accoglienza Buon Pastore, 2009

Quanto alle nazionalità, si segnala la presenza importante di persone provenienti da Somalia e Burkina Faso, quasi assenti nei dati forniti dalla Questura.

Fra le problematiche segnalate dagli operatori, oltre a quella cronica della scarsità dei posti in accoglienza e delle risorse destinate dalle Istituzioni al tema del diritto di asilo, particolarmente sentita è la carenza di opportunità lavorative: anche se i corsi di formazione partono, è difficile che chi vi prende parte riesca poi ad ottenere un contratto di lavoro.

Ciò che sta succedendo in questi ultimi mesi è una strana forma di "ritorno a Sud": le persone che si erano spostate a Forlì in cerca di un impiego regolare, trovandosi nell'impossibilità di trovarlo, si vedono costrette a fare ritorno nelle regioni del Sud, dove perlomeno riescono a trovare lavoro nella raccolta della frutta e della verdura<sup>11</sup>.

## Il Progetto SPRAR

Il Comune di Forlì in collaborazione con quello di Cesena, dal 2001, ha in gestione un progetto di accoglienza SPRAR

Il progetto attualmente può ospitare 20 persone (uomini e nuclei familiari). Per il 2008 sono stati accolti 31 beneficiari.

Le strutture di accoglienza di cui dispone il progetto si articolano in tre soluzioni: due appartamenti sul territorio di Cesena e un centro collettivo a Forlì.

Figura 44: Beneficiari per tipo di permesso di soggiorno progetto SPRAR di Forlì, 2008

Tipo di permesso di soggiorno	Beneficiari
Cedolino	4
Diniogo	0
Pendente ricorso	0
Richiedente asilo	10
Protezione Umanitaria	6
Rifugiato	11
TOTALE	31

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR

I beneficiari sono stati per il 2008 in prevalenza rifugiati e richiedenti asilo, mentre nel 2007, accanto ai richiedenti asilo, i più presenti fra gli accolti nel progetto di Forlì erano i titolari di protezione umanitaria.

<sup>11</sup> Sulle condizioni di lavoro dei lavoratori impiegati nelle campagne del mezzogiorno si veda: MSF, *Una stagione all'inferno*, 2008; oltre che una serie di comunicati sempre di Medici Senza Frontiere ([www.medicisenzafrontiere.it](http://www.medicisenzafrontiere.it)) o reportage di Fortress Europe (<http://fortresseurope.blogspot.com>)

**Figura 45:** Motivi delle dimissioni dal progetto SPRAR di Forlì, 2008

<b>Motivo dimissioni</b>	<b>Dimessi</b>
Abbandono	2
Allontanamento	0
Scadenza termini	2
Integrazione	8
Rimpatrio	1
<b>TOTALE</b>	<b>13</b>

**Fonte:** Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR

Sempre alta, seppur in calo rispetto allo scorso anno, la percentuale di persone uscite dal progetto per “integrazione”: 61,5%.

***Principali problematiche segnalate sul territorio:***

- Scarsità di posti di accoglienza
- Discrezionalità nel rilascio del titolo di viaggio ai titolari di protezione sussidiaria (ad eritrei è in genere rilasciato, ad afgani o iraniani no)
- Anche a Forlì, come a Ravenna, sono stati segnalati dagli operatori richiedenti asilo sul territorio privi di permesso di soggiorno, ma solo con attestati nominativi della validità di pochi giorni (generalmente quelli in prossimità dell’audizione in Commissione)
- L’anagrafe solitamente richiede passaporto o titolo di viaggio per l’iscrizione; chi fa fatica ad ottenere il titolo di viaggio ovviamente ne soffre
- I “ritrovamenti” di potenziali richiedenti asilo in prossimità dell’autostrada sono sicuramente più numerosi di quelli che si vengono a sapere

## RIMINI

### I numeri ufficiali

**Figura 46:** Permessi di soggiorno al 31/12/2008

Tipologia di permesso di soggiorno	TOTALE	UOMINI	DONNE
Richiesta asilo	1	1	0
Richiesta asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa	0	0	0
Protezione Sussidiaria	25*	16	6
Motivi umanitari	0	0	0
Rifugiati	12**	5	6
Convenzione Dublino	0	0	0
TOTALE	38***	22	12

\* Alla somma di Uomini e Donne vanno aggiunti 3 minori

\*\* Alla somma di Uomini e Donne va aggiunto 1 minore

\*\*\* Di cui 4 minori

**Fonte:** Questura di Rimini, 2009

I dati forniti dalla Questura di Rimini parlano ancora di una presenza decisamente bassa di popolazione rifugiata sul territorio riminese rispetto al resto della regione. Ciò è ancor più vero se si considera che l'altro territorio che tradizionalmente aveva sempre conosciuto numeri così piccoli in Emilia-Romagna (cioè Piacenza) ha invece visto in questi ultimi due anni più che triplicare i permessi di soggiorno rilasciati per questi motivi<sup>12</sup>.

Se si paragonano i dati del 2008 con quelli del 2007, emerge comunque un aumento del 52% che, per quanto debba sempre essere rapportato a valori così bassi, non è da sottovalutare. Differenziando poi per tipologia di permesso di soggiorno, emerge che sostanzialmente sono rimasti invariati i richiedenti asilo (da 0 a 1), sono leggermente calati i rifugiati (12 da 14), mentre l'incremento delle presenze è interamente dovuto al raddoppio abbondante (da 11 a 25) dei titolari di protezione sussidiaria/umanitaria.

Le nazionalità prevalenti sono quelle bosniaca (10 presenze), kossovara (7), albanese e macedone (4).

Il dato che più sorprende è quel 31.6% di donne rispetto ad “appena” un 57.9% di uomini (il resto sono minori, non suddivisi per genere). Rispetto alla media regionale, dunque, a Rimini la presenza femminile nei permessi di soggiorno rilasciati dalla Questura pare più elevata, superiore alla metà degli uomini. Ciò probabilmente dipende anche dal fatto che – stando alle nazionalità – si dovrebbe trattare di dati abbastanza “vecchi”, che non tengono conto delle migrazioni forzate di questi ultimi anni, caratterizzate da una netta prevalenza degli uomini.

Il dato della Questura è comunque destinato a cambiare nei prossimi anni, sia per quanto riguarda il totale, sia con riferimento alle nazionalità di provenienza. Questo sarà anche inevitabile conseguenza dell'avvio sul territorio riminese di un progetto SPRAR dal 2009.

<sup>12</sup> V. sopra, alla voce PIACENZA

## **I dati degli sportelli**

Pur non riuscendo a fornire dati precisi circa l'afflusso agli sportelli, la *Caritas di Rimini* (a cui è affidata anche la gestione dello sportello per stranieri del Comune di Rimini) parla di un aumento considerevole, soprattutto per quanto riguarda i titolari di protezione sussidiaria. Si tratta generalmente di persone provenienti dall'Eritrea, dalla Somalia o dalla Nigeria, in arrivo da altri territori, non solo del Sud Italia.

Seguendo un percorso che già avevamo descritto nei monitoraggi degli scorsi anni, infatti, alcune persone tendono – soprattutto durante il periodo estivo – a recarsi per brevi periodi a Rimini, in cerca di sia pur minime e saltuarie occupazioni ai margini del turismo di massa.

Si tratta di persone del tutto sconosciute alla statistica della Questura.

Nei confronti di chi si presenta in cerca di accoglienza, la Caritas generalmente riconosce un periodo breve all'interno della propria struttura, in attesa di trovare soluzioni più a lungo termine, come ad esempio l'ingresso in un progetto SPRAR.

Non si sono presentati allo sportello nel corso del 2008 né donne né minori.

## **Il Progetto SPRAR**

Anche sul territorio di Rimini, a partire dal 2009, è attivo un progetto SPRAR. Al bando del 2008, infatti, ha partecipato la Provincia di Rimini, ottenendo finanziamenti per 15 posti di accoglienza, suddivisi nel modo seguente: 6 posti presso il Centro di accoglienza della *Caritas* (Ente gestore del progetto) e 9 posti in 3 appartamenti ubicati nella prima periferia di Rimini.

Oltre agli aspetti legati all'effetto diretto sui beneficiari, l'ingresso del territorio riminese nel sistema di protezione rappresenta anche un salto in avanti per tutto il sistema di accoglienza regionale ed un momento importante di crescita e sviluppo della conoscenza del tema del diritto di asilo. Tutto questo è testimoniato, fra l'altro, dal fiorire nei mesi immediatamente successivi all'approvazione del progetto SPRAR, di iniziative di formazione e sensibilizzazione organizzate – anche in collaborazione con il progetto regionale – sul territorio della provincia di Rimini che si sta dunque rivelando, nonostante la breve esperienza in questo ambito, come uno dei nodi attualmente più attivi di tutta la Rete regionale.

### ***Principali problematiche segnalate sul territorio:***

- Trattandosi di una tematica nuova per il territorio, gli sforzi degli operatori si stanno concentrando particolarmente sul coinvolgimento dei servizi (anagrafe, centro per l'impiego,..), al fine di costruire una rete di accoglienza territoriale, e sulla sensibilizzazione della cittadinanza.



## CONCLUSIONI<sup>1</sup>

### **Emilia-Romagna terra d'asilo? Criticità persistenti e passi in avanti. Il rischio del “doppio binario”**

A 5 anni ormai dall'adozione della **legge regionale 5/2004** “*Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati*”, che conteneva – primo esempio in Italia – l'esplicito riferimento anche ai rifugiati;

a 5 anni dalla sottoscrizione da parte di Regione, Enti Locali, parti sociali e organizzazioni del terzo settore del **Protocollo d'intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati**;

a 4 anni dalla nascita del **progetto “Emilia-Romagna terra d'asilo”**, cioè di una rete regionale fra realtà pubbliche, delle organizzazioni sindacali e del privato sociale, finalizzata espressamente all'ampliamento dell'accoglienza ed alla diffusione sul territorio regionale di un livello uniforme di tutela del diritto di asilo,

pare doveroso trarre alcune conclusioni e tracciare un primo bilancio, allo scopo di fare il punto sulla situazione e di rilanciare le attività per la tutela del diritto di asilo sul territorio regionale.

Partendo ovviamente dalla doverosa considerazione che l'esperienza di lavoro di rete promossa dalla Regione Emilia-Romagna rappresenta tuttora l'unico tentativo in Italia di mettere assieme e collegare – per valorizzarle e, se possibile, migliorarle ed incrementarle – le diverse attività in materia di tutela del diritto di asilo operanti sul territorio regionale, nel settore pubblico e del privato sociale.

#### *Passi in avanti*

- I passi in avanti più evidenti, se si guarda alla situazione al momento dell'avvio del progetto regionale nel 2005, riguardano senza dubbio il **coinvolgimento nei lavori della rete e nella tutela del diritto di asilo** di quelle realtà che erano prima considerate come “assenti”: la nascita di **3 nuovi progetti SPRAR** (Comune di Ferrara nel 2006, seguito poi nel 2009 da Comune di Reggio Emilia e Provincia di Rimini) è sicuramente la prova di un interesse e di un impegno delle rispettive Amministrazioni in questo senso.  
Inoltre, i partner del progetto regionale – ovvero coloro che partecipano alle azioni della rete di sensibilizzazione, formazione, monitoraggio, redazione di documenti di criticità, scambi di prassi - sono praticamente raddoppiati. Se erano circa venti nella prima annualità, oggi la rete conta 39 partner<sup>2</sup>, mantenendo sempre un certo equilibrio fra settore pubblico e associazionismo, fatto questo che permette al progetto di continuare a rappresentare un'interessante e non scontata sintesi fra questi due ambiti.
- Un altro obiettivo della rete era (ed è) quello di favorire i contatti e gli **scambi di riflessioni, prassi e criticità fra gli operatori** che lavorano sui diversi territori della regione, allo scopo di mettere in luce le carenze del sistema di accoglienza ed inserimento socio-lavorativo ed arrivare ad individuare delle **risposte condivise ai problemi**. A tale scopo, oltre alle periodiche riunioni del “gruppo tecnico” della rete, sono stati realizzati (e poi aggiornati) dei documenti di criticità e delle griglie comparative, riguardanti tematiche interassessoriali ed interistituzionali (prassi delle Questure, sanità, formazione e lavoro, trasporti, residenza,...). Questi documenti, con le relative proposte di miglioramento, sono stati poi sottoposti

<sup>1</sup> In collaborazione con Giorgio Palamidesi, referente della Regione Emilia-Romagna per il progetto “Emilia-Romagna terra d'asilo”

<sup>2</sup> V. elenco in APPENDICE

all'attenzione dei rispettivi assessorati regionali ed al tavolo interassessorile regionale sull'immigrazione. In risposta ad un specifica richiesta della rete del progetto "Emilia-Romagna terra d'asilo", la Delibera di Giunta Regionale 1749/2008 ha inserito i richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione sussidiaria fra i destinatari delle agevolazioni tariffarie per il trasporto pubblico urbano, extraurbano o suburbano. Al di là di questo risultato – bilanciato purtroppo, come si dirà meglio sotto, da altre richieste rimaste senza alcun seguito – si ritiene molto importante insistere su questi binari, con la metodologia del confronto costante fra operatori e della sintesi di proposte da sottoporre all'attenzione dei decisori politici, in un'ottica interassessorile.

- Altri passi in avanti sono stati fatti per quel che riguarda le **“relazioni esterne” della rete**:
  1. Il Servizio Centrale formalizza da due annualità una collaborazione con il progetto e partecipa direttamente alla realizzazione di alcune iniziative (ad esempio per quanto riguarda la formazione degli operatori o le iniziative di sensibilizzazione).
  2. Numerosi sono poi stati i seminari organizzati in collaborazione con diverse Facoltà universitarie emiliano-romagnole<sup>3</sup>. Ciò ha permesso al progetto non solo di “entrare” nelle aule universitarie affrontando tematiche che non sempre vi sono trattate, ma anche di raccogliere (o in certi casi, ci auguriamo, stimolare) l’interesse di alcuni studenti universitari verso il diritto di asilo. Il risultato più concreto di questo lavoro è stata, nella scorsa annualità, la nascita di un gruppo di studenti di diversa provenienza accademica che, dopo aver seguito i seminari del progetto ed essere rimasti in contatto con la rete regionale, hanno realizzato una pubblicazione (stampata nel maggio 2009 a cura della Regione Emilia-Romagna), contenente articoli sulla tematica del diritto di asilo, affrontato da molteplici punti di vista<sup>4</sup>.
  3. Inoltre, durante l'organizzazione di queste iniziative, il progetto è entrato in contatto con molte altre realità (associazioni, reti di ONG,...) nazionali o internazionali, impegnate sul terreno della tutela del diritto di asilo, che ora mantengono col progetto costanti scambi di materiali e dati.
- Proprio dal lavoro di questi anni è derivato anche un **riconoscimento a livello nazionale** del progetto e della rete dell’Emilia-Romagna; il che comporta la partecipazione a tavoli tecnici nazionali, seminari e tavole rotonde di discussione, etc.. La rete ha assunto all’inizio del 2009 anche un ruolo propositivo nei confronti di ANCI, UPI, Servizio Centrale, UNHCR, richiedendo di organizzare un seminario nazionale di riflessione sullo stato dello SPRAR e sul futuro delle politiche dell’asilo, dando disponibilità affinché l’incontro si tenga in Emilia-Romagna. Dopo aver ricevuto riscontro positivo, si è ora in fase di organizzazione del seminario, per il quale, tuttavia, non è ancora prevista una data.

*In conclusione:*

Si ritiene che la rete dell’Emilia-Romagna, resa stabile e continuativa, potrebbe assumere un ruolo “nazionale” non tanto come modello da imitare, ma come indicazione della necessità di assumere il livello territoriale regionale (in relazione con quelli comunali ed intercomunali) come quello più

---

<sup>3</sup> V. appendice

<sup>4</sup> *Siamo tutti fuori posto? Percorsi e riflessioni sul diritto all’asilo*. La pubblicazione è disponibile sul sito [www.emiliaromagnasociale.it](http://www.emiliaromagnasociale.it); per riceverla in forma cartacea, scrivere a: [progettoregionaleasilo@provincia.parma.it](mailto:progettoregionaleasilo@provincia.parma.it)

adeguato per la programmazione di interventi per la popolazione rifugiata che evitino difformità negative tra le diverse province.

Ciò dovrebbe favorire tra l'altro il superamento dell'adesione meramente volontaria dei Comuni al Sistema SPRAR (giustificata nei primi anni sperimentali di avvio, ma che ora produce un'accoglienza insufficiente ed a "macchie di leopardo" sul territorio nazionale): tutti i Comuni, seppur in forme differenziate, dovrebbero partecipare attivamente al rispetto degli obblighi di legge in materia di accoglienza dei rifugiati e di tutela del diritto di asilo.

#### *Criticità persistenti e obiettivi da raggiungere*

- **Piacenza** resta un territorio (l'unico in regione) completamente "scoperto" dal punto di vista dell'accoglienza, visto che all'ultimo bando SPRAR (2008) non si è riusciti a presentare un progetto. Il prossimo obiettivo dovrebbe essere quello di coinvolgere anche questo territorio nel sistema nazionale di accoglienza, all'uscita del prossimo bando (prevista per il 2010)
- Per quanto riguarda l'ampliamento della rete regionale e l'uniformità del livello di accoglienza, nonostante i passi in avanti sopra descritti, occorre fare un "salto di qualità" decisivo, coinvolgendo nelle iniziative anche i **Comuni non capoluogo** che potrebbero costituire – magari mettendosi a loro volta in rete per dar vita ad iniziative di accoglienza – una valida e sostenibile alternativa alla pressione che inevitabilmente finisce per gravare sui Comuni più grandi ed attrattivi.
- Il **numero di posti di accoglienza è nettamente inferiore al bisogno**, come risulta da questo monitoraggio e dall'opinione comune di tutti gli operatori. Se è vero che questo dipende in parte dal "numero chiuso" che caratterizza lo SPRAR a livello nazionale (3.000 posti per il 2009 quando nel 2008 sono state presentate più di 31.000 domande di protezione internazionale), è anche vero che non si può lasciare ai soli progetti SPRAR l'intero carico dell'accoglienza e ben si potrebbero prevedere forme alternative ed ulteriori di presa in carico di famiglie o gruppi (anche ridotti) di singoli presenti sul territorio.  
Se fino ad ora il fenomeno degli esclusi dell'accoglienza, almeno in Emilia-Romagna, è bene o male rimasto entro dimensioni contenute e – grazie al lavoro indispensabile del volontariato – si è riusciti a limitare le situazioni di grave disagio, il piccolo incremento di posti in accoglienza SPRAR registrato quest'anno è però del tutto insufficiente a coprire le numerose esigenze presenti sul territorio. Il timore, più volte denunciato dagli operatori della rete regionale, è quello che si vengano a cronicizzare anche sui nostri territori delle situazioni di grave disagio sociale, come già succede in altre regioni di Italia, che per diversi motivi rappresentano un'inevitabile attrazione anche verso la popolazione rifugiata (Lazio, Lombardia, Campania).
- La **separatezza tra sistema SPRAR e programmazione sociale più generale**: non è ancora avvenuto il passaggio o quantomeno un'interazione sufficientemente strutturata tra singoli progetti locali – che operano con finanziamenti statali – e l'attività complessiva delle Amministrazioni locali e regionale. Anche da ciò derivano lo sbilanciamento sulla prima fase dell'accoglienza (comprese le c.d. "emergenze") e la relativa scarsità di iniziative che impieghino risorse locali a favore dell'integrazione sociale delle persone già in possesso di status di protezione e presenti da più tempo. I rifugiati, poco numerosi rispetto all'insieme della popolazione straniera, sono ancora considerati un "micro-problema" separato, da trattare in modo speciale, ovvero una minoranza dissolta nel mare dei migranti, priva di sue

particolarità (e, naturalmente, diritti). Un'integrazione sociale dignitosa, invece, si gioca tutta sull'interrelazione fra specificità da riconoscere e generalità dei problemi da analizzare e delle soluzioni da proporre: così, ad es., servirebbero servizi o competenze per le vittime di tortura, ma anche garanzie – e non mere opportunità teoriche – rispetto all'alloggio, all'istruzione, alla formazione, rendendo effettiva la formale equiparazione con i cittadini italiani.

- La **capacità di ottenere delle risposte concrete** ai problemi sollevati in diversi campi (sanità, formazione, accesso ai servizi,...) dalla rete degli operatori che sul territorio si confrontano con gli ostacoli incontrati dalla popolazione rifugiata, è scarsa. Come si diceva sopra, solo nel settore dei trasporti<sup>5</sup> si è riusciti ad ottenere un provvedimento che potrebbe rappresentare un primo, concreto, passo in avanti.
- Le **prassi delle Questure** sono ancora molto diversificate da territorio a territorio. Durante il monitoraggio, confrontandoci con gli operatori, siamo venuti a conoscenza, ad esempio, che:
  - \_ ci sono Questure che rilasciano i titoli di viaggio a tutti i titolari di protezione sussidiaria, altre che lo rilasciano solo ad alcuni, altre ancora che non lo rilasciano affatto;
  - \_ la conversione del permesso di soggiorno da protezione umanitaria a sussidiaria è stata in certi casi subordinata alla presentazione del passaporto o di un contratto di lavoro;
  - \_ alcuni permessi di soggiorno per protezione sussidiaria sono stati rilasciati con validità di 6 mesi<sup>6</sup>;
  - \_ la presenza di mediatori linguistici è sempre piuttosto rara.Un problema molto grave e generalizzato, poi, è il tempo che intercorre tra la manifestazione della volontà della persona di chiedere protezione e la formalizzazione della domanda: sono state segnalate attese anche di 10 mesi, durante i quali i richiedenti protezione sono ovviamente privi di un permesso di soggiorno e sono “tollerati” sul territorio – e dunque garantiti in caso di controllo – solo in virtù di accordi tra il Centro stranieri e la Questura locale (che ad esempio riconoscono come “valida” la stampa di una mail con indicato il giorno dell'appuntamento). Ciò comporta non solo una continua precarietà della propria presenza regolare sul territorio, ma anche ovviamente un ritardo enorme nell'avvio del percorso di inserimento socio-lavorativo (si pensi ad esempio all'ottenimento dell'eventuale permesso di soggiorno per richiesta di asilo abilitante al lavoro, che è rilasciato dopo 6 mesi dal primo permesso)

## **Raccomandazioni finali: sostenibilità e futuro di una rete regionale**

Dopo il bilancio tracciato sopra – e considerato che ad Aprile 2010 finirà la quarta annualità di questo progetto – bisogna cercare di delineare quali potrebbero essere alcune linee di sviluppo per il rafforzamento della rete regionale dell'Emilia-Romagna in materia di diritto di asilo.

Infatti, se una **prima fase** può dirsi ormai avviata positivamente (quella del coinvolgimento di tutti i territori nel lavoro di rete e di diffusione della tematica al di fuori della solita cerchia di “esperti” del settore, ad esempio nelle Università), una **seconda fase** deve continuamente essere alimentata (il monitoraggio delle presenze, la formazione degli operatori e la sensibilizzazione della cittadinanza

---

<sup>5</sup> Delibera di Giunta Regionale 1749/2008

<sup>6</sup> **art. 23, co. 2 d.lgs. 251/2007**: “*Ai titolari dello status di protezione sussidiaria è rilasciato un permesso di soggiorno per protezione sussidiaria con validità triennale rinnovabile*”

e degli amministratori), mentre una **terza fase** va assolutamente rafforzata, per non dire proprio avviata da zero.

Stiamo parlando della possibilità che le problematiche sollevate dagli operatori della rete – cioè da chi quotidianamente si confronta sul campo con il tema del diritto di asilo – possano trovare maggiore ascolto e portare all'adozione di quei “*provvedimenti amministrativi e legislativi conseguenti*” che la Regione si è impegnata a realizzare con il **Protocollo d'intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati** sottoscritto nel 2004 e “*indirizzato ad assicurare un sistema di accoglienza integrato regionale*”.

Nell'ottica dunque di mantenere in vita una rete in materia di diritto di asilo in Emilia-Romagna fra Regione, Enti Locali, organizzazioni sindacali, terzo settore, occorrerebbe per i prossimi anni dare vita ad una “attività di coordinamento” che, oltre a tenere i contatti con tutti i nodi della rete, a partire dai 9 progetti SPRAR attualmente attivi in regione – e vero “motore trainante” del progetto – si vedesse riconosciuto, ufficializzato un ruolo più definito. Un ruolo che fosse quello di:

- interlocutore tecnico da consultare in caso di provvedimenti diretti ad incidere, anche indirettamente, sulla tutela del diritto d'asilo e sulle possibilità di inserimento socio-lavorativo della popolazione rifugiata ed in grado a sua volta di sollecitare incontri interassessorili ed interistituzionali, in cui sottoporre all'attenzione dei decisori politici, delle Questure e delle Prefetture le principali richieste provenienti dalla rete dei partner e preventivamente raccolte in documenti e griglie comparative;
- portavoce della rete nel dibattito nazionale e, anche per mezzo delle strutture regionali a Bruxelles, nel processo di formazione della legislazione e delle azioni comunitarie che rivestono un ruolo sempre più importante;
- promotore di ricerche che, in collaborazione con Università e altre realtà (come associazioni, network di Ong, UNHCR...), si occupa non solo del monitoraggio della presenza di popolazione rifugiata e dell'offerta di accoglienza in regione, ma anche di altri monitoraggi di rilevante interesse per favorire una corretta e sempre aggiornata conoscenza della situazione del diritto di asilo, con uno sguardo anche extra-regionale;
- promotore della diffusione su tutto il territorio regionale, compresi i Comuni piccoli, di una cultura del diritto di asilo e di un livello di accoglienza maggiormente omogeneo;
- organizzatore di incontri di formazione ed aggiornamento per operatori e di iniziative di sensibilizzazione per la cittadinanza, in collaborazione con il Servizio Centrale;
- promotore della partecipazione di tutta la rete, o solo di alcuni suoi partner, eventualmente in collaborazione con altre realtà esterne, a bandi europei e progetti di cooperazione internazionale;
- curatore delle attività di comunicazione interna e pubbliche, anche via web, della rete regionale ed alle sue attività.

Si ritiene che questo decisivo “salto di qualità” nel ruolo della rete possa rappresentare un utile strumento per raggiungere quegli obiettivi di rimozione degli ostacoli alla tutela del diritto di asilo ed alla creazione di quel “*sistema di accoglienza integrato regionale*” espressamente sancito come obiettivo primario del **Protocollo d'intesa di cui, in conclusione, si suggerisce – a distanza ormai di cinque anni – una verifica e revisione.**

## APPENDICE

### **Elenco dei partner Progetto “Emilia-Romagna terra d’asilo” – annualità 2009:**

Regione Emilia-Romagna (ente promotore)

Provincia di Parma (ente coordinatore)

#### PROVINCE:

Piacenza – Reggio Emilia – Modena – Bologna – Ferrara – Forlì/Cesena – Rimini

#### COMUNI:

Piacenza – Parma – Fidenza – Langhirano – Felino – Sala Baganza – Tizzano – Reggio Emilia – Modena – Bologna – Castel Maggiore (BO) – Ferrara – Ravenna – Forlì – Cesenatico (FC) – Rimini

ASP di Imola (BO)

Consorzio per i Servizi Sociali di Ravenna, Russi e Cervia

#### ORGANIZZAZIONI SINDACALI:

CGIL, CISL, UIL

#### TERZO SETTORE:

ARCI Regionale, ASGI (Associazione Studi Giuridici sull’Immigrazione), CIAC (Centro Immigrazione, Asilo e Cooperazione internazionale), Amnesty International Emilia-Romagna, Ya Basta! Bologna, ANPI Reggio Emilia, Cooperativa Dimora d’Abramo - RE, Cooperativa Sociale CSAPSA - BO, Cooperativa Arca di Noè - BO

Ha formalizzato una partnership con il Progetto regionale e partecipa alle attività il ***Servizio Centrale*** del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati.



## **La Rete “Emilia-Romagna Terra d’Asilo” esprime forte preoccupazione per il rinvio forzato di centinaia di migranti verso la Libia**

La Rete Emilia Romagna Terra d’Asilo condivide le gravi preoccupazioni espresse dall’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), dal Tavolo nazionale Asilo e da altre associazioni per la sorte di centinaia di migranti fermati al largo di Lampedusa e respinti in Libia senza un’adeguata valutazione delle loro possibili necessità di protezione internazionale.

E’ probabile che tra questi migranti ci fossero molte persone in fuga da guerre o persecuzioni: ci si chiede se prima del respingimento sia stata effettivamente data loro la possibilità di chiedere asilo, così come previsto dalle norme internazionali, comunitarie e dalla Costituzione italiana.

Riaffermiamo con forza la necessità di dover sempre tutelare i diritti della persona umana, tra cui quello di ottenere rifugio e protezione in un altro Stato in caso di pericolo per la propria vita.

“Emilia-Romagna terra d’asilo” è una rete di Enti Locali, organizzazioni sindacali e realtà del terzo settore del territorio emiliano-romagnolo, nata nel 2004 a seguito della sottoscrizione di un Protocollo d’intesa per la tutela di rifugiati e richiedenti asilo. La rete e le sue attività sono promosse dalla Regione Emilia-Romagna e coordinate dalla Provincia di Parma.

### **Hanno aderito al comunicato:**

Assessore alle Politiche Sociali **Regione Emilia-Romagna**

Assessori competenti per l’immigrazione delle **Province** di Bologna, Parma, Reggio Emilia, Ferrara, Forlì-Cesena, Rimini.

Assessori competenti per l’immigrazione dei **Comuni** di Piacenza, Bologna, Ferrara, Ravenna, Rimini, Riccione (RN), Castel Maggiore (BO), Imola (BO), Borgo Tossignano (BO), Premilcuore (FC), Longiano (FC).

Assessore alla Coesione e Sicurezza sociale del **Comune** di Reggio Emilia.

Consulta dei cittadini immigrati e di origine immigrata della Provincia di Rimini, Tavolo Immigrazione – Asilo –Tratta del Nuovo Circondario Imolese

ARCI Regionale ER, CGIL regionale ER, CISL Regionale ER, ANOLF Regionale ER, ASGI - Associazione Studi Giuridici sull’Immigrazione, Cooperativa sociale Dimora d’Abramo - Reggio Emilia, CIAC Onlus - Parma, Ya Basta! Bologna, Amnesty International (circoscrizione ER), Caritas Diocesana di Forlì, Camera del Lavoro di Reggio Emilia, CISL Reggio Emilia, ANOLF Reggio Emilia, Associazione Buon Pastore di Forlì.

E' ancora possibile, anche per soggetti esterni, aderire al comunicato della rete del progetto “Emilia-Romagna terra d'asilo”

Per informazioni sul comunicato e sul progetto regionale:

Provincia di Parma  
progettoregionaleasilo@provincia.parma.it  
0521/931306

Regione Emilia-Romagna  
gpalamidesi@regione.emilia-romagna.it  
051/5277494



## **Seminari tematici organizzati dal progetto “Emilia-Romagna terra d’asilo” 2008**

- **Piacenza, 7 e 21 Aprile, Università di Piacenza:** *Rifugiati e migrazioni forzate: quali prospettive a Piacenza?*
- **Parma, 9 Ottobre, Università di Parma:** *Rifugiati e richiedenti asilo: quadro giuridico e prassi applicativa.*
- **Piacenza, 17 Novembre, Università di Piacenza:** *Rifugiati e migrazioni forzate. Cause di fuga, presenze (in)visibili e interventi di accoglienza.*
- **Ravenna, 21 Novembre, Università di Bologna (Polo di Ravenna):** *I confini dei diritti: le identità invisibili di rifugiati e richiedenti asilo.*
- **Bologna, 4 e 11 Dicembre, Università di Bologna:** \_ *Prima della fuga. Aree di crisi, migrazioni forzate e politiche europee: Africa Subsahariana, Corno d’Africa e Caucaso.*  
\_ *Proiezione di “Come un uomo sulla terra”*
- **Bologna, 26 Febbraio e 4 Marzo 2009:** \_ *I confini dei diritti. Unione Europea: cooperazione internazionale e protezione dai rifugiati?*  
\_ *Inferno Europa: richiedenti asilo, polizie e Convenzione di Dublino. Il caso Italia-Grecia*

## BIBLIOGRAFIA

Agostini A., Gentili E., Squarotti E. (a cura di), (2009), *Siamo tutti fuori posto? Percorsi e riflessioni sul diritto all'asilo*, Pubblicazione a cura della Regione Emilia-Romagna, disponibile on line all'indirizzo [http://www.serviziocentrale.it/pdf/documenti/Altre\\_publicazioni/SiamoTuttiFuoriPosto.pdf](http://www.serviziocentrale.it/pdf/documenti/Altre_publicazioni/SiamoTuttiFuoriPosto.pdf)

Berson E., Dumont F., Lombard J., (2009), *Welcome to Calais. Les migrants dans l'attente du Royaume-Uni*, Mappemonde n.94, disponibile on line all'indirizzo <http://mappemonde.mgm.fr/num22/lieux/index.html>

Caritas Europa, (2009), *Recommendations for the migration and asylum policies in the EU "Stockholm Programme"*, disponibile on line all'indirizzo [http://www.caritas-europa.org/module/FileLib/Christian\\_Group\\_Recomm\\_for\\_Stockholm\\_Program\\_final.pdf](http://www.caritas-europa.org/module/FileLib/Christian_Group_Recomm_for_Stockholm_Program_final.pdf)

Caritas/Migrantes (2009), *Immigrazione. Dossier Statistico 2009. XIX Rapporto*, Idos Edizioni

Cimade, (2008) *Droit d'asile: les gens de "Dublin". Parcours juridiques de demandeurs d'asile soumis à une réadmission selon le règlement DublinII*, disponibile on line all'indirizzo <http://www.cimade.org/publications/24>

Codini E., D'Odorico M., Gioiosa M., (2009), *Per una vita diversa. La nuova disciplina italiana dell'asilo*, FrancoAngeli

Coordination française pour le droit d'asile, (2009), *La loi des "jungles". La situation des exilés sur le littoral de la Manche et de la Mer du Nord*, disponibile on line all'indirizzo [http://cfda.rezo.net/download/La%20loi%20de%20la%20jungle\\_12-09-2008.pdf](http://cfda.rezo.net/download/La%20loi%20de%20la%20jungle_12-09-2008.pdf)

Consiglio d'Europa – Commissioner for Human Rights, (2008), *Report by Thomas Hammarberg Council of Europe Commissioner for Human Rights following his visit to Greece 8-10 December 2008*, disponibile on line all'indirizzo [http://www.programmaintegra.it/modules/dms/file\\_retrieve.php?function=view&obj\\_id=2141](http://www.programmaintegra.it/modules/dms/file_retrieve.php?function=view&obj_id=2141)

Consiglio d'Europa – Commission des migrations, des réfugiés et de la population, (2009), *Améliorer la qualité et la cohérence des décisions en matière d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe*, disponibile on line all'indirizzo: [http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/FDOC11990.htm#P237\\_42269](http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/FDOC11990.htm#P237_42269)

Del Grande G., (2007), *Mamadou va a morire*, Infinito Edizioni

Gatti F. (2007), *Bilal*, Rizzoli

Gatti. F. (2008), *Cpt fai-da-te*, disponibile on line all'indirizzo <http://espresso.repubblica.it/dettaglio/2039811>

HRW, (2006), *Stemming the flow. Abuses against migrants, asylum seekers and refugees*, disponibile on line all'indirizzo <http://www.hrw.org/en/reports/2006/09/12/stemming-flow>

HRW, (2008), *Stuck in a revolving door. Iraqis and Other Asylum Seekers and Migrants at the Greece/Turkey Entrance to the European Union*, disponibile on line all'indirizzo <http://www.hrw.org/en/reports/2008/11/26/stuck-revolving-door-0>

HRW, (2009), *Pushed back, pushed around, Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers*, disponibile on line all'indirizzo

<http://www.hrw.org/en/reports/2009/09/21/pushed-back-pushed-around-0>

ICS, (2005), *La protezione negata*, Feltrinelli

ICS, (2006), *L'utopia dell'asilo*, EGA

Melting Pot, (2008), *Diffuso il testo dell'accordo Italia-Libia*, disponibile on line all'indirizzo <http://www.meltingpot.org/articolo13529.html>

MSF, (2008), *Una stagione all'inferno*, disponibile on line all'indirizzo [http://www.medicisenzafrontiere.it/Immagini/file/pubblicazioni/una\\_stagione\\_all\\_inferno.pdf](http://www.medicisenzafrontiere.it/Immagini/file/pubblicazioni/una_stagione_all_inferno.pdf)

Paoletti E., (2009), *A critical analysis of migration policies in the Mediterranean: the case of Italy, Libya and the EU*, Ramses working Paper 12/09, European Study Centre, University of Oxford

Pro Asyl, (2007), *Truth may be bitter, but it must be told*, disponibile on line all'indirizzo [http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm\\_redakteure/Englisch/Griechenlandbericht\\_Engl.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Englisch/Griechenlandbericht_Engl.pdf)

Pro Asyl, (2008), *The situation in Greece is out of control*, disponibile on line all'indirizzo [http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm\\_redakteure/Asyl\\_in\\_Europa/Griechenland/Out\\_of\\_control\\_Eng\\_END.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Asyl_in_Europa/Griechenland/Out_of_control_Eng_END.pdf)

Progetto "Emilia-Romagna terra d'asilo", (2006), *La Regione dell'asilo*, monitoraggio annuale sulla presenza di popolazione rifugiata in Emilia-Romagna

Progetto "Emilia-Romagna terra d'asilo", (2007), *Rifugiati, richiedenti asilo, titolari di protezione umanitaria in Emilia-Romagna. L'accoglienza oltre lo SPRAR*, monitoraggio annuale sulla presenza di popolazione rifugiata in Emilia-Romagna; disponibile on line all'indirizzo [http://www.emiliaromagnasociale.it/wcm/emiliaromagnasociale/news/2007/giugno/28\\_ricerca/Richiedentiasilo.pdf](http://www.emiliaromagnasociale.it/wcm/emiliaromagnasociale/news/2007/giugno/28_ricerca/Richiedentiasilo.pdf)

Progetto "Emilia-Romagna terra d'asilo", (2008), *3300. Rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione sussidiaria in Emilia-Romagna, tra accoglienza ed esclusione*, monitoraggio annuale sulla presenza di popolazione rifugiata in Emilia-Romagna; disponibile on line all'indirizzo [http://www.emiliaromagnasociale.it/wcm/emiliaromagnasociale/news/2008/luglio/28\\_stranieri/3300\\_rapporto.pdf](http://www.emiliaromagnasociale.it/wcm/emiliaromagnasociale/news/2008/luglio/28_stranieri/3300_rapporto.pdf)

Servizio Centrale del SPRAR, (2008), *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, Anno 2007/2008*, disponibile on line all'indirizzo <http://www.serviziocentrale.it/pdf/documenti/SPRAR-Rapporto-2007-2008.pdf>

Servizio Centrale del SPRAR, (2009), *I numeri dell'accoglienza. Compendio statistico del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – SPRAR Anno 2008*, disponibile on line all'indirizzo <http://www.serviziocentrale.it/pdf/documenti/Compendio%20Dati%20SPRAR%20-%202008.pdf>

UNHCR, (2008), *2007 Global Trends: refugees, asylum seekers, returnees, internally displaced and stateless persons*, disponibile on line all'indirizzo <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4852366f2.pdf>

UNHCR, (2008), *UNHCR Position on the return of asylum seekers to Greece under the "Dublin Regulation"*, disponibile on line all'indirizzo <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4805bde42.html>

UNHCR, (2009), *Asylum levels and trends in industrialized countries*, disponibile on line all'indirizzo <http://www.unhcr.org/49c796572.html>

UNHCR, (2009), *2008 Global Trends: refugees, asylum seekers, returnees, internally displaced and stateless persons*, disponibile on line all'indirizzo <http://www.unhcr.org/4a375c426.html>

Vassallo Paleologo F., (2008), *Nuove intese tra Italia e Libia – Ancora sulla pelle dei migranti*, disponibile on line all'indirizzo <http://www.meltingpot.org/articolo13269.html>

Vassallo Paleologo F., (2009), *I respingimenti in Libia rimangono privi di base legale*, disponibile on line all'indirizzo <http://www.meltingpot.org/articolo14789.html>

Vassallo Paleologo F., (2009), *Il ministero dell'Interno ordina alla guardia di finanza respingimenti collettivi di migranti in Libia*, disponibile on line all'indirizzo <http://www.meltingpot.org/articolo14716.html>

Vassallo Paleologo F., (2009), *Verso altre forme di respingimenti collettivi in Libia*, disponibile on line all'indirizzo <http://www.meltingpot.org/articolo14936.html>

#### **Normativa comunitaria/atti di interesse:**

##### *Direttive su accoglienza, qualifiche, procedure*

Direttiva 2001/5/CE (“*Norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati*”)

Direttiva 2003/9/CE (“*Norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo*”)

Direttiva 2004/83/CE (“*Norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*”)

Direttiva 2005/85/CE (“*Norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*”)

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted, 21/10/2009

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection, 12/10/2009

##### *“Sistema Dublino”*

Regolamento CE 342/2003 del Consiglio del 18/2/2003 (“Regolamento Dublino”)

Regolamento 2725 del Consiglio dell'11/12/2000 (“Regolamento Eurodac”)

Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation du système de Dublin, 6/6/2007

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member State by a third country national or a stateless person , 3/12/2008

Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo

*Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, 15/10/2008

Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo*, 20/2/2009

## SITI DI RIFERIMENTO

- Alto Commissariato Onu per i Rifugiati  
**[www.unhcr.it](http://www.unhcr.it)**
- Amnesty International  
**[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)**
- Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione  
**[www.asgi.it](http://www.asgi.it)**
- Blog del film "Come un uomo sulla terra"  
**[comeunuomosullaterra.blogspot.com](http://comeunuomosullaterra.blogspot.com)**
- Cimade  
**[www.cimade.org](http://www.cimade.org)**
- Commissione Europea  
**[http://ec.europa.eu/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/index_it.htm)**
- Consiglio d'Europa  
**[http://ec.europa.eu/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/index_it.htm)**
- Consorzio Italiano per i Rifugiati  
**[www.cir-onlus.org](http://www.cir-onlus.org)**
- Corte Europea dei Diritti dell'Uomo  
**[http://www.echr.coe.int/echr/Homepage\\_FR](http://www.echr.coe.int/echr/Homepage_FR)**
- Emilia-Romagna Sociale  
**[www.emiliaromagnasociale.it](http://www.emiliaromagnasociale.it)**
- Euro-Mediterranean Human Rights Network  
**<http://en.euromedrights.org/>**
- European Council on Refugees and Exiles  
**[www.ecre.org](http://www.ecre.org)**
- Fortress Europe  
**[fortresseurope.blogspot.com](http://fortresseurope.blogspot.com)**
- Humanitarian news and analysis – UN OCHA  
**[www.irinnews.org](http://www.irinnews.org)**
- Human Rights Watch  
**<http://www.hrw.org/>**
- International Crisis Group  
**[www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)**
- Migreurop  
**[www.migreurop.org](http://www.migreurop.org)**
- Missionary International Service News Agency  
**[www.misna.org](http://www.misna.org)**
- Pace e Diritti Umani  
**[www.pacediritti.it/](http://www.pacediritti.it/)**
- Peace Reporter  
**[it.peacereporter.net](http://it.peacereporter.net)**
- Progetto Melting Pot  
**[www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org)**
- Programma Integra  
**[www.programmaintegra.it](http://www.programmaintegra.it)**
- Servizio Centrale - SPRAR  
**[www.serviziocentrale.it](http://www.serviziocentrale.it)**
- Storie Migranti  
**[www.storiemigranti.org](http://www.storiemigranti.org)**
- Stranieri in Italia  
**[www.stranieriinitalia.it](http://www.stranieriinitalia.it)**

