

CeSPI
Centro Studi di Politica Internazionale

**DAL PROGRAMMA NAZIONALE ASILO AL SISTEMA DI
PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI (2001-2004)
Bilancio di una esperienza di governo territoriale dei flussi migratori**

di Tiziana Caponio (Università di Bologna)

Coordinamento di Ferruccio Pastore (CeSPI)

PREMESSA

Queste pagine rappresentano il tentativo di tracciare un bilancio sintetico di un'esperienza innovativa di gestione coordinata dell'accoglienza e di supporto all'integrazione di richiedenti asilo, rifugiati e beneficiari di protezione umanitaria, che si è sviluppata in Italia a partire dal 2001.

Questo lavoro è stato condotto indipendentemente dal Centro Studi di Politica Internazionale per conto dell'ANCI, anche sulla base di altre ricerche condotte recentemente dal CeSPI.

La vicenda politico-istituzionale che, lungo l'arco di oltre tre anni, ha condotto dalla nascita del Programma nazionale asilo (PNA) alla creazione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) viene qui ricostruita nelle sue linee essenziali.

Lo studio si concentra, in particolare, sull'identificazione dei profili di innovazione amministrativa, politico-istituzionale e culturale che hanno caratterizzato questa esperienza.

Ne emerge il quadro di una policy complessa e ambiziosa, con forti connotati di originalità sia rispetto al passato sia rispetto ad altri contesti europei.

L'evoluzione dal PNA allo SPRAR indica una prospettiva strategica, seguendo la quale l'Italia potrebbe giungere a costituire un sistema di asilo solido e integrato, coerentemente con i valori fondamentali e le responsabilità storiche di un grande paese europeo.

**DAL PROGRAMMA NAZIONALE ASILO AL SISTEMA DI PROTEZIONE
PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI (2001-2004)
Bilancio di una esperienza di governo territoriale dei flussi migratori**

1. Il ritardo strutturale italiano nel campo dell'asilo

Studi recenti hanno messo in luce come l'Italia, lungi dal divenire all'improvviso paese di immigrazione nella seconda metà degli anni Settanta, fosse in realtà già inserita in una pluralità di sistemi migratori localmente strutturati¹, basati cioè su di un complesso di legami condivisi tra contesti d'immigrazione e d'emigrazione². È questo senza dubbio il caso dei dissidenti politici provenienti dal Medio Oriente (Iran, Iraq, Palestina, Siria, Kurdistan) e dall'America Latina (Cile, Argentina), ufficialmente immigrati per ragioni di studio ma molto spesso rifugiati *de facto*, attivamente impegnati contro i regimi al potere nei paesi di origine, come evidenziato dalla stretta collaborazione tra associazioni costituite da questi studenti, movimenti per i diritti civili e principali partiti della sinistra italiana.

L'Italia, quindi, già negli anni settanta si caratterizza come meta di flussi migratori forzati, anche in assenza di norme che regolassero lo status del richiedente asilo e del rifugiato. In questi periodo, infatti, nonostante la Costituzione italiana, all'art. 10, riconosca il diritto all'asilo per "lo straniero al quale sia impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche" (comma 3), di fatto l'unica normativa in vigore è rappresentata dalla "Convenzione relativa allo status di rifugiato", ratificata a Ginevra nel 1954 (legge n. 722/54), ma valida in Italia solo per i cittadini di origine europea (in virtù della cosiddetta "riserva geografica"). Per i potenziali richiedenti asilo di origine extra-europea, l'unica possibilità è rimanere in Italia sotto mandato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Acnur) o, e sembra essere questo il caso più frequente, con uno status differente da quello di rifugiato, come appunto quello di studente³.

Ne consegue un numero assai esiguo di rifugiati, tra i più bassi a livello europeo: alla fine del 1988 risultavano residenti in Italia solo 7.895 rifugiati sotto Convenzione e 2.662 sotto mandato Acnur (Birindelli 1989, 12), mentre tra il 1952 ed il 1978 almeno 77.580 rifugiati sono transitati per l'Italia

¹ Per una sintesi ricca e innovativa, cfr. Colombo e Sciortino 2004.

² Si veda, per esempio, Castles e Miller 1998, 23-24.

³ I dati sulle principali nazionalità di stranieri presenti in Italia al 31 dicembre 1970 sembrano riflettere chiaramente questa situazione: se al primo posto troviamo la Jugoslavia, i cui cittadini (6.460 in tutto) potevano ottenere lo status di rifugiati ai sensi della convenzione di Ginevra, al secondo vi è l'Argentina, con 2.068 presenze, e l'Iran, con 1.752, nazionalità quest'ultima che diventerà prima per presenze in Italia nel 1980, con 8.399 immigrati, oltre 6mila dei quali in possesso di un permesso di soggiorno per motivi di studio (Colombo e Sciortino 2004).

verso paesi terzi (Acnur 1980, 13⁴). Nonostante il diritto solennemente proclamato nell'art. 10 della Costituzione, tali dati indicano come l'Italia, in questo periodo, non avesse assunto il ruolo di paese d'asilo bensì quello di paese di transito. Ciò sembra essere confermato anche dall'accordo stipulato tra Governo italiano e Acnur che prevedeva, tra i principali compiti dell'Alto Commissariato, quello di favorire l'emigrazione di richiedenti asilo verso paesi terzi (legge n. 1271/ 1955).

Nel corso degli anni Ottanta, l'intensificarsi dei flussi migratori verso il nostro paese non ha cambiato molto il fragile sistema di garanzie previste per i richiedenti asilo. Nella legge n. 943/1986 non venivano menzionati né rifugiati né richiedenti d'asilo, anche se i dati della regolarizzazione mostrano come, tra i 105.000 regolarizzati figurassero nazionalità con una forte presenza anche nelle statistiche Acnur sui richiedenti asilo in Europa⁵. Ciò fa supporre che la sanatoria prevista dalla prima legge italiana sull'immigrazione, abbia rappresentato anche una occasione di stabilizzazione per i potenziali rifugiati che non trovavano risposta nell'inadeguato sistema di protezione⁶.

Con la successiva legge Martelli, la questione dell'asilo politico diventa oggetto della nuova legislazione ordinaria. Tale normativa, oltre ad abolire la riserva geografica, per la prima volta regola alcuni aspetti dell'accoglienza e del procedimento di riconoscimento dello status, accordando ai richiedenti asilo privi di mezzi di sussistenza o di ospitalità in Italia, un contributo di prima assistenza pari a 34mila lire per un periodo massimo di quarantacinque giorni. Una misura che, di fatto, non tarderà a rivelarsi insufficiente, soprattutto a fronte di tempi di attesa della risposta in merito alla domanda di riconoscimento dello status, che talvolta hanno raggiunto anche i 14 mesi.

Dal 1990 in poi, il problema della regolazione della materia dell'asilo politico si è posto nuovamente in occasione di emergenze come la crisi albanese del 1991, la guerra civile in Somalia nel 1992 e soprattutto l'esodo dall'ex-Jugoslavia. In tutti questi casi, i diversi governi hanno preferito ricorrere all'emanazione di leggi o decreti ministeriali *ad hoc*⁷, senza affrontare il problema più generale della qualità del sistema d'accoglienza in Italia e dell'assenza di una normativa organica in materia di asilo.

Una svolta sembra annunciarsi con il governo di centro-sinistra guidato da Romano Prodi, che si propone inizialmente di tenere distinti i due canali d'ingresso per "immigrazione" e per "asilo",

⁴ Tra questi un numero consistente era rappresentato da ebrei sovietici in transito verso Israele.

⁵ In quell'occasione, infatti, sono stati regolarizzati 9.343 cittadini dello Sri Lanka, 2.665 dell'Iran, 2.302 dell'Etiopia, 3.075 del Ghana e 744 del Cile (Caritas 2001), nazionalità che in quegli stessi anni risultano in testa alla classifica dei richiedenti asilo in Europa. Dal 1980 al 1985, infatti, si contano 58.885 richiedenti dallo Sri Lanka, 51.934 dall'Iran, 16.850 dall'Etiopia, 29.167 dal Ghana e 11.668 dal Cile (Statistiche Acnur).

⁶ Per una ricostruzione d'insieme, vd. Caponio e Finotelli 2004.

⁷ Per la crisi somala vedi il Decreto del Ministero degli Esteri del 9.09.1992, mentre per la crisi dell'ex-Jugoslavia la legge n. 390/92. L'arrivo dei profughi albanesi venne gestito soprattutto sulla base di circolari interministeriali ed ordinanze ministeriali.

facendone oggetto di due progetti di legge diversi. Tuttavia, il disegno di legge quadro sull'asilo⁸ non verrà approvato, per cui, fino alla legge n. 189/2002, come vedremo, la materia continuerà a essere disciplinata dall'art. 1 della legge n. 39/90 e dalle disposizioni della legge n. 563/1995 (detta "legge Puglia"), che prevedono una prima accoglienza provvisoria fino al rilascio del permesso di soggiorno per "richiesta asilo". Alcuni elementi vengono aggiunti dal Testo Unico sull'immigrazione (Decreto legislativo n. 286/1998), che si limita a riaffermare il principio di *non-refoulement* (art. 19) ed introduce quello di protezione temporanea in caso di eventi eccezionali (art. 20), quest'ultimo applicato per la prima volta durante l'emergenza Kosovo.

In questo contesto, l'onere dell'assistenza ai potenziali rifugiati è ricaduto sulle amministrazioni locali, tra l'altro responsabili, in base a quanto previsto dall'art. 40 del T.U. sull'immigrazione, della predisposizione di centri di prima accoglienza per stranieri regolarmente presenti in Italia. Tuttavia, non tutte le regioni, nell'ambito dei loro programmi annuali e pluriennali di interventi a favore degli immigrati, hanno previsto strutture specificamente destinate a questo tipo di utenza, data tra l'altro l'assenza nella normativa di un riferimento specifico a richiedenti asilo e rifugiati. Ne è conseguito un ruolo cruciale del terzo settore nell'assicurare livelli di assistenza e accoglienza minimi, con il prevalere di un approccio orientato alla solidarietà, più che al riconoscimento di uno specifico diritto alla protezione, a cui corrisponde un articolato "bisogno" di protezione (CeSPI 2003, 11), che richiederebbe risposte adeguate non solo a problemi di accoglienza, ma anche di orientamento legale e sociale che sostengano l'individuo nel lungo iter della procedura di asilo.

In concreto, il vuoto normativo che ha caratterizzato a lungo il nostro paese, unito alla scarsità di politiche di accoglienza e ai lunghi tempi di attesa per l'esame della domanda di riconoscimento dello status di rifugiato, sembrano aver scoraggiato sia l'arrivo e la permanenza di richiedenti asilo sia, soprattutto, il loro dichiararsi tali nei confronti delle autorità. Come si può vedere dalla tabella 1, infatti, per tutta la seconda metà degli anni novanta il numero di rifugiati presenti in Italia è tra i più bassi in Europa, sia in termini assoluti che relativi. In testa alla classifica troviamo i paesi del nord, prima fra tutti la Svezia, dove l'incidenza dei rifugiati ogni mille abitanti oscilla tra il 20% nel 1998 e il 16% nel 2002, seguita da Germania e Norvegia, entrambe con un'incidenza media attorno al 10-11%. All'estremo opposto si colloca l'Europa meridionale, dove si registrano tassi vicini allo zero, come nel caso del Portogallo, o di poco superiori, come nel caso di Spagna (0,1-0,2%), Italia (0,1%) e Grecia (0,6-0,3%).

⁸ Atto Camera n. 5381, www.camera.it/index.asp.

Tabella 1 - Rifugiati presenti nei principali paesi europei nel periodo 1998-2002. Valori assoluti e incidenza percentuale ogni 1.000 abitanti

<i>Paese</i>	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%
<i>Austria</i>	80.300	9,9	82.081	10,1	15.492	1,9	14.390	1,8	14.130	1,7
<i>Belgio</i>	15.609	1,5	16.760	1,6	18.832	1,8	12.265	1,2	12.578	1,2
<i>Finlandia</i>	12.290	2,4	12.869	2,5	13.276	2,6	12.728	2,4	12.373	2,4
<i>Fancia</i>	140.215	2,3	129.722	2,2	132.508	2,2	131.601	2,2	132.182	2,2
<i>Germania</i>	949.200	11,5	975.500	11,8	906.000	11,0	903.000	11,0	980.000	11,9
<i>G.Bretagna</i>	121.716	2,1	148.922	2,5	186.248	3,2	233.389	4,0	260.687	4,4
<i>Grecia</i>	6.145	0,6	6.283	0,6	6.653	0,6	6.948	0,6	2.788	0,3
<i>Italia</i>	5.473	0,1	6.024	0,1	6.849	0,1	8.571	0,1	10.209	0,2
<i>Norvegia</i>	45.334	10,0	43.440	9,6	47.693	10,6	50.128	11,1	50.432	11,2
<i>Olanda</i>	131.490	8,2	138.646	8,6	146.180	9,1	151.928	9,5	148.362	9,2
<i>Portogallo</i>	339	0,0	379	0,0	433	0,0	449	0,0	462	0,0
<i>Spagna</i>	5.939	0,1	6.714	0,2	6.987	0,2	6.806	0,2	6.780	0,2
<i>Svezia</i>	178.795	20,2	159.513	18,0	157.220	17,7	146.491	16,5	142.193	16,0
<i>Svizzera</i>	81.903	11,4	82.298	11,5	57.653	8,0	58.494	8,2	54.113	7,5

Fonte: UNHCR 2004.

In altre parole, nel corso degli anni novanta l'Italia appare ancora ben lungi dal potersi considerare un paese di asilo, nonostante l'incremento consistente nelle domande registrato tra il 1998 e il 2000, in seguito alla crisi del Kosovo. Tuttavia, come si può vedere dalla tabella 2, le chance di successo risultano sempre piuttosto basse: a parte il caso del 1990, dove subito dopo l'eliminazione della riserva geografica si registra un tasso elevato di risposte positive, pari al 56% di quelle esaminate, di fatto questo varia da un minimo del 4,7% nel 1991 a un massimo del 22,1 nel 1996 e nel 1998. A fronte di tempi di attesa piuttosto lunghi, come del resto emerge dal confronto, nella stessa tabella 2, tra domande presentate e domande esaminate, si evidenzia anche una forte incertezza circa l'esito della domanda, che nella maggior parte dei casi è negativo. Va comunque tenuto presente che all'interno dei dati complessivi relativi ai dinieghi dello status, dal 1998 in poi sono incluse le raccomandazioni della Commissione Centrale alle questure competenti per la concessione di permessi di soggiorno di protezione umanitaria.

Tabella 2 - Domande d'asilo presentate in Italia, 1990-2002.

Anno	Domande presentate	Domande esaminate	Risposte Positive	%*	Negative	%*	Sospese
1990	4.830	1.466	824	56,2	562	38,3	80
1991	26.470	20.076	944	4,7	19.110	95,2	22
1992	6.040	6.960	336	4,8	6.624	95,2	-
1993	1.650	1.955	165	8,4	1.790	91,6	-
1994	1.790	1.699	298	17,5	1.391	81,9	10
1995	1.730	1.741	282	16,2	1.444	82,9	15
1996	680	791	175	22,1	522	65,9	94
1997	1.860	1.854	348	18,8	1.306	70,4	192
1998	11.120	5.005	1.108	22,1	3.856	77,1	41
1999	33.360	8.311	809	9,7	633	7,6	-
2000	15.560	24.438	1.642	6,7	22.260	91,1	136
2001	9.620	13.344	2.098	15,7	11.166	83,7	80
2002	8.210	17.162	1.270		15.746		146
Totale							

Fonte: UNHCR 2002, 475, e Caritas 2003, 486.

* Le percentuali sono espresse sul totale delle domande esaminate durante l'anno di riferimento.

L'analisi fin qui condotta, quindi, evidenzia chiaramente come l'Italia, pur essendo stata interessata da flussi forzati già a partire dagli anni settanta, non abbia di fatto mai rivestito in Europa il ruolo di paese di asilo, data l'estrema incertezza sia delle norme che delle politiche al riguardo. Scarse garanzie giuridiche, tempi lunghi di esame della domanda, peso eccessivo delle procedure burocratiche, assenza di politiche chiare di accoglienza e assistenza, esiguità e scarso radicamento delle comunità straniere già presenti. Si tratta di fattori che hanno reso questo canale di ingresso poco attraente per i potenziali rifugiati, che hanno guardato all'Italia non quale punto di arrivo ma come una via di transito verso i più generosi paesi dell'Europa del nord. Qui, infatti, si poteva contare su tempi più brevi e diritti più certi, ciò che ne ha fatto una meta appetibile per i flussi di emigrazione forzata.

2. Antecedenti e genesi del PNA

Come si è accennato nel paragrafo precedente, la carenza di interventi di accoglienza a favore di migranti forzati è stata a lungo, in buona parte, colmata dalle organizzazioni del terzo settore che, a livello locale, sin dagli anni ottanta, hanno cercato di rispondere alle necessità degli immigrati stranieri presenti sul territorio italiano. Si tratta di iniziative spontanee e non coordinate, che cercano di rispondere alla pressione dei problemi spesso senza fare distinzione tra immigrati, regolari o irregolari, e richiedenti asilo. Non mancano, tuttavia, i casi in cui si registra una maggiore consapevolezza della specificità del fenomeno, come a Milano, dove si assiste a un precoce coinvolgimento dell'amministrazione comunale, che già nel 1990 apre un apposito Ufficio per rifugiati e richiedenti asilo, avviando una serie di collaborazioni con il Ministero dell'Interno, il

Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR) e diverse associazioni cattoliche vicine alla Caritas (Caponio 2002).

Le ripetute ondate di migrazioni forzate dall'Albania e dalla ex-Jugoslavia, nel corso degli anni novanta, e poi, nel 1999, l'afflusso massiccio e improvviso di profughi dal Kosovo mettono chiaramente in luce le falle e i limiti di un tale offerta di accoglienza. Il problema principale appare quello della mancanza di una qualche forma di coordinamento tra i vari attori che si occupano di asilo in Italia, con conseguenti difficoltà di accoglienza e gestione del fenomeno, che viene a gravare quasi esclusivamente sulle zone di arrivo degli stranieri in fuga dal proprio paese (coste dell'Adriatico, confine tra Friuli Venezia Giulia e Istria) e sulle grandi aree metropolitane.

Il progetto Azione Comune, avviato nel luglio 1999 con il sostegno dell'Unione Europea e del Ministero dell'Interno in favore degli esuli kossovaresi, si propone di rispondere a questa emergenza creando per la prima volta in Italia una vera e propria rete di servizi di accoglienza per i richiedenti asilo. In particolare, la gestione del progetto viene affidata al Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), ente capofila di un coordinamento formato da Associazione cristiana lavoratori italiani (Acli), Casa dei diritti sociali (Cds), Centro italiano per l'educazione allo sviluppo (Cies), Caritas, Cisl, Ctm-Movimondo, Federazione delle chiese evangeliche in Italia (Fcei), Uil e Consorzio Italiano di Solidarietà (Ics). Al vertice della struttura vi era un coordinamento ristretto formato da CIR, ICS e Cds. Spettava comunque al CIR il ruolo principale sia in termini amministrativi che organizzativi, dal rafforzamento della rete dei partner del progetto ai contatti con i finanziatori, alla verifica degli standard di accoglienza presso i centri, che prevedeva la redazione di relazioni quindicinali sullo svolgimento delle attività.

Va sottolineato come il programma Azione Comune, che nel 2000 si apre a tutte le altre nazionalità di esuli, presenti, *in nuce*, alcune delle caratteristiche che contraddistinguono in seguito il Programma Nazionale Asilo (PNA). Innanzitutto, per quanto riguarda i servizi offerti, l'obiettivo principale è quello di garantire non solo un'assistenza del tipo *food and shelter*, ma piuttosto "servizi trasversali", sia all'interno dei centri di accoglienza che al di fuori, quali assistenza medica e psicologica, orientamento sociale e ricongiungimento familiare, consulenza legale, servizi di interpretariato e mediazione culturale, con un'attenzione particolare a categorie vulnerabili come le donne sole con bambini, i minori non accompagnati, le vittime di tortura e i malati⁹.

In secondo luogo, poi, il progetto si proponeva di coordinare gli sforzi dei diversi enti coinvolti, prevedendo una divisione dei compiti tra i partner che tenesse conto delle diverse specializzazioni e specificità. In particolare, al Ics di Trieste era affidato il compito di gestire la banca dati contenente le informazioni relative alle disponibilità alloggiative del programma, mettendo in relazione

⁹ Azione Comune 2000, Rapporto finale consultabile su web: <http://web.tiscali.it/no-redirect-tiscali/azione-comune/>.

l'offerta di sistemazioni abitative con i bisogni specifici dei destinatari (richiedenti asilo, donne sole, minori non accompagnati richiedenti asilo, ecc.). Obiettivo era quello di promuovere un nuovo modello di accoglienza alloggiativa di qualità che privilegiasse centri di piccole e medie dimensioni distribuiti su tutto il territorio nazionale (Cespi 2003, 13), e rispondesse il più possibile alle esigenze di categorie diverse di beneficiari. È questo ad esempio il caso dei minori non accompagnati richiedenti asilo, ospitati in strutture apposite, come ad esempio quella del Ctm nei pressi di Lecce. La Casa dei diritti sociali, invece, si occupava di mettere a punto una banca dati sui servizi offerti dal programma, con una funzione di monitoraggio dell'assistenza offerta ai beneficiari dei programmi all'interno dei centri, mentre il Cies offriva servizi di mediazione culturale e interpretariato.

Inoltre, Azione Comune ha cercato per la prima volta di stabilire criteri di accesso ai servizi e standard di qualità condivisi da tutti i soggetti aderenti al progetto. Nel corso del 2000, infatti, il coordinamento ha messo a punto una serie di indicazioni riguardanti i limiti temporali per l'assistenza nei centri, nonché le modalità di erogazione dei contributi-alloggio. È questa una misura per molti aspetti innovativa, che si proponeva di incentivare la ricerca di soluzioni alloggiative autonome da parte degli stessi beneficiari. Da parte sua, l'ente gestore si impegnava a coprire le spese di vitto e alloggio per un periodo limitato e in misura decrescente, così da favorire il passaggio graduale a una situazione di completa autonomia.

Soprattutto, Azione Comune prevedeva un primo coinvolgimento delle amministrazioni locali, ciò che diventerà un tratto caratterizzante del PNA. Sebbene non fosse previsto alcuno strumento di raccordo istituzionalizzato, molti degli enti impegnati nella implementazione dei programmi avevano stipulato accordi con i comuni, che nella maggior parte dei casi, tuttavia, si sono poi limitati a un intervento indiretto, mettendo magari a disposizione una struttura per la prima accoglienza senza assumersi la responsabilità della gestione. Nonostante questi limiti, Azione Comune ha comunque potuto contare sul coinvolgimento di ben 31 comuni distribuiti in 10 regioni, ciò che ha consentito, nei due anni di attività del progetto e sotto la pressione dell'emergenza kossovara, di fornire accoglienza a 1.678 persone, il 60% all'interno dei centri di accoglienza e il 40% in sistemazioni abitative sostenute da contributi per l'affitto della durata di 2 o 3 mesi.

Azione Comune, quindi, ha rappresentato un primo tentativo di creare un sistema integrato di accoglienza a favore di rifugiati e richiedenti asilo, basato cioè su una rete di attori che agiscono in modo coordinato sul territorio. Tuttavia, si trattava di un sistema ancora una volta incentrato sulle associazioni del terzo settore, ciascuna delle quali gestiva in maniera semi-indipendente i singoli progetti. Il risultato era una forte disomogeneità territoriale nella gamma di servizi offerti e nelle modalità di erogazione, che, in ultima istanza, venivano stabilite dai singoli *partner*. Come si è

visto, il progetto ha cercato di ridurre tali differenziazioni stabilendo criteri e procedure *standard* per l'accesso alla prima accoglienza (e negli effettivi livelli di qualità di questa), così come per l'accesso ai servizi di sostegno all'inserimento lavorativo e alla fruizione effettiva dei contributi-alloggio, in questo prefigurando uno degli principi cruciali del PNA (vedi box n. 1).

E' proprio per favorire la creazione di una vera rete integrata di accoglienza che, nel corso del 2000 prende avvio il progetto Nausicaa, promosso da ICS, ACNUR e Censis, con il supporto finanziario dell'Unione Europea. In particolare, Nausicaa si caratterizzava come un osservatorio sui servizi diretti a stranieri, esuli, richiedenti asilo e rifugiati in Italia, la cui attuazione si è articolata in tre fasi¹⁰:

1. la *mappatura* delle strutture di accoglienza per gli stranieri in Italia, con particolare attenzione a quei centri che si occupavano, in modo esclusivo, oppure anche occasionale o saltuario, di esuli, richiedenti asilo o rifugiati. Tale mappatura si proponeva anche di misurare il livello di protezione legale effettivamente offerto;
2. l'*indagine esplorativa*, diretta a mettere in luce le dotazioni logistiche di tali centri, i servizi offerti, le caratteristiche degli ospiti e degli operatori impiegati, le relazioni con il territorio, gli eventuali problemi e le valutazioni;
3. l'*analisi qualitativa* di cinque casi specifici in Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Puglia e Calabria.

Come si può vedere, quindi, il progetto Nausicaa era diretto essenzialmente a rafforzare la conoscenza sulle risorse presenti sul territorio nell'ambito dell'accoglienza degli stranieri in generale, e di rifugiati e richiedenti asilo più in particolare. Ne è risultata una mappa chiara delle lacune e delle manchevolezze del sistema, caratterizzato dal prevalere della delega, più o meno formale, alle associazioni del terzo settore: il 66,7% dei centri di accoglienza censiti da Nausicaa, infatti, risultava essere gestito da privati (di cui, il 28,6% erano organizzazioni religiose), soprattutto nelle regioni del centro-sud, interessate in modo particolare dall'arrivo di richiedenti asilo.

Dalla ricerca, inoltre, emergeva non solo un sostanziale isolamento dei poli di accoglienza, scarsamente collegati tra loro e con gli enti locali, ma anche una forte disomogeneità territoriale quanto a modalità di erogazione dei servizi e status dei beneficiari. L'osservatorio, infatti, registrava una frattura tra centri del nord e del sud; questi ultimi apparivano mediamente più affollati e solitamente aperti in maniera indiscriminata a categorie diverse di stranieri, dai richiedenti asilo, ai titolari di protezione umanitaria, ai minori non accompagnati ecc. Il 22,2% di queste strutture, inoltre, non prevedeva orientamento legale, il 15,8% non forniva assistenza ai fini della iscrizione al Servizio sanitario nazionale, benché gli ospiti ne avessero diritto, mentre il 37,2% dei centri

¹⁰ In proposito vedi: <http://www.censis.it/censis/ricerche/2001/stranieri/frame3-1.html>. Si veda anche: Cespi 2003, 15-

ospitanti minori non prevedeva attività scolastiche esterne o interne al centro stesso.

Il progetto Nausicaa, quindi, ha avuto senza dubbio il merito di fare luce sulle potenzialità e sui limiti dell'accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo in Italia, ancora troppo incentrato sulla delega al terzo settore, spesso più interessato a mantenere ampi margini di autonomia nella gestione dei progetti che a promuovere il coinvolgimento degli enti locali. In termini di servizi, come si è visto, ciò ha comportato forti differenziazioni territoriali nella qualità delle prestazioni offerte. Ma Nausicaa non si è limitato a fare il punto della situazione: tra gli obiettivi del progetto vi era anche la generica promozione del diritto di asilo nel nostro paese; questo obiettivo di massima è stato portato avanti grazie ad un team di 18 operatori distribuiti sul territorio che, per circa un anno, hanno prestato assistenza legale e orientamento sociale direttamente ai beneficiari. Inoltre, gli operatori di Nausicaa hanno cercato anche di orientare gli ospiti verso soluzioni abitative più stabili, spesso in collaborazione sia con gli enti gestori che con le amministrazioni locali, promovendo in questo modo la costruzione di reti sul territorio tra attori pubblici e privati impegnati sulla questione dell'asilo.

Sia Azione Comune che Nausicaa si sono caratterizzati dunque come esperimenti innovativi nel quadro delle politiche per rifugiati e richiedenti asilo in Italia, in quanto orientati a superare frammentazione e differenziazioni territoriali in vista della costituzione di un sistema nazionale integrato di accoglienza, protezione e integrazione. È proprio questo l'obiettivo centrale del Programma nazionale asilo, che è diretto innanzitutto a mettere in pratica la decisione del Consiglio dell'Unione europea n. 596 del 28 settembre 2000, che ha istituito il Fondo Europeo per i Rifugiati (FER) per sostenere le azioni degli stati membri in materia di a) accoglienza, b) integrazione e c) rimpatrio assistito di richiedenti asilo e rifugiati (art. 4).

L'avvio formale del PNA è stato sancito ufficialmente il 10 ottobre del 2000, da un protocollo di intesa firmato da Ministero dell'Interno, Acnur e Associazione Nazionale Comuni Italiani, nel quale si stabilivano tra l'altro i tre obiettivi principali del Programma: la costituzione di una rete diffusa di servizi di accoglienza per richiedenti asilo, persone con permesso di soggiorno per motivi umanitari o per protezione temporanea, e rifugiati; la promozione di misure specifiche dirette a favorire l'integrazione sociale di rifugiati riconosciuti e di beneficiari di protezione umanitaria; la predisposizione di percorsi di rimpatrio volontario e reinserimento nei paesi d'origine, con il coinvolgimento della Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM).

BOX n. 1: I principi direttivi del PNA

- Principio di ottimizzazione delle risorse di accoglienza e supporto all'integrazione
- Principio di valorizzazione della interazione coordinata tra livelli di governo (*multilevel governance*)
- Principio di valorizzazione della interazione coordinata a livello locale tra attori pubblici e del terzo settore (*governance orizzontale*)
- Principio di *trasparenza* dell'informazione sui flussi migratori forzati e sul loro impatto a livello locale
- Principio di *integrazione dei servizi* (accoglienza, assistenza sanitaria e psicologica, sostegno all'inserimento lavorativo, sostegno al ritorno volontario, ecc.)
- Principio di *burden sharing*, ovvero di ripartizione dei costi derivanti dall'accoglienza di cittadini stranieri bisognosi di protezione
- Principio di *resource pooling*, ovvero di condivisione delle risorse di accoglienza, non limitate a far fronte alla situazione locale, ma messe a disposizione dell'intero programma nazionale

Al vertice del PNA vi era un Coordinamento formato da funzionari dei tre organi promotori, e cioè Ministero dell'Interno, Acnur e ANCI. Era questa la "testa" del sistema (Cespi 2003, 23), che, come si può vedere, metteva assieme ben tre livelli di governo, nazionale, internazionale e locale. In particolare, al Ministero dell'Interno, istituzione responsabile per l'asilo in Italia, spettavano funzioni di indirizzo in merito alla legislazione e ai programmi governativi in materia, nonché di raccordo con la Commissione europea in merito alle domande di co-finanziamento presentate dall'Italia presso il FER. All'Acnur era affidata una funzione di indirizzo in relazione, più in generale, ai diritti e alla protezione di richiedenti asilo e rifugiati; il mandato dell'Acnur quale organizzazione internazionale responsabile in materia di asilo rafforzava anche la legittimità politica generale del PNA. Infine, compito dell'ANCI era quello di svolgere tutte quelle funzioni organizzative che, a livello centrale, erano necessarie alla implementazione del programma, stipulando anche convenzioni con soggetti esterni (Anciform srl e Unops, agenzia di servizi operante nell'ambito delle Nazioni Unite) e assicurando il raccordo con i comuni responsabili dei progetti a livello territoriale.

In particolare, a differenza dei progetti precedenti, il PNA non si proponeva di formare un nuovo coordinamento tra associazioni del terzo settore, ma piuttosto un sistema di accoglienza il più possibile integrato e diffuso sul territorio. Terminali di attuazione, quindi, non potevano che essere i comuni, rispetto a cui l'ANCI si poneva come istanza di coordinamento, per dare concreta operatività a quei principi di *burden sharing* e *resource pooling* (vedi box n. 1) fondamentali al fine di affrontare in maniera più efficiente ed adeguata i problemi sul territorio.

L'organigramma del PNA prevedeva anche una Segreteria Centrale, a cui spettava la funzione di braccio operativo e di attuazione delle linee-guida definite dal Coordinamento. In particolare, i compiti della Segreteria centrale erano: fornire consulenza tecnica ai comuni e agli enti gestori; monitorare l'andamento dei progetti e i flussi di beneficiari; formare gli operatori; tenere i rapporti con le istituzioni del coordinamento e con la Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato; fornire assistenza informatica e di tipo finanziario-contabile; gestire la banca dati

mediante cui disporre i trasferimenti e le entrate dei beneficiari del PNA, elemento cruciale per il funzionamento del Programma, in quanto ha permesso di raccogliere e ordinare i dati relativi ai posti disponibili, alle caratteristiche dei servizi forniti dai diversi centri e agli ospiti dei centri stessi, e quindi di elaborare statistiche e di gestire e monitorare una rete di accoglienza che copriva l'intero territorio nazionale.

Come si può vedere, quindi, il modello di *governance* proposto dal PNA innova radicalmente rispetto alla logica che aveva caratterizzato i progetti precedenti. Da un lato, vi è un sistema di *governance verticale*, che assegna al livello centrale la responsabilità generale del sistema di asilo, ma decentra l'attuazione dei programmi a livello territoriale, responsabilizzando maggiormente le istituzioni di governo locale, sostanzialmente assenti nella fase precedente. Dall'altro, a livello locale, il comune si pone come punto di riferimento e istanza di coordinamento degli attori, sia pubblici che privati, mobilitati sul territorio sulla questione asilo, promuovendo sinergie e azioni comuni a vantaggio dell'intero sistema nazionale di accoglienza, e non solo del territorio di competenza.

BOX n. 2: Accoglienza e integrazione nell'impianto del Testo unico Immigrazione (l. 39/1990 e successive modifiche)

Le leggi sull'immigrazione hanno sempre mostrato una certa consapevolezza della rilevanza degli enti locali nel favorire i processi di integrazione sociale degli immigrati, anche se il ruolo assegnato a questi ultimi inizia a delinearsi in modo chiaro solo in tempi relativamente recenti, con la legge n. 40/1998. Se la legge 30 dicembre 1986, n. 943, infatti, la prima che in Italia ha affrontato la questione immigrazione, pur assegnando agli enti territoriali un ruolo cruciale della fase di implementazione, è rimasta di fatto inattuata (Zincone 1999), la successiva legge 28 febbraio 1990, n. 39, si è limitata ad affidare alle regioni, in collaborazione con i comuni di maggiore insediamento degli immigrati, la realizzazione di "centri di prima accoglienza e di servizi" per gli immigrati (art. 11), e quindi, sostanzialmente, una funzione di gestione delle emergenze.

E' solo la legge 8 marzo 1998, n. 40 a riconoscere agli enti locali un ruolo strutturale nell'accoglienza e nell'integrazione sociale degli stranieri, prevedendo anche strumenti specifici per l'attuazione. In base all'articolo 42, infatti, è compito di Stato, regioni, province e comuni, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e in collaborazione con le associazioni di immigrati e con quelle operanti in loro favore, intraprendere iniziative per l'integrazione degli immigrati, dall'insegnamento della lingua italiana, alla valorizzazione della cultura di origine, alla mediazione culturale nei servizi, all'organizzazione di corsi di formazione per gli operatori degli uffici pubblici e degli enti privati che hanno rapporti abituali con gli stranieri. Per la realizzazione di questi interventi, nonché per quelli di prima accoglienza (art. 20), promozione dell'educazione interculturale (art. 38) e accesso all'abitazione (art. 40), la legge del 1998 prevedeva l'istituzione del "Fondo nazionale per le politiche migratorie", destinato appunto al finanziamento delle iniziative inserite nei programmi annuali o pluriennali di Stato, regioni, province e comuni.

Di fatto, l'art. 58 del Regolamento di attuazione (Decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999) ha identificato nelle regioni e nelle province autonome di Trento e Bolzano le principali beneficiarie del Fondo nazionale, ai cui programmi annuali e pluriennali è assegnato l'80% dei finanziamenti. Le risorse attribuite alle regioni costituiscono quote di co-finanziamento dei programmi da queste predisposti, a cui esse si impegnano a partecipare con quote a carico dei propri bilanci non inferiori al 20% del totale di ciascun programma (c. 4). All'art. 59, si specificava, poi, che i programmi regionali devono essere basati su accordi di programma con gli enti locali, che indichino gli obiettivi da perseguire, gli interventi da realizzare, le modalità e i tempi di realizzazione, i costi e le risorse impiegate (c. 3).

La l. 40/1998 e il relativo Regolamento di attuazione, quindi, hanno delineato un sistema di ripartizione dei compiti che vede le regioni nel ruolo di enti programmatori, e i comuni nella veste di ideatori di interventi e

servizi. Compito delle amministrazioni locali è quello di definire nello specifico i progetti, a partire dalle priorità e dalle linee programmatiche indicate a livello regionale. Attraverso il riferimento all'accordo di programma, poi, si cerca di promuovere il coordinamento e la collaborazione interistituzionale tra enti pubblici, nonché tra questi e le organizzazioni private che operano a favore degli immigrati.

Spetta anche ai comuni, eventualmente in convenzione con associazioni del terzo settore, predisporre i progetti di accoglienza e assistenza delle donne straniere vittime del racket della prostituzione previsti dall'art. 18 del Testo unico. In base all'art. 25 del Regolamento di attuazione, infatti, un'apposita Commissione istituita presso il dipartimento alle Pari opportunità della Presidenza del Consiglio, seleziona gli interventi da ammettere a finanziamento nella misura massima del 70% del costo del progetto stesso, mentre spetta all'ente locale farsi carico del restante 30%. Comuni e province, poi, rispettivamente attraverso l'ANCI e l'Upi, partecipano al Comitato minori stranieri, istituito dall'art. 23 del T.U. "al fine di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate" (c. 1). Come si può vedere, quindi, la legge 40/1998 ha riconosciuto ai comuni un ruolo prioritario nell'intervento sul campo a favore di categorie particolarmente a rischio, quali appunto donne sfruttate e minori soli, mentre, per quanto riguarda le questioni legate all'integrazione, si è privilegiato un approccio più orientato alla programmazione sul territorio, favorendo piani di intervento che coinvolgano l'intera regione, e che diano luogo a politiche continuative nel tempo. La legge 30 luglio 2002, n. 189, meglio conosciuta come "Bossi-Fini", non ha comportato particolari cambiamenti su questo versante.

Dopo l'avvio formale del PNA, con la firma del protocollo d'intesa tra Ministero dell'Interno, Acnur e ANCI, si è passati alla fase di costruzione della rete territoriale di accoglienza. A tal fine, una lettera del presidente dell'ANCI, Leonardo Domenici, invitava i Comuni a rispondere al bando pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 20 marzo 2001 presentando progetti per l'accoglienza e l'integrazione di richiedenti asilo, rifugiati e beneficiari di protezione umanitaria o temporanea. La risposta dei Comuni è stata quanto mai positiva: ben 137 progetti presentati, di cui 114 sono stati giudicati ammissibili e 59 finanziati in base alle risorse disponibili e ammessi a far parte della rete del PNA¹¹.

3. Il PNA a regime e il suo consolidamento istituzionale¹²

Nel corso degli anni la rete del PNA ha vissuto un processo di consolidamento che, sebbene non privo di contraddizioni come vedremo, ha portato al riconoscimento dell'esperienza svolta con la Legge 189/2002 che all'articolo 32 apporta alcune modificazioni alla Legge 39/1990. In particolare l'inserimento dell'articolo 1-*sexies* istituisce un "Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati" (SPRAR), "nonché per stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria", al fine di razionalizzare e coordinare i servizi di assistenza diretti a queste categorie particolarmente a rischio. In altre parole, da esperienza pilota il PNA si è trasformato in rete istituzionale di accoglienza, ciò che conferma la validità del modello di *governance* coordinata e multilivello nella gestione del fenomeno rifugiati e richiedenti asilo in Italia.

¹¹ I progetti inizialmente finanziabili erano stati 63; il numero si ridusse a 59 in seguito a 4 rinunce.

¹² I dati statistici forniti in questa sezione e nelle seguenti, dove non altrimenti indicato, sono stati forniti dal Servizio centrale del Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati.

Ma andiamo con ordine e analizziamo innanzitutto la fase di consolidamento del PNA. Come si è detto poco sopra, i progetti finanziati nel 2001 sono stati 59, per un importo complessivo di fondi assegnati circa 9.500.000 euro, oltre a quelli di Roma, Milano e Fiumicino, che erano finanziati esclusivamente dai fondi provenienti dall'otto per mille Irpef. In base a quanto previsto dalle dettagliate linee-guida, ogni progetto prevedeva misure volte a implementare gli obiettivi stabiliti dall'art. 4 della decisione del Consiglio dei ministri dell'UE n. 596/2000, e cioè, lo ricordiamo: a) accoglienza; b) integrazione dei rifugiati; c) rimpatrio assistito.

Riguardo al primo obiettivo, va sottolineato come il Programma, nei suoi primi sei mesi di attuazione, e cioè da luglio a dicembre 2001, abbia consentito il finanziamento di 195 strutture di accoglienza, di cui 50 create ex novo e 145 rappresentate da strutture già attivate in precedenza dai Comuni della rete ed ora finanziate nell'ambito del PNA, per un totale di 1.734 posti in accoglienza¹³. Nel 2002, si è verificato un andamento meno costante: mentre nei primi mesi dell'anno si è registrato un ulteriore aumento della capienza complessiva del sistema (fino a circa 2000 posti), a partire dal mese di aprile, la riduzione dei fondi disponibili ha determinato una contrazione graduale della capacità complessiva di accoglienza, fino a 1176 posti alla fine dell'anno¹⁴.

Ogni progetto inserito all'interno del PNA non si limitava a fornire vitto e alloggio, ma, in base alle linee guida, era tenuto anche ad assicurare attività di informazione sulla procedura di asilo, assistenza nelle pratiche burocratiche e ai fini dell'accesso ai servizi sociali (iscrizione al Ssn, alle scuole dell'obbligo per i minori, ecc.), nonché corsi di alfabetizzazione. A questi interventi di base, se ne aggiungono altri diretti a categorie particolarmente vulnerabili come i disabili: quelli inseriti nei centri PNA erano 20 nel 2001 e 32 nel 2002, per il 75% ospitati in strutture specializzate. Per quanto riguarda poi, in specifico, le vittime di tortura, il PNA ha fornito supporto psicologico attraverso istituti specializzati, un servizio di cui sono giunte a beneficiare 246 persone nel 2002. Nel complesso, quindi, l'insieme dei servizi garantiti nell'ambito del PNA sembra aver contribuito ad elevare significativamente il livello effettivo di protezione dei beneficiari (Cespi 2003, 33; Cespi 2004, 24-25), che hanno potuto contare su una serie di informazioni e opportunità che ne hanno facilitato l'accesso alla procedura d'asilo e alleviato le condizioni di vita nel periodo di attesa.

In merito alle misure di integrazione a favore dei rifugiati riconosciuti e dei beneficiari di protezione umanitaria, nei suoi quasi due anni di attività il Programma ha promosso l'attivazione, sul territorio dei progetti, di servizi di orientamento al mercato del lavoro e di corsi di formazione

¹³ In questo computo non sono compresi i posti in accoglienza disponibili presso i comuni di Roma, Milano e Fiumicino (Roma), i cui progetti, a causa delle peculiarità di queste aree metropolitane sono stati finanziati separatamente, attingendo esclusivamente ai fondi dell'otto per mille Irpef.

¹⁴ Per maggiori dettagli sul sistema di finanziamento del PNA-SPRAR, rinviamo alle informazioni fornite più avanti, nel box n. 4.

professionale, nonché borse-lavoro e contributi per l'alloggio. Se nella fase di avvio del PNA, tra il luglio e il dicembre 2001, ne hanno beneficiato solo 71 persone, nel 2002 il numero dei beneficiari di misure di integrazione è salito a 632.

Infine, per quanto concerne la misura c), ovvero il rimpatrio volontario assistito, come si è detto questa azione è stata affidata all'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, con cui nel 2001 il Ministero dell'Interno ha stipulato una apposita convenzione. Obiettivo di questo tipo di intervento era quello di fornire informazioni adeguate sull'esistenza di questa opportunità non solo ai beneficiari del PNA ma, più in generale, ai richiedenti asilo presenti sul territorio italiano e contattati alle frontiere o nelle aree metropolitane. Dall'inizio dell'attività del Programma, come appare dalla tabella sottostante, 384 persone hanno deciso di usufruire di questo servizio (Cespi 2003, 35; Cespi 2004, 25).

Tabella 3 – Rimpatri volontari assistiti effettuati nell'ambito del programma PNA-SPRAR (2001-2004)

	Ospiti progetti locali	Esterni	Complessivi
<i>Anno 2001*</i>	11	53	64
<i>Anno 2002</i>	24	94	118
<i>Anno 2003</i>	14	69	83
<i>Anno 2004*</i>	27	92	119
<i>Totale</i>	76	308	384

* I dati si riferiscono ai periodi: luglio-dicembre 2001 e gennaio-giugno 2004.

Come si può vedere, quindi, in due anni di attività, dal luglio 2001 al luglio 2003, il PNA ha gettato le basi di un sistema di accoglienza decentrato e in rete in un settore di *policy*, quale appunto quello dell'asilo, prima decisamente residuale nell'ambito delle politiche di immigrazione. Tuttavia, il consolidamento di questa rete ha dovuto far fronte, già in fase di avvio, a non pochi problemi pratici. Le modalità di accredito dei fondi, estremamente complesse e fortemente soggette ai tempi lunghi della burocrazia¹⁵, hanno determinato non pochi ritardi nell'arrivo dei finanziamenti, costringendo i comuni o gli enti gestori che ne avevano la capacità ad anticipare le risorse necessarie per la predisposizione delle strutture di accoglienza. Nonostante queste difficoltà, dei 59 progetti avviati, un solo comune, quello di Varese, ha deciso di lasciare il PNA il 31 dicembre 2001, al termine dei primi sei mesi di attività¹⁶.

Nel marzo 2002, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha comunicato che i finanziamenti a

¹⁵ In proposito si veda l'analisi dettagliata dei meccanismi di allocazione dei finanziamenti e di rimborso, contenuta nel rapporto di valutazione curato dal CeSPI (2003, 30-31).

¹⁶ Va specificato che il Comune di Varese ha partecipato al bando pubblico dell'Anci del 30 dicembre 2003 presentando un nuovo progetto per l'accoglienza e l'integrazione dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei beneficiari di protezione umanitaria e ottenendo il relativo finanziamento.

carico dell'otto per mille Irpef a favore del PNA sarebbero stati fortemente ridotti rispetto a quelli dell'anno precedente. Di conseguenza il Coordinamento del Programma ha deciso una riduzione percentuale fino al 70% entro la fine dell'anno dei posti finanziati, con l'obiettivo di sostenere la riduzione delle risorse mantenendo l'estensione della rete. Il numero delle persone accolte passa così da 2148 del 1° gennaio 2002 a 1176 il 31 dicembre dello stesso anno.

Tuttavia, come si è detto sopra, la legge 189/2002 (art.32) ha riconosciuto pienamente l'esperienza del PNA: analogamente a quest'ultimo, infatti, anche nel nuovo "Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati" (SPRAR) viene riconosciuto un ruolo di grande rilievo all'ANCI, a cui il Ministero dell'Interno affida, sulla base del già citato art. 1-*sexies* e con apposita convenzione, il "Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico", organo operativo dello SPRAR. Inoltre, il successivo art. 1-*septies* istituisce il "Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo", in base al quale lo Stato si impegna a contribuire alle spese sostenute dagli Enti locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati e dei beneficiari di protezione umanitaria nei limiti delle risorse a disposizione del Fondo (in cui confluiscono anche i finanziamenti erogati dal Fondo Europeo Rifugiati) e fino a un massimo dell'80%.

Il Servizio centrale dello SPRAR è stato istituito formalmente il 24 luglio 2003, in seguito alla convenzione siglata da Ministero dell'Interno e ANCI per la realizzazione delle attività previste dalla legge.¹⁷ L'art.1-*sexies* enuncia infatti una serie di funzioni ben precise che il Servizio centrale è tenuto a svolgere: a) monitoraggio delle presenze sul territorio di richiedenti asilo, rifugiati e stranieri con permesso di soggiorno umanitario; b) realizzazione di una banca dati sugli interventi realizzati a livello locale in favore di richiedenti asilo e rifugiati; c) diffusione delle informazioni relative a questi interventi; d) assistenza tecnica agli enti locali; e) realizzazione, di intesa con il Ministero degli Affari Esteri e attraverso l'OIM o altri organismi nazionali o internazionali a carattere umanitario, di programmi di rimpatrio volontario assistito¹⁸.

Sia l'attività di monitoraggio delle presenze che quella di ricognizione dei servizi erogati hanno potuto contare sull'esperienza della banca dati del PNA che, come si è visto, si proponeva proprio di creare un sistema informativo di facile accesso e aggiornamento da parte dei progetti territoriali. Obiettivo del Servizio centrale è stato ovviamente quello di migliorare non solo i supporti informatici ma anche l'attività di assistenza e consulenza tecnica a favore degli enti locali o degli enti gestori a cui è affidato l'aggiornamento periodico dei dati. La banca dati, infatti, rappresenta

¹⁷ A sua volta, il 30 luglio 2003 l'ANCI ha stipulato una convenzione con l'OIM, in base alla quale questa organizzazione si impegna a fornire supporto istituzionale e sostegno alle attività del Servizio centrale.

¹⁸ Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, *Relazione tecnica sulle attività del Servizio Centrale*, 15 dicembre 2003.

uno strumento essenziale per il buon funzionamento di una rete decentrata e integrata, che non può fare a meno di un flusso costante di informazioni tra centro e periferia.

Box 3: La banca dati

Dal mese novembre 2001, la Segreteria Centrale ha predisposto l'attivazione di una banca dati per raccogliere tutte le informazioni relative all'insieme dei progetti territoriali PNA attraverso il collegamento in rete dei progetti alla Segreteria. Si tratta di un software al quale ogni progetto territoriale ha accesso autonomamente tramite internet e nel quale ha il compito di archiviare tutte le informazioni relative sia ai beneficiari in accoglienza che ai servizi erogati. Con l'attivazione del Servizio centrale, al quale la legge affida precisi compiti di monitoraggio delle presenze e dei servizi, l'attenzione dedicata alla banca dati è andata crescendo. Il software è stato infatti implementato rendendo possibile la registrazione di nuove tipologie di dati e la realizzazione di altrettanti report statistici.

Così come la Segreteria Centrale del PNA nei primi anni, oggi il Servizio Centrale controlla e supporta quotidianamente l'aggiornamento dei dati da parte dei progetti e, tramite una visione complessiva dell'insieme delle informazioni relative ai singoli progetti, dispone di un quadro sempre preciso della situazione dell'insieme della rete. Ciò permette di coordinare ed ottimizzare le diverse attività così come di elaborare statistiche la cui analisi fornisce preziose indicazioni sulle caratteristiche degli ospiti in accoglienza e riguardo alle prerogative dei centri.

La banca dati dello SPRAR rappresenta anche uno strumento essenziale di diffusione di dati all'esterno, che può servire ad arricchire le conoscenze sulle caratteristiche principali del fenomeno asilo in Italia, conoscenze spesso scarse e fortemente influenzate dalle semplificazioni dei mass-media. Qui di seguito forniamo alcuni dati essenziali sugli ospiti del PNA-SPRAR.

3.1. L'evoluzione delle presenze nelle strutture PNA/SPRAR (2001-2004): spunti di analisi socio-demografica

Nelle tabelle che seguono, cercheremo di tracciare il profilo socio-demografico dei beneficiari del PNA-SPRAR nel periodo 2001-2004. Si tratta, certo, di un periodo piuttosto breve, di fatto pari a soli tre anni, dato che il Programma ha avuto inizio nel luglio 2001 e che, anche per il 2004, i dati considerati qui si riferiscono solo ai primi sei mesi. Ciononostante, riteniamo che l'analisi possa fornire alcune indicazioni generali su chi sono i richiedenti asilo in Italia, identificandone le caratteristiche principali, quali appunto la nazionalità, la fascia di età, il sesso e il titolo di studio. L'inserimento all'interno delle strutture, infatti, avviene sulla base delle segnalazioni che arrivano al Servizio centrale, che a sua volta provvede a cercare la soluzione più idonea ai singoli casi. Si tratta, quindi, di un campione selezionato nei fatti con criteri che possiamo considerare casuali, e che quindi si può ritenere rispecchi le caratteristiche fondamentali della popolazione straniera bisognosa di protezione in Italia.

Tabella 4 – Prime 15 nazionalità di beneficiari del PNA-SPRAR (2001-2004)

	2001*		2002		2003		2004*		2001-'04	
	Tot.	%	Tot.	%	Tot.	%	Tot.	%	Tot.	%
<i>Turchia</i>	455	21,6	154	18,6	98	8,1	49	8,3	756	15,9
<i>Kosovo</i>	377	17,9	61	7,4	100	8,2	37	6,2	575	12,1
<i>Eritrea</i>	188	8,9	50	6,0	111	9,1	86	14,5	435	9,2
<i>Iraq</i>	117	8,4	67	8,1	79	6,5	12	2,0	335	7,1
<i>Liberia</i>	12	0,6	25	3,3	144	11,9	38	6,4	221	4,7
<i>Somalia</i>	69	3,3	17	2,1	51	4,2	70	11,8	207	2,8
<i>Congo</i>	47	2,2	35	4,2	58	4,8	16	2,7	156	3,3
<i>Sudan</i>	33	1,6	29	3,5	63	5,2	27	4,6	152	3,2
<i>Afghanistan</i>	66	3,1	31	3,7	36	3,0	16	2,7	149	3,1
<i>Macedonia</i>	95	4,5	29	3,5	6	0,5	1	0,2	131	4,4
<i>Etiopia</i>	51	2,4	10	1,2	37	3,0	29	4,9	127	2,5
<i>Togo</i>	23	1,1	48	5,8	24	2,0	28	4,7	123	2,4
<i>Russia</i>	72	3,4	23	2,8	23	2,0	2	0,3	120	2,5
<i>Nigeria</i>	27	1,3	17	2,1	56	4,6	20	3,4	120	2,7
<i>Iran</i>	44	2,1	25	3,1	36	3,0	10	1,7	115	2,6

* I dati si riferiscono ai periodi: luglio-dicembre 2001 e gennaio-giugno 2004.

Come si può vedere, per quanto riguarda le principali nazionalità presenti nei centri del PNA-SPRAR, nel corso degli anni si è assistito a un ridimensionamento delle presenze provenienti dalle principali aree di crisi degli anni novanta, quali in particolare Macedonia e Kosovo, ma anche Turchia e Russia, con un parallelo incremento esponenziale di alcune nazionalità africane come la Liberia, seguita da Nigeria e Sudan. In altre parole, i beneficiari del PNA-SPRAR, da prevalentemente europei nel 2001, si caratterizzano al momento, in misura crescente, come extra-europei, in particolare africani. Decisamente sotto rappresentati appaiono Afghanistan e Iraq, nonostante la situazione di guerra o grave crisi in cui si trovano questi paesi.

Rimane costante, invece, lungo l'arco di tempo considerato, la notevole eterogeneità delle provenienze nazionali dei beneficiari del PNA-SPRAR. Questo dato ha una grande importanza: la frammentazione nazionale e l'assenza di nazionalità nettamente prevalenti in termini numerici costituiscono infatti tratti fondamentali della presenza di richiedenti asilo e rifugiati nel nostro paese. E' inutile sottolineare quanto profondamente tali caratteristiche strutturali della presenza di migranti forzati influiscano sulla elaborazione delle politiche di accoglienza e integrazione, tanto al livello nazionale quanto a quello locale.

Tabella 5 – Fasce di età e sesso (2001-2004)

	Maschi		Femmine		Totale	
	Tot.	%	Tot.	%	Tot.	%
<i>0-18 anni</i>	665	20,2	566	37,5	1.231	25,7
<i>19-40</i>	2.295	71,4	827	54,9	3.135	66,2
<i>41-60</i>	267	7,9	95	6,9	349	7,6
<i>Oltre i 60</i>	14	0,5	10	0,7	24	0,5
Totale	3.241	100,0	1.498	100,0	4.739	100,0

Riguardo all'età e al genere dei beneficiari del PNA-SPRAR, la tabella evidenzia un nettissimo squilibrio nella composizione per genere dei beneficiari. In particolare, si rileva come gli ospiti siano nella maggior parte dei casi uomini tra i 19 e i 40 anni, mentre nel caso delle donne si evidenzia una distribuzione più equilibrata tra le prime due fasce d'età. In ogni caso, la presenza di minori è piuttosto significativa, ed è pari al 25,7% del totale. Decisamente meno rilevante la fascia di età 40-60, sia nel caso degli uomini che delle donne, e quella degli *over* sessanta, pari appena allo 0,5% del totale.

Tabella 6 – Titoli di studio (2001-2004)

	2001		2002		2003		2004	
	Tot.	%	Tot.	%	Tot.	%	Tot.	%
<i>Nessun titolo</i>	1.168	56,5	436	54,4	663	58,8	946	83,3
<i>Elementare</i>	302	14,4	79	9,8	125	10,5	76	6,7
<i>Scuola media</i>	253	12,1	105	13,2	132	11,1	44	3,9
<i>Diploma</i>	314	15,0	144	17,9	236	19,9	47	4,1
<i>Laurea</i>	44	2,0	38	4,7	32	2,7	23	2,0

L'analisi del livello di istruzione rivela come la maggior parte degli ospiti del PNA-SPRAR sia priva di titolo di studio, con percentuali che superano sempre abbondantemente il 50%, mentre a risultare in possesso di laurea è decisamente una minoranza dei beneficiari. Questa distribuzione polarizzata sembra accentuarsi nel corso del tempo, come evidenziato in particolare dai dati relativi ai primi sei mesi del 2004: a fronte di un 83,3% di beneficiari privi di titolo di studio, si registra solo un 2% in possesso di laurea¹⁹. In generale, quindi, emerge una tendenza all'abbassamento del livello dei beneficiari accolti nei centri PNA-SPRAR.

E' probabile che questo dato si debba mettere in relazione all'evoluzione delle rotte di immigrazione irregolare nel nostro paese, e in particolare con l'apertura di una rotta trans-sahariana che passa per la Libia, quale paese di imbarco verso l'Italia. E' questa infatti una via che viene seguita anche da quanti sono in fuga dalle numerose aree di crisi del continente africano, dalla

¹⁹ Occorre tuttavia segnalare che il livello di scolarizzazione risultante da questi dati potrebbe essere sottostimato rispetto alla realtà. In effetti, le modalità della rilevazione (compilazione di schede socio-anagrafiche al momento dell'ingresso del beneficiario nel programma) non consentono sempre una accurata indagine circa l'effettivo livello di scolarizzazione e circa il titolo di studio conseguito, anche a causa della oggettiva difficoltà tecnica di stabilire equivalenze precise tra il sistema educativo italiani e quelli di molti paesi di origine.

Liberia al Sudan per citare solo le principali. L'arretratezza generale e il livello medio relativamente basso dell'istruzione in questi paesi contribuisce a spiegare l'abbassamento tendenziale del livello di istruzione dei beneficiari del programma. Inoltre, pur in assenza di ricerche approfondite, è opportuno sottolineare che i migranti forzati provenienti dalle aree di conflitto dell'Africa subsahariana non sono necessariamente *solo* rappresentanti del ceto politico e intellettuale, ma tendono a rappresentare trasversalmente i più diversi livelli sociali.

Oltre ai dati sugli ospiti presenti nei centri, la banca dati dello SPRAR permette di avere anche una visione di insieme dei servizi offerti nell'ambito dei diversi progetti territoriali. In particolare, sono state identificate 8 "macrovoci" che corrispondono alle principali attività di accoglienza e integrazione che i Comuni destinatari del finanziamento erogano ai beneficiari.

Tabella 7 Servizi erogati dallo SPRAR, 2003-2004

	2003		2004*	
	Tot.	%	Tot.	%
<i>Assistenza sanitaria specialistica</i> ²⁰	3.033	27,4	1.919	25,8
<i>Assistenza sociale</i>	2.650	23,9	1.773	23,9
<i>Mediazione linguistica</i>	1.624	14,7	1.008	13,6
<i>Assistenza legale</i>	1.013	9,2	983	13,3
<i>Attività multiculturali</i>	892	8,1	742	10,0
<i>Supporto a inserimento lavorativo</i>	878	7,9	492	6,6
<i>Servizi per alloggio</i>	627	5,7	255	3,4
<i>Inserimento scolastico</i> ²¹	341	3,1	254	3,4
Tot. Servizi	11.058	100,0	7.426	100,0

* Il dato si riferisce ai primi sei mesi dell'anno.

Come si può vedere dalla tabella 7, la maggior parte dei servizi erogati nel primo anno e mezzo di attività dello SPRAR riguarda l'assistenza sanitaria e sociale, seguite dalla mediazione linguistica e dall'assistenza legale. A prevalere, quindi, sono le attività volte a soddisfare bisogni essenziali di accoglienza e primo supporto, che in base alle linee-guida devono essere garantite a tutti i beneficiari. Per quanto riguarda gli interventi diretti all'integrazione (attività "multiculturali" di varia natura, attività di sostegno all'inserimento lavorativo, servizi a sostegno della ricerca di un alloggio), registrano in generale un'incidenza più bassa sul totale dei servizi erogati; questo dato si giustifica peraltro in considerazione del tipo di utenza inserita nelle strutture dello SPRAR, composta – come si vede nella tabella sottostante - per la maggior parte da richiedenti asilo (67% nel 2003 e 75% nei primi sei mesi del 2004), e in misura minore, da rifugiati riconosciuti (15% nel

²⁰ Si intende che, invece, l'assistenza sanitaria di base, rappresentando un diritto fondamentale a cui corrisponde l'obbligo di iscrizione al SSN, è assicurata a tutti i beneficiari del PNA-SPRAR.

²¹ Questa voce comprende servizi diversi tra cui in particolare l'inserimento scolastico dei minori il quale, trattandosi di un diritto fondamentale riconosciuto a tutti, è garantito ad ogni beneficiario minorene preso in carico dai progetti.

2003 e 11% nei primi sei mesi del 2004²²). E' evidente, invece, che – sebbene alcune attività di sostegno all'integrazione si rivolgono anche a richiedenti asilo, questo tipo di servizio è per sua natura prevalentemente indirizzato a rifugiati riconosciuti e a beneficiari di protezione umanitaria.

Tabella 8 – Beneficiari suddivisi per tipo di permesso di soggiorno (2001-2004).

	2001* %	2002 %	2003 %	2004* %
<i>Richiedenti asilo</i>	1125 56%	1267 58%	1339 67%	1223 75%
<i>Rifugiati</i>	516 26%	502 23%	310 15%	173 11%
<i>Protezione Umanitaria</i>	367 18%	424 19%	356 18%	235 14%
TOTALE	2008 100%	2193 100%	2005 100%	1631 100%

* I dati si riferiscono ai periodi: luglio-dicembre 2001 e gennaio-giugno 2004.

Tuttavia, sulla minore rilevanza dei servizi di integrazione all'interno dei singoli progetti sembra aver pesato anche l'incertezza finanziaria che ha segnato l'avvio dello SPRAR, con forti ritardi nell'accreditamento dei fondi, che in molti casi arrivano solo alla fine dell'anno. Ciò ha costretto molti progetti a "lavorare al minimo", privilegiando le emergenze e i servizi essenziali, e limitando, talora drasticamente, i posti a disposizione del sistema di protezione. In generale, a incontrare maggiori problemi sono stati quei progetti che non solo non hanno potuto contare sulle disponibilità finanziarie del comune o dell'ente gestore, ma che si sono trovati anche isolati rispetto al territorio, privi cioè di una rete territoriale di soggetti pubblici e quindi meno in grado di sopperire comunque alle transitorie difficoltà del programma. Nel Mezzogiorno, questo è ad esempio il caso di Bari, dove il progetto è stato interrotto a causa della mancanza di fondi e, al nord, quello di Como, dove non si è avuta alcuna interruzione solo in quanto il comune ha fatto fronte alle spese con i fondi propri destinati all'immigrazione in generale, il che, però, ha comunque comportato un ridimensionamento consistente dei servizi offerti, sia in termini di quantità che di qualità. Nel caso di altri progetti, invece, è proprio la rete territoriale ad aver fatto la differenza: in questi casi, infatti, le difficoltà finanziarie sono state affrontate anche grazie all'individuazione delle risorse disponibili sul territorio, e cioè ai diversi attori pubblici e privati attivi a livello locale sulla questione asilo, e all'attivazione di una vera e propria rete orizzontale di relazioni con questi attori.

BOX n. 4: Le risorse PNA-SPRAR: rappresentazione schematica dell'evoluzione del sistema di finanziamento dal 2001 al 2004.

Nel 2001, per soli sei mesi di attività, il PNA poteva contare, per la realizzazione del complesso delle sue attività, (escluso, come già sopra precisato, quelle dei Comuni di Roma, Milano e Fiumicino) su circa 13,8 milioni di euro provenienti dall'8 per mille dell'Irpef e dal Fondo Europeo per i Rifugiati della Commissione Europea; per l'intero 2002, invece, i finanziamenti si sono ridotti a circa 7 milioni di euro²³ a fronte di circa

²² Per quanto riguarda invece gli stranieri con permesso di soggiorno per protezione umanitaria, questi erano pari al 18% nel 2003, e al 14% nei primi sei mesi del 2004.

²³ In questa somma, non sono compresi i finanziamenti indirizzati ai progetti dei comuni di Fiumicino (Roma), Milano e Roma, che, come già detto, erano finanziati separatamente ed esclusivamente con fondi 8% Irpef.

8,8 milioni di euro spesi in totale per il completo funzionamento del PNA, il cui disavanzo è stato coperto con fondi del Ministero dell'Interno. Come già detto, per il futuro, in base all'art. 1-septies introdotto dalla legge n. 189/2002, viene istituito il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo con una dotazione base di 5,16 milioni di euro ai quali per gli anni 2003 e 2004 sono andati ad aggiungersi 6 milioni di euro stanziati dalla Legge Finanziaria. Queste ulteriori dotazioni hanno consentito, a partire dal mese di maggio 2004, un incremento della ricettività del Sistema di circa 200 posti raggiungendo così il totale di 1538. Proprio riguardo all'incremento della ricettività è da sottolineare l'estensione della rete dei Comuni in seguito a un Invito Pubblico emesso dall'ANCI e rivolto a tutti gli Enti locali per la presentazione di progetti per l'accoglienza e l'integrazione dei rifugiati, dei beneficiari di protezione umanitaria e dei richiedenti asilo. Grazie ai fondi attribuiti all'ANCI dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in seguito alla presentazione di un progetto presentato in collaborazione con il Ministero dell'Interno e l'ACNUR a valere sulla quota dell'otto per mille IRPEF a diretta gestione statale per il 2002, l'ANCI ha emesso un Invito pubblico rivolto agli Enti locali per la formulazione di progetti di accoglienza e integrazione per richiedenti asilo, rifugiati e beneficiari di protezione umanitaria.

Il risultato di questo Invito è stato il finanziamento di 31 nuovi progetti che ha ampliato quindi la rete dell'accoglienza ad altrettanti nuovi enti locali capofila, incrementando la disponibilità con nuovi 701 posti.

Nonostante le difficoltà, non sono mancati i casi di buone pratiche. È questo ad esempio il caso del protocollo di intesa tra Comune di Udine, Azienda per i servizi sanitari n. 4 Medio Friuli, Associazione Vicini di Casa, Acli provinciale e Caritas diocesana, con cui l'Asl 4 si impegna a fornire regolarmente visite mediche preventive e accertamenti di *screening* tramite gli ambulatori del Dipartimento di prevenzione e del Consultorio familiare, semplificando l'accesso dei beneficiari del progetto, denominato "Efrain", ai servizi sanitari. Un protocollo analogo è stato sottoscritto dal progetto del Comune di Rosignano M.mo: in questo caso la Asl assicura non solo regolari attività di *screening* e vaccinazioni, ma anche servizi specifici a favore delle donne, quali assistenza ginecologica e sostegno alla maternità. Sempre nell'ambito dell'assistenza sociale e sanitaria, il progetto di Udine si avvale di un servizio di consulenza psicologica e specialistica a favore delle donne vittime di violenza; Torino, per fare un altro esempio di pratiche innovative, si avvale della collaborazione di psicologi e psichiatri dell'associazione Frantz Fanon per meglio rispondere ai problemi dei soggetti più vulnerabili, tra cui le vittime di tortura; anche Lodi, in collaborazione il Naga di Milano, assicura supporto psicoterapeutico specializzato a favore di questa specifica categoria.

Sul piano dei servizi di supporto all'integrazione, molti comuni sono riusciti ad instaurare una buona collaborazione con gli istituti di formazione professionale, ciò che ha permesso ai richiedenti asilo di iscriversi ai diversi corsi sulla base di una semplice autocertificazione di disoccupazione. Nel caso del progetto di Sezze (in provincia di Latina), nel 2003 alcune delle ospiti che hanno ottenuto lo status di rifugiate hanno poi costituito la cooperativa Karibù, a cui è stata affidata la realizzazione delle attività di integrazione previste dal progetto territoriale. Nel campo del sostegno alla ricerca della casa, invece, sono diversi i comuni che hanno istituito, anche in collaborazione con il terzo settore, agenzie che in vario modo mediano nella ricerca di un alloggio in locazione (citiamo, tra gli altri, Forlì, Poggio a Caiano, Pordenone, Rosignano M.mo, Torino e Udine).

La rete di comuni afferenti allo SPRAR non è statica: malgrado un numero limitatissimo di defezioni, si tratta, nel complesso, di una rete in significativa espansione. All'invito pubblico dell'ANCI (pubblicato in Gazzetta ufficiale il 30 dicembre 2003) hanno risposto 61 comuni, di cui 58 progetti sono stati giudicati ammissibili e 31 finanziati in base alle risorse disponibili. Ai 47 progetti già finanziati con fondi ordinari, quindi, che in totale, al 1° giugno 2004, mettevano a disposizione del programma 1538 posti, a partire dallo stesso mese di giugno si sono affiancati altri 31 progetti, per un totale di 701 posti aggiuntivi, a completare una rete territoriale che oramai vede coinvolte pressoché tutte le principali città capoluogo di provincia²⁴, nonché numerosi centri di dimensioni medio-piccole, sia nel nord che nel centro e nel sud del paese.

4. Il futuro del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati

Il Sistema di protezione rappresenta oramai un elemento-chiave nelle politiche italiane dell'asilo, in quanto rete integrata di accoglienza e assistenza che risponde pienamente alle condizioni minime di accoglienza dei richiedenti asilo introdotte dalla direttiva del Consiglio UE n.2003/9/CE. Questa, infatti, prevede – non senza alcune ambiguità e limitazioni, come evidenziato nel box n. 5 – che il richiedente asilo abbia diritto ad alcune condizioni materiali di base, come l'alloggio, il vitto e l'assistenza sanitaria, che rientrano già tra i servizi forniti abitualmente dai progetti territoriali della rete dello SPRAR (vedi sopra tabella 7). Tuttavia, come del resto è stato evidenziato nel paragrafo 3, molto resta ancora da fare sul piano dell'integrazione: un'esigenza, quest'ultima, sempre più rilevante, soprattutto alla luce delle innovazioni normative introdotte dalla legge n. 189/2002 nelle procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

BOX n. 5: La direttiva UE sugli standard minimi di accoglienza dei richiedenti asilo

Lo scopo fondamentale della “Direttiva del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli stati membri” (2003/9/Ce) è quello di definire, in maniera minimamente armonizzata, quale accoglienza debba essere riservata a chi richiede asilo, e cioè a chi si trova in quella zona grigia tra la presentazione della domanda e la decisione sulla stessa. Di fatto, la proposta di direttiva presentata dalla Commissione ha incontrato forti opposizioni da parte di Germania e Gran Bretagna, che ogni anno ricevono decine di migliaia di domande di asilo, e che, quindi, hanno assunto un atteggiamento tendenzialmente contrario a condizioni troppo favorevoli per gli “asilanti”, in quanto possibile incentivo all'ingresso.

Ma entriamo brevemente nel merito delle norme adottate. Per quanto riguarda i soggetti che hanno diritto all'accoglienza, nell'art. 2 sono menzionati solo il richiedente asilo, il coniuge e i figli, mentre la proposta originaria prevedeva che la protezione si estendesse anche agli “altri soggetti appartenenti al nucleo familiare, non coniugati e a carico”. L'art. 3, poi, specifica che le misure di assistenza sono riservate a chi soggiorni regolarmente in qualità di richiedente asilo ed ai familiari tassativamente elencati nella direttiva e inclusi nella domanda di asilo. L'art. 5 riguarda le informazioni da fornire ai richiedenti asilo: se la proposta della Commissione prevedeva l'obbligo dell'immediatezza, la direttiva stabilisce un termine di 15 giorni e

²⁴ In seguito al nuovo bando, infatti, sono entrate nella rete dello SPRAR città importanti che non vi avevano ancora aderito, come Bologna, Brescia e Verona al nord, Napoli, Taranto, Foggia e Cosenza al sud.

prevede la possibilità di fornire tali informazioni oralmente. All'art. 7 si afferma il principio della libera circolazione dei richiedenti sul territorio nazionale, anche se con alcune eccezioni: gli Stati membri, infatti, possono richiedere che venga fissato un luogo di residenza preciso, laddove sussistano motivi particolari di pubblico interesse, di ordine pubblico o quando questo sia necessario "per il trattamento rapido ed il controllo efficace della domanda".

In merito all'accesso ai servizi, il confronto con la proposta originaria della Commissione evidenzia una diminuzione delle prestazioni materiali di assistenza, che la direttiva finale tende a ridurre a quelle strettamente necessarie per il solo periodo di esame della domanda (cfr. Ferraiolo 2004, 61-62). L'art. 10 prevede che i minori possano avere accesso al sistema educativo in condizioni simili a quelle dei cittadini entro tre mesi dalla presentazione della domanda di asilo, senza che vi sia però un obbligo al riguardo, come invece affermava la proposta originaria. Gli artt. 11 e 12 consentono al richiedente asilo l'accesso al lavoro entro un anno dalla presentazione della domanda, a condizione però che la procedura d'asilo non abbia subito ritardi a causa dello stesso richiedente. È previsto anche l'accesso alla formazione professionale indipendentemente dall'inserimento nel mercato del lavoro. Gli articoli 13, 14 e 15 disciplinano rispettivamente l'alloggio, il vitto e l'assistenza sanitaria; tali "condizioni materiali di assistenza" vengono però riconosciute solo a chi non disponga di mezzi propri sufficienti. In caso contrario, il richiedente è tenuto a partecipare ai costi dell'accoglienza, e si prevede anche la possibilità di chiedere un rimborso qualora, successivamente all'erogazione dei sussidi, dovesse emergere che il richiedente possedeva risorse sufficienti. L'art. 15, poi, riduce l'assistenza di base nelle fasi di ricorso contro il diniego al pronto soccorso e al trattamento emergenziale delle malattie. L'art. 17, infine, stabilisce le condizioni di revoca delle misure di assistenza. Se nella proposta della Commissione questa avveniva solo nel caso in cui il richiedente si fosse reso irreperibile, nella direttiva approvata basta che egli lasci senza permesso il luogo di residenza stabilito. Inoltre, si prevede anche che l'assistenza possa essere negata nel caso in cui il richiedente abbia indugiato troppo prima di presentare la domanda.

L'introduzione delle Commissioni territoriali e l'istituzione di una procedura semplificata e accelerata, nonché dei "centri di identificazione", sono tutte misure che, benché ancora in attesa di piena attuazione, modificheranno profondamente il contesto normativo in cui il PNA-SPRAR aveva visto la luce. In particolare, è probabile che la durata del procedimento si contragga sensibilmente e che, di conseguenza, la platea dei richiedenti asilo come potenziali destinatari dei servizi forniti in ambito SPRAR si riduca drasticamente. In questo nuovo quadro, che al momento però appare ancora gravato da notevoli ritardi e incertezze, il Sistema nazionale di protezione appare tendenzialmente destinato a operare nel settore della integrazione sociale di rifugiati e titolari di permesso per protezione umanitaria, forse più che in quello della prima accoglienza dei richiedenti asilo.

D'altro canto, i dati sulle ragioni dell'uscita dal PNA-SPRAR mostrano chiaramente la necessità di rafforzare gli sforzi diretti a integrare gli stranieri che hanno ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiati, soprattutto a fronte dell'ancora elevato numero di abbandoni volontari.

Tabella 9 - Motivi di uscita dal programma dei beneficiari (2001-2004).

Motivo dell'uscita	2001*	%	2002	%	2003	%	2004*	%
<i>Integrazione</i>	71	18%	632	39%	524	56%	164	35%
<i>Abbandono volontario</i>	280	72%	544	34%	259	28%	119	26%
<i>Allontanamento</i>	7	2%	123	8%	64	7%	33	7%
<i>Scadenza termini</i>	19	5%	274	17%	66	7%	120	26%
<i>Rimpatrio volontario</i>	11	3%	24	2%	14	2%	27	6%
TOTALE	388	100%	1597	100%	927	100%	463	100,00%

* I dati si riferiscono ai periodi: luglio-dicembre 2001 e gennaio-giugno 2004.

I dati della tabella 9 si riferiscono ai motivi dell'uscita dei beneficiari dal programma (per ciascun anno di attività): se nei primi sei mesi di attività gli abbandoni volontari hanno superato di gran lunga le uscite per integrazione, la situazione si capovolge decisamente negli anni seguenti, con l'integrazione che raggiunge un picco del 56% delle uscite nel 2003 contro il 28% di abbandono volontari. I primi sei mesi del 2004 mostrano percentuali più equilibrate, sebbene l'integrazione tenda sempre a prevalere.

Tabella 10 – Uscite dal programma in base all'anno di ingresso dei beneficiari (2001-2004).

Motivo dell'uscita	Entrati nel 2001*		Entrati nel 2002		Entrati nel 2003		Entrati nel 2004*	
	Tot.	%	Tot.	%	Tot.	%	Tot.	%
<i>Integrazione</i>	929	49%	192	47%	173	35%	6	10%
<i>Abbandono volontario</i>	647	34%	139	34%	204	42%	34	59%
<i>Allontanamento</i>	112	6%	37	9%	49	10%	7	12%
<i>Scadenza termini</i>	176	9%	33	8%	46	9%	7	12%
<i>Rimpatrio volontario</i>	33	2%	9	2%	21	4%	4	7%
Totale	1.897	100	410	100	493	100	58	100

* I dati si riferiscono ai periodi: luglio-dicembre 2001 e gennaio-giugno 2004.

La tabella 10, invece, si riferisce ai motivi dell'uscita dal programma dei beneficiari (ripartiti in base all'anno di ingresso nel sistema di accoglienza): il 49% degli ospiti entrati nel 2001 risulta avere abbandonato il programma in seguito a una soddisfacente integrazione socio-economica sul territorio; la stessa percentuale è stata del 47% per i beneficiari entrati nel 2002, del 35% per quelli entrati nel 2003 e solo del 10% nel 2004. Le alte percentuali di "integrati" tra i beneficiari dei primi anni sta ad indicare come l'avvio di processi di integrazione, comunque subordinati al riconoscimento dello status di rifugiato, risenta fortemente dei tempi lunghi delle procedure di riconoscimento, per cui è probabile che il percorso "inoltro della domanda-decisione-integrazione" sia ancora in corso per i beneficiari di più recente ingresso.

In questa tabella, si nota come l'integrazione – quale motivo di uscita dall'accoglienza – sia distribuita più omogeneamente sull'intero arco di operatività del programma stesso.

Nell'analizzare l'esito del programma in termini di integrazione non bisogna dimenticare un dato di fondo. Il rifugiato, e più in generale il migrante forzato, è un soggetto che di solito presenta problematiche differenti rispetto all'immigrato in cerca di lavoro *tout court*, in quanto ha dovuto lasciare il proprio paese all'improvviso, subendo traumi anche molto gravi, spesso privo dell'aiuto e del supporto di quelle reti di connazionali che assistono le prime fasi di inserimento dell'immigrato nel contesto di accoglienza. Ne deriva generalmente una maggiore difficoltà nell'aver accesso a risorse essenziali come la casa e il lavoro, che spesso sono mediate all'interno delle diverse comunità di immigrati (si pensi al lavoro di colf tra le donne filippine o peruviane, a quello di "badante" tra le moldave e le ucraine etc.). Insomma, il rifugiato rappresenta potenzialmente un soggetto debole, anche se ha tutte le carte in regola per restare a pieno titolo nel paese di arrivo.

In questa prospettiva, nel 2002 l'ANCI, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite (Acnur) e il Centro Studi Investimenti Sociali (Censis) si sono fatti promotori del progetto Integ.r.a, finanziato dal Fondo Sociale Europeo nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Equal, gestita in Italia dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Obiettivo specifico del progetto è quello di realizzare servizi integrati di formazione, inserimento socio-lavorativo e socio-abitativo a favore di rifugiati, richiedenti asilo e persone con permesso di soggiorno per motivi umanitari, riprendendo quella che è la filosofia di fondo del programma PNA-SPRAR, e cioè la promozione di reti di *governance* orizzontali tra uffici amministrativi, associazioni del terzo settore e altri enti (ad es. associazioni di categoria, enti di formazione, sindacati, ecc.) a qualunque titolo interessati sul territorio alla questione asilo. Pur avendo natura sperimentale, il progetto intende elaborare un modello di intervento sostenibile, replicabile e trasferibile.

In ciascuno dei sette comuni partner del progetto (Ancona, Bergamo, Bitonto, Catania, Forlì, Genova e Roma), è stato attivato un Ufficio Integ.r.a. locale che collabora con associazioni ed enti che operano a livello territoriale su tematiche collegate al progetto. Ma l'azione più significativa è rappresentata senza dubbio dall'attivazione, da parte dei singoli uffici, del *Tavolo locale per l'integrazione*, che ha proprio il compito di riunire assieme tutti gli attori che sul territorio possono avere una qualche rilevanza nell'integrazione economica e sociale dei rifugiati (ad esempio sindacati, associazioni datoriali, enti del settore casa, ecc.), al fine di mettere a punto un programma di interventi integrati che tenga conto delle esigenze e delle reali opportunità offerte dal contesto.

BOX n. 6: Dall'accoglienza all'integrazione. Il progetto Integ.r.a

Il progetto Integ.r.a è stato promosso da ANCI, Acnur e Censis, che ne compongono il Comitato di indirizzo, il cui ruolo è quello di delineare le strategie di azione del programma stesso e di verificare il corretto andamento delle attività previste. Al progetto partecipano 7 comuni italiani (vedi sopra) e 25 organizzazioni *partner* quali in particolare associazioni del terzo settore presenti e attive su tutto il territorio nazionale e istituzioni accademiche che si occupano di tematiche relative ai diritti umani (Acli - Abita/Ancab - Ancst/Legacoop - Anpas - Arci - Auser - C.N.C.A. - Caritas - Cds/Focus - Cies - Cir - Cna - Consorzio Drom - Coop. Nuovo Villaggio - Ial/Cisl - Ics Roma - Medfilm Festival - Obiettivo Lavoro - Sunia - Teatro Di Nascosto - Uni.Ts Europa - Univ.La Sapienza Dip. Sociologia e Comunicazione - Univ. La Sapienza Dip. Teoria dello Stato - Oim – FormAutonomie). I Comuni *partner* sono promotori, coordinatori e gestori dei progetti territoriali. Come accennato sopra, in ciascuno Comune è stato istituito un Ufficio Integ.r.a locale, che offre ai beneficiari servizi quali: a) orientamento e assistenza sulla normativa relativa al mercato del lavoro, sulle dinamiche che lo caratterizzano e sulla realtà produttiva locale, sui servizi per l'impiego, sui diritti e doveri in tema di lavoro e casa, su altri servizi presenti sul territorio; b) formazione professionale per creare o riqualificare figure professionali spendibili sul mercato del lavoro locale, nonché formazione mirata all'autoimprenditorialità; c) tirocinio formativo in azienda per dare sostegno pratico alla formazione in aula e per garantire ai richiedenti asilo – ai quali non è consentito l'accesso al lavoro fino al riconoscimento dello status di rifugiato – un avvicinamento legale al mercato del lavoro; d) ricerca di soluzioni abitative autonome in collaborazione con gli altri attori locali specializzati nel settore, negoziando affitti a prezzi calmierati e orientando i beneficiari verso eventuali agevolazioni e i Comuni verso una diversa politica sociale dell'abitare. In concreto, sul piano della formazione professionale e dell'inserimento lavorativo, i progetti *territoriali hanno mostrato un particolare interesse per il recupero* delle professionalità acquisite nei paesi di origine, attraverso una fase di orientamento che prevede il bilancio delle competenze e l'identificazione di percorsi di riqualificazione professionale, soprattutto in vista delle opportunità offerte dai mercati locali del lavoro²⁵. Sulla questione casa, invece, i Tavoli locali si sono impegnati nella costruzione di reti di attori in grado di mediare con il territorio, al fine di favorire l'accesso a soluzioni abitative attraverso la sperimentazione di nuove politiche di edilizia sociale²⁶.

Come si può vedere, quindi, il caso di Integ.r.a. sembra proprio evidenziare la possibilità di esportare il modello organizzativo alla base del PNA-SPRAR, e cioè il modello della *governance* coordinata e multilivello, anche ad altri settori della *policy* dell'immigrazione, quale in particolare quello dell'integrazione. Non dimentichiamo, infatti, che l'integrazione è innanzitutto un processo che avviene sul territorio: la promozione di sinergie tra gli attori attivi a livello locale sulle questioni dell'immigrazione e dell'asilo, o comunque su tematiche collegate (casa, mercato del lavoro etc.), non può che creare un terreno fertile per lo sviluppo e il consolidamento di processi di inserimento positivi dei cittadini stranieri nella società di arrivo.

²⁵ Integ.r.a, *Formare, inserire, integrare. Percorsi formativi e occupazionali per richiedenti asilo e rifugiati*, Roma, 9 giugno 2004.

²⁶ Integ.r.a., *La casa, un bene che integra. Nuovi strumenti per l'inserimento dei rifugiati*, Roma, 6 maggio 2004.

Conclusioni

Come si è cercato di mettere in luce, il territorio in Italia ha sempre avuto un ruolo cruciale nell'accoglienza dei flussi migratori forzati, anche in una fase, lungamente protrattasi, di totale assenza di politiche specifiche in tema di asilo. Tuttavia, rispetto all'attivismo spontaneo delle associazioni del terzo settore, che ha caratterizzato gli anni ottanta e novanta, il modello PNA-SPRAR si è posto obiettivi più generali di innovazione sistemica delle politiche per rifugiati e richiedenti asilo in Italia, troppo a lungo orientate quasi esclusivamente a rispondere alle emergenze.

Tale ambizione emerge chiaramente dai principi che hanno ispirato il PNA (vedi box n. 1), alcuni stabiliti in maniera esplicita sin da principio, altri emersi via via nel corso dell'attuazione pratica del progetto, e quindi in seguito alla maggiore comprensione dei problemi e delle necessità degli utenti maturata sul campo. Innanzitutto, il PNA ha realizzato un modello inedito di *governance* verticale e orizzontale, in grado di garantire al tempo stesso il coordinamento tra livelli di governo e tra attori sul territorio, nonché di dare luogo a una rete di servizi che non equivale alla somma dei singoli progetti, ma si caratterizza piuttosto come *sistema coordinato di accoglienza*.

Al centro di questa rete, vi è il Comune, attore istituzionale che da un lato rappresenta il terminale a livello locale della rete di interventi e, dall'altro lato, agisce come asse portante dell'azione di *policy* sul territorio, aggregando e coordinando i diversi attori, sia pubblici che privati, che a vario titolo sono coinvolti quotidianamente nell'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo (associazioni del terzo settore, scuole, Asl, sindacati, etc.).

Questa modalità d'azione coordinata e in rete sembra rappresentare un modello di *policy* di portata più ampia, che non interessa solo i comuni piccoli e medi della rete PNA-SPRAR, ma anche quelle realtà metropolitane, tra cui anche Roma e Milano, che hanno dovuto confrontarsi con una presenza consistente di richiedenti asilo e rifugiati già prima che l'Italia entrasse a pieno titolo nel novero dei paesi di immigrazione. Nel caso di Roma, ad esempio, già da alcuni anni l'azione del Comune appare orientata a creare un coordinamento metropolitano tra gli attori impegnati in questo settore al fine di creare una rete di accoglienza il più possibile integrata.

Per la prima volta, poi, il PNA ha favorito anche il consolidarsi di un *modus operandi* profondamente diverso rispetto al passato, non più incentrato esclusivamente sulla solidarietà ma orientato a realizzare un *sistema integrato di protezione* che vede nell'accoglienza solo la prima tappa di un percorso. Obiettivo del Programma, infatti, è stato quello di attivare servizi autenticamente *trasversali*, volti cioè ad accompagnare l'utente dalla fase di presentazione della domanda a quella di attesa della definizione della procedura, e infine a quella eventuale di

stabilizzazione e integrazione, o, al contrario, di rientro volontario nel paese di origine. In questo quadro, assume particolare rilevanza l'obiettivo dell'integrazione, con percorsi specifici di sostegno all'inserimento lavorativo e di orientamento nella ricerca di una sistemazione alloggiativa autonoma. Ritardi e tagli nei finanziamenti non hanno sempre favorito una programmazione strategica di questi interventi, troppo spesso subordinati alla necessità di assicurare innanzitutto l'accoglienza.

Ciononostante, si può ragionevolmente ipotizzare che la possibilità di avere accesso a servizi di accoglienza e ai percorsi di integrazione abbia contribuito ad una maggiore stabilizzazione dei richiedenti asilo nel nostro paese, fino a pochi anni fa considerato quasi esclusivamente via di transito verso l'Europa del nord, più ambita da alcune nazionalità di esuli e dotata di sistemi di *welfare* complessivamente più generosi.

Sul piano della "cultura amministrativa", il programma ha innescato processi di rinnovamento e, in particolare, ha favorito una maggiore apertura dei comuni alla dimensione internazionale, che in alcuni casi si è tradotta anche nell'avvio di rapporti di cooperazione decentrata con alcune aree di origine dei richiedenti asilo e rifugiati presenti sul territorio.

Ma il PNA è riuscito soprattutto a diffondere un'ottica nuova nelle politiche di accoglienza, un'ottica propriamente di sistema, basata cioè su principi di *burden sharing* e *resource pooling*. Ai progetti "monadi", del tutto isolati e non comunicanti tra loro, il PNA ha sostituito un modello di condivisione delle risorse di accoglienza e di suddivisione dei costi che ha, nella banca dati del sistema stesso, un supporto indispensabile ai fini dei compiti di coordinamento delle azioni sul territorio che la nuova legge attribuisce al Servizio centrale, consentendo anche una distribuzione più equilibrata del beneficiari anche in centri di dimensioni medio-piccole. Inoltre, la possibilità di contare su una banca dati aggiornata e in rete ha favorito una maggiore trasparenza nelle informazioni statistiche sui flussi migratori forzati in Italia e sulla loro distribuzione a livello locale, contribuendo così ad aumentare le conoscenze generali su di un fenomeno, quello dell'asilo, troppo spesso confuso con la questione immigrazione *tout-court*.

Se questo modello di *governance* coordinata e multilivello ha funzionato nell'ambito dell'accoglienza di migranti forzati, ci sono numerose e fondate ragioni per credere che possa funzionare anche per far fronte ai problemi specifici posti da altri flussi migratori non programmati, che sono ugualmente all'origine di situazioni sociali delicate sul territorio. In particolare, la spinosa problematica dei minori stranieri non accompagnati appare un ambito di sperimentazione promettente.

Applicazioni interessanti del "modello PNA-SPRAR" si osservano già sul terreno dell'integrazione: il caso del progetto Integ.r.a., con l'esperienza dei Tavoli locali, volti proprio a favorire il

coordinamento degli attori pubblici e privati interessati a singole questioni come l'inserimento nel mercato del lavoro o l'accesso alla casa, dimostra che quello qui descritto può essere un modello efficace anche ai fini della realizzazione di obiettivi di inserimento sociale di più ampia portata.

Del resto, l'integrazione di lungo periodo è senza dubbio uno degli obiettivi portanti del PNA-SPRAR e in quanto tale richiede e merita un maggiore investimento di energie e risorse, al fine di consolidare definitivamente in Italia un "sistema di asilo" coerente con le norme internazionali, europee e costituzionali, e degno di un grande paese civile.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Acnur (a cura di), *I rifugiati in Italia. Legislazione, regolamenti e strumenti internazionali in vigore in Italia*, Acnur, Roma, 1980.

Birindelli A. M. (a cura di), *Un censimento dei rifugiati in Italia*, mimeo, 1988.

Caponio T. (2002), *Policy networks e immigrazione. Il caso delle politiche sociali a Milano e Napoli*, in A. Colombo e G. Sciortino (a cura di), *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Bologna, Il Mulino, pp. 253-282.

Caponio T. e Finotelli C. (2004), *La inmigración en Italia entro el derecho de asilo y la obligación de trabajar*, in "Migraciones", n. 14, dicembre 2003, pp. 63-96.

Caponio T. (2004), *Governo locale e gestione dei flussi migratori in Italia. Verso un modello di governance multilivello*, paper prodotto dal CeSPI, sotto il coordinamento di F. Pastore, su incarico dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani.

Caritas (2001), *Dossier statistico 2001*, Roma, Anterem.

Caritas (2003), *Dossier statistico 2003*, Roma, Anterem.

Castles S. e Miller M. J. (1998), *The age of migration. International population movements in the modern world*, London, MacMillan, 2nda edizione.

CeSPI (2003), *Valutazione del Programma Nazionale Asilo*, mimeo, giugno 2003.

CeSPI (2004), *Valutazione del Programma Nazionale Asilo*, mimeo, giugno 2004.

Colombo A. e Sciortino G. (2004), *Italian immigration: the origins, nature and evolution of Italy's migratory systems*, in "Journal of Modern Italian Studies", vol. 9, n. 1, pp. 49-70.

Ferraiolo S. (2004), *Immigrazione, asilo, accoglienza: gli effetti pratici del "vento di Tampere" – Direttive, regolamenti e applicazioni nei diritti nazionali*, in "Diritto e Giustizia", n. 20, 22 maggio 2004.

Pastore F. (2004), *Dobbiamo temere le migrazioni?*, Bari-Roma, Laterza.

Zincone G. (1999), *Illegality, Enlightenment and Ambiguity: A Hot Italian Recepty*, in "South European Society and Politics", vol. 3, n. 3, pp. 43-82.