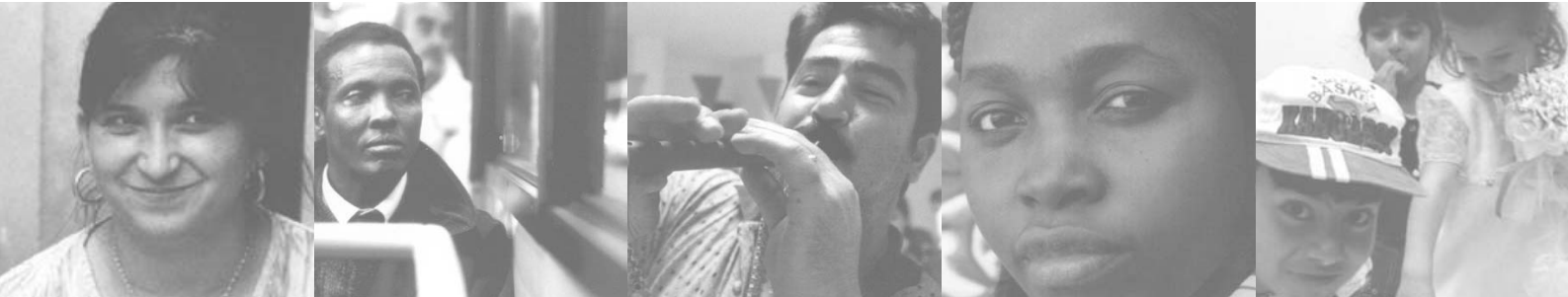


ANTICIPAZIONI DEL RAPPORTO ANNUALE SUL SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI

Per analizzare l'evoluzione del fenomeno, individuare le problematiche irrisolte, evidenziare le buone pratiche e descrivere lo scenario normativo che regola la presenza dei richiedenti asilo in Italia, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) ha avviato una collaborazione con il Censis finalizzata alla produzione del primo Rapporto annuale sul Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati che verrà presentato nel prossimo autunno.



Un modello a forte integrazione tra centro e periferia

Il **Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)** è stato istituito con la L. 189/2002, che capitalizza l'esperienza innovativa del Programma Nazionale Asilo, nato nel 2001 come primo sistema organico di accoglienza e assistenza per rifugiati e richiedenti asilo.

Il Sistema di protezione è composto a livello locale da un insieme di progetti di assistenza, tutela ed integrazione socio-economica promossi dagli enti locali italiani attraverso l'attivazione di reti territoriali che impegnano organizzazioni non governative di settore, ma anche enti ed organismi con esperienze e competenze in ambito sociale e produttivo.

Il coordinamento nazionale dei progetti territoriali è gestito dal **Servizio Centrale**, istituito dal Ministero dell'Interno e da questo affidato all'**Anci** sulla base di un'apposita convenzione prevista all'art. 32 della legge 189/02.

Il Servizio Centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali provvede al monitoraggio della presenza sul territorio dei richiedenti

asilo, dei rifugiati e degli stranieri con permesso umanitario; gestisce la banca dati degli interventi realizzati a livello locale; fornisce assistenza tecnica agli enti locali e assicura la formazione e l'aggiornamento degli operatori dei progetti, inoltre opera affinché le pratiche migliori diventino patrimonio comune ed i servizi offerti garantiscano alti standard di qualità in una logica di relazione continua tra il centro e la periferia. D'intesa con il Ministero degli Affari Esteri promuove ed attua programmi di rimpatrio attraverso l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni o altri organismi, nazionali ed internazionali, a carattere umanitario.

Il Servizio Centrale coordina, inoltre, l'inserimento dei beneficiari nei progetti territoriali fino ad esaurimento dei posti disponibili previsti annualmente con Decreto del Ministero dell'Interno.

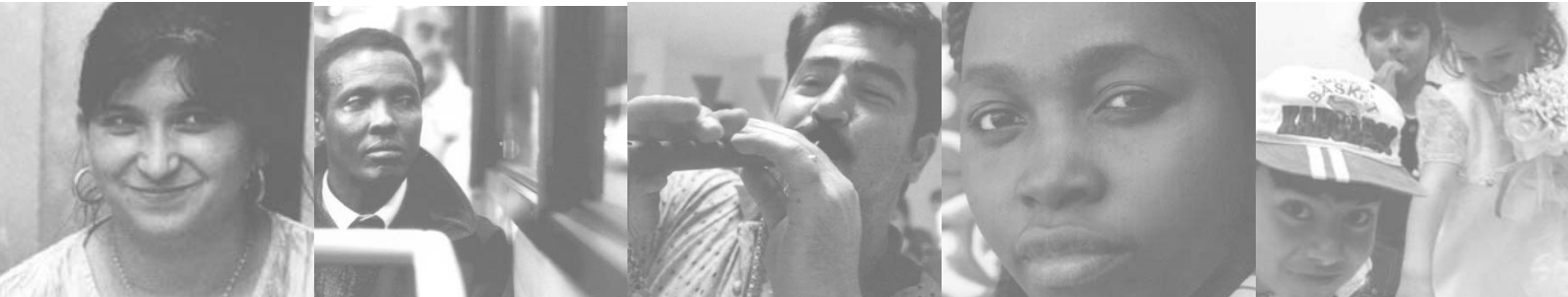
Attualmente gli enti locali che aderiscono al Sistema sono 95, per una copertura territoriale di 62 province, dove vive il 76,1% della popolazione italiana e l'83,7% dei richiedenti asilo e rifugiati presenti sul territorio nazionale.

I progetti attivati nel 2006 sono 102, che rendono disponibili 2.428 posti in accoglienza (tab. 1).

Tab. 1 Il Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2006

Gli enti locali	95 enti locali coinvolti, di cui: - 89 comuni - 3 province - 2 unioni di comuni - 1 consorzio di servizi sociali
I progetti	102 progetti: - 7 enti locali hanno presentato due progetti (di cui uno per categorie vulnerabili)
I posti finanziati	2.428: - da un minimo di 15 posti (40 progetti) ad un massimo di 150 (1 progetto)
La copertura territoriale	62 province italiane su 103, in cui si concentra il 76,1% della popolazione italiana e l'83,7% dei richiedenti asilo e rifugiati

Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale



Tab. 2 - 1 I comuni che fanno parte del Sistema di Protezione, per ampiezza demografica

Ampiezza	Comuni	Numero
Fino a 5.000 abitanti	Breno, Roccagorga, Bassano Romano, Galliciano, Portopalo di Capo Passero, Badolato, Portocannone, Riace, Conza della Campania, Celleno, Alice Bel Colle, Chiesanuova	12
Da 5.001 a 30.000 abitanti	Comiso, Pontedera, Ivrea, Fidenza, Sessa Aurunca, Sezze, Orvieto, Narni, Todi, Borgo San Lorenzo, Porto San Giorgio, Codroipo, San Pietro Vernotico, Isola di Capo Rizzuto, Trepuzzi, Malo, Caronno Pertusella, Sesto Calende, Foiano della Chiana	19
Da 30.001 a 100.000 abitanti	Udine, Barletta, Pisa, Varese, Como, Marsala, Ragusa, Cremona, Trapani, Cosenza, Caltanissetta, Viterbo, Matera, Agrigento, Manfredonia, Fiumicino, Bitonto, Acireale, Pordenone, Monopoli, Rieti, Lecco, Lodi, Macerata, Lucera, Favara, Ostuni, Cassino, Grottaglie, Rosignano Marittimo	30
Da 100.001 a 250.000 abitanti	Padova, Trieste, Taranto, Brescia, Prato, Modena, Parma, Perugia, Foggia, Ravenna, Ferrara, Siracusa, Bergamo, Forlì, Terni, Ancona	16
Oltre 250.000 abitanti	Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Catania, Venezia, Verona	12

Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale

Oltre che per l'estrema capillarità, il Sistema si caratterizza anche per il coinvolgimento di comuni di diverse dimensioni, che vanno dalle aree metropolitane di Roma, Milano, Napoli, Firenze e Torino sino al piccolo comune di Chiesanuova che ha 231 abitanti (tab. 2 e fig. 1).

In questi anni il coinvolgimento degli enti locali è mutato: all'inizio dell'esperienza del PNA essi avevano soprattutto un ruolo di promozione degli interventi, mentre la gestione dei servizi era affidata principalmente alle associazioni e alle organizzazioni del terzo settore. Nel

corso del tempo, gli operatori comunali hanno sviluppato competenze che oggi consentono loro di avere maggiore consapevolezza e professionalità specifiche, grazie anche alle numerose giornate di formazione realizzate dal Servizio Centrale in collaborazione con FormAutonomie-Centro di Formazione per le Autonomie locali, alle quali hanno partecipato complessivamente 236 operatori. Il contributo delle organizzazioni del terzo settore resta comunque fondamentale per la gestione delle attività e per sviluppare azioni sinergiche sul territorio.

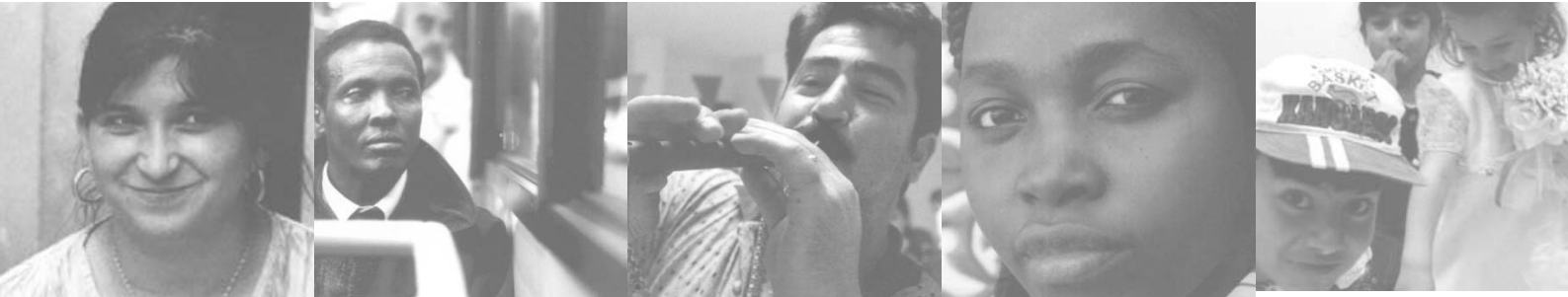


Fig. 1 – Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Distribuzione geografica degli Enti locali finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo nell’anno 2006



- Progetti territoriali ordinari finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo.
- Progetti territoriali per categorie vulnerabili cofinanziati dal Fondo Europeo per i Rifugiati.
- Enti locali in cui sono attivi sia progetti ordinari, che per categorie vulnerabili.

A cura del Servizio centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati



Dall'emergenza all'ordinarietà

L'istituzione del **Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo (FNPSA)** da parte della legge 189/02 ha offerto agli enti locali la possibilità di attingere a fonti ordinarie di finanziamento per la copertura economica fino all'80% dei servizi erogati a favore dei richiedenti asilo, rifugiati e persone con permesso di soggiorno per motivi umanitari. E' però doveroso sottolineare che l'ammontare del Fondo non risponde alle reali esigenze dell'utenza. Infatti, nell'anno 2005 le risorse stanziare da tale Fondo hanno permesso di finanziare 81 enti locali, per un totale di circa **2.200 posti in accoglienza** a fronte della presentazione di circa **8.000 domande d'asilo**¹.

Nonostante il sottodimensionamento delle risorse, nel corso degli anni il Sistema di Protezione ha cercato di costruire una rete di sostegno che favorisse l'integrazione dei beneficiari (richiedenti asilo, rifugiati e persone con permesso di soggiorno umanitario) nel tessuto sociale.

Accanto ai servizi di accoglienza/assistenza (ospitalità in struttura, assistenza legale, assistenza medica, mediazione culturale, ecc) sono stati dapprima sperimentati e poi sistematizzati servizi integrati di formazione, inserimento socio-lavorativo e socio-abitativo. Un importante apporto all'attivazione di questi positivi percorsi è stato fornito dai progetti europei Integ.r.a ed IntegrARsi, gestiti dall'ANCI con il coordinamento del Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali, in collaborazione con i principali soggetti che operano per l'inserimento sociale.

Nel 2005 i servizi erogati in maggior numero sono stati quelli relativi all'assistenza sociale (24% del totale), soprattutto di supporto nel disbrigo delle pratiche amministrative e di corsi di prima alfabetizzazione; seguono i servizi di assistenza sanitaria specialistica (20%) e di

mediazione linguistico-culturale (16%); numerose sono anche le attività di assistenza legale (12%) ed i servizi di inserimento lavorativo (11%) (tab. 3). Le attività multiculturali (animazione, attività sportive, laboratori e ludoteche) rappresentano l'8% del totale dei servizi attivati, mentre i servizi di accompagnamento all'autonomia alloggiativa (orientamento, contributi, intermediazione ed accompagnamento) rappresentano il 5%.

Tab. 3 - Tipologia dei servizi erogati. Anno 2005

Servizi	%
Assistenza sociale	24
Assistenza sanitaria specialistica	20
Mediazione linguistico-culturale	16
Assistenza legale	12
Servizi per l'inserimento lavorativo	11
Attività multiculturali	8
Servizi per alloggio	5
Altro	4
Totale servizi	100

Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale

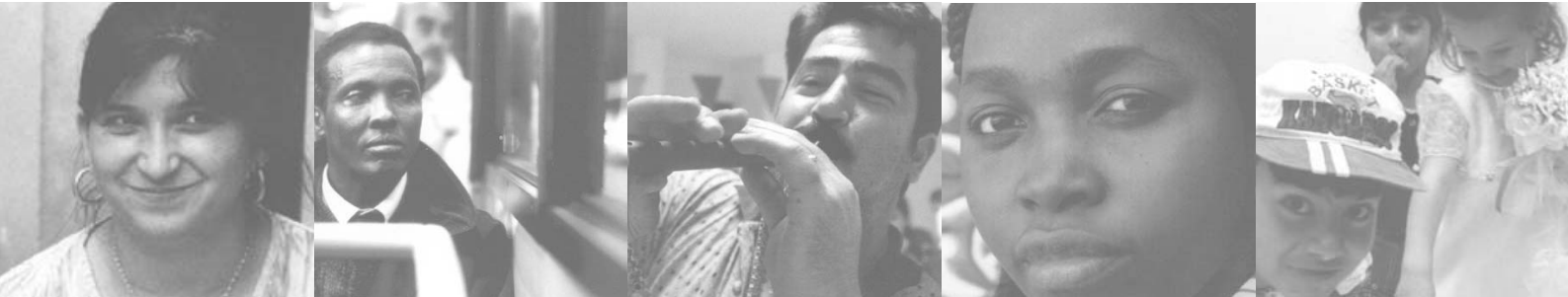
I beneficiari del Sistema

Dal 2001 ad oggi sono stati accolte nel Sistema di protezione 10.969 persone: nell'arco di tempo considerato i beneficiari sono più che raddoppiati passando dai 2.008 del 2001 ai 4.654 del 2005.

Analizzando le caratteristiche dei beneficiari accolti nel 2005 si osserva che (tab. 4):

- vi è una predominanza di ospiti di genere maschile (3.330, pari al 72%);
- si tratta di individui giovani o giovanissimi - la fascia di età più numerosa è quella compresa tra i 26 e i 30 anni (24% del totale), ma ben il 18% dei beneficiari ha meno di diciotto anni;

¹ In base ai dati della Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo le domande d'asilo presentate tra il 21/4/2005 e il 27/2/2006 risultano essere 8.116



- i gruppi nazionali più numerosi provengono dall'**Eritrea** (956 persone pari al 21% del totale dei beneficiari); dalla **Somalia** (408, pari al 9%), dall'**Etiopia** (387, pari all'8%), dalla **Turchia** (274, pari al 6%) e dal **Sudan** (249, pari al 5%);
- il 61% sono persone accolte individualmente, mentre il restante 39% è presente insieme al nucleo familiare (da segnalare che nel corso del 2005 sono nati 74 bambini);
- il 53% è richiedente asilo; il 31% ha ottenuto un permesso per protezione umanitaria e il 16% è stato riconosciuto rifugiato. A partire dal 2005, e quindi dall'entrata in vigore della nuova procedura, emerge una continua crescita del numero degli umanitari accolti nel Sistema ed una diminuzione dei richiedenti asilo (tab. 5).

Nei primi quattro mesi del 2006 i beneficiari accolti nel sistema risultano essere 3.344. Al 7 giugno 2006 le persone in attesa di entrare a far parte della rete, calcolate in base alle segnalazioni che sono pervenute dalle Prefetture, dai Comuni e da varie organizzazioni direttamente al Servizio Centrale, sono 921.

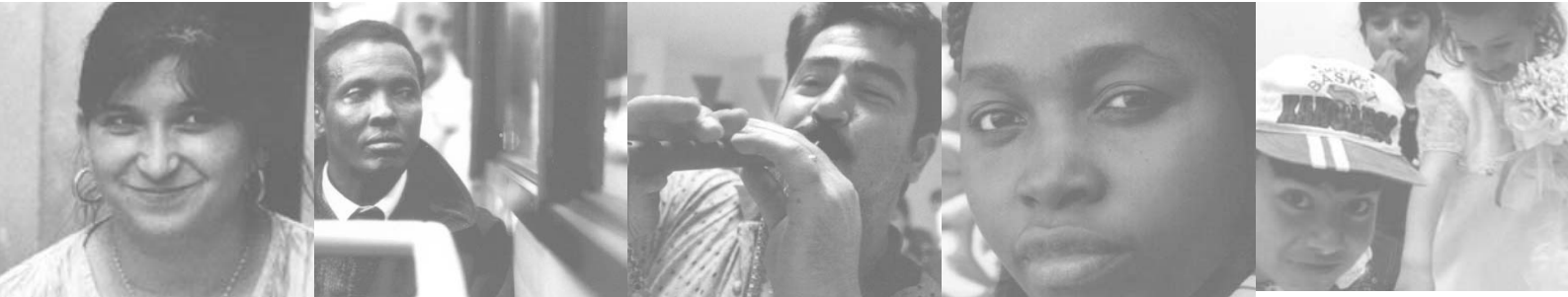
Quanto ai percorsi individuali, occorre segnalare che 1.752 beneficiari (pari al 37,6%) sono usciti dal Sistema di protezione nel corso del 2005 per diversi motivi:

- la maggior parte per *integrazione* (51%), ovvero insediamento territoriale con un'abitazione idonea e un lavoro che consente l'autonomia;
- segue l'*abbandono volontario* (22%), che avviene quando un beneficiario sceglie di lasciare l'accoglienza presso il progetto

Tab. 4 - Caratteristiche dei beneficiari del Sistema di protezione. Anno 2005

	v.a.	%
Genere		
Maschi	3.330	72
Femmine	1.324	28
Classi di età	v.a.	%
0-17	856	18
18-25	998	21
26-30	1.103	24
31-40	1.407	31
41-99	290	6
Prime 5 nazionalità	v.a.	%
Eritrea	956	21
Somalia	408	9
Etiopia	387	8
Turchia	274	6
Sudan	249	5
Status familiare	v.a.	%
Singoli	2.816	61
Con Nucleo familiare	1.838	39
Permesso di soggiorno	v.a.	%
Richiedenti Asilo	2.461	53
Rifugiati	728	16
Protezione Umanitaria	1.465	31
Totale beneficiari	4.654	100

Fonte: elaborazione Censis su dati Servizio Centrale



Tab. 5 - Tipologia dei permessi di soggiorno dei beneficiari del Sistema di protezione - Anni 2004 2006

Tipologia permessi di soggiorno	2004		2005		2006*	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Richiedenti Asilo	3.599	80	2.461	53	1.690	51
Rifugiati	364	8	728	16	473	14
Protezione Umanitaria	526	12	1.465	31	1.181	35
Totale	4.489	100	4.654	100	3.344	100

* dati relativi ai primi 4 mesi

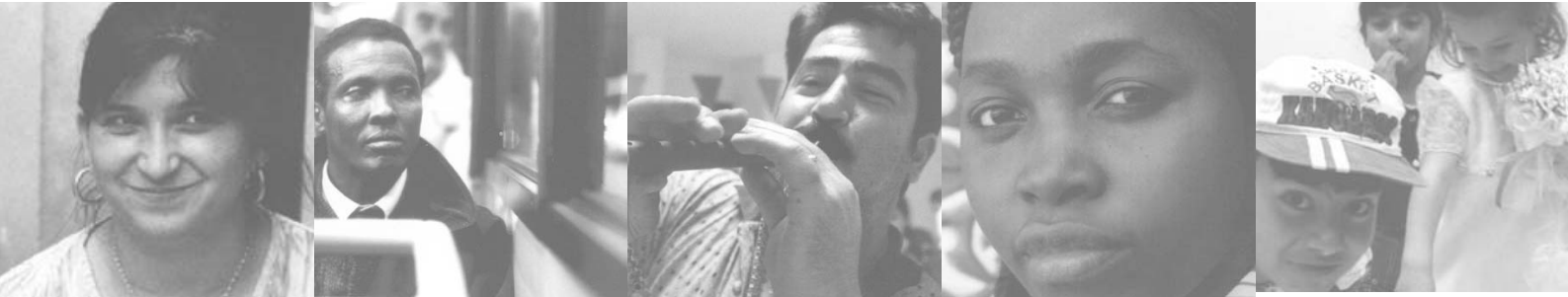
Fonte: Servizio Centrale

locale a volte senza spiegazioni (di solito nei primi 30 giorni), oppure per motivi spesso legati alla volontà di spostarsi in altre parti del territorio in cui vi sono maggiori possibilità lavorative rispetto alle proprie competenze o per la presenza di membri della stessa comunità d'origine;

- la *scadenza dei termini* (20%), in quanto al termine dei sei mesi previsti per l'accoglienza dall'attuale normativa – in certi casi prorogabili sino a 12 – il beneficiario viene invitato a lasciare le strutture di accoglienza e ad intraprendere un percorso autonomo

oppure viene inviato verso altri servizi specialistici del Comune in funzione di particolari vulnerabilità;

- *l'allontanamento* (4%), riguarda coloro che hanno tenuto comportamenti contrari alle regole di buona convivenza;
- e, infine, *il rimpatrio volontario* (3%), nei casi in cui il beneficiario rinunci alla domanda o riceva dalla Commissione una risposta negativa per cui decida di optare per il rimpatrio volontario assistito, gestito in collaborazione con l'OIM.



Considerazioni generali

A cinque anni dall'avvio dei progetti territoriali a favore dei rifugiati e dei richiedenti asilo sembra essere arrivato il momento di valorizzare il ruolo svolto dagli enti locali come protagonisti del primo Sistema pubblico di protezione e, insieme, di mettere a frutto l'enorme mole di dati acquisiti.

Per rispondere a questi obiettivi, ma anche per continuare a sottolineare come l'importanza della tematica renda sempre più urgente dotarsi di una legge quadro sulla materia, riportiamo qui di seguito alcuni spunti di riflessione che saranno ulteriormente sviluppati nel primo Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, che sarà a disposizione del pubblico in autunno.

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati rappresenta oggi il dispositivo nazionale di applicazione delle politiche italiane sull'asilo. Attraverso il Programma Nazionale Asilo prima e il Sistema di protezione dopo, sono stati introdotti elementi di innovazione sistemica delle politiche di accoglienza e di integrazione per rifugiati e richiedenti asilo in Italia, troppo a lungo orientate quasi esclusivamente a rispondere alle emergenze. Attraverso un modello di *governance* multilivello, si è ormai in grado di garantire al tempo stesso il coordinamento tra i vari livelli di governo centrale e i diversi attori presenti nei singoli territori, nonché di dare

luogo a una rete di servizi che non equivale alla somma dei singoli progetti, ma si caratterizza come **sistema coordinato di accoglienza**.

Nell'ambito del Sistema sono stati attivati **servizi integrati**, volti ad accompagnare l'utente dalla fase di presentazione della domanda fino a quella eventuale di stabilizzazione e integrazione o, al contrario, di rientro volontario nel paese di origine a conclusione della procedura. Il Sistema di protezione risponde pienamente agli **standard minimi di accoglienza** dei richiedenti asilo introdotte dalla relativa direttiva europea in materia (*Consiglio UE n.2003/9/CE*), superandone certi limiti.

Il Sistema di protezione, basato sulla **volontaria partecipazione degli Enti locali**, è andato costantemente rafforzandosi nel corso degli anni, passando dagli iniziali 63 progetti agli attuali 102. Tuttavia, esso deve essere ulteriormente potenziato affinché possa rispondere alle reali esigenze determinate dall'effettiva presenza di richiedenti asilo e rifugiati nel nostro Paese. In questa fase occorre, dunque, dare maggiore stabilità alle attività complessive del Sistema sia attraverso **l'aumento di risorse economiche tali da garantire** la qualità e la varietà dei servizi che i Comuni offrono, sia attraverso la **valorizzazione del Sistema di protezione nella futura Legge organica sull'Asilo**, che ci si augura venga promulgata nel corso dell'attuale legislatura.