

# 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**

**SINTESI<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Il testo completo del monitoraggio si trova su [www.emiliaromagnasociale.it](http://www.emiliaromagnasociale.it) nella sezione dedicata al diritto d'asilo

## Il progetto "Emilia-Romagna terra d'asilo" e il monitoraggio

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 fra Enti Locali, realtà del terzo settore ed organizzazioni sindacali ed ha fra i suoi obiettivi principali:

1. continuare nel lavoro di **estensione e rafforzamento della Rete regionale** in materia di diritto di asilo;
2. 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>, all'interno delle sue attività, 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 cerca 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 sostenibile per il futuro.

---

<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.

## Il quadro internazionale e comunitario

### Quanti sono i rifugiati nel mondo?

Pur essendo il 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>6</sup>. A partire naturalmente dalla visione "globale" del fenomeno drammatico delle migrazioni forzate.

Secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati<sup>7</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>8</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.

I Paesi che al mondo ospitano più rifugiati sono<sup>9</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>10</sup>, al primo gennaio 2008 il totale fra richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria era di **35.787 persone**.

### Il ruolo dell'Unione Europea

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>11</sup>

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

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>12</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*

6 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.

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

8 A differenza dei rifugiati, gli sfollati (o IDPs) non hanno oltrepassato le frontiere del proprio Paese.

9 UNHCR 2009, *cit.*

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

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

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

*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**".

### Il Sistema Dublino

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**.

Come è logico, tutto l'impianto del "Sistema Dublino" può reggere solo se alla base vi è una sostanziale armonia fra i Paesi membri dell'UE nella valutazione delle domande di protezione.

Nel 2007, al contrario, si erano registrate differenze di questo tipo nel tasso di riconoscimento dello status<sup>13</sup>:

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

Punte ancora più distanti si registravano poi con riferimento a particolari nazionalità, come gli afgani che si vedevano riconosciuta una protezione nell'84% dei casi in Austria, nel 98% in Italia, nello 0% in Grecia.

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

Secondo il **Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo**,

*"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"*.

Si tratta di un tema decisivo e delicatissimo, in quanto è noto a tutti che i flussi migratori sono per lo più "misti" ed i rifugiati (che hanno diritto di chiedere protezione e **non possono essere respinti**, anche se entrati irregolarmente nel territorio) sono assieme ai c.d. "migranti economici", in quanto tutti sono costretti a percorrere le stesse rotte.

Il controllo delle frontiere è uno dei "temi caldi" a livello comunitario ed in quest'ottica si iscrive anche la creazione ed il continuo incremento del budget dell'Agenzia **Frontex**<sup>14</sup> (attualmente superiore agli 80 milioni di euro<sup>15</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>16</sup>, a partire dal

13 Rapporto della Commissione migrazioni, rifugiati, demografia del **Consiglio d'Europa** (Ass. Parl. del 15/7/2009, doc. 11990)

14 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 (aeroportuali, terrestri, marittime), allo scambio di informazioni, alla formazione delle polizie di frontiera, all'organizzazione di rimpatri di persone irregolarmente presenti sul territorio dell'Unione.

15 [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)

16 <http://fortresseurope.blogspot.com>

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 in termini di riduzione degli sbarchi si è invece rivelata 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.

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>17</sup>, Amnesty International<sup>18</sup> fra le altre) circa il trattamento dei migranti nelle carceri e la sistematica violazione dei diritti umani.

L'obiettivo di implementare le capacità di protezione ed accoglienza nei Paesi terzi (per poi procedere eventualmente a più ampi programmi di *resettlement*) non dovrebbe 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 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).

### Uno sguardo agli sviluppi futuri

Oltre alla menzionata revisione di tutto il "pacchetto" di Direttive e del Regolamento Dublino, il prossimo **"Programma di Stoccolma"** (che sarà adottato, in sostituzione del Programma dell'Aja del 2004, il prossimo 11 dicembre 2009)<sup>19</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.

---

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

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

19 [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)

## Il quadro nazionale

### Le domande di protezione internazionale in Italia

In Italia, nel 2008, sono state presentate 31.097 domande di protezione internazionale<sup>20</sup>. Ne sono state esaminate dalle 10 Commissioni territoriali<sup>21</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,...

### 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>22</sup>.

### 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 dell'incremento degli sbarchi di migranti sulle coste italiane e, di conseguenza, delle domande di protezione internazionale<sup>23</sup>, il Ministero dell'Interno ha proceduto ad un ampliamento

20 Commissione Nazionale per il diritto d'Asilo

21 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

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

23 Le persone sbarcate sulle coste italiane nel corso del 2008 sono state ca. 37.000, cioè il 75% in più rispetto al 2007 (Fonte:

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>24</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>25</sup>.

Ciò che è ancor più importante, 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>26</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)

#### Lo sconvolgimento del maggio 2009

Al di là delle modifiche normative intervenute nel corso del 2008, 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>27</sup>.

Ciò è dovuto, come è notorio, a degli **accordi<sup>28</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.

Ministero dell'Interno). Di queste, circa il 75% ha avanzato domanda di protezione internazionale (Fonte: UNHCR)

24 Servizio Centrale, 2009, "I numeri dell'accoglienza. Compendio statistico del Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati – SPRAR Anno 2008".

25 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

26 Servizio Centrale, 2009, *cit.*

27 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)

28 L'ultimo dei quali è il noto "Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la grande Giamariria libica popolare socialista", dell'agosto 2008.



Dal 5 maggio all'8 settembre 2009, le persone respinte verso la Libia da navi italiane sono state – secondo fonti documentate<sup>29</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.

---

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

## Il quadro regionale

### Metodologia del monitoraggio

Il monitoraggio del progetto "Emilia-Romagna terra d'asilo" consiste di diversi momenti, di cui il primo è la richiesta dei "dati ufficiali" delle presenze (forniti dalle Questure) e degli accolti nei progetti SPRAR (dato fornito 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.

Inoltre, la sproporzione fra presenze reali e posti in accoglienza all'interno dei progetti SPRAR 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 sul territorio di popolazione rifugiata non registrata dalle Questure.

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

Al contrario dell'anno scorso, durante la realizzazione del presente rapporto di monitoraggio abbiamo riscontrato una diffusa difficoltà (da parte di numerosi "attori" interpellati) nel raccogliere dati precisi. Ciò è probabilmente lo specchio della situazione registrata anche a livello nazionale (aumento delle presenze, risposte emergenziali, allargamento del "doppio binario",...) e che ha finito inevitabilmente per complicare il lavoro degli operatori.

In base ai dati in nostro possesso comunque – e partendo dal dato di 3.300 presenze stimate dal monitoraggio dello scorso anno – arriviamo ad una stima di circa **4.125 persone al 31/12/2008**.

Quanto alle **nazionalità** prevalenti, a causa dell'imprecisione dei dati ricevuti quest'anno non siamo in grado di fornire cifre precise. Tuttavia, sulla base dei dati in nostro possesso e delle impressioni riferite da tutti gli operatori, possiamo dire che, per quanto riguarda gli arrivi dell'ultimo anno, si tratta soprattutto di persone provenienti da:

**Eritrea, Afghanistan, Nigeria, Etiopia, Costa d'Avorio.**

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 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 carenza di risposte (e conseguente rinuncia a

- presentarsi agli sportelli);
- 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>30</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.

Al 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>31</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)
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>32</sup>.

Pur circondandoli di grande cautela, nella prossima pagina presentiamo i dati ufficiali comunicati al progetto regionale dalle 9 Questure dell'Emilia-Romagna.

Il monitoraggio nella sua versione completa comprende anche un capitolo per ciascun territorio provinciale, in cui sono riportati sia i "dati ufficiali" della Questura, sia i dati e le considerazioni più generali degli operatori degli sportelli pubblici o del privato sociale.

Oltre alla disponibilità dei singoli operatori e volontari che lavorano quotidianamente sul campo per la tutela del diritto di asilo e l'accoglienza ai richiedenti e ai titolari di protezione internazionale, si ringraziano:

- 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.

30 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%

31 Si tratta di un incremento che è del resto in linea con quello registrato a livello nazionale

32 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</b> (5)	<b>303</b> (5)	<b>2802</b> (6)

(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

## L'Emilia-Romagna e lo SPRAR

Secondo i dati forniti al progetto regionale dal Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati<sup>33</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 2:** Posti finanziati e beneficiari accolti nel 2008 in Emilia-Romagna

<b>PROGETTO</b>	<b>POSTI FINANZIATI</b>	<b>BENEFICIARI ACCOLTI</b>
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), rappresenta senza dubbio ad oggi **la più forte criticità sul territorio**.

<sup>33</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.