

Vivere il diritto di asilo

Ricerca sui rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria a Bologna e provincia

Indice

Premessa	3
Introduzione	4
Parte prima - Leggi e procedure	5
1) La cornice normativa	5
1.1 La normativa italiana sull'asilo	5
1.2 Le norme minime di accoglienza dei richiedenti asilo	6
1.3 Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR)	6
1.4 La Regione Emilia-Romagna	6
2) La procedura di richiesta d'asilo	7
2.1 I casi Dublino	7
2.2 Il permesso di soggiorno per richiesta d'asilo	7
2.3 L'esito dell'audizione presso la Commissione territoriale	8
2.4 Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo	8
2.5 L'accesso alle misure di accoglienza secondo il D.Lgs. 140/2005	8
2.5.1 - SPRAR, Prefettura e Commissione bolognese per gli ingressi	9
2.6 La procedura di asilo a Bologna: passaggi, tempi, criticità	9
Parte seconda - Quantificazione del fenomeno	12
3) Il 'sudoku' dei numeri	12
3.1 I dati della Questura di Bologna	12
3.2 I dati della Prefettura di Bologna (2006)	14
3.3 Il progetto territoriale SPRAR: chi accede all'accoglienza a Bologna	15
3.4 Il Servizio di sportello per rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria del Comune di Bologna	16
3.5 Servizi sociali del Comune di Bologna	16
3.6 Il Centro di Ascolto Immigrati Caritas	17
3.7 Progetto Equal "IntegRARsi"	17
3.8 Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo	18

Indice (continua)

Parte terza - Servizi e progetti che si occupano di Richiedenti Asilo, Rifugiati e titolari di protezione Umanitaria (RARU)	18
4) Il primato di Bologna città	18
4.1 Servizi e fasi del percorso di integrazione e autonomia dei RARU	19
4.2 Quadro sinottico dei servizi/progetti/interventi che si occupano di RARU sul territorio comunale bolognese	22
5) Il resto della provincia	26
5.1 Il bisogno di rivolgersi alla provincia	26
5.2 La (prima) parola ai Comuni capi-Zona	26
5.3 Questionari ai Comuni	28
5.3.1 - La rilevanza dello status di RARU nell'erogazione dei servizi alla persona di competenza dei Comuni	29
5.3.2 - I RARU nei Comuni extracapoluogo	30
5.3.3 - Attività e servizi rivolti specificamente ai RARU	31
5.3.4 - Opportunità/interesse ad estendere le attività dei servizi dei Comuni ai RARU	32
6) Altre risorse del territorio	33
6.1 La rilevanza dello status di RARU nella realizzazione di interventi o progetti	34
6.2 L'attivazione di progetti rivolti a RARU	35
6.3 Opportunità/interesse ad estendere le attività dei servizi delle associazioni ai RARU	36
Parte quarta - I protagonisti	37
7) Il punto di vista dei RARU	37
7.1 "Scusi, signore?". Orientarsi nel vuoto	38
7.2 "All'inizio le case sono tutte uguali". Dalla stazione all'accoglienza	38
7.3 Verso l'autonomia	39
7.4 Prospettive future	40
Parte quinta - Conclusioni e appendici	41
8) Conclusioni	41
APPENDICI:	44
a) Ricoveri notturni e strutture di accoglienza a Bologna e provincia	44
b) Le realtà del privato sociale che hanno risposto all'indagine	45
c) Il progetto "Emilia-Romagna Terra d'Asilo - iniziative del Protocollo regionale d'intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati per l'annualità 2006-2007"	45
d) Sintesi del monitoraggio "Richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria in Emilia-Romagna. L'accoglienza oltre i progetti SPRAR", realizzato dal progetto "Emilia-Romagna Terra d'Asilo"	46
e) Gli strumenti di rilevazione utilizzati nel corso dell'indagine	49
f) Per saperne di più	49

Premessa

di Raffaele Lelleri, Responsabile dell'Osservatorio provinciale delle Immigrazioni di Bologna

Questo Dossier presenta i risultati di una ricerca sociale che ci ha visti impegnati per vari mesi tra il 2006 ed il 2007.

Il progetto, inserito nel Piano Provinciale per azioni di integrazioni sociale a favore di cittadini stranieri di cui al Piano Attuativo 2005 dei Piani di Zona, è stato promosso e supervisionato dall'Osservatorio provinciale delle Immigrazioni, realizzato dall'ong Cospe ed ha coinvolto tutti gli Enti locali, alcuni Enti pubblici e molte organizzazioni del Privato sociale di Bologna e provincia. Li ringraziamo sentitamente per la loro collaborazione all'indagine.

Perché un progetto sui richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria?

Perché, in sintonia con il progetto regionale "Emilia-Romagna Terra d'Asilo" e la sua recente ricognizione sull'accoglienza c. d. "informale", riteniamo importante fare il punto della situazione attuale, al fine di impostare con efficacia due percorsi di miglioramento tra loro integrati:

- promuovere una cultura del diritto di asilo, sia presso la cittadinanza in generale (sensibilizzazione), che, più nello specifico, tra i servizi che già si occupano di welfare e immigrazione (aggiornamento professionale);
- sostenere e dare visibilità alle risorse e disponibilità già esistenti sul territorio, non solo a Bologna città ma anche altrove, sia da parte dei Comuni che di associazionismo e volontariato (rete).

Analizzare il quadro normativo e procedurale, stimare la presenza di questa fascia di popolazione straniera immigrata e ricostruire l'offerta sono state le tappe del nostro lavoro, che abbiamo strutturato con la consapevolezza che i richiedenti asilo, i rifugiati ed i titolari di protezione umanitaria presentano alcune specificità di nota, molto spesso non approfondite o ignote ai più:

- dal punto di vista normativo – quello di asilo, innanzitutto, è un diritto umano fondamentale riconosciuto dalle Convenzioni internazionali e dalla stessa Costituzione italiana. Il suo effettivo esercizio è però spesso risultato problematico, sia per l'assenza, nel nostro ordinamento, di una legge organica di riferimento, sia per la complessità dell'iter e dello status giuridico in esame;
- dal punto di vista psico-sociale – diversamente dai migranti c.d. 'economici', che deliberatamente scelgono di

migrare per migliorare la propria condizione, e che di frequente si ricongiungono a propri familiari già presenti nel Paese di destinazione, i rifugiati non progettano di migrare ma sono forzati a farlo, non possono solitamente contare su una catena migratoria e non di rado presentano traumi personali anche profondi.

Non è sempre stata un'impresa facile raccogliere informazioni attendibili su questo tema, che rimane a tratti invisibile.

Crediamo tuttavia che questo Dossier possa contribuire a comprendere meglio il fenomeno, così da fare programmazione mirata di qualità.

Il valore dei risultati a cui siamo giunti, e che sono aggiornati a maggio 2007, è dato anche dalle tre principali scelte metodologiche che abbiamo fatto:

- abbiamo investito fortemente sui sistemi informativi esistenti, sia quelli ufficiali che quelli interni/di servizio, interrogandoli più volte e verificando e comparando i loro prodotti; benché gli esiti non siano sempre stati all'altezza delle aspettative, come diremo nel corso del rapporto, abbiamo pensato che fondamentale rimane partire da questi, anche al fine di impostare dei percorsi di miglioramento;
- piuttosto che sul fronte della domanda (vale a dire le storie di vita dei rifugiati), che è stata comunque trattata, abbiamo concentrato l'attenzione sul fronte dell'offerta (i servizi), che ci è sembrata quella meno nota, data troppo spesso per scontata, poco approfondita anche dalla letteratura di settore;
- infine, abbiamo deciso di ricostruire i servizi valorizzando i punti di vista dei loro operatori ed incrociandoli più volte con una serie di indicatori numerici.

Ci scusiamo se nel testo non trovano spazio tutte le realtà di cui si compone l'offerta di servizi esistenti nel campo dei richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria.

Una serie di errori o imprecisioni possono esserci inoltre 'sfuggiti', ce ne assumiamo la responsabilità.

Questo report, in ogni caso, non mira a descrivere i dettagli del sistema, bensì ad analizzarlo nella sua complessità.

Buona lettura.

N.B. Tre definizioni per orientarsi nel rapporto di ricerca:

a) il richiedente asilo è colui che, fuori dal proprio Paese d'origine, inoltra in un altro Stato la domanda per il riconoscimento dello status di rifugiato. La situazione del richiedente asilo è normata dalla Legge 39/90 poi modificata dalla 189/02 e dal D.P.R. 136/90;

b) il rifugiato è colui che, "temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese d'origine di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese" (Art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951, ripresa dalla legge 722/54 di attuazione della stessa Convenzione nell'ordinamento italiano), inoltra in un altro Stato la domanda per il riconoscimento dello status di rifugiato ed ottiene risposta positiva;

c) il permesso di soggiorno per protezione umanitaria viene generalmente rilasciato quando - a seguito di esito negativo della domanda d'asilo - la Commissione territoriale riscontra che sarebbe comunque pericoloso per la persona un suo rientro nel suo Paese d'origine (Art. 5, commi 6 e 9 del Testo Unico sull'immigrazione).

Introduzione

Questo rapporto presenta i risultati della ricerca svolta tra settembre 2006 e maggio 2007.

La ricerca è stata affidata all'associazione COSPE e condotta da Marina Pirazzi (ricercatrice e coordinatrice) e Laura Pozzoli (ricercatrice) e si è avvalsa della supervisione e collaborazione del personale dell'Osservatorio provinciale delle Immigrazioni di Bologna e di Rita Paradisi – Responsabile dell'Ufficio Politiche per l'Immigrazione della Provincia di Bologna.

Un'annotazione terminologica è immediatamente necessaria. Per brevità, nel testo, si fa spesso riferimento alla sigla RARU (Richiedenti Asilo Rifugiati e titolari di protezione Umanitaria) comunemente usata nella letteratura sul tema.

E' certo che, al di là dell'acronimo, stiamo parlando di persone, spesso con un vissuto doloroso e condizioni di vita e status sociale e giuridico del tutto peculiari.

L'uso del termine RARU non intende in alcun modo offendere o 'disumanizzare', ma rispondere unicamente a ragioni di leggibilità del testo.

Scopo della ricerca è di progettare possibili percorsi di miglioramento degli interventi rivolti a richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria.

Essa è stata articolata nei seguenti obiettivi specifici:

- stimare l'entità dei richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria presenti a Bologna e provincia;
- descrivere le condizioni di vita dei rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria presenti a Bologna e provincia e le evoluzioni in corso del fenomeno, con particolare riferimento per i contatti con i servizi;
- censire le risorse disponibili in questo settore a Bologna città e nel territorio della provincia;
- rilevare e valutare quali altre risorse e a quali condizioni esse sarebbero attivabili nei confronti di richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria.

Lo sviluppo dei lavori e alcuni nodi di particolare complessità incontrati nello svolgimento dell'indagine hanno richiesto uno spostamento di accento sul primo obiettivo specifico, di cui sopra, ed un ridimensionamento dell'impegno relativo al secondo punto, d'accordo con la committenza.

La ricerca ha così avuto il percorso seguente:

- ricognizione sulla normativa per inserire i risultati della ricerca nell'attuale cornice legislativa;
- raccolta d'informazioni sulle presenze di RARU, sulla loro distribuzione nel territorio provinciale e sul sistema di registrazione dei dati, attraverso una serie di interviste a responsabili di servizi e associazioni coinvolti e ad operatori del settore;

- approfondimento sui progetti di accoglienza per RARU attraverso interviste coi responsabili dei diversi progetti;
- indagine tra i soggetti pubblici e del privato sociale che, al di fuori di progetti e programmi specifici, si occupano di immigrazione e/o RARU nell'intero territorio provinciale, al fine di ricostruire il quadro delle risorse esistenti, delle tipologie d'intervento, delle difficoltà ed opportunità per l'attivazione di future azioni specifiche. Per questo motivo, sono state effettuate, da un lato, 7 interviste semi-strutturate ai Comuni capofila di Zona sociale, e, dall'altro lato, la mappatura del territorio provinciale attraverso l'invio di 60 questionari auto-somministrati ai referenti dei 60 Comuni della provincia e di 81 questionari auto-somministrati a soggetti del privato sociale selezionati sulla base della loro attività e rappresentatività;
- approfondimento di elementi emersi dai questionari attraverso numerosi colloqui;
- 6 interviste semi-strutturate a RARU per cogliere dalla loro diretta esperienza la quotidianità e le difficoltà dei percorsi;
- un seminario finalizzato alla presentazione e alla discussione dei primi e provvisori risultati della ricerca con i soggetti che, a vario titolo, si occupano o che potrebbero occuparsi di richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria (Bologna, 12 aprile 2007). Il confronto ha avuto lo scopo di validare e integrare le informazioni raccolte e di proporre indicazioni per la definizione di percorsi di miglioramento degli interventi rivolti a RARU.

Il rapporto presenta i risultati dell'indagine a partire dalla cornice legislativa italiana (capitolo 1), per poi passare alla descrizione della procedura per la richiesta d'asilo in Italia e, nello specifico, a Bologna (capitolo 2) e, nel capitolo 3, alla spinosa questione dei numeri. L'analisi delle risorse e dei problemi del territorio nell'affrontare le questioni poste dalla presenza di persone RARU è riportata ai capitoli 4 (i servizi e i progetti nella città di Bologna), 5 (il resto del territorio provinciale), 6 (le associazioni). Il punto di vista delle persone RARU è brevemente riportato al capitolo 7. Infine, al capitolo 8, le conclusioni.

Parte prima - Leggi e Procedure

1 - La cornice normativa

1.1 - La normativa italiana sull'asilo

Il diritto d'asilo in Italia è riconosciuto dall'ordinamento italiano fin dal 1948. E' infatti presente nella Costituzione della Repubblica, che all'articolo 10 comma 3 sancisce:

“Lo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione Italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla Legge.”

Inoltre, risale al 1954 il recepimento nel nostro ordinamento¹ della Convenzione di Ginevra, che regola il sistema legale internazionale per la protezione di coloro che sono costretti ad abbandonare il proprio paese a causa di persecuzioni *“per la razza, la religione, la cittadinanza, l'appartenenza a un determinato gruppo sociale o le opinioni politiche”* (art.1).

Allo stesso modo, la legge 90/70 accoglie nel nostro ordinamento il Protocollo di New York, che cancellava le limitazioni temporali imposte invece dalla Convenzione, in cui erano considerati soltanto gli eventi anteriori al 1951², così come quelle geografiche, sulla spinta delle dimensioni globali assunte dal problema dello sradicamento delle popolazioni³.

Nonostante la presenza del diritto d'asilo al livello più alto delle fonti normative e la ratifica delle convenzioni internazionali, lo Stato italiano non ha approvato una normativa nazionale organica in materia, che rendesse esecutivo l'articolo 10 della Costituzione, rimasto così pura dichiarazione di principio sino al 1990.

È, infatti, solo con la legge Martelli (legge 39/90) che viene riconosciuta la necessità di adottare delle norme volte a modificare la struttura d'esame delle domande d'asilo in modo conforme alla suddetta Convenzione. Ciononostante, fatte salve delle disposizioni riguardanti la procedura di attribuzione dello status e l'istituzione della Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato, contenute nel decreto presidenziale di attuazione della legge Martelli (DPR 136 del 5 Maggio 1990), le norme non sono state adottate.

Per tutti gli anni '90, infatti, il legislatore non si è più occupato direttamente d'asilo, limitando la sua sfera d'azione alla questione dell'immigrazione.

Il D.Lgs. 286/98 (Testo Unico sull'immigrazione) ha sostituito la legge Martelli ad esclusione dell'articolo sull'asilo, rimasto invariato. L'unica novità introdotta dal TU in materia d'asilo riguarda la concessione della protezione temporanea in casi di eccezionali afflussi massicci. Nel contesto delle disposizioni sull'assistenza agli stranieri indigenti e legalmente soggiornanti ha, inoltre, previsto indirettamente la possibilità per gli Enti locali di assistere anche richiedenti asilo e rifugiati.

È solo con la legge Bossi-Fini 189/2002 che la legge Martelli viene modificata. La nuova normativa introduce cinque novità in materia di asilo:

- tempi più brevi per la valutazione della domanda di asilo che, fino all'entrata in vigore del Regolamento attuativo, durava in media 18 mesi;
- l'istituzione dei Centri di identificazione, all'interno dei quali, in alcune circostanze, vengono coattivamente trattenuti i richiedenti asilo in attesa dell'esito dell'esame della loro domanda. Il regolamento definisce alcuni casi specifici in cui il richiedente può essere trattenuto in un Centro di identificazione; in realtà, lo spettro di possibilità in cui il trattenimento è consentito è tale per cui questo risulta poter avvenire nella maggior parte dei casi;
- lo sdoppiamento della procedura di asilo: semplificata per i richiedenti asilo trattenuti all'interno dei centri di identificazione, ordinaria per i richiedenti asilo 'a piede libero';
- l'istituzione di 7 Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato (a Gorizia, Milano – cui fa capo l'Emilia-Romagna, Roma, Foggia, Siracusa, Crotone e Trapani);
- la mancanza di un ricorso sospensivo avverso il diniego di riconoscimento dello status di rifugiato.

Nonostante le novità introdotte dalla legge 189/2002 (Bossi-Fini), le lacune in materia non sono state colmate e con essa non si è posto fine alla frammentarietà legislativa perché:

- in primo luogo, nei fatti, tale legge non offre affatto un quadro normativo unitario di riferimento, ma si limita ad intervenire massicciamente sulla disciplina esistente;
- in secondo luogo, il fine più evidente di tale normativa è quello di combattere il fenomeno dell'immigrazione clandestina, in contrasto dunque con l'idea di solidarietà, accoglienza e protezione insita nel diritto d'asilo. Nel penultimo rapporto prodotto da ICS (Consorzio italiano di Soli-

¹ La convenzione di Ginevra è stata recepita con la legge 722/54.

² La convenzione di Ginevra, voluta dall'Assemblea generale dell'ONU, era inizialmente limitata a proteggere i rifugiati soprattutto europei provocati dalla seconda guerra mondiale.

³ L'Italia, tuttavia, ha conservato fino agli anni novanta la limitazione alla tutela dei soli rifugiati provenienti dall'Europa.

darietà)*, si legge: “Le disposizioni contenute nella Legge Bossi-Fini risultano gravemente peggiorative del quadro normativo preesistente. La disciplina che ne risulta appare farraginoso e a tratti incoerente: più che frutto di un intervento legislativo approssimativo e frettoloso, tali caratteristiche sembrano finalizzate a precisi obiettivi di na-

tura politica, tesi da un lato a svuotare di effettività l'esercizio del diritto di asilo, dall'altro a declamare l'assoluta discrezionalità dell'amministrazione nell'assumere comunque le decisioni che ritiene più opportune, senza risultare vincolata da procedure o da controlli sulla legittimità del proprio operato” (ICS 2005, 19).

1.2 - Le norme minime di accoglienza dei richiedenti asilo

Con il D.Lgs. 30 maggio 2005 n. 140, l'Italia ha recepito la Direttiva europea 2003/9/CE del 27 gennaio 2003, che stabilisce le norme minime sull'accoglienza dei richiedenti asilo.

La direttiva ha lo scopo, definito all'art. 1, di stabilire garanzie minime per i soggetti in attesa del riconoscimento dello status di rifugiato e che confidano nell'accoglienza delle strutture della pubblica amministrazione e nel riconoscimento - durante questa fase provvisoria - di una serie di diritti minimi.

Merito del decreto è l'aver sancito il diritto del richiedente asilo di accedere ad un regolare lavoro subordinato. L'art.11 infatti prevede che:

“Qualora la decisione sulla domanda di asilo non venga adottata entro 6 mesi dalla presentazione della domanda ed il ritardo non possa essere attribuito al richiedente asilo, il permesso di soggiorno per richiesta asilo e' rinnovato per la durata di 6 mesi e consente di svolgere attività lavorativa fino alla conclusione della procedura di riconoscimento.”

Questo aspetto è decisamente importante e fa fronte alla diffusa realtà del lavoro irregolare cui ricorrevano prima i richiedenti asilo per garantire la propria sopravvivenza durante l'attesa per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Affinché la norma sia applicata, è necessario che datori di lavoro e strutture che agevolano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro siano adeguatamente informati sulla possibilità di assumere richiedenti asilo.

Come denuncia infatti il già citato rapporto realizzato da ICS riguardo alla condizione di rifugiati, “nel caso di titolari di protezione umanitaria le difficoltà che si incontrano sono inerenti alla diffusa ignoranza in merito al loro specifico titolo di soggiorno. Infatti, in molte circostanze, i datori di lavoro vengono frenati dal prendere visione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, pensando non dia possibilità di svolgere attività lavorativa. La stessa incertezza caratterizza spesso anche i Centri per l'impiego e le agenzie private” .

E' quindi un rischio concreto che la disinformazione sulla recente normativa possa costituire per il richiedente asilo un reale ostacolo al pieno godimento dei propri diritti.

1.3 - Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (d'ora in poi: SPRAR)

In mancanza di una legge organica in materia di asilo, l'UNCHR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati), il Ministero dell'Interno e l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) hanno varato nell'aprile 2001 il Programma Nazionale Asilo (PNA), finalizzato alla costituzione di una rete di accoglienza in favore dei richiedenti asilo e per la realizzazione di interventi a sostegno dell'integrazione dei rifugiati.

Il Programma è stato poi di fatto sostituito dal Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati istituito dalla Legge

189/2002, che mette a disposizione un fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo ai cui finanziamenti possono accedere tutti gli Enti locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo ed alla tutela dei rifugiati e degli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria.

In Emilia-Romagna, ad oggi, i progetti territoriali inseriti nello SPRAR sono 7: Bologna, Modena, Parma, Fidenza, Ravenna, Forlì e Ferrara.

(Per i servizi previsti dallo SPRAR v. capitolo 4).

1.4 - La Regione Emilia-Romagna

L'Emilia Romagna è tra le prime regioni italiane non solo ad essersi dotata di una normativa sull'immigrazione che mira al superamento dell'intervento emergenziale ed episodico, ma anche ad aver esplicitamente incluso tra i destinatari della legge richiedenti asilo e rifugiati, assicurando loro una serie di diritti sociali fondamentali come il diritto all'istruzione, alla formazione professionale, all'apprendimento linguistico, all'assistenza sanitaria ed il diritto al lavoro. L'art. 2 della legge regionale 5/2004 prevede infatti che “destinatari degli interventi previsti dalla Legge sono i cittadini di stati non appartenenti all'Unione Europea, i rifugiati nonché gli apolidi”, e precisa che “la Legge si applica anche ai richiedenti asilo, fatte salve le competenze dello stato”.

La Regione Emilia-Romagna, inoltre, per coordinare ed estendere le attività della rete di protezione, ha promosso un Protocollo regionale per il diritto di asilo, sottoscritto il 17 giugno 2004 da Enti Locali, associazioni di tutela, parti sociali e diverse realtà del Terzo settore.

Per dare avvio al protocollo, è stato approvato il progetto *Emilia Romagna Terra d'Asilo*, della cui attuazione è incaricata la Provincia di Parma (v. schede c) e d) in appendice), con l'obiettivo di promuovere una rete regionale di accoglienza ed integrazione sociale per richiedenti asilo e rifugiati, insieme ad iniziative di osservazione/monitoraggio, di formazione per operatori (pubblici e del privato sociale) e di informazione/sensibilizzazione rivolte alla comunità regionale.

* ICS (a cura di), 2005. *Rifugiati in Italia: la protezione negata. Primo rapporto sul diritto d'asilo in Italia*. Feltrinelli, Milano.

2 - La procedura di richiesta d'asilo a Bologna

Come trova applicazione a Bologna la complessa normativa sul diritto di asilo?

Si è ritenuto utile e importante ricostruire in questo capitolo il percorso di presentazione della domanda d'asilo seguito da chi avvia la procedura a Bologna, in quanto la tempistica che cade tra i vari passaggi, le attese tra un passaggio e l'altro e l'esito di ogni tappa sono tutti elementi chiave da tenere in debita considerazione nella programmazione degli interventi di prima accoglienza del RARU.

- L'avvio della procedura per la richiesta d'asilo può essere accompagnato dagli operatori del Servizio di Sportello per rifugiati e richiedenti asilo del Comune di Bologna (sostegno delle predisposizioni della documentazione, nella sua traduzione, nei contatti con la Questura).

Ciò è quanto accade nella grande maggioranza dei casi. Infatti, anche qualora una persona che intenda presentare la domanda d'asilo contatti direttamente la Questura (ad esempio su segnalazione di connazionali), generalmente viene comunque invitata a rivolgersi per un primo passaggio allo Sportello del Comune di Bologna al fine di ottenere supporto durante l'iter, a partire, ad esempio, dalla traduzione di tutti i documenti necessari

per la richiesta d'asilo. Sono invece meno numerosi i casi in cui una persona si rivolge ad un avvocato per essere seguita e guidata nella presentazione dell'istanza.

- Gli operatori del Comune provvedono ad informare la Prefettura (vedi infra) dell'arrivo della persona attraverso comunicazione scritta ed a fissare l'appuntamento con la Questura per l'identificazione e il primo rilievo dattiloscopico.

Durante questo primo appuntamento si acquisiscono gli eventuali documenti in possesso della persona.

Il rilievo dattiloscopico è finalizzato anche a stabilire lo Stato responsabile per l'esame della domanda d'asilo. E', infatti, responsabile della domanda lo Stato dell'area Schengen in cui la persona è stata identificata per la prima volta, per cui:

- se la persona è già stata identificata in un altro Paese dell'area Schengen (in cui non necessariamente ha già presentato domanda d'asilo), si attiva la procedura della Convenzione Dublino. Si parla infatti in queste circostanze di "casi Dublino" (v. a seguire);
- se l'esito del rilievo dattiloscopico stabilisce che la persona non è mai stata identificata in altri Paesi, la procedura d'asilo è di competenza italiana.

2.1 - I casi Dublino

La Convenzione Dublino stabilisce che la presa in carico della domanda di asilo dello straniero deve essere da parte del primo Paese di passaggio in area Schengen; è pertanto finalizzata ad evitare che la richiesta d'asilo sia utilizzata come pretesto per avere libertà di movimento nell'area.

Nel caso in cui il rilievo dattiloscopico renda necessaria l'attivazione della procedura della Convenzione Dublino, la Questura provvede ad informare, attraverso comunicazione scritta, l'Unità Dublino del Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili, con sede a Roma, che attiva la corrispondenza con il primo Paese di identificazione. L'Unità Dublino stabilisce se la presa in carico del richiedente compete all'Italia o ad altro Paese.

Nel periodo di attesa del responso da parte dell'Unità Dublino, il richiedente può soggiornare regolarmente in Italia; ottiene infatti un permesso di 45 giorni rinnovabile fino all'esito.

a) Se l'esito della procedura stabilisce che il caso Dublino è di competenza del primo Paese in cui è stata identificata, la persona deve essere riaccompagnata nello Stato dichiarato responsabile della procedura d'asilo. L'Unità Dublino dà le istruzioni per il viaggio e l'imbarco che viene organizzato dalla Questura

di Bologna, al cui carico risulta anche il pagamento del biglietto aereo.

Sono pochi i casi in cui la persona risulti irreperibile al momento dell'imbarco; tuttavia il personale della Questura segnala che di recente vi è una certa resistenza al rientro in Grecia, Paese di cui alcuni denunciano l'atteggiamento rigido nei confronti degli asilanti.

Se la resistenza si manifesta in netto rifiuto dell'imbarco, la Questura comunica il caso alla Commissione territoriale che può decidere per un soggiorno temporaneo in Italia. Al momento dell'intervista con il personale della Questura di Bologna (dicembre 2006), risultava un unico caso di questo tipo, ancora in attesa di risposta.

b) Se l'esito della procedura secondo la Convenzione Dublino stabilisce che il caso è di competenza italiana, la persona rimane in Italia soggiornando regolarmente con permesso come richiedente asilo, in attesa della decisione della Commissione territoriale.

Nell'ultimo anno e mezzo molto raramente i casi Dublino noti alla Questura di Bologna sono stati infine valutati di competenza dell'Italia.

2.2 - Il permesso di soggiorno per richiesta d'asilo

- Se l'esito del rilievo dattiloscopico stabilisce che la persona non è mai stata precedentemente identificata in altro Paese, il richiedente ottiene un permesso di soggiorno di 3 mesi come "richiedente asilo", rinnovabile per altri 3 mesi e poi per altri 6 (3+3+6), nell'attesa dell'esito della procedura.

Per i primi 6 mesi (3+3) al richiedente non è concesso di accedere ad un lavoro. Secondo la recente modifica della normati-

va, solo nel caso in cui l'attesa della procedura si protragga per 6 mesi ulteriori, il richiedente può ottenere un permesso con autorizzazione al lavoro.

- Al momento dell'esito del rilievo dattiloscopico viene fissato un nuovo appuntamento con la Questura, durante il quale può essere avanzata la richiesta di accesso alle misure di accoglienza alla Prefettura, che per legge (D.Lgs. 140/2005) è responsa-

bile della prima assistenza.

Il secondo appuntamento in Questura è finalizzato a chiarire i motivi della richiesta d'asilo. E' perciò ricostruita la storia della persona e si compilano gli atti previsti, che vengono poi trasmessi alla Commissione territoriale di competenza (Milano per la Regione Emilia-Romagna), cui spetta il compito di fissare l'audizione.

- Una volta nota la data dell'audizione, si avvisa l'interessato o chi possa provvedere ad informare l'interessato (generalmente lo sportello comunale).

- Dal colloquio con la Commissione territoriale, trascorrono circa 20/30 giorni per l'esito, salvo casi di particolare complessità.

2.3 - L'esito dell'audizione presso la Commissione territoriale

a) Se l'esito dell'audizione è positivo, il richiedente ottiene un permesso di soggiorno come rifugiato di 2 anni con permesso di lavoro e diritto a titolo di viaggio; il passaporto è trattenuto. Il permesso di soggiorno per rifugio può essere rinnovato per 2 anni; non è richiesta la documentazione della condizione lavorativa in quanto sarebbe comunque inammissibile l'espulsione.

b) Se il risultato dell'audizione è negativo, il richiedente deve lasciare il Paese a meno che non decida di presentare ricorso. Tuttavia i ricorsi non sono frequenti e le risposte sono molto lente: al momento tutti i ricorsi presentati a Bologna sono giacenti. Nel caso in cui il richiedente decida di presentare ricorso, il Comune di Bologna dà informazione degli avvocati più sensibili e formati nella materia giuridica.

c) La commissione può non concedere il riconoscimento come rifugiato ma indicare la necessità di una **protezione umanitaria**. In questo caso viene rilasciato un permesso con validità di 1 anno, alla cui scadenza si può chiedere il rinnovo alla Commissione.

La persona tuttavia non gode della stessa protezione del rifugiato. Inoltre, i titolari di protezione umanitaria possono avere contatti col Paese di provenienza, hanno il passaporto e possono rimpatriare.

Il titolo umanitario può essere rinnovato per un ulteriore anno e può essere convertito in permesso per motivi di lavoro; sul permesso di soggiorno rimane traccia delle conversioni subite, in modo da rendere possibile la ricostruzione dei vari passaggi.

2.4 - Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo

Il caso del minore, solitamente, impatta con le Forze dell'Ordine o con l'Ufficio Stranieri della Questura, che sono quindi i primi soggetti a raccogliere la richiesta di aiuto. La Questura affida all'Ente Locale il minore che viene accolto dalla Comunità di Prima Accoglienza (CPA). Successivamente il Giudice Tutelare deferisce la Tutela al Comune di Bologna e il ragazzo viene seguito per la pratiche relative alla richiesta di asilo.

Fino all'anno 2005, il tempo che intercorreva dalla presentazione della domanda in Questura all'audizione in Commissione, superava i 12 mesi. Dall'inizio del 2006 la Commissione territoriale di Milano convoca nell'arco di pochi mesi i minori segnalati dalla Questura di Bologna. Generalmente trascorre un mese dall'audizione presso la Commissione al momento in cui la Questura notifica al ragazzo l'esito della richiesta.

Di recente (8 marzo 2007) è entrata in vigore la Direttiva che rafforza la presa in carico da parte delle istituzioni dei minori

stranieri non accompagnati richiedenti asilo, firmata lo scorso 15 dicembre 2006 dal Ministro dell'Interno e dal Ministro della Giustizia.

La Direttiva stabilisce che, all'arrivo in frontiera, il minore, di fronte all'espressa volontà di chiedere asilo, venga subito accompagnato nella richiesta dello status e affidato alle strutture del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

Il Sistema di Protezione, infatti, oltre ad avere una quota di posti che ogni anno vengono destinati alle categorie vulnerabili, ha competenza per seguire il minore aiutandolo nella difficile fase di inserimento in un contesto culturale nuovo e diverso. Viene così rafforzata la protezione dei minori riducendo i tempi e le procedure necessari per la loro piena tutela, facilitando l'accesso alle strutture per l'accoglienza facenti parte dello SPRAR e garantendo loro, in caso di riconoscimento dello status, il godimento della protezione in Italia anche dopo il raggiungimento della maggiore età.

2.5 - L'accesso alle misure di accoglienza secondo il D.Lgs. 140/2005

Secondo quanto stabilito dal D.Lgs.140/2005, che ha recepito la Direttiva europea 2003/9/CE, è compito della Prefettura la gestione dell'accesso alle misure d'accoglienza.

In termini di procedura, tale decreto presenta due questioni problematiche:

a) Il primo aspetto problematico riguarda il modo in cui le indicazioni europee sulle modalità d'accesso alle misure d'accoglienza sono state concretamente inserite nella normativa nazionale.

La direttiva, a questo proposito, stabiliva che un richiedente asilo avrebbe potuto godere delle misure di accoglienza solo

nel caso in cui la sua domanda fosse stata presentata "non appena ciò fosse ragionevolmente fattibile dopo il suo arrivo in tale Stato membro". Il D.Lgs. 140/2005, però, ha valutato la scadenza limite per la presentazione della domanda in soli 8 giorni dall'ingresso nel territorio italiano (riprendendo cioè quanto stabilito dal TU sull'immigrazione).

E' piuttosto evidente come un simile limite di tempo rappresenti un vincolo molto stretto per ottenere il diritto all'accoglienza: date le condizioni che solitamente caratterizzano l'ingresso di un richiedente asilo (in fuga, in condizioni irregolari, senza documenti), è altamente improbabile, infatti, che in soli 8 giorni questi possa acquisire tutte le informazioni

necessarie per adempiere a quanto è stabilito dalla legge italiana¹.

b) Il secondo aspetto problematico, richiamato da molti osservatori, concerne un'evidente incongruenza temporale: gli 8 giorni di cui sopra appaiono infatti irragionevoli se confrontati con l'art. 3 dello stesso decreto sul diritto all'informazione, in cui sono concessi ben 15 giorni di tempo alla Questura perché consegni al richiedente il materiale informativo – vale a dire un tempo doppio rispetto a quanto concesso al richiedente per non essere escluso dalle misure di accoglienza.

Considerata l'impossibilità di rispettare un limite temporale così ridotto, in seguito ad un accordo verbale con il Comune di Bologna stipulato nell'aprile 2006, la Prefettura di Bologna ha adottato una procedura che consente di risolvere di fatto il vincolo normativo: i tempi per valutare accettabile la richiesta d'accoglienza vengono calcolati considerando il momento in cui viene fissato l'appuntamento con la Questura per la presentazione della domanda d'asilo.

- Generalmente il Comune predispone una comunicazione per la Prefettura in cui informa dell'arrivo del richiedente, non appena questi si presenta al Servizio di Sportello richiedenti asilo e rifugiati, e della richiesta telefonica di appuntamento con la Questura; tale comunicazione viene vistata e confermata dalla Questura.

- La Questura, successivamente, provvede ad informare la Prefettura della richiesta d'accesso alle misure d'accoglienza del

richiedente. Quand'anche la richiesta non venisse avanzata, la Questura invia comunque alla Prefettura, per conoscenza, la richiesta per l'audizione inviata alla Commissione territoriale. La Prefettura conserva quindi tutta la documentazione dei richiedenti asilo.

- Prima di avviare la richiesta di accesso alle misure di accoglienza, la Prefettura attende la verbalizzazione dell'esito del rilievo dattiloscopico e il colloquio con la Questura. Solo a quel punto avvisa il Servizio Centrale che verifica all'interno della rete SPRAR e tra i centri di identificazione e nelle strutture allestite ai sensi del Decreto legge 30 ottobre 1995, n. 451 (convertito dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563), la disponibilità di posti in tutta Italia, che viene comunicata al richiedente, il quale ha 3 giorni di tempo per decidere se accettare o meno la proposta.

- Se il richiedente accetta la destinazione offerta, la Prefettura fornisce il biglietto per il viaggio necessario a raggiungere la struttura individuata che può avere sede in qualunque regione italiana. Va detto che consistente è il numero di richiedenti che rifiuta l'offerta di accoglienza, soprattutto quando questa richiede il trasferimento in altre aree del Paese, il cui raggiungimento può comportare l'abbandono delle proprie reti parentali ed amicali, o l'invio presso un Centro di Identificazione invece che ad una sede di Progetto locale.

- Terminata la procedura (con il rinvio del richiedente alla struttura d'accoglienza o con il suo rifiuto), la Prefettura perde solitamente le tracce della persona.

2.5.1 - SPRAR, Prefettura e Commissione bolognese per gli ingressi

La normativa ha pertanto trasferito alle Prefetture alcuni poteri sulla gestione dei programmi territoriali per l'accoglienza. A questo riguardo, la situazione bolognese relativa agli accessi all'interno dei progetti SPRAR presenta tuttavia alcuni aspetti peculiari che occorre considerare.

A Bologna è stata creato un gruppo informale, denominato "Commissione per gli ingressi", composto da Servizio sociale adulti, Servizi per gli immigrati, Servizio emergenza minori del Comune capoluogo e Mosaico di Solidarietà onlus (che presenta anche le segnalazioni di Caritas), che raccoglie le se-

gnalazioni e valuta le priorità per l'accesso di richiedenti nel programma secondo criteri di urgenza e di disponibilità.

La Commissione è stata istituita per accelerare i tempi di inserimento nel progetto territoriale senza dover attendere l'indicazione del Servizio Centrale sollecitato dalla Prefettura, che può richiedere lunghe attese.

In questo modo, però, si rischia un accavallamento di azioni: può accadere infatti che la Prefettura proceda con la richiesta di disponibilità per l'accoglienza di un richiedente il quale può risultare già inserito nel progetto territoriale di Bologna.

2.6 - La procedura di asilo a Bologna: passaggi, tempi, criticità

Il diagramma di flusso che segue (**Figura 1**) rappresenta graficamente i passaggi appena descritti ponendo in evidenza le criticità del percorso del richiedente asilo.

Occorre rilevare in particolare due fattori:

- i tempi che intercorrono tra un passaggio e l'altro². I tempi della burocrazia ed i tempi di vita del richiedente faticano a corrispondere. Si creano così degli scollamenti, dei 'buchi neri', in cui la persona rischia di restare priva di ogni sostegno;

- l'importanza di pianificare gli interventi necessari nelle varie fasi del percorso illustrato, al fine di colmare i 'buchi neri' di cui in precedenza. L'assenza di un pieno coordinamento degli interventi ed i limiti alle possibili azioni specifiche lasciano scoperte molte delle fasi che portano all'ottenimento dello status di rifugio.

¹ Come denuncia ICS, il termine di 8 giorni per la presentazione della domanda è del tutto insufficiente. Non sono rari i casi in cui i richiedenti asilo perdono il diritto di accoglienza per cause non imputabili a loro, ad esempio quando la domanda, pur presentata in tempo, viene verbalizzata successivamente – oltre la scadenza imposta come condizione del diritto (ICS 2006, pagg. 90-91).

² I tempi tra un passaggio e l'altro sono stati ricostruiti attraverso quanto riportato dagli interlocutori incontrati. Si tratta quindi di stime approssimative.

Figura 1 - La procedura del diritto di asilo a Bologna

La persona che intenda fare richiesta d'asilo a Bologna raggiunge lo Sportello Rifugiati del Comune di Bologna attraverso varie vie: l'invio da parte di parenti, amici e conoscenti, di associazioni e della stessa Questura, che invia l'interessato al Comune affinché sia accompagnato nella procedura e possa usufruire del servizio di mediazione linguistica e culturale

La persona che vuole avviare la procedura di richiesta asilo generalmente accede allo Sportello Rifugiati del Comune di Bologna che fissa il primo appuntamento con la Questura
N.B. Vi sono casi in cui l'interessato raggiunge la Questura autonomamente, senza ricorrere al servizio di Sportello del Comune, ad esempio con l'accompagnamento di un avvocato

Attesa: max
4/5 giorni
lavorativi

Identificazione e rilievo dattiloscopico
presso la Questura di Bologna

Lo Sportello Rifugiati del Comune di Bologna provvede ad attivare l'assistenza: avvisa i Servizi sociali, la rete di volontariato, i Centri per la salute, ecc. L'inserimento nelle strutture di accoglienza è oneroso per il Comune, che perciò non riesce sempre a garantire la copertura dei costi

Tempi d'attesa
dell'esito del rilievo:
10/15 giorni

Avvio procedura Convenzione Dublino.
Rilascio di un permesso di soggiorno
della durata di 45 giorni rinnovabile

Tempi d'attesa esito:
2/3 mesi

Rinvio al Paese
di competenza
per la richiesta d'asilo

Rilascio permesso di soggiorno per richiesta d'asilo.
Rinnovabile: 3 mesi + 3 mesi + 6 mesi

*

*

(segue) **Figura 1 - La procedura del diritto di asilo a Bologna**

*

**Nuovo appuntamento con la Questura di Bologna
per la preparazione degli atti
da inviare alla Commissione territoriale di Milano**



**Tempi d'attesa per l'audizione:
i tempi oscillano tra i 3/4 mesi
(secondo la Questura) e i 7/12 mesi
(secondo gli operatori dello Sportello
del Comune).**

**I tempi sono variabili e dipendono da
molti fattori. Ad esempio, può
risultare necessaria l'integrazione
della documentazione consegnata –
evenienza che rallenta l'iter**

*Si attiva la Prefettura per la richiesta di
accesso alle misure di accoglienza (D.Lgs.
140/2005).*

*I tempi per ottenere la risposta rispetto alla
disponibilità di posti seguono lo scambio di
comunicazioni tra Prefettura e Servizio
Centrale e sono limitati a pochi giorni*

Una volta ottenuta la data per
l'audizione, la Questura avvisa il
Comune che avvisa il richiedente. Il
Comune segnala la frequente difficoltà
a reperire i richiedenti per comunicare
la data dell'audizione.
Tale difficoltà non è nota alla
Questura

Audizione presso la Commissione territoriale di Milano

**Tempi d'attesa esito:
20/30 giorni**

**Pds titolari di
protezione umanitaria**

**Acquisizione dello status di
rifugiato (rilascio PdS per 2 anni,
rinnovabile)**

**Rigetto
della
domanda**

**Il richiedente può presentare
ricorso entro 15 giorni al Trib.
Ord. I ricorsi presentati finora
(prima e dopo il 2005)
sono ancora in giacenza**

Parte seconda - Quantificazione del fenomeno

3 - Il 'sudoku' dei numeri

La raccolta sistematica dei numeri è necessaria non soltanto per dimensionare in maniera completa e corretta le presenze di RARU nel territorio, ma anche per poter programmare e pianificare interventi specifici.

A livello nazionale, inoltre, la produzione di dati completi e puntuali è anche la condizione fondamentale per ottenere adeguati finanziamenti dall'Unione Europea, evitando ulteriori riduzioni di fondi come quelli subiti dai programmi d'accoglienza.¹

Ciononostante, non è impresa facile quantificare in modo puntuale la presenza di RARU sul territorio provinciale.

In assenza di un sistema informativo centralizzato da cui attingere dati completi ed univoci, per riuscire ad avvicinarsi il più possibile ad un quadro veritiero, si è fatto ricorso a diverse fonti:

- da una parte quelle ufficiali: Questura e Prefettura, per il numero di permessi di soggiorno rilasciati a Bologna, e Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati, per il numero di persone inserite nel programma d'accoglienza bolognese;
- dall'altra parte gli interventi ed i progetti rivolti a RARU attivati da soggetti pubblici e del terzo settore, dai cui numeri è possibile soppesare il carico dei servizi della città rispetto a questa particolare utenza e stimare indirettamente la proporzione dei RARU presenti a Bologna e provincia che sfuggono alle fonti ufficiali. Nello specifico sono stati presi in considerazione i registri dei seguenti servizi dedicati presenti nella città di Bologna (meglio descritti al capitolo 4): il Servizio di Sportello per rifugiati e richiedenti asilo del Comune di Bologna, i RARU presi in carico dai Servizi sociali del Comune di Bologna, il Centro di Ascolto Immigrati – Caritas, lo Sportello d'informazione e orientamento al lavoro e alla formazione attivato nell'ambito del progetto Equal IntegrRARsi.

Ricomporre coerentemente i dati di dettaglio ed elaborare un'unica stima attendibile dei rifugiati presenti nel territorio

dalle fonti considerate è risultato impossibile:

- è emersa innanzitutto una difformità tra i numeri prodotti dalle diverse fonti: ad esempio, i dati della Questura e i dati della Prefettura rispetto al numero di istanze d'asilo presentate nell'ultimo anno non si sovrappongono perfettamente;
- va poi detto che i periodi di riferimento dei dati forniti dalle varie fonti non corrispondono sempre tra loro: ad esempio, mentre i dati messi a disposizione da parte del Servizio di sportello comunale fanno riferimento all'anno intero, la Caritas Diocesana di Bologna ha fornito i dati solo per un periodo dell'anno;
- nel caso degli Sportelli di ascolto e informativi, in assenza di un sistema condiviso di registrazione degli utenti, non sempre i numeri forniti possono considerarsi completi e comparabili. Per altro anche quando lo Sportello prevede la compilazione di una scheda utente, la priorità necessariamente data all'erogazione del servizio va spesso a scapito della registrazione metodica degli utenti nel database, che quindi non può dirsi esaustivo;
- infine, in qualche caso, alcune difformità sono state riscontrate anche tra le informazioni indicate dalla medesima fonte in contesti differenti.

Viste tali difficoltà nella lettura e nel controllo di attendibilità delle informazioni ottenute, non è pertanto possibile rappresentarle in un unico quadro unitario. Si è invece scelto di presentare in successione tutti i dati raccolti in base all'ente fornitore.

Va comunque detto che, sebbene non sia possibile il confronto diretto tra i numeri e le tabelle fornite, anche ad un primo sguardo appare abbastanza evidente lo scarto tra il numero - limitato - di persone che godono del sostegno del progetto territoriale SPRAR, da un lato, ed i flussi - consistenti - di coloro che si rivolgono alle strutture pubbliche e del privato sociale in cerca di protezione, accoglienza e sostegno, orientamento, accompagnamento e assistenza nelle procedure burocratiche, dall'altro lato.

3.1 - I dati della Questura di Bologna

La Questura di Bologna è senza dubbio la fonte più ufficiale alla quale ricorrere nel tentativo di quantificare il fenomeno sul territorio. E' un punto di partenza obbligato, quindi, che tuttavia non consente di dimensionare interamente e con precisione la presenza di RARU a Bologna e sul territorio provinciale.

E' in possesso della Questura il numero di permessi di soggiorno rilasciati a Bologna per motivi di asilo e protezione umanitaria, ma sfugge completamente il numero di tutti coloro che, pur avendo fatto richiesta d'asilo altrove, hanno scelto Bologna come provincia in cui costruirsi una vita; al contem-

¹ La definizione di un sistema per la raccolta sistematica dei dati è anche raccomandata da ICS nell'ultimo rapporto sull'asilo (ICS, 2006. *L'utopia dell'asilo*. EGA Editore). La ripartizione dei finanziamenti tra gli Stati membri da parte della Commissione viene stabilita sulla base delle statistiche sulle presenze fornite da ogni governo. Nel 2004 la Commissione Europea ha abbattuto del 69,05% i finanziamenti del Fondo Europeo Rifugiati all'Italia proprio a causa della mancata produzione di statistiche puntuali.

po, il dato della Questura può comprendere persone che, dopo aver ottenuto a Bologna il permesso di soggiorno, si sono trasferiti in altre città italiane.

Inoltre, i dati forniti dalla Questura si riferiscono ai permessi di soggiorno al primo rilascio; non comprendono, dunque, i permessi di soggiorno emessi nell'anno precedente ed ancora in corso di validità. Di conseguenza il richiedente asilo è considerato presente in Italia nel primo anno e non in quello successivo.

Date queste premesse metodologiche, anche al fine di osservare la mobilità dei RARU sul territorio nazionale, è interessante porre a confronto i dati ufficiali della Questura di Bologna con i database dei servizi che si occupano di RARU e che monitorano l'accesso degli utenti. Ai servizi attivi, infatti, si rivolgo-

• Permessi di soggiorno rilasciati nel 2006

Il totale dei permessi di soggiorno rilasciati dall'1 gennaio 2006 al 31 dicembre 2006 è di 293 unità, di cui 187 maschi (64%) e 106 femmine (36%).

Sono 39 le cittadinanze delle persone alle quali è stato rilasciato un permesso di soggiorno per asilo/protezione umanitaria nel 2006.

Nel dettaglio, i Paesi di provenienza sono, in ordine decrescente: Serbia-Montenegro (61, di cui 6 minori), Romania (22, di cui un minore), Congo (22, di cui un minore), Iran (21), Etiopia (13), Nigeria (13), Camerun (12), Eritrea (12), Pakistan (12), Costa d'Avorio (10), Angola (9), Albania (9), Somalia (7), Laos (7), Iraq (6, di cui 1 minore), Bangladesh (6), Afghanistan (6, di cui 5 minori), Moldavia (5), Togo (5), Vietnam (5), Macedonia (3), Libano (3), Tunisia (2), Liberia (2), Ruanda (2, di cui un minore), Sri Lanka (2), Marocco (2), Sudan (2), Sierra Leone (2), Bosnia (1), Colombia (1), Bielorussia (1), Azerbaigian (1), Ucraina (1), India (1), Burundi (1), Cile (1), Algeria (1), Turchia (1).

Si tratta, come si può notare, di Paesi evidentemente coinvolti in guerre e conflitti o nei quali non sia garantita la tutela dei diritti umani fondamentali.

La **tabella 2** aggrega questi dati per aree geografiche.

Tab. 2 - Permessi di soggiorno RARU rilasciati a Bologna nel 2006, per area geografica (N. e %)

Area geografica	N.	%
Africa	117	39,9
Europa Orientale	105	35,8
Asia	69	23,5
America Latina	2	0,7
TOT	293	100

Fonte: Questura di Bologna

Considerando soltanto i 4 aggregati nazionali più numerosi, emergono alcune diversità in merito alla composizione per status giuridico dei diversi gruppi:

- i permessi di soggiorno per rifugiati rendono conto del 61,9% dei congolesi, del 52,4% degli iraniani, del 49,2% degli ex-jugoslavi e soltanto del 22,7% dei rumeni;

no tutti coloro che sono presenti sul territorio, compresi quelli che sfuggono al computo della Questura perché passati prima per altre città. In tal modo si spiega anche il divario che in alcuni casi si può osservare tra i dati della Questura e quelli dei servizi.

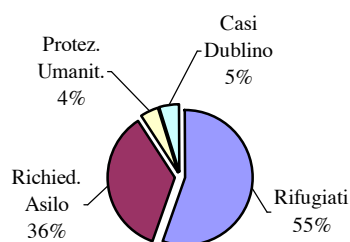
Il caso più eclatante, come si potrà osservare, riguarda i titolari di protezione umanitaria: appena 13 i permessi di soggiorno rilasciati per la prima volta dalla Questura di Bologna per protezione umanitaria nel 2006 contro i 63 i titolari di protezione umanitaria contati dal Centro di Ascolto Immigrati Caritas nel periodo settembre 2006-maggio 2007 – “La maggioranza dei motivi umanitari incontrati dalla Caritas ha infatti un permesso di soggiorno rilasciato dalle Questure del Sud Italia. Finché non lo rinnovano a Bologna, non risultano alla Questura locale”, commenta un'operatrice.

Tab. 1 - Permessi di soggiorno RARU rilasciati a Bologna nel 2006, per status e genere (N.)

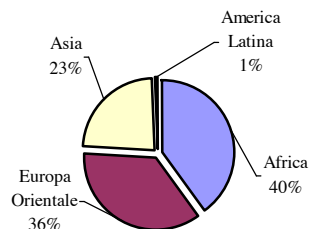
Tipo di Permesso	M	F	MF
Rifugiati	95	67	162
Richiedenti asilo	76	28	104
Titolari di protezione umanitaria	6	7	13
Casi Dublino	10	4	14
TOT	187	106	293

Fonte: Questura di Bologna

Graf. 1 - Permessi rilasciati a Bologna nel 2006 per status



Graf. 2 - Permessi rilasciati a Bologna nel 2006 per area geografica



- il peso dei casi Dublino è rilevante tra gli iraniani (23,8%) mentre è inferiore al 5% per gli altri;
- i permessi di soggiorno per richiesta di asilo politico (senza diritto al lavoro) sono il 45,5% degli iraniani, il 39,3% degli ex-jugoslavi, il 38,1% dei congolesi ed il 23,8% degli iraniani.

• Richieste di asilo politico ricevute dalla Questura dall'1 gennaio 2007 al 28 febbraio 2007

Tra la presentazione della richiesta d'asilo e il rilascio del permesso di soggiorno intercorre un lasso di tempo durante il quale possono intervenire situazioni che interrompono il decorso della domanda, come, ad esempio, il caso di chi presenta la domanda ma poi si trasferisce senza procedere alla verbalizzazione.

Il numero di permessi di soggiorno per richiesta di asilo rilasciati, dunque, è teoricamente minore di quello relativo alle domande presentate.

Per poter conoscere quante domande vengono effettivamente presentate, a partire da gennaio 2007 la Questura di Bologna

ha tenuto il registro di tutte le richieste pervenute. A fine anno i dati dei permessi di soggiorno rilasciati e delle richieste avanzate alla Questura di Bologna potranno essere così posti a confronto.

E' interessante comunque anticipare alcuni primissimi dati, per quanto riferiti ad un periodo molto limitato. Nei primi due mesi del 2007 (dati al 28 febbraio 2007), le richieste d'asilo politico ricevute sono in totale 31. Si tratta in prevalenza di uomini (soltanto 3 le donne, pari al 9,7%), provenienti da 8 Paesi diversi: Serbia (12), Pakistan (9), Iraq (4), Costa d'Avorio (2), Bangladesh (1), Macedonia (1), Camerun (1) e Liberia (1).

• Richiedenti asilo nel CPT 2006-2007

Il totale dei richiedenti asilo presenti nel CPT di Bologna dal 1 gennaio 2007 al 28 febbraio 2007 è di 41 soggetti (33 nel 2006 e 8 nei primi due mesi del 2007).

Queste sono le cittadinanze dei richiedenti: Nigeria (14), Moldavia (5), Pakistan (3), Romania (3), Bangladesh (3), Costa d'Avorio (2), Sri Lanka (2), Eritrea (1), Liberia (1), Turchia (1), India (1), Algeria (1), Sierra Leone (1), Repubblica Dominicana (1), Egitto (1), Serbia (1).

Tab. 3 - Richieste di asilo da parte di persone nel CPT di Bologna nel 2006 e 2007, per genere (N.)

Periodo	M	F	n.d.	MF
2006	19	13	1	33
primo bimestre 2007	4	4	-	8
TOT	23	17	1	41

Fonte: Questura di Bologna

3.2 - I dati della Prefettura di Bologna (2006)

Come si è detto, con il D.Lgs. 140/2005, alla Prefettura spetta la gestione della procedura per l'accesso alle misure di accoglienza.

La domanda di accoglienza non viene presentata da tutti i richiedenti ma soltanto da coloro che non hanno altri mezzi di sostentamento.

Come infatti recita l'art. 5, commi 2 e 3 di detto Decreto:

“Il richiedente asilo, cui è rilasciato il permesso di soggiorno, che risulta privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per la salute e per il sostentamento proprio e dei propri familiari, ha accesso, con i suoi familiari, alle misure di accoglienza, secondo le norme del presente Decreto.

La valutazione dell'insufficienza dei mezzi di sussistenza [...] da riferirsi ad un periodo non superiore a 6 mesi, è effettuata dalla Prefettura-UTG, in base ai criteri relativi al soggiorno per motivi di turismo, definiti dalla Direttiva del Ministro dell'Interno [...].”

Le richieste di accesso alle misure di accoglienza valutate nell'anno 2006 dalla Prefettura di Bologna sono 82 (esclusi i minori al seguito).

Di queste, quelle effettivamente accolte sono 33 (considerando soltanto gli adulti).

A 6 richiedenti è stato concesso il contributo in base alla vecchia normativa.

Sono invece 43 le domande respinte, in quanto avanzate da persone che hanno presentato domanda d'asilo oltre il limite di tempo previsto dal D.Lgs. 140/2005 – che è la condizione necessaria per aver diritto all'accoglienza.

Il totale delle persone la cui domanda è stata accolta, compresi i minori al seguito dei genitori ed i minori non accompagnati, è di 52.

A questi richiedenti asilo, nel corso dello scorso anno, sono state proposte le seguenti destinazioni risultate disponibili al momento della presentazione dell'istanza: Bologna (a cui è stata destinata la metà delle istanze), Foggia (13), Cosenza (2), Forlì-Cesena (2), Milano (1), Palermo (1), Agrigento (1), Macerata (1), Napoli (1), Rovigo (1), Ferrara (1), Brescia (1) e Udine (1).

Meno della metà sono gli inserimenti effettivi: 24 richiedenti asilo, a fronte di 28 rifiuti.

3.3 - Il progetto territoriale SPRAR: chi accede all'accoglienza a Bologna

Il numero dei posti disponibili all'interno del programma territoriale SPRAR bolognese ha incontrato, nei suoi 3 anni di vita, diverse variazioni: i 28 posti del 2004 sono stati aumentati fino a 42 nel 2005 per poi essere nuovamente ridotti nel 2006, quando sono stati autorizzati 35 posti. Il numero totale di beneficiari accolti in questo triennio è di 106 persone, così distribuite (vedi **tabella 4**).

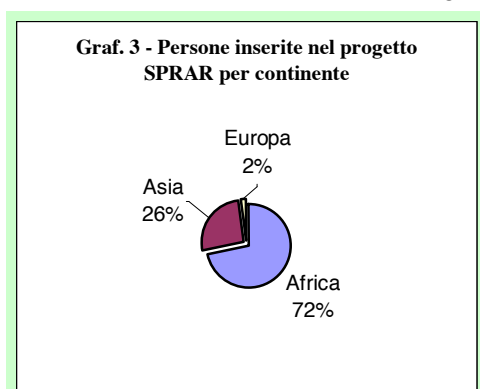
Tab. 4 - Beneficiari del progetto SPRAR a Bologna in serie storica (N.)

Anno	Persone inserite nel progetto, per anno*	Persone accolte nel progetto, nel corso dell'anno*
2004	27	27
2005	44	71
2006	35	72
TOT	106	-

* Lo stesso beneficiario può essere presente in due anni successivi;

il numero dei beneficiari presenti alla fine dell'anno può quindi essere maggiore rispetto al numero delle persone accolte per la prima volta nei 12 mesi precedenti

Fonte: Comune di Bologna



Tab. 5 - Persone inserite nel progetto SPRAR a Bologna nel triennio 2004-2006, per Paese di provenienza e genere (N.)

Paese	M	F	MF
Eritrea	7	11	18
Iran	13	3	16
Camerun	10	1	11
Congo	4	7	11
Angola	6	2	8
Costa d'Avorio	3	5	8
Rep. Dem. Congo	7	-	7
Afghanistan	5	-	5
Liberia	3	-	3
Nigeria	3	-	3
Azerbaijan	-	2	2
Bangladesh	2	-	2
Etiopia	1	1	2
Kosovo/Serbia-Montenegro	1	1	2
Somalia	2	-	2
India	1	-	1
Iraq	1	-	1
Libano	-	1	1
Sierra Leone	1	-	1
Sudan	1	-	1
Togo	1	-	1
TOT	72	34	106

Fonte: Comune di Bologna

La distribuzione di genere riflette il quadro nazionale relativo alla popolazione (di genere maschile per oltre i due terzi del totale) accolta in tutti i progetti SPRAR.

La proporzione per Bologna è infatti la seguente: gli uomini rappresentano il 67,9% contro il 32,1% delle donne.

Rispetto agli altri Stati europei, dove viene registrato un maggiore equilibrio tra i generi, la supremazia maschile è caratteristica tutta italiana – conseguenza forse, come suggerito nel primo rapporto sullo SPRAR (Censis-ANCI, 2006), delle condizioni particolari in cui avviene il viaggio verso il nostro Paese: il raggiungimento via mare determina di fatto una selezione in favore dei soggetti maschi generalmente di giovane età.

Se si aggregano le singole provenienze in quattro macro-aree geografiche, è del tutto evidente la preponderanza degli africani nel programma di accoglienza bolognese, in linea con quanto riscontrato anche a livello nazionale¹.

I beneficiari provenienti dall'Africa accolti nel triennio considerato rappresentano il 71,7% del totale, contro il 26,4% degli asiatici, appena l'1,9% delle persone provenienti dall'Europa orientale e nessun beneficiario latino-americano.

L'analisi dei beneficiari per tipo di permesso di soggiorno evidenzia una maggioranza di persone richiedenti asilo, in quali rappresentano quasi la metà del totale dei beneficiari accolti, seguiti dai titolari di protezione umanitaria e dai rifugiati (**tabella 6**).

Tab. 6 - Persone inserite nel progetto SPRAR a Bologna nel triennio 2004-2006, per status e genere

Status	M	F	MF
Richiedente asilo	37	14	51
Protezione umanitaria	14	14	28
Rifugiato	11	5	16
Pendente ricorso	7	-	7
Cedolino (in attesa di rinnovo)	1	1	2
Cedolino (ritiro primo permesso)	1	-	1
Diniogo	1	-	1
TOT	72	34	106

Fonte: Comune di Bologna

¹ Nel 2005, in tutta Italia, i richiedenti asilo provenienti dall'Africa inseriti nei programmi d'accoglienza rappresentano il 68,5% del totale dei beneficiari.

Tab. 7 - Persone inserite nel progetto SPRAR a Bologna in serie storica, per status (N.)

Status	2004	2005	2006	anno non specificato*
Richiedente asilo	2	19	27	3
Rifugiato	6	5	3	2
Protezione umanitaria	10	12	2	2
Cedolino (in attesa di rinnovo)	-	1	1	-
Cedolino (ritiro primo permesso)	-	-	1	-
Diniego	-	-	1	-
Pendente ricorso	8	-	1	-
TOT	26	37	36	7

Fonte: Comune di Bologna

* Si tratta prevalentemente di minori al seguito il cui anno d'inserimento non risulta specificato nel database

Confrontando gli inserimenti anno per anno, è evidente la riduzione notevole del numero di persone con permesso di soggiorno per protezione umanitaria (soltanto 2 persone entrate nel programma territoriale nel 2006 vs. 10 nel 2004 e 12 nel 2005) che, invece, come si vedrà oltre, rappresentano la fetta più cospicua dell'utenza dei servizi cittadini dedicati.

3.4 - Il Servizio di sportello per rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria del Comune di Bologna

Il Servizio di Sportello per rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria del Comune di Bologna è attivo dal 2003.

Poiché, per difficoltà operative, non sempre tutti gli utenti che accedono allo Sportello vengono registrati nel database, i dati qui presentati potrebbero essere parziali e non rispecchiare fedelmente l'intera popolazione raggiunta dal Servizio. Inoltre, i dati raccolti non sono disaggregabili per tipologia di permesso di soggiorno.

Come mostra la **tabella 8**, l'andamento storico dell'utenza non segue un trend lineare ma è altalenante. Costante, invece, è la maggioranza degli utenti maschi, che rappresentano l'81,4% degli utenti accolti dal Servizio complessivamente nei 4 anni considerati.

Tab. 8 - Utenti del Servizio di sportello per rifugiati richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria del Comune di Bologna in serie storica, per genere

Anno	M	F	MF
2003	65	22	87
2004	98	19	117
2005	64	11	75
2006	93	21	114

Ponendo a confronto le prime 8 cittadinanze maggiormente rappresentate (**tabella 9**), colpisce la predominanza degli eritrei, il cui peso relativo è in aumento nel quadriennio considerato e che nell'ultimo anno, con 41 unità, costituiscono il 36% del totale degli utenti.

Tab. 9 - Utenti del Servizio di sportello per rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria del Comune di Bologna in serie storica, per aggregato nazionale (prime 8 cittadinanze) (N.)

Paese	2003	2004	2005	2006	TOT
Eritrea	19	27	20	41	107
Somalia	12	13	4	3	32
Ex-Jugoslavia/Serbia-Montenegro	3	7	5	17	32
Nigeria	6	15	7	3	31
Pakistan	4	10	3	5	22
Rep. Dem. Congo	7	6	1	7	21
Camerun	6	3	5	7	21
Iran	4	3	8	6	21
<i>Altri Paesi</i>	26	33	22	25	106
TOT	87	117	75	114	393

Fonte: Comune di Bologna

3.5 - Servizi sociali del Comune di Bologna

In circostanze particolari, i Servizi sociali del Comune di Bologna offrono sostegno e accoglienza a chi resta fuori dal programma territoriale SPRAR o a chi, una volta uscito, necessita ancora di un accompagnamento nel percorso di inserimento ed integrazione.

Si tratta, in particolare, di nuclei familiari con minori al seguito, che vengono inseriti in appartamenti messi a disposizione

del Comune, generalmente dopo un breve periodo di soggiorno presso strutture di accoglienza come ad esempio *Matteo XXV*. Dal 2004 ad oggi, i nuclei familiari presi in carico sono 13, provenienti da Iran (2 nuclei familiari), Armenia (1), Kosovo/Serbia-Montenegro (3), Eritrea (2), Macedonia (1), Moldavia (1), Angola (1) e Congo (2)¹. In tutto si tratta di 25 adulti e 28 minori al seguito dei genitori.

¹ Dati ricostruiti nel corso di un colloquio con la coordinatrice del gruppo di lavoro allo Sportello del Servizio rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria del Comune di Bologna, avvenuto nel mese di marzo 2007.

3.6 - Il Centro di Ascolto Immigrati Caritas

La Caritas Diocesana di Bologna ha attivato uno Sportello di ascolto per RARU a partire dal 1999.

Nel settembre del 2006, in seguito ad una riorganizzazione interna, lo Sportello per RARU è stato inserito all'interno del Centro di Ascolto Immigrati Caritas, pur conservando un orario dedicato.

I dati qui presentati fanno riferimento al periodo settembre 2006-maggio 2007 e riportano il numero degli utenti che hanno avuto accesso almeno una volta allo Sportello.

Delle informazioni fornite da Caritas (**tabella 10**), colpisce in particolar modo l'elevato numero di titolari di protezione umanitaria, che rappresentano infatti il 58% del totale delle persone incontrate nel periodo considerato. Dei 115 titolari di protezione umanitaria, 87 sono eritrei (circa il 76%).

Fuori dal computo ufficiale (fonte: Questura) delle presenze RARU a Bologna e provincia – poiché provenienti da altre città del Sud Italia nelle cui Questure hanno chiesto ed ottenuto il permesso di soggiorno, fuori dal programma territoriale SPRAR – che ne accoglie solo una minima quota, per i titolari

Tab. 11 - Persone incontrate dal Centro Ascolto Immigrati della Caritas di Bologna da settembre 2006 al 14 maggio 2007 per cittadinanza e genere (N.)

Paese	M	F	MF
Eritrea	98	12	110
Etiopia	8	4	12
Iran	10	-	10
Rep. Dem. Congo	7	-	7
Nigeria	6	1	7
Angola	5	1	6
Costa d'Avorio	4	2	6
Camerun	4	1	5
Pakistan	5	-	5
Bangladesh	4	-	4
Serbia-Montenegro	1	3	4
Afghanistan	3	-	3
Armenia	1	1	2
Ghana	2	-	2
Liberia	2	-	2
Togo	1	1	2
Bosnia-Erzegovina	1	-	1
Burkina Faso	1	-	1
Guinea	1	-	1
India	1	-	1
Macedonia	1	-	1
Moldavia	1	-	1
Somalia	1	-	1
Sri Lanka	1	-	1
Ucraina	-	1	1
TOT	169	27	196

Fonte: Caritas di Bologna

Tab. 10 - Persone incontrate dal Centro Ascolto Immigrati della Caritas di Bologna da settembre 2006 al 14 maggio 2007, per status

Status	N.
Titolari di protezione umanitaria	115
Richiedenti asilo	38
Rifugiati	28
Ricorrenti contro il diniego	15
TOT	196

Fonte: Caritas di Bologna

di protezione umanitaria la Caritas di Bologna rappresenta di fatto una delle spiagge a cui possono approdare per ottenere sostegno.

Osservando la distribuzione degli utenti per genere e aggregato nazionale (**tabella 11**), si nota l'assoluta predominanza di uomini (86% del totale degli utenti) e inoltre di persone di origine eritrea.

I dati forniti da Caritas riportano sinteticamente anche i percorsi suggeriti e/o sostenuti per ciascun utente. Si tratta di note operative, dalle quali non è possibile ricavare indicatori statistici veri e propria.

Si ritiene però ugualmente interessante segnalare quanto se ne deduce, seppure approssimativamente: in larga maggioranza gli utenti vengono inviati ai corsi di formazione attivati da alcuni enti del territorio; alcuni sono sostenuti nella ricerca di una occupazione; altri vengono inseriti nei corsi di italiano attivi nel territorio; una parte viene inserita temporaneamente nella mensa serale del Centro S. Petronio.

3.7 - Progetto Equal "IntegRARsi"

Il progetto Equal "IntegRARsi" ha previsto l'attivazione di uno sportello di orientamento alla formazione e al lavoro.

Da aprile 2006, data di avvio del progetto, al 19 febbraio 2007 gli utenti registrati dal servizio sono 73, di cui 58 uomini (circa 80%), in maggioranza tra i 20 e i 30 anni.

Anche in questo caso la maggioranza dei beneficiari del servizio possiede un permesso di soggiorno per protezione umanitaria: sono 40 i titolari di protezione umanitaria, 12 i richiedenti asilo e 21 coloro ai quali è stato riconosciuto lo status di rifugiato.

Il Paese maggiormente rappresentato è, ancora una volta, l'Eritrea. Sono stati accolti, inoltre, 2 somali, 2 congolesi, 1 ivoriano, 8 afghani, 4 iraniani, 4 rom provenienti dalla Serbia-Montenegro.

Questi sono i servizi erogati ed i percorsi offerti dal Servizio agli utenti:

- accompagnamento (30 casi);
- bilanci di competenze (0);
- redazione curriculum vitae (45);
- certificazione competenze (10);
- riconoscimento titolo di studio (0);
- corsi di italiano (0);
- corsi professionalizzanti (11);
- tirocini formativi (21);
- inserimento lavorativo (24).

3.8 - Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo

Se è impresa difficile quantificare i RARU presenti sul territorio, ancora di più lo è effettuare una ricognizione dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo.

Come segnalato nel Primo rapporto annuale sul sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati curato dal Censis, si tratta di “*soggetti che rimangono per la maggior parte irregolari o clandestini, con una forte mobilità sul territorio e di incerta titolarità giuridica, a causa di un’ approssimazione dei sistemi di rilevazione della minore età e di registrazione delle presenze, nonché per la complessa disciplina giuridica che riguarda questa specifica categoria, regolamentata in parte dalla normativa riguardante i minori e in parte dalla nuova normativa relativa ai flussi migratori, con specifico riferimento alle disposizioni in materia di riconoscimento dello status di rifugiato*” (Censis 2006, pagg. 28-29).

La fonte cui si è fatto ricorso per raccogliere alcune indicazioni sul fenomeno è il Servizio sociale minori del Comune di Bologna. Secondo i dati forniti, i minori stranieri non accompagnati accolti nel triennio 2004-2006 che avrebbero potuto fare domanda dello status di rifugiato sono 41, così distribuiti:

- anno 2004: 4 afgiani e 5 nigeriani (tutti di sesso maschile);
- anno 2005: 13 afgiani (tutti di sesso maschile), 2 nigeriani (1 femmina e 1 maschio), 1 ragazza congolese;
- anno 2006: 15 afgiani ed 1 somalo (tutti di sesso maschile).

Di questi 42, sono 20 quelli che hanno perfezionato la richiesta di asilo: un ragazzo di cittadinanza nigeriana, uno somalo, la giovane congolese e 17 dall’Afghanistan. A tutti è stato rilasciato un permesso di soggiorno per protezione umanitaria.

Parte terza

Servizi e progetti che si occupano di richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria

4 - Il primato di Bologna città

Tutti i servizi ed i progetti dedicati specificamente a RARU censiti sul territorio provinciale bolognese hanno sede nel capoluogo.

Soltanto due – Caritas Diocesana di Bologna e Comune di Bologna - sono infatti i soggetti promotori dei 6 progetti censiti, che invece si differenziano per fonti di finanziamento, finalità e azioni.

I progetti ed i servizi dedicati (dettagliati nel quadro sinottico al paragrafo 4.2) sono:

- **Progetto territoriale SPRAR**

E’ attuato dal Comune di Bologna con l’Associazione Mosaico di Solidarietà che, in convenzione, ne gestisce la struttura d’accoglienza.

Il progetto fa parte della rete dello SPRAR ed è sostenuto dal Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo al quale, secondo l’art. 32 della legge 189/2002, possono accedere gli Enti locali che prestano servizi finalizzati all’accoglienza dei richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati e degli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria.

Il progetto prevede un programma di accoglienza di un numero limitato di RARU (variabile a seconda delle dimensioni del finanziamento ottenuto) e uno sportello di informazione e orientamento presso la struttura comunale.

Il Comune di Bologna fa parte della rete nazionale del sistema di protezione per RARU dal 2004 in risposta al secondo invito pubblico fatto da ANCI ai Comuni nel maggio dello stesso anno. Già dal 2003, tuttavia, contando su risorse autonome, il Comune aveva attivato un servizio di accoglienza.

- **Centro Ascolto Immigrati della Caritas Diocesana di Bologna**

Il Centro opera dal 1978. A partire dal 1999 è sorto uno sportello dedicato ai RARU.

A settembre 2006, tale sportello è stato inserito all’interno del Centro di Ascolto Immigrati, pur conservando un orario dedicato ai RARU.

Il passaggio è stato sancito con il trasferimento del servizio da via Fossalta a via Rialto 7/2 a Bologna. A partire da ottobre 2007 la Caritas trasferirà tutti i suoi Centri di Ascolto in via Sant’Alò 9 a Bologna.

- **Progetto Equal “IntegRARsi-Reti locali per l’integrazione dei richiedenti asilo e rifugiati”**

Nasce nell’ambito del Programma EQUAL – II° Fase con l’obiettivo di contrastare l’esclusione sociale ed economica dei richiedenti asilo e rifugiati.

Oltre al Comune di Bologna, i soggetti che fanno parte della partnership di sviluppo del progetto sono: ANCI – Associazione Nazionale Comuni Italiani (soggetto referente di IntegRARsi); OIM/IOM - Organizzazione Internazionale per le Migrazioni; Comune di Ancona; Comune di Bergamo; Comune di Bitonto; Comune di Forlì; Comune di Genova; Comune di Roma; Comune di Torino; ARCI Nuova Associazione; CARITAS Roma; CIR - Consiglio Italiano per i Rifugiati; ICS - Consorzio Italiano di Solidarietà; Anciservizi; Censis - Fondazione Centro Studi Investimenti Sociali; FormAutonomie - Centro di Formazione per le Autonomie locali.

Il progetto è partito nel maggio 2006 e ha durata di 1 anno e 6 mesi.

- **Progetto “Tana libera tutti” e “Liberiamo la tana”**
Gestiti da Caritas Bologna su finanziamento CEI, il primo si è svolto nell’arco del biennio 2005-2006, il secondo è in corso di svolgimento e si avvale di un secondo finanziamento.

Oltre ai servizi dedicati sopra-elencati, si ritiene opportuno includere nell’analisi anche gli interventi di sostegno e accompagnamento rivolti a nuclei familiari e minori non accompa-

gnati RARU attivati dai Servizi sociali del Comune di Bologna. Dato l’impegno richiesto nella costruzione dei progetti di vita delle persone RARU prese in carico e la necessità di costruire questi percorsi in accordo con gli altri attori che lavorano con i RARU (gli altri servizi dedicati, la Questura, ecc), si reputa infatti legittimo prendere in considerazione anche tali soggetti, sebbene si rivolgano ad un bacino di destinatari molto più ampio e diversificato.

4.1 - Servizi e fasi del percorso di integrazione e autonomia dei RARU

I servizi dedicati esistenti intervengono a sostegno del RARU nelle varie fasi del suo percorso verso l’autonomia.

Pur nella consapevolezza che si tratta di una semplificazione di percorsi, in realtà molto complessi sui quali intervengono numerose variabili, l’analisi delle informazioni raccolte suggerisce un percorso verso l’integrazione/autonomia del RARU che può essere così schematizzato:

- *Prima fase – prime necessità:* avvio delle procedure per l’asilo, primo orientamento al territorio, soddisfacimento delle prime necessità (cibo, docce...), inserimento nelle strutture di accoglienza disponibili;
- *Seconda fase – avvio del percorso di integrazione (verso l’inserimento sociale e lavorativo):* ingresso nei programmi di accoglienza e/o nei progetti di integrazione che prevedono la presa in carico dell’utente e l’accompagnamento verso l’autonomia. Tali percorsi sono finalizzati “a rendere i beneficiari autonomi nel più breve tempo possibile. L’apprendimento della lingua italiana rappresenta, ad esempio, il requisito di base per l’inserimento nei corsi di formazione professionale o al lavoro e, più in generale, la condizione per l’inserimento dei beneficiari nel contesto sociale, così come l’orientamento e accompagnamento ai servizi sono propedeutici alla graduale acquisizione della capacità di muoversi autonomamente nel territorio”¹.
- *Terza fase – uscita dai percorsi di accompagnamento e affermazione dell’autonomia:* integrazione sociale e lavorativa, reperimento di un alloggio autonomo.

Gli interventi attivati nel territorio di Bologna rispondono in vario modo alle tre fasi del percorso che la persona richiedente asilo fa dal momento dell’arrivo, attraverso la fase di integrazione fino all’autonomia.

Sebbene ogni progetto sia destinato ad offrire risposte ai bisogni che emergono in precise fasi del percorso d’integrazione del RARU, alcuni servizi si trovano comunque a dover dare risposte a RARU che attraversano altre fasi. Lo Sportello del progetto Equal IntegRARsi, così, si affianca nella prima accoglienza dei RARU al Centro Ascolto Immigrati Caritas ed allo Sportello del Comune. Lo Sportello Rifugiati del Comune, viceversa, annovera tra gli utenti persone che hanno concluso il periodo di accoglienza nei progetti territoriali SPRAR.

Gli aspetti ‘atipici’ messi in evidenza dalla **Figura 2** (pagina seguente) possono essere letti come segnali di criticità del sistema dei servizi esistenti.

Tentiamo una prima analisi avanzando alcune ipotesi esplicative costruite anche sulla base delle opinioni degli operatori intervistati.

- **L’uscita dalla fase delle prime necessità non è automatica**

L’imbuto è rappresentato dalle iniziative che rispondono alla seconda fase del percorso del RARU e che rimangono circoscritte a pochi richiedenti.

Il limite numerico di destinatari imposto dai progetti che traghettano gli utenti RARU da una fase all’altra, che è imposto dall’entità delle risorse disponibili, rappresenta una strozzatura rilevante, che rallenta il percorso di autonomia di un numero elevato di RARU. Il percorso è così spesso fondato interamente su risorse informali, come ad esempio il sostegno della comunità d’appartenenza. La ricerca di risposte alle prime necessità diventa quindi un’emergenza per far fronte alla quale sono interpellati anche soggetti nati con una *mission* differente, come lo Sportello attivato nel progetto Equal IntegRARsi.

- **La durata del percorso di accompagnamento verso l’autonomia è stabilita a priori**

Secondo il bando per accedere al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo, la durata del percorso è fissata in 6 mesi, con la possibilità di rinnovo nel caso di persone che non abbiano concluso il percorso nell’arco di tempo stabilito (ad esempio: non hanno acquisito competenze linguistiche sufficienti).

In realtà, gli elementi sulla base dei quali viene valutato il raggiungimento dell’autonomia (ad esempio, appunto, l’adeguata dimestichezza della lingua italiana) non sono sempre efficaci indicatori; soprattutto, il percorso può richiedere tempi più lunghi di quelli previsti dal progetto – 6 mesi possono essere sufficienti per acquisire delle competenze e delle conoscenze minime indispensabili per vivere ed orientarsi sul territorio d’approdo, non lo sono necessariamente per superare i traumi subiti nei contesti di partenza e gli ostacoli che normalmente incontra qualunque straniero nel suo percorso di inserimento nella società d’arrivo (come ad esempio: la ricerca di una casa, tipicamente).

¹ Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. *Manuale operativo per l’attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti asilo, rifugiati e beneficiari di protezione umanitaria*, p. 25.

Figura 2 -

Analisi dei servizi dedicati ai RARU a Bologna in riferimento alle diverse fasi del percorso d'integrazione

Servizi	Prima fase – prime necessità	Seconda fase – avvio percorso integrazione	Terza fase – verso l'autonomia
Progetto territoriale SPRAR - Servizio di sportello per richiedenti asilo e rifugiati del Comune di Bologna	Offre primo orientamento e accompagnamento nelle pratiche, prima assistenza		<i>Molti utenti in uscita dal programma territoriale SPRAR continuano a ricorrere al supporto dello Sportello per l'orientamento alle risorse del territorio e il sostegno nei vari percorsi (ad esempio: di ricerca del lavoro o della casa)</i>
Progetto territoriale SPRAR – Inserimento nelle strutture d'accoglienza e accompagnamento verso l'autonomia		L'utente selezionato riceve: accoglienza abitativa, alfabetizzazione linguistica, eventuali percorsi di formazione, orientamento per la partecipazione alla vita sul territorio	
Comune - Servizi sociali	Può intervenire solo attraverso il sostegno economico nel pagamento di rette di strutture d'accoglienza o di buoni spesa		Può seguire l'accoglienza abitativa di famiglie nella conclusione del percorso verso l'autonomia
Centro Ascolto Immigrati Caritas Caritas – Progetti finanziati da CEI	Il Centro Ascolto Immigrati Caritas è spesso una delle prime porte per il RARU: ascolto, sostegno personale, invio in mensa, collegamento con la rete dei servizi della città, accompagnamenti alle strutture sanitarie	Sostegno personale, orientamento ai corsi di italiano ed ai corsi di formazione professionale, ricerca lavoro Ospitalità temporanea in un appartamento della Caritas con 4 posti letto denominato "Casa Amani" Accompagnamento, percorsi formativi e borse lavoro previsti dai progetti CEI	Sostegno nei percorsi di ricongiungimento familiare Percorsi di accompagnamento nella ricerca dell'abitazione con buoni esiti nonostante i problemi noti nel settore
Progetto Equal IntegRARsi	<i>Il servizio viene sollecitato ad offrire assistenza rispetto al primo orientamento (lingua, accoglienza abitativa, prime necessità, sanità) integrando le difficoltà dello Sportello del Comune</i>	Offre sostegno nell'orientamento alla formazione e al lavoro e nell'inserimento lavorativo, sostenendo l'utente che avvia tale percorso con buoni, indennità e inserimento nelle graduatorie per l'assegnazione di un alloggio nelle strutture esistenti	
Comune - Servizio minori e famiglie	Il minore straniero non accompagnato viene accolto all'interno della comunità di prima accoglienza "Il Ponte"	In seguito, il minore viene trasferito presso una comunità per minori di seconda accoglienza, dove inizia un progetto formativo/lavorativo. Il percorso può prevedere l'inserimento in un corso di formazione professionale oppure l'attivazione di una borsa lavoro finalizzata all'inserimento lavorativo	Al compimento della maggiore età, il percorso verso l'autonomia del ragazzo viene sostenuta dal Servizio minori in collaborazione col Servizio sociale adulti che, se necessario, mette a disposizione un posto letto nelle strutture del territorio. I casi accolti sono discussi e valutati dai diversi Servizi del territorio riuniti in un tavolo mensile

Nota: i riquadri in corsivo indicano risposte che i servizi offrono sebbene non di loro precipua pertinenza

Gli operatori intervistati denunciano la carenza di programmi e servizi destinati ad accompagnare l'utente anche durante quella da noi definita 'terza fase'.

Il recente bando relativo al fondo FAI¹ (Fondo per l'Accompagnamento all'Integrazione), nonostante l'esiguità del sostegno (a Bologna sono destinati circa 10.000 euro), rappresenta un segnale della consapevolezza a livello politico centrale di tale carenza: il bando infatti è stato istituito per sovvenzionare azioni di accompagnamento del RARU verso *"una rapida e definitiva uscita dalla rete ed integrazione sul territorio nazionale"*.

- **E' necessario e urgente pensare a strategie per l'accoglienza dei titolari di protezione umanitaria**

Al sensibile aumento dei rilasci di permessi di soggiorno per protezione umanitaria (che a livello nazionale sono passati dal 7,32% del 2003 al 41,95% nel 2005 rispetto al totale dei RARU²) non è corrisposta una adeguata pianificazione degli interventi di sostegno.

Anche nel territorio di Bologna, come hanno evidenziato i dati presentati dei servizi dedicati, è sempre più cospicua la presenza di persone con permesso di soggiorno per protezione umanitaria che, come denunciato a gran voce anche da molti referenti intervistati e ascoltati durante il workshop del 12 aprile, *"avrebbero su carta le condizioni per seguire percorsi di inserimento in modo veloce, ma nei fatti sono allo sbando"* (ICS 2006, 93).

Si tratta, evidentemente, molto spesso di persone che hanno seguito l'iter di richiesta dello status in altre città italiane, hanno ottenuto in tempi brevi la protezione umanitaria e giungono a Bologna ancora sprovvisti di qualunque risorsa e strumento per avviare un percorso di autonomia (lingua, formazione, conoscenza dei propri diritti e del territorio...).

L'intervento di cui queste persone necessitano è ingente e complesso. Dato che sono tendenzialmente esclusi dai progetti SPRAR, in quanto già in possesso di uno status riconosciuto, la loro richiesta di accompagnamento verso l'autonomia si rivolge a Caritas o agli sportelli attivi presso il Comune (il Servizio di Sportello per richiedenti asilo e rifugiati e lo Sportello del progetto Equal IntegRARsi), le cui risorse non sono però sufficienti a pianificare ed attivare programmi di integrazione completi, che includano l'alfabetizzazione linguistica, la formazione professionale, la soluzione al problema alloggiativo³, l'inserimento lavorativo, etc.

Rispetto alle difficoltà che sorgono nella presa in carico di questo tipo di utenti, interessante è quanto osservato da alcune operatrici dello Sportello Equal: la relazione che si tenta di instaurare con loro, sebbene fondata sulla fiducia e sulla presa in carico sino alla risoluzione del problema, resta comunque *"una relazione di sportello"*; non è semplice costruirne una personalizzata che consenta di progettare un percorso d'inclusione e di integrazione compatibile con gli specifici bisogni e le aspettative delle singole persone.

¹ I beneficiari del bando, scaduto il 12 dicembre 2006, erano tutti gli Enti Locali finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'Asilo per l'anno 2006 che necessitino di contributi finanziari straordinari per interventi che non sono in grado di realizzare con i finanziamenti ordinari.

² Il dato è riportato nell'ultimo rapporto ICS sull'asilo (ICS 2006, pag. 93).

³ Importante da rilevare è il fatto che il permesso di soggiorno per protezione umanitaria, della durata di 1 anno, non consente l'accesso alle graduatorie ERP, che richiedono invece un permesso di soggiorno della durata di 2 anni. A questa preclusione se ne aggiungono altre, spesso segnalate con forza dagli operatori intervistati, che dimostrano la vulnerabilità e la condizione di svantaggio in cui vertono queste persone. Fra questi: la difficoltà di conversione del proprio permesso in uno per motivi di lavoro e l'esclusione dagli aventi diritto ad ottenere il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (che ha sostituito la carta di soggiorno) anche dopo 5 anni.

4.2 - Quadro sinottico dei servizi/progetti/interventi che si occupano di RARU sul territorio comunale bolognese

	Obiettivi	Azioni (in sintesi)	Punti di forza	Punti di debolezza/difficoltà
Progetto territoriale SPRAR del Comune Bologna	<p>Come richiesto dal bando a cui risponde, l'obiettivo del progetto è offrire accoglienza e accompagnamento delle persone nei percorsi di integrazione.</p>	<p>1) Il Servizio di sportello per richiedenti asilo e rifugiati: → segue i RARU per tutta la pratica relativa alla domanda d'asilo: contatti con Questura e Prefettura per rilevamento impronte digitali e avvio pratica, traduzione dei documenti, contatto con avvocati per attivare il ricorso in caso di diniego; → offre orientamento a chi resta fuori dal programma SPRAR per la prima accoglienza e le prime necessità (il RARU viene orientato alle strutture di accoglienza del territorio e a tutte le risorse necessarie per la costruzione di un percorso di inserimento lavorativo, sociale, etc.); → tra gli utenti segnalati dallo Sportello vengono selezionati quelli da inserire nel progetto territoriale d'accoglienza.</p>	<p>→ Capacità di seguire l'utente fino all'autonomia: gli utenti inseriti nel programma ricevono sostegno anche oltre i 6 mesi di programma (a meno che l'uscita non sia dovuta a espulsione o altra violazione di regolamenti). Lo Sportello spesso continua ad essere frequentato anche dopo la conclusione del percorso o da chi ha ricevuto il diniego. Inoltre, su valutazione della commissione che valuta gli inserimenti, il programma di accoglienza, che dura 6 mesi, può essere rinnovato se l'autonomia non è stata raggiunta.</p> <p>→ Possibilità di seguire e sostenere in maniera completa l'utente durante un arco di tempo stabilito.</p>	<p>→ Con il cambiamento della normativa (che ha accelerato i tempi consentiti per l'iter della concessione dello status), la mole di lavoro dello Sportello è conseguentemente aumentata, ma a queste trasformazioni non è seguito alcun rafforzamento del servizio.</p> <p>→ Complessità dei rapporti con la Questura: tempi lunghi per avviare e perfezionare le pratiche. La Questura stessa invia utenti allo Sportello affinché vengano seguiti nelle pratiche. Ciò allunga i tempi e appesantisce il lavoro dello Sportello.</p> <p>→ Complessità nei rapporti con la Prefettura: questa ha la gestione della procedura per l'accesso alle misure di accoglienza, ma per la risposta occorre attendere alcuni giorni, durante i quali lo Sportello deve attivarsi per sopperire a tale mancanza, provvedendo alla prima accoglienza della persona attraverso i contatti con le strutture del territorio.</p> <p>→ Difficoltà nel reperimento di posti per l'accoglienza di persone. Ci si attiva con le richieste ai dormitori dei Servizi sociali e a tutte le strutture note, soprattutto "Matteo XXV", Casa Ines, Padre Marella.</p>

	Obiettivi	Azioni (in sintesi)	Punti di forza	Punti di debolezza/difficoltà
Comune Bologna – Servizi sociali	Rispondere al bisogno manifesto.	<p>2) Accoglienza abitativa e accompagnamento verso l'autonomia per un numero limitato di RARU selezionati da una commissione costituita da Mosaico di Solidarietà onlus, Servizio sociale adulti, Servizio immigrazione e Servizio emergenza minori del Comune.</p> <p>→ 2003: a carico del Comune (senza i fondi del progetto): 16 posti. Si limitava all'accoglienza nella struttura di via Quarto di Sopra con il coinvolgimento della Caritas per la gestione della struttura e del Servizio sociale adulti per i buoni pasto.</p> <p>→ 2004: 28 posti. Con Mosaico di Solidarietà onlus è stata attivata una convenzione anche per la gestione delle strutture, che accolgono i 12 utenti in più (alloggiati in appartamenti in locazione).</p> <p>→ 2005: 42 ospiti. La struttura di Quarto di Sopra viene ampliata.</p> <p>→ 2006: 35 posti, gestiti ancora in convenzione con Mosaico di Solidarietà onlus.</p>		<p>→ Col tempo i fondi disponibili per l'accoglienza sono stati ridotti e ciò ha comportato la conseguente riduzione dei posti disponibili.</p> <p>→ La durata del progetto, fissata in 6 mesi, non è realistica per condurre all'autonomia un richiedente asilo. Per tale ragione è frequente la proroga di ulteriori 3 mesi per chi entra nel progetto.</p>
		<p>1) Accoglienza abitativa di persone in uscita dal programma SPRAR, ad uno stadio già avanzato del loro percorso di autonomia. Si tratta generalmente di persone in uscita di percorso (nella fase successiva ai 6 mesi del progetto nazionale). A questi utenti è concesso solo l'alloggio e non l'assistenza economica. Il Comune dispone di 6 appartamenti che hanno ospitato RARU con modalità di fruizione diverse (comodato gratuito o contribuzione parziale). A questi appartamenti si aggiungono 2 posti presso Casa Ines in convenzione con la Parrocchia di Borgo Panigale (cui si deve una retta simbolica).</p>	<p>C'è un rimando proficuo e sinergico tra il programma territoriale SPRAR e i Servizi sociali del Comune, pur nei limiti delle risorse disponibili.</p>	<p>L'inserimento nelle strutture disponibili può essere molto costoso: per i minori la spesa può arrivare a 20 euro al giorno, per gli adulti 10 euro al giorno. Il Comune non è sempre in grado di garantire questa spesa.</p>
		<p>2) Copertura economica per accoglienza abitativa dei nuovi arrivati in attesa di risposta dalla Prefettura per l'accesso alle misure di accoglienza.</p>	<p>Il Servizio sociale adulti partecipa al tavolo "Commissione per gli ingressi" assieme al Servizio Immigrazione, Servizio Emergenza minori e Caritas.</p> <p>Nel 2006 sono stati erogati, in media, circa 90 contributi al mese.</p>	<p>Oggi la spesa è molto cresciuta ed è difficile soddisfare tutte le richieste.</p>
Progetto territoriale SPRAR del Comune Bologna				

	Obiettivi	Azioni (in sintesi)	Punti di forza	Punti di debolezza/difficoltà
Progetto Equal IntegRARsi	<p>L'obiettivo è la formazione professionale e l'inserimento lavorativo dei RARU.</p>	<p>Sportello di orientamento con le seguenti funzioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> - verifica del bilancio di competenze; - attivazione di tirocini formativi in aziende (che prevedono un'indennità, un abbonamento ATC e buoni pasto); - certificazione delle competenze; - assistenza per il riconoscimento dei titoli di studio; - orientamento al mercato del lavoro locale. <p>A colui/colei che prende parte al progetto viene data la possibilità di entrare in graduatoria per accedere ad un alloggio gratuito per i primi 3 mesi.</p> <p>L'unico alloggio a disposizione per i RARU è il centro in via Terracini, struttura più adatta ad individui singoli che a nuclei familiari.</p> <p>Il centro ha in totale 80 posti, soltanto 10 dei quali sono messi a disposizione dei RARU che ne occupano attualmente 4.</p>	<p>La persona RARU ha la possibilità di trovare un lavoro soddisfacente e adatto alle proprie attitudini e alla propria formazione.</p>	<p>→ Poca fiducia da parte dei RARU nelle istituzioni e nelle figure che li rappresentano.</p> <p>→ Diffidenza da parte di molte ditte ad assumere RARU, che si potrebbe trattare inserendo nel budget del progetto una cifra dedicata alla sensibilizzazione su queste tematiche nell'ambiente di lavoro.</p> <p>→ Necessità di aumentare il numero di operatori in costante contatto con i RARU e di creare nel territorio provinciale una rete di servizi che affianchi quella di Bologna città, al momento letteralmente satura (il Comune non ha più strutture abitative da mettere a disposizione).</p> <p>→ Il progetto dovrebbe durare più tempo, in maniera da favorire il radicamento delle buone prassi negli ambienti lavorativi.</p>
Centro Ascolto Immigrati Caritas	<p>Offrire ascolto, orientamento e sostegno personale; prima accoglienza alla mensa serale. Non si definisce come 'servizio' che garantisce prestazioni.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ascolto; - orientamento ai servizi del territorio; - invio allo Sportello informativo del Comune rivolto a RARU per l'avvio delle pratiche per la richiesta d'asilo; - orientamento ai corsi di formazione proposti dai centri di formazione professionale del territorio; - prima accoglienza alla mensa serale (periodo per persona 15 giorni, rinnovabili); - occasionalmente, concessione abbonamento trasporti pubblici per sostenere la frequenza di corsi di formazione professionale; - sostegno nella ricerca lavoro; - offerta ospitalità nella struttura Casa Amani; - sostegno nei percorsi di ricongiungimento familiare. 	<p>Essendo un servizio di prima emergenza, è in grado di monitorare in tempo reale le trasformazioni della popolazione in oggetto, di coglierne i nuovi bisogni emergenti e le criticità. È alta l'affluenza di titolari di protezione umanitaria, per i quali mancano servizi specifici.</p>	<p>Sproporzione tra le richieste di aiuto ricevute e le risorse a disposizione.</p>

	Obiettivi	Azioni (in sintesi)	Punti di forza	Punti di debolezza/difficoltà
Caritas-Progetto "Tana libera tutti" - anno 2005-06	Rinforzare i percorsi di sostegno dei RARU. Il progetto si è rivolto a coloro che sono restati fuori dal progetto territoriale SPRAR, a coloro che erano in lista d'attesa per entrare nel progetto territoriale, a chi aveva ricevuto il diniego della commissione e ai casi Dublino.	- Rafforzamento dello Sportello di ascolto Caritas; - attivazione di percorsi di formazione-lavoro (nell'arco del progetto sono stati attivati 43 percorsi); - sostegno economico attraverso schede telefoniche, biglietti bus, emergenza di cauzione per affitto, inizio pratiche patenti; - sperimentazione di un percorso di accompagnamento nella ricerca della casa (Sportello Casa).	Costruzione di rete di collaborazioni fruttuose per la soluzione del problema abitativo di famiglie RARU con vari soggetti (associazioni di proprietari immobiliari e degli inquilini; associazioni e cooperative impegnate nell' <i>housing sociale</i>).	Problematiche connesse alle caratteristiche ormai note del mercato immobiliare: canoni esosi, richieste di garanzie aggiuntive nel caso di locatari stranieri, discriminazioni.
Caritas-Progetto "Liberiamo la tana" - anno 2007	Prosegue il progetto "Tana libera tutti" con un nuovo finanziamento CEL.	- Laboratorio di sartoria e di ceramica; - accompagnamento nella ricerca del lavoro; - sono previste anche borse lavoro.		
Comune di Bologna - Servizio minori e famiglie	Offrire assistenza e servizi socio-assistenziali ed educativi a minori e famiglie.	Presenza in carico di minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, in collaborazione con le strutture di prima e seconda accoglienza per minori.		Le principali difficoltà affrontate dal servizio sono legate alla soluzione delle criticità vissute dai minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, ovvero: - apprendimento lingua italiana; - reperimento risorse lavorative; - reperimento alloggio dopo la maggiore età; - gravi sofferenze psicologiche e/o psichiatriche legate ai vissuti traumatici, che talvolta rendono difficile il trattamento all'interno delle comunità di accoglienza.

5 - Il resto della provincia

5.1 - Il bisogno di rivolgersi alla provincia

Il capitolo precedente illustra i servizi che si occupano di RARU nel Comune di Bologna.

Ma cosa succede nel resto della provincia? I servizi attivati dai Comuni della provincia bolognese intercettano persone RARU? In quale misura? Sono stati mai attivati interventi specifici di supporto nei confronti di queste persone? Quali difficoltà incontrano? Quali risorse possono mettere in campo?

Si tratta di domande le cui risposte interessano molti di coloro che, in città, operano sul tema e che ritengono che la sollecitazione al resto della provincia ad attivarsi sul tema, a rafforzare quanto eventualmente già in campo e a collegare insieme tutte le risorse presenti numerosi importanti vantaggi:

- contribuirebbe ad alleggerire i servizi di Bologna città, le cui forze non sono sufficienti a soddisfare adeguatamente l'intera domanda;
- potrebbe ampliare l'offerta di posti per l'accoglienza abitativa;
- potrebbe intervenire soprattutto sulla seconda fase dell'accoglienza, vale a dire quella dell'integrazione. La

realtà di provincia può talvolta presentarsi come un ambiente meno estraniante di quello cittadino, un ambiente nel quale i RARU possono muovere più facilmente i primi passi verso l'integrazione sociale, agevolati anche dai costi più contenuti delle case e dalla più ampia offerta di posti di lavoro.

Queste riflessioni hanno motivato la rilevazione tramite questionario coinvolgendo tutti i Comuni del territorio provinciale, finalizzata a verificare il peso della questione RARU sul territorio, sia in termini di presenze numeriche, sia in termini di rilievo del tema nel dibattito, nella cultura e nelle strategie delle amministrazioni locali.

L'indagine ha seguito due fasi distinte:

- in una prima fase sono stati contattati telefonicamente tutti i referenti degli Uffici di Piano;
- successivamente sono stati predisposti i questionari, inviati a tutti i 60 Comuni della provincia.

5.2 - La (prima) parola ai Comuni capi-Zona

I Piani di Zona rappresentano lo strumento privilegiato per raggiungere forme di integrazione tra politiche e servizi realmente rispondenti ai bisogni della cittadinanza. La loro definizione è frutto di concertazione e partecipazione, mediante le quali si definiscono le priorità strategiche e si progettano forme di cooperazione che coinvolgano tutte le forze del territorio, istituzionali e sociali.

Nella consapevolezza dell'importanza di questo strumento, si è scelto di dedicare una prima parte dell'indagine alla verifica della presenza esplicita dei RARU tra i beneficiari degli interventi sociali dei Piani di Zona della provincia o dell'interesse ad includerli nel prossimo futuro. La verifica ha dimostrato che nessuno dei Piani di Zona elaborati dai Distretti (ad esclusione di Bologna città) fanno preciso riferimento, ad oggi, al tema dei RARU.

Sono stati quindi intervistati, attraverso un breve colloquio telefonico, i referenti degli Uffici di Piano del territorio per raccogliere informazioni sulla valutazione che del tema in questione viene fatta a livello locale e sulla possibilità che esso possa diventare oggetto di una politica integrata.

E' apparso evidente che ogni Zona sociale ha le proprie modalità di coordinamento. La distribuzione delle competenze, il coordinamento delle azioni e lo scambio di informazioni all'interno di ogni Distretto avviene con modalità specifiche. Ciò fa dei referenti di Zona interlocutori diversi e, quindi, rende più complessa l'acquisizione di informazioni esaustive e comparabili tra loro.

Per quanto riguarda il tema in oggetto:

- alcuni (in particolare Pianura Ovest e Porretta Terme) hanno dichiarato di avere notizia e riuscire a monitorare esclusivamente le iniziative attribuite al Distretto dai Comuni che ne fanno parte, non rientrando tra queste la rilevazione della presenza di RARU e dei servizi loro offerti;
- in altri casi (Pianura Est, San Lazzaro), invece, l'occasione di tavoli e di momenti di incontro tra i Comuni della Zona ha reso possibile ottenere risposte più precise sull'intero territorio di riferimento, comprese le eventuali iniziative assunte individualmente dalle singole amministrazioni;
- il Consorzio Servizi Sociali del Circondario imolese rappresenta un'ulteriore realtà. Questo è l'unico caso in cui la referente contattata ha testimoniato la presenza di RARU sul territorio e l'avvio di interventi per l'accoglienza, seppure senza una programmazione specifica a livello delle politiche locali;
- nella Zona di Casalecchio di Reno opera invece la "Commissione Pari Opportunità Mosaico Zona Bazzanese" – un organismo per la progettazione, la programmazione e la gestione concordata di politiche di Pari Opportunità costituito dai Comuni del Distretto, fatta eccezione per il Comune di Casalecchio di Reno.

Tab. 12 - Stato dell'arte (in sintesi) delle politiche e degli interventi a favore dei RARU nelle Zone sociali extra-capoluogo in provincia di Bologna

Zona	<i>Sono o sono mai stati presenti RARU nel vostro territorio?</i>	<i>Sono mai stati attivati interventi rivolti specificamente a RARU?</i>
Pianura Ovest	Sì, ma i dettagli sono noti solo ai singoli Comuni che sono stati interessati dal fenomeno	Viene citato il Comune di Anzola
Pianura Est	No	No
Casalecchio di Reno	Si segnala la presenza di una famiglia (madre, padre e figlio) che 2 anni fa è stata trasferita da Bologna a Zola Predosa	No, fatta eccezione per un breve intervento di mediazione linguistica richiesto dalla scuola elementare per il primo contatto con la famiglia menzionata
San Lazzaro di Savena	No	No
Porretta Terme	Non è noto al referente di Zona	Non è noto al referente di Zona
Imola	Sì, ma si tratta di piccolissimi numeri	No, l'intervento sui RARU segue l'iter routinario attivato a supporto di qualunque straniero (attivazione risorse del territorio pubbliche e del Terzo settore...)

La **tabella 12** riporta in sintesi i risultati dei contatti. Si ritiene interessante soffermare l'attenzione su una serie di questioni poste da alcuni referenti intervistati.

Rispetto ai numeri, interessanti sono le osservazioni fatte dalla coordinatrice degli Sportelli informativi per stranieri del Consorzio di Imola, che lamenta la difficoltà per gli stessi Enti locali a dimensionare il fenomeno in mancanza di un confronto e uno scambio di informazioni chiaro con i dati della Questura – mancanza di informazione che riguarda anche le modalità adottate per i rinnovi.

Come si è detto, la referente intervistata del Circondario imolese è la sola ad avere dichiarato la presenza di persone RARU che vengono intercettati dallo Sportello informativo per stranieri in maniera il più delle volte casuale. Solo in seguito ad un colloquio più approfondito o solo nel caso di persone che richiedono interventi di sostegno massicci, si rende noto lo status di RARU.

Il dato relativo all'utenza dello Sportello, quindi, è del tutto parziale e può nascondere una quota di RARU che, pur rivolgendosi ad esso alla ricerca di informazioni, non rivelano la propria condizione:

“Nel nostro territorio capita di incontrare RARU, anche se in piccoli numeri: ci sono persone congolese e dell’Africa centrale che hanno fatto il primo percorso di ottenimento dei documenti a Bologna, che poi si organizzano la propria vita e vengono a Imola cercando una casa a basso costo e un lavoro.

Ma veniamo a conoscenza del loro status ‘per caso’, poiché si rivolgono al nostro Sportello come tutti gli altri utenti stranieri. Vi sono tuttavia alcuni casi più significativi, che occorre seguire.

Ricordo un congolese in cerca di casa e lavoro, un togolese, un iracheno - un caso molto difficile - che si è ‘appoggiato’ ai servizi del territorio, una ragazza marocchina con un permesso di soggiorno per motivi umanitari entrata per motivi di salute [...]. Arrivano al nostro servizio di Sportello per lo più attraverso il passaparola. A volte sono altri soggetti che li rimandano. Ad esempio, l’iracheno è arrivato inviato dalla Caritas. Le altre persone titolari di protezione umanitaria sono le vittime di tratta, che vengono seguite per documenti, casa e lavoro. Poi si offre anche un sostegno relazionale.”

Nessuna Zona sociale ha mai attivato iniziative specificamente dedicate a RARU, fatta eccezione per interventi sporadici resi necessari dalla loro presenza occasionale.

Secondo gli interlocutori contattati, le ragioni sono diverse:

- da una parte, l'assenza del fenomeno sul territorio e quindi della pressione del problema sull'Ente locale (così hanno dichiarato in particolare i referenti delle Zone di Porretta Terme, Pianura Est, Casalecchio di Reno);

- dall'altra parte, il tema non è mai rientrato tra gli interessi prioritari degli amministratori e quindi non è mai stato oggetto di programmazione.

Più di un intervistato ha però convenuto che lo stimolo offerto dalla presente ricerca, che porta all'attenzione del territorio provinciale la questione, rappresenta un'occasione importante per inserire l'argomento all'interno dei tavoli di pianificazione. Così si è espressa, ad esempio, la referente dell'area di Imola, che alla scarsa attenzione al livello politico aggiunge anche la

necessità di un coordinamento maggiore tra tutti i Comuni del territorio provinciale per una presa in carico collettiva del fenomeno:

“L'impressione è che si aspetta la richiesta del territorio. Essendoci ancora numeri piccoli, forse ancora non è diventata una priorità politica. Inoltre, ogni Comune ha una storia a sé, fa delle scelte.”

Queste le parole della referente di San Lazzaro, che ha invece puntualizzato, come ulteriore condizione per l'avvio di attività dedicate, la disponibilità (scarsa nel Distretto in questione), di strutture alloggiative, necessarie per l'accoglienza di RARU:

“Sull'immigrazione a livello distrettuale abbiamo come idea principale l'integrazione. Il tema è quello generico dei cittadini immigrati: mai si è parlato di RARU nello specifico. Non è mai stata individuata come priorità. Del resto, sono gli assessori e i sindaci che danno le linee di indirizzo ai tavoli del Piano attuativo.

La nostra emergenza fino ad oggi è stata soprattutto l'integrazione dei minori. Anche quest'anno le risorse saranno riversate su questo tema: scuole, extrascolastico.

Il tema dei RARU non è mai venuto fuori come questione prioritaria. Abbiamo fatto la prima riunione per il Piano attuativo 2007 e non è emerso neppure adesso. Sicuramente su stimolo di questa sua richiesta farò presente al tavolo questo tema.”

5.3 - Questionari ai Comuni

Il questionario è stato costruito in seguito ai primi contatti con i referenti delle Zone sociali che hanno offerto i primi elementi sulla base dei quali formulare alcune domande e strutturare le sue diverse sezioni.

Il questionario è preceduto da una breve presentazione volta a precisare il committente dell'indagine e il soggetto attuatore, gli obiettivi della ricerca, le finalità specifiche del questionario stesso, i riferimenti dell'équipe di ricerca da cui ottenere, se necessario, ulteriori precisazioni, il termine per la restituzione del questionario che ha subito alcune proroghe con l'obiettivo di favorirne la compilazione da parte dei Comuni.

Le domande, chiuse ed aperte, fanno riferimento alle seguenti dimensioni conoscitive:

- conoscenza del tema e la consapevolezza della specificità delle persone RARU come utenti dei servizi;
- dimensione numerica del fenomeno nei singoli territori con riferimento al triennio 2004/2005/2006 e l'esistenza di una rete di soggetti, pure informale, nella formulazione delle risposte ai bisogni espressi;
- eventuali attività, progetti, servizi dedicati specificamente a RARU;
- eventuale ruolo dei servizi ad utenza mista o immigrata nella presa in carico dei RARU;
- linee strategiche dell'Ente locale sul tema, desunte dalla presenza della questione RARU nel dibattito politico, dai vincoli e dai limiti che impediscono una maggiore trattazione del fenomeno, dalla possibilità di individuare sul territorio locale risorse da mettere in campo per intervenire sul tema.

Il questionario è stato inviato via posta elettronica ai responsabili dei Servizi alla persona di tutti i 60 Comuni della Provincia, sulla base di un indirizzario fornito dagli uffici provinciali. La rilevazione ha avuto luogo nei mesi di gennaio-aprile 2007. L'invio del questionario è stato accompagnato da una telefonata volta a: verificare l'avvenuta ricezione del questionario; confermare o rettificare il destinatario ritenuto più idoneo alla compilazione; illustrare più esaurientemente di quanto descritto nella lettera di accompagnamento gli obiettivi dell'indagine.

La restituzione dell'intervista debitamente compilata è stata in numerosi casi sollecitata da una seconda telefonata e da una richiesta scritta a firma della Provincia inoltra nel mese di marzo 2007.

Alcuni Comuni si sono dichiarati non in grado di rispondere al questionario adducendo a motivazione l'assenza di RARU sul territorio. Ogni volta, questi sono stati invitati a compilare comunque la parte relativa alle visioni strategiche dei Comuni sul tema e alla conoscenza del fenomeno in generale.

Dei 60 inviati, sono stati ricevuti 49 questionari compilati (copertura pari all'82%).

Questi sono i Comuni che hanno risposto: Anzola dell'Emilia, Argelato, Baricella, Bazzano, Bentivoglio, Bologna, Borgo Tossignano, Budrio, Calderara di Reno, Camugnano, Casalecchio di Reno, Castel d'Aiano, Castel del Rio, Castel di Casio, Castel Guelfo, Castel Maggiore, Castel San Pietro Terme, Castello D'Argile, Castello di Serravalle, Castenaso, Crespellano, Crevalcore, Dozza, Gaggio Montano, Granarolo, Grizzana Morandi, Imola, Loiano, Malalbergo, Marzabotto, Minerbio, Monte San Pietro, Monterenzio, Monteveglio, Monzuno, Morzano, Ozzano Emilia, Pianoro, Pieve di Cento, Porretta Terme, San Giorgio di Piano, Sala Bolognese, San Benedetto Val di Sambro, San Giovanni in Persiceto, San Lazzaro di Savena, San Pietro in Casale, Sant'Agata Bolognese, Sasso Marconi, Zola Predosa.

La rilevazione si presta ad una doppia lettura:

- una lettura 'verticale', con l'elaborazione statistica di alcune variabili, che consente di mettere in luce il trend del territorio provinciale rispetto a conoscenza del tema RARU, attivazione dei servizi, interesse, criticità nell'attivazione di interventi specifici... ;
- una lettura 'orizzontale', cioè caso per caso, che consente di osservare cosa accade in ciascun Comune, evidenziando le situazioni più significative e rappresentative del ruolo del territorio provinciale nell'affrontare la questione destinandovi risorse proprie.

Si darà conto di entrambe le letture, presentando alcuni dati aggregati e commentando i casi più rilevanti.

5.3.1 - La rilevanza dello status di RARU nell'erogazione dei servizi alla persona di competenza dei Comuni

E' stato chiesto agli intervistati se, a loro avviso, i RARU presentano delle specificità rispetto al resto della popolazione straniera immigrata, tali per cui è necessaria la strutturazione di servizi ad hoc o di modalità specifiche d'erogazione.

Colpisce immediatamente la quota elevata delle risposte "non so", indicativo di un'ancora poco diffusa conoscenza del tema e consapevolezza rispetto alla particolarità di questa tipologia d'utenza.

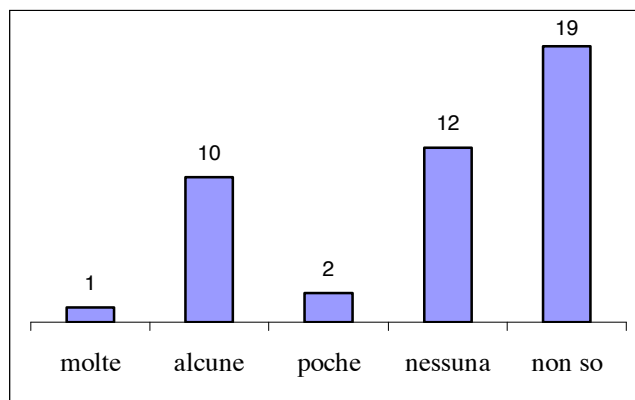
12 intervistati ritengono poi che non vi siano differenze tra migranti forzati quali i RARU, soggetti ad una precisa condizione giuridica, e migranti volontari o economici.

In linea con queste risposte sono i risultati ottenuti dalla domanda relativa alla necessità o meno di attivare servizi dedicati alle persone RARU: 20 intervistati non sono in grado di rispondere, 13 ritengono che questo tipo di servizi siano opportuni, 11 invece li reputano non necessari.

Le specificità indicate da coloro che considerano RARU come soggetti aventi differenze rispetto al resto della popolazione immigrata, fanno riferimento ai seguenti ambiti:

- le criticità legate allo status giuridico, ed in particolare, l'impossibilità del rientro nel proprio Paese e la complessità delle procedure per la richiesta di documenti al Paese di origine, ad esempio per le variazioni nello stato civile degli interessati. Altro elemento specificato da 2 intervistati – indice di una conoscenza poco approfondita delle novità normative introdotte dal D.Lgs. 140/2005 – è l'impossibilità di accedere ad un lavoro regolare fino all'accoglimento dell'istanza (in realtà, il vincolo esiste esclusivamente per i primi 6 mesi di attesa del richiedente asilo);
- la condizione di maggiore fragilità dei RARU che, giunti in condizioni di fuga e senza un preciso progetto migratorio, richiedono risposte immediate a bisogni urgenti; questi sono legati, in particolare, alla prima accoglienza (alloggio, cibo, vestiario) e risultano, come affermato da un intervistato, "a totale carico di Istituzioni o associazioni di volontariato";
- gli aspetti legati all'appartenenza ad una rete comunitaria, che secondo alcuni è assente mentre per altri rappresenta una questione estremamente delicata di cui tenere conto nel lavoro con le comunità, "poiché tra le persone provenienti dallo stesso Paese possono esserci grandi differenze di opinione, alleanze, appoggi politici, con conseguente pericolo per alcuni";
- gli aspetti legati alle condizioni di salute fisica e psicologica, dovuti, da un lato, alle condizioni del viaggio e, dall'altro, ai traumi subiti in patria, che rendono necessari, secondo 2 intervistati, servizi specifici che prevedano la presa in carico degli utenti per l'elaborazione del trauma;
- i limiti dei progetti SPRAR, riconosciuti da 1 solo intervistato, che valuta la durata del percorso, fissata a 6 mesi rinnovabili, insufficiente per condurre la persona all'autonomia.

Graf. 4 - "I RARU presentano delle specificità in merito ai servizi alla persona?" (N.)



N.B. Non sono computati i valori mancanti (pari a 5 casi)

E' stato poi chiesto se ed in che modo il tema dei RARU sia mai stato oggetto di approfondimento e studio.

Dei 49 intervistati, solo 11 hanno dedicato al tema una particolare attenzione, attraverso diverse modalità. Come illustrato nella tabella 13, la maggior parte ha dedicato al tema un personale approfondimento; solo 3 i referenti di Comuni che hanno partecipato ad incontri tematici (oltre a Sant'Agata Bolognese, anche Bologna e Imola, che sono 2 dei Comuni firmatari del protocollo regionale per l'asilo); 2 (ancora Sant'Agata Bolognese e Bologna) hanno partecipato ad un corso di formazione. Il Comune di Dozza si è rivolto ad un esperto dell'ANUSCA (Associazione Nazionale Ufficiali di Stato Civile) per ottenere informazioni.

Il referente del Comune di Imola ha indicato anche il Servizio Rifugiati e Migranti della F.C.E.I. (Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia, a Roma), il rapporto ANCI-Censis, i siti internet "Stranieriinitalia.it" e "Meltingpot.org".

Tab. 13 - "In che modo ha approfondito il tema dei RARU?" (multi-risposta, N.)

Risposte	N.
Attraverso un personale approfondimento sul tema	7
Attraverso la partecipazione ad incontri tematici	3
Attraverso la partecipazione ad un percorso di formazione	2
Ho ricevuto informazioni sul tema (ad es: volantini, newsletter, e-mail, brochure...)	3
Altro	2

5.3.2 - I RARU nei Comuni extracapoluogo

Sono 11 i Comuni extracapoluogo nei quali è nota la presenza di RARU sul territorio.

I dati in **tabella 14** vanno analizzati con cautela, visto che non possono considerarsi con assoluta certezza esaustivi del fenomeno. Si tratta, infatti, delle informazioni note a chi ha compilato il questionario, la cui domanda relativa alle presenze di RARU richiede espressamente – nella consapevolezza della difficoltà di un censimento preciso degli utenti RARU dei servizi del territorio – di indicare, qualora non si fosse in possesso di dati certi, anche solo una stima approssimativa. A questo riguardo, occorre inoltre sottolineare che:

- non sempre gli utenti che si rivolgono ai servizi rivelano il proprio status giuridico, che resta così nascosto;
- è possibile che alcuni RARU, pur risiedendo nei Comuni della provincia, si rivolgano comunque ai servizi dedicati del capoluogo, rimanendo così ignoti all'Ente locale periferico;
- la limitata attenzione e conoscenza del tema messa in luce dalle domande precedenti può rendere difficoltosa e non immediata la distinzione tra altri utenti immigrati e utenti RARU, che quindi sfuggono al computo.

Ogni valutazione dei dati riportati dagli intervistati va quindi fatta alla luce di queste avvertenze.

Riteniamo utile riportare, a titolo di esempio, delle note descrittive relative ad alcuni casi di persone RARU intercettate dai Comuni nonché agli interventi attivati, al fine di dimostrare le potenzialità dei Comuni di provincia¹ nella presa in carico e nell'accompagnamento verso la conclusione dei percorsi di autonomia dei RARU, pur nella limitatezza delle risorse disponibili.

- Interessante è il caso del Comune di Crevalcore che ha accolto 2 nuclei familiari provenienti dall'Africa sub-sahariana, ricevuti in prima accoglienza nella città di Bologna. Come ha dichiarato l'assistente sociale presente al workshop, ad evidenziare la consistenza dell'impegno al quale il Comune è stato chiamato, *“la fase successiva, cioè di integrazione sul territorio – l'integrazione abitativa, il reperimento di un lavoro per i coniugi, l'inserimento scolastico per i bambini, è stato a carico del nostro territorio”*. I nuclei sono stati seguiti nel completamento del percorso di richiesta dello status di rifugiato che ha subito alcuni ritardi e ha richiesto l'intervento del Comune presso la Commissione centrale per la verifica dell'avanzamento della pratica. Sono stati accompagnati nella

Tab. 14 - “Ha notizia di RARU presenti sul vostro territorio comunale?”, per Comune ed anno (stime)

Comune	2004			2005			2006		
	rifugiati	rich. asilo	titolari prot. um.	rifugiati	rich. asilo	titolari prot. um.	rifugiati	rich. asilo	titolari prot. um.
Castel d'Argile	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Castel Guelfo	7	-	-	7	-	-	7	-	-
Crespellano	-	7	-	-	7	-	-	7	-
Crevalcore	-	-	-	8	8	-	8	8	-
Casalecchio di Reno	-	15	-	-	15	-	-	15	-
Granarolo	4	-	-	4	-	-	4	-	-
Grizzana Morandi	-	-	-	-	1 nucl. fam.	-	-	-	-
Imola	2	2	1	4	3	6	1	3	7
San Benedetto V.d.S.	4	-	-	4	-	-	4	-	-
Sant'Agata Bolognese	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Zola Predosa	-	4	-	9	-	4	10	3	4

ricerca di un lavoro e della casa, con ottimi risultati: oggi un nucleo familiare vive in un appartamento di proprietà, l'altro paga autonomamente un affitto. Il Comune di Crevalcore, su stimolo dell'esperienza vissuta e per dare continuità agli interventi, ha emesso un bando ERP con una riserva per RARU, che prevede l'assegnazione di 3 punti in più a chi ha lo status di rifugiato. L'iniziativa si segnala senz'altro come buona pratica. Importanti sono i commenti dell'assistente sociale che ha seguito i casi riguardo alla durata necessaria alla pianificazione di un progetto di inserimento per persone RARU e sul lavoro della provincia: *“Sulla base della nostra esperienza possiamo affermare con certezza che 6 mesi (il tempo stabilito per l'accoglienza dal programma territoriale SPRAR) sono davvero un tempo ridicolo per arrivare all'autonomia. Per avere risultati ottimi si deve lavorare per 3 anni, che è il tempo che è servito a noi per ottenere risultati significativi con le persone RARU accolte sul nostro territorio. La provincia fa molto e con pochissime risorse. Adesso si fa molto in modo generalizzato. Quello che viene riconosciuto agli immigrati, le stesse opportunità sono date a chi è rifugiato”*.

- Altro caso da menzionare è quello di Granarolo che segnala, per il triennio 2004-2006, la presenza di un nucleo familiare (due adulti e due minori) proveniente dalla Costa d'Avorio. Il Comune ha supportato il capofamiglia – il primo a stanziarsi a Granarolo essendo già in possesso dello status di rifugiato – ad effettuare il ricongiungimento familiare. In seguito alla separazione dei coniugi, uno dei figli è stato affidato ad una famiglia; la madre e l'altro minore sono accolti dalla Caritas Diocesana di Bologna alla quale il Comune di Granarolo ha pagato la retta fino a tutto il 2006. Nel 2007 è a carico del Comune il contributo per una borsa lavoro per la madre. Con l'ultimo bando per l'assegnazione di alloggi popolari, la famiglia sta per ottenere anche una casa (secondo quanto riferito dall'assistente sociale, fuori graduatoria con assegnazioni e-

¹ Le informazioni ad integrazione dei questionari sono state raccolte attraverso alcune telefonate di approfondimento e durante il workshop del 12 aprile 2007.

extra articolo 23, con deroga del Comune).

- Il Comune Casalecchio di Reno dà accoglienza dal 2004 ad una famiglia di 15 persone provenienti dal Kosovo, giunti sul territorio come richiedenti asilo ed oggi con lo status di rifugiato. Il nucleo è stato ospitato all'interno di un prefabbricato che, in passato, aveva ospitato alcuni profughi provenienti dalla Ex-Jugoslavia. Ha inoltre ricevuto prima accoglienza, sostegno nella ricerca del lavoro, assistenza sanitaria e un contributo economico. Fino a poco tempo fa il gruppo di rifugiati era stata presa in carico dai Servizi sociali del Comune, nonostante la presenza di un numero elevato di minori che avrebbe comportato la delega alla competenza del Servizio Minori della Azienda USL. In considerazione dell'esperienza maturata dai Servizi sociali del Comune, già impegnati, in passato, nell'accoglienza dei profughi della Ex-Jugoslavia, il passaggio all'AUSL è avvenuto solo di recente. Oggi il nucleo familiare continua ad alloggiare nel prefabbricato del Comune ed è in lista d'attesa all'interno delle graduatorie ERP.

- Infine, i Servizi sociali di Zola Predosa, nell'anno 2006, hanno accolto ben 5 nuclei familiari RARU per un totale di 17 persone, quota non irrilevante se comparata agli altri Comuni, offrendo sostegno economico finalizzato al pagamento del canone di locazione, aiuto nel reperimento di un'attività lavorativa, sostegno nell'ambito sanitario e scolastico, aiuto nel reperimento di soluzioni abitative adeguate alla loro condizione.

Si tratta di esempi che dimostrano l'impegno e la capacità dei Comuni di elaborare progetti integrati sulle persone RARU prese in carico, fino al raggiungimento dell'autonomia.

Potenzialità che, come ha suggerito durante il workshop la co-

ordinatrice degli Sportelli immigrati del Consorzio Servizi sociali di Imola, vanno però messe a frutto attraverso un'azione di pianificazione delle risorse e degli interventi: *"Finché i numeri sono piccoli, paradossalmente la provincia può anche essere generosa in termini di servizi rispetto a Bologna. Organizziamoci per tempo e programmiamo le cose"*.

Al fine di verificare l'esistenza di un'eventuale rete – anche informale – di soggetti che, a livello comunale o provinciale, sono in contatto tra di loro per intervenire a favore delle persone RARU, è stato chiesto ai referenti dei Comuni se sia mai stata fatta richiesta di cooperazione ad altri soggetti o, viceversa, sia mai stata ricevuta richiesta analoga.

6 Comuni hanno dichiarato di essersi rivolti ad altri soggetti del territorio. In particolare si tratta in 2 casi delle parrocchie locali alle quali è stato chiesto aiuto nel reperimento di beni di prima necessità (cibo, vestiario, materiale scolastico...); della Caritas di Bologna, alla quale si è rivolto il Comune di Granarolo per l'accoglienza di un nucleo familiare; di un Centro Sociale; di una comunità di accoglienza appartenente ad una fondazione privata, nella quale il Comune di San Giovanni, a proprie spese, ha provveduto all'inserimento di una madre con un bambino; di un'associazione (associazione Papa Giovanni XXIII di Imola) per l'accoglienza nelle sue strutture.

Soltanto a 3 Comuni, invece, è giunta richiesta di intervento sui RARU da altri soggetti: a Zola Predosa sono stati inviate persone dal Comune di Bologna; i RARU presi in carico dal Comune di Granarolo e di Grizzana Morandi sono stati segnalati dalle parrocchie.

5.3.3 - Attività e servizi rivolti specificatamente ai RARU

- I RARU presenti nei Comuni sono stati intercettati dai diversi servizi ad utenza mista o immigrata, fra cui: servizi sociali; sportelli informativi per stranieri; sportelli sociali; progetti di sostegno economico, di transizione al lavoro, di integrazione scolastica; l'ufficio scuola.

Come hanno reso chiaro gli esempi riportati nel paragrafo precedente, si tratta di servizi in grado d'intervenire congiuntamente e di programmare in maniera integrata progetti di accompagnamento verso l'autonomia di famiglie e individui RARU.

Tra le principali difficoltà vissute dai servizi ad utenza mista o straniera immigrata nella gestione, presa in carico e risposta ai bisogni delle persone RARU sono state indicate:

- la carenza d'informazioni sul tema e, in particolare, sul quadro normativo;
- il reperimento delle cospicue risorse economiche (volte anche a soddisfare l'accoglienza abitativa) necessarie per sostenere la famiglia nel momento in cui la domanda è in corso di definizione;
- la difficoltà a fornire risposte immediate a bisogni urgenti;
- la difficoltà ad improntare un progetto personale efficace in ragione del protrarsi dei tempi per il riconoscimento e dell'incertezza sull'iter;

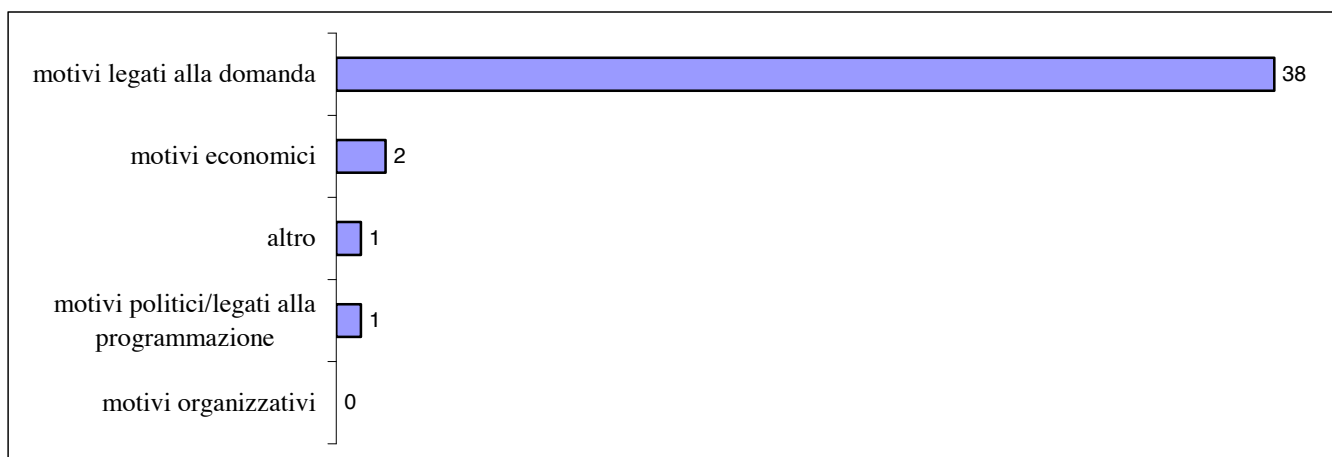
- i problemi linguistici;
- le generali difficoltà di inserimento nei servizi;
- la necessità di maggiore condivisione delle azioni con gli amministratori ed i politici, che non sempre presentano un'elevata consapevolezza delle specificità dell'utente RARU.

- Nessuno dei 49 Comuni che hanno risposto al questionario (ad esclusione di Bologna) ha realizzato, negli ultimi 3 anni, progetti o azioni specificamente dedicate a RARU.

La motivazione principalmente addotta è l'assenza di una domanda consistente (38 risposte): non ci sono RARU sul territorio in numero tale da giustificare un servizio ad hoc. Questo elemento apre una questione centrale nella definizione del ruolo del territorio extra-capoluogo su questo tema: certo, se le persone RARU raggiungono nei Comuni del territorio provinciale solo poche unità è difficile immaginare l'attivazione di servizi dedicati; al contempo, è innegabile che le persone vanno dove sanno di trovare delle risposte ai propri bisogni e se l'offerta continuerà a mancare, la domanda continuerà a concentrarsi in grande numero nella città. Se, infatti, è vero che la presenza di Questura e Prefettura rendono ineliminabile il passaggio del RARU nel capoluogo, è altrettanto vero che la presenza di servizi e interventi altrove potrebbe orientare le persone anche verso il resto del territorio provinciale.

¹ Con attività e servizi specificamente dedicati a RARU si intendono azioni costruite appositamente con questa finalità e che presentano una certa continuità. Sono esclusi gli interventi dei servizi misti che riguardano RARU di cui si è dato conto in precedenza.

Graf. 5 - “Perché non sono stati attivati servizi o progetti dedicati?” (multi-risposta, N.)



5.3.4 - Opportunità/interesse ad estendere le attività dei servizi dei Comuni ai RARU

- E' stato chiesto ai referenti dei servizi alla persona se fossero a conoscenza di servizi dedicati sul territorio provinciale.

In 7 hanno risposto affermativamente, indicando il Servizio politiche per l'accoglienza della Regione ER, la Questura, i Comuni della Pianura ovest, il Progetto regionale "Terra d'Asilo", un campo profughi in territorio bolognese.

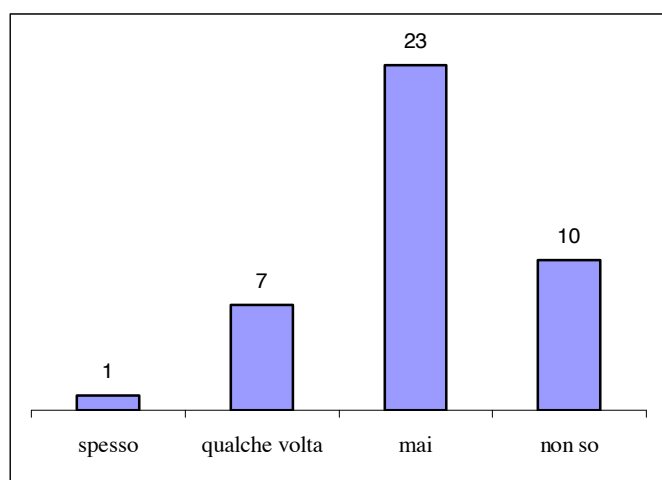
Assai significativo è il fatto che i servizi ed i progetti dedicati della Comune di Bologna siano stati esplicitamente indicati soltanto dal referente di Imola.

Dunque, così come è poco conosciuto il tema, altrettanto lo è il sistema di servizi dedicati esistenti.

- La ridotta conoscenza del tema e dell'offerta di servizi sul territorio provinciale si riflette anche sulla centralità della questione all'interno della programmazione politica dei Comuni.

Solo nel Comune di Bologna il tema è frequentemente oggetto di dibattito. Secondo quanto emerge dalle risposte dei questionari, 23 Comuni non hanno mai trattato il tema in quanto non si è mai reso necessario di fronte all'assenza, o quasi, del fenomeno sul territorio.

Graf. 6 - “In questo Comune, la questione dei RARU è mai stata un tema di dibattito e/o analisi?” (N.)



Il grafico esclude i valori mancanti, pari a 8 casi.

- Nell'ipotesi che le persone incaricate della compilazione del questionario (ovvero i responsabili dei servizi alla persona o altri operatori da loro individuati) fossero tra i soggetti più competenti ed in grado di rilevare i cambiamenti nella popolazione del territorio, raccoglierne i bisogni e le richieste e captare le problematiche emergenti, è stato chiesto loro se mai si siano fatte portavoce del tema, nei confronti dell'Amministrazione comunale, per un suo inserimento all'interno della programmazione dei servizi.

Solo 2 questionari riportano risposte positive: Crevalcore e Bologna.

Ad opinione degli intervistati, la trattazione del tema potrebbe essere favorita, in primo luogo, dalla costruzione di una rete di soggetti impegnati sulla questione dei RARU, dalla disponibilità di fondi e di strutture per l'accoglienza abitativa. Meno rilevante è valutata la sensibilizzazione di amministratori, operatori e cittadinanza. Significative le risposte con cui è stata specificata l'opzione di risposta "altro": in tutti e 7 i casi, gli intervistati hanno ribadito come soltanto di fronte alla 'concretizzazione' del problema (e cioè con la presenza di RARU) il tema entrerebbe a fare parte dell'ordine del giorno degli Enti locali.

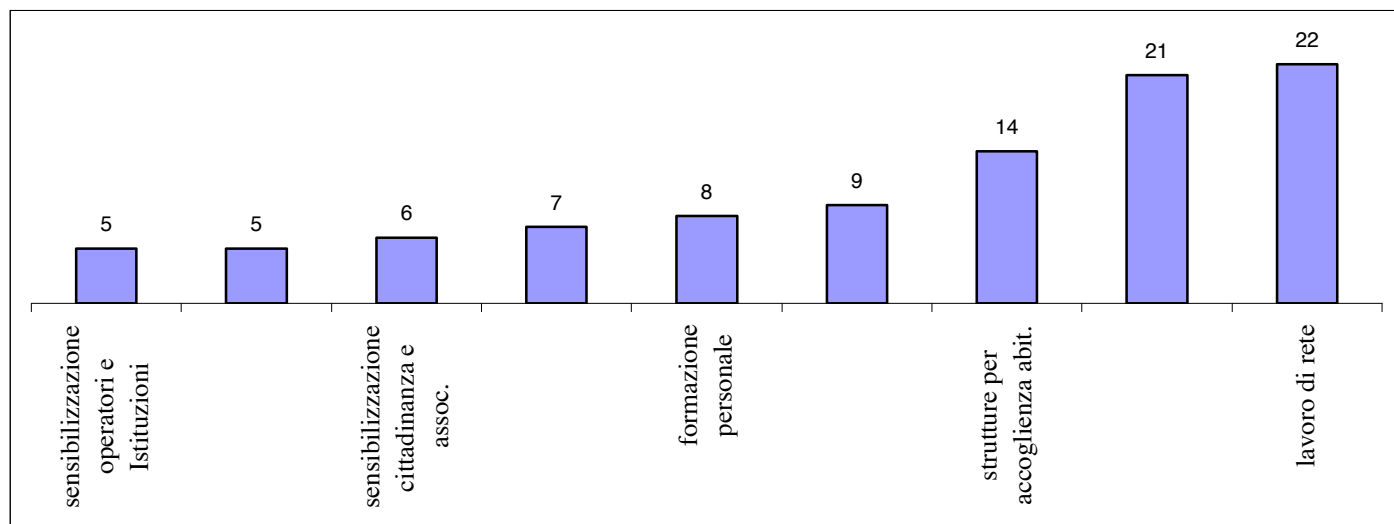
- Quanto alle risorse che potrebbero essere messe in campo, solo 11 Comuni hanno fornito una risposta.

Le risorse indicate possono essere così riassunte:

- risorse umane;
- servizi alla persona consolidati;
- integrazione con altri Comuni del Distretto;
- progetto "Comunicazione e integrazione" della Commissione Pari Opportunità Mosaico Zona Bazzanese;
- risorse economiche;
- l'esperienza acquisita.

- E' stato, infine, chiesto se i Comuni della provincia abbiano mai partecipato, come singoli o all'interno di associazioni intercomunali, al "Bando per la presentazione delle domande di Contributo per il Fondo nazionale per le politiche e i servizi

**Graf. 7 - “Cosa potrebbe favorire l’interesse ad estendere le attività verso questo tema?”
(multi-risposta, N.)**



dell’Asilo”, al fine di entrare nella rete dei Comuni titolari di progetti territoriali facenti parte del Sistema nazionale di protezione dei richiedenti asilo e rifugiati.

Fatta eccezione per il noto caso di Bologna, nessun altro Comune ha mai progettato su questa linea di finanziamento.

Ancora una volta l’assenza di persone RARU sul territorio è indicata come la ragione principale. Da segnalare è anche la difficoltà da parte dei Comuni a venire a conoscenza dell’emissione del bando entro il tempo necessario per un’adeguata progettazione.

- Il bando suddetto, peraltro, richiede quale requisito per la partecipazione la disponibilità di strutture per l’accoglienza. Per questo motivo una domanda del questionario era dedicata a rilevare la disponibilità di strutture che è stata indicata da 8 intervistati.

Attraverso alcune telefonate si è cercato di chiarire le risposte

raccolte, verificando che, in buona parte, si tratta di strutture gestite da soggetti diversi dall’Ente locale (associazioni, cooperative sociali), segnalate in quanto note all’intervistato.

Indicativo è il commento della coordinatrice dei servizi informativi per stranieri del Consorzio servizi sociali di Imola in merito alle strutture di accoglienza gestite dallo stesso Consorzio. Per poter accedere al Centro di prima accoglienza per stranieri – riferisce questa operatrice – occorre essere in possesso di un lavoro regolare, condizione di non semplice realizzazione per una persona richiedente asilo. Attualmente l’unico ospite con permesso di soggiorno per protezione umanitaria è stato inserito nella struttura con una delibera particolare. Secondo la referente del Consorzio, la questione da porsi è legata ad una scelta politica da farsi: assumere la precisa decisione di accogliere persone RARU oppure continuare a valutare ogni caso singolarmente.

6 - Altre risorse del territorio: il Terzo settore

In considerazione del ruolo centrale del Terzo settore nella promozione, nell’accoglienza e integrazione delle persone straniere immigrate, una parte della ricerca è stata dedicata alla raccolta d’informazioni sugli interventi, rivolti a RARU, di associazioni che si occupano d’immigrazione e alla verifica delle possibili risorse attivabili su questo campo.

Lo strumento di rilevazione utilizzato è stato lo stesso questionario inviato ai Comuni, riadattato e rivisto sulla base delle caratteristiche diverse dei destinatari. Le sezioni che compongono lo strumento sono le stesse.

Le associazioni ai quali il questionario è stato inviato sono stati individuati sulla base di una selezione dei diversi database in possesso dell’Osservatorio provinciale delle Immigrazioni. La lista comprende: sindacati, associazioni che si occupano d’immigrazione, associazioni di stranieri e – caso a se stante in termini status giuridico, che, dato il suo ruolo strategico, si è

comunque scelto di inserire nell’indagine a questo livello - il Progetto Salute Migranti e Indigenti del Dipartimento Integrazione Sociale e Sanitaria dell’Azienda USL di Bologna.

Anche in questo caso, come per i Comuni, il questionario è stato inviato via posta elettronica, accompagnato da una telefonata di conferma di ricezione e seguito da una telefonata e una e-mail di sollecito per la restituzione.

Sono stati contattati 81 soggetti¹. Nell’arco dei mesi dedicati a questa rilevazione (febbraio-aprile 2007), i questionari ricevuti compilati sono stati soltanto 15. Il modesto risultato è in parte attribuibile alle difficoltà legate al contatto dei referenti di alcune associazioni di volontariato (esempio: i recapiti sono spesso mutevoli), soprattutto nel caso delle associazioni di migranti. Inoltre, l’individuazione del referente al quale indirizzare il questionario non è sempre immediata. In un caso l’invito a collaborare alla ricerca ha ricevuto un esplicito rifiuto.

La Caritas Diocesana di Bologna non è stata inclusa in questo campione, visto che i suoi progetti ed interventi sono stati analizzati approfonditamente a parte (studio di caso).

Significativa è la risposta inviata via e-mail dall'associazione A.A.R.I. (Associazione Angolani Residenti in Italia) che, pur dichiarandosi interessata al lavoro, non è in grado di fornire alcuna significativa informazione sui RARU in quanto spesso le persone non sono disposte, per motivi di sicurezza personale, a dichiarare il proprio status all'associazione. Ciononostante, il pur esiguo materiale raccolto è di notevole interesse. I rispondenti sono in maggioranza soggetti che si sono occupati o si occupano, in vario modo, del tema, dimo-

strandone notevole esperienza e competenza in materia, utile nell'ottica di una verifica, seppure parziale, delle risorse disponibili sul territorio provinciale.

Queste le associazioni ed i servizi che hanno risposto: Paramana, Aprimondo-Centro Poggeschi, Arc-en-ciel, Ass. Culturale Iraniana, Alisei, Ass. El Ouali, Ass. Diversamente, Progetto Salute Migranti e Indigenti, Sokos, Trama di Terre, Ass. Bolognese Italo-Peruviana, l'Opera Padre Marella, Harambè, UIL di Bologna, ANOLF di Imola.

6.1 - La rilevanza dello status di RARU nella realizzazione di interventi o progetti

- La specificità dei RARU nella realizzazione di progetti e interventi è riconosciuta da quasi tutti i soggetti intervistati, fatta eccezione per un'associazione che si dichiara non in grado di rispondere.

La competenza e l'esperienza delle associazioni emerge fin dai commenti relativi a questa domanda, nella quale esse hanno messo in luce gli aspetti più rilevanti da tenere in considerazione nel lavoro con i RARU.

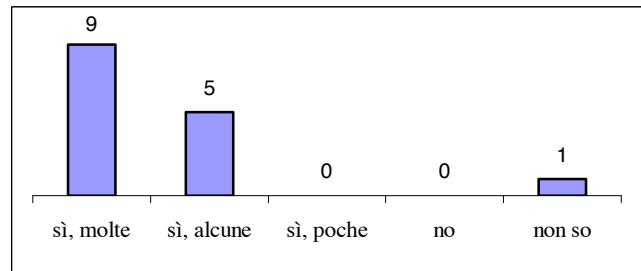
In buona parte i fattori evidenziati si sovrappongono a quelli segnalati dai Comuni, come le evidenti criticità legate allo status giuridico.

E' sottolineata l'importanza degli interventi per la seconda fase dell'accoglienza, fra cui, in particolare, la soluzione del problema alloggiativo, necessaria anche per la pianificazione dei ricongiungimenti familiari e l'erogazione di borse lavoro dedicate e finalizzate a creare reali competenze e prospettive di lavoro, come suggerito dall'intervistato dell'Ass. Arc-en-ciel.

Grande rilievo è dato agli aspetti legati ai traumi subiti e alla particolarità dell'esperienza migratoria che non consente alcun progetto. Come ha scritto l'associazione Diversamente: *"Occorre tenere conto delle particolari esperienze e dei vissuti legati alla situazione pre-migratoria e alle condizioni in cui è avvenuta l'emigrazione, perché ne influenzano gli esiti... l'impossibilità di preparare l'emigrazione, la frequente situazione di famiglie disperse in diverse regioni, le probabili situazioni traumatiche che caratterizzano l'esperienza RARU"*. Collegata a questi aspetti è la rilevanza attribuita alla capacità, necessità e possibilità di rielaborare il proprio vissuto, come evidenziato dalle associazioni Harambè e Trama di Terre, che ne richiamano la ricaduta sulla capacità di elaborare un nuovo progetto di vita. Harambè riferisce: *"Traumi e violenze subite che si esplicano in una certa difficoltà a rielaborare il proprio passato e conseguentemente a ri-progettare il proprio presente"*. E Trama di Terre rilancia: *"A nostro avviso un percorso specifico da attuare con i RARU è quello relativo alla corretta ricostruzione della propria storia, tra attese e bisogni, e soprattutto alla definizione di un corretto esame di realtà che tenga conto dei limiti imposti dal sistema legislativo"*.

L'intervistata dell'associazione Aprimondo-Centro Poggeschi fa riferimento ad alcune peculiarità del lavoro della propria organizzazione, ovvero la realizzazione di corsi d'italiano: *"Occorre fare attenzione particolare nella realizzazione dei servizi: ad esempio, nell'organizzazione di classi per l'apprendimento linguistico può emergere la necessità di evitare di inserire persone di etnie tra loro in conflitto nel proprio Paese"*.

Graf. 8 - "I RARU presentano delle specificità in merito ai servizi alla persona?" (N.)

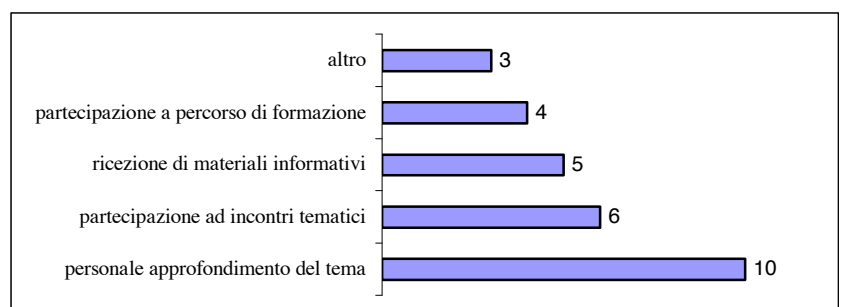


Di particolare interesse è quanto riportato sul questionario dall'Associazione Culturale Iraniana che, ribadendo la condizione di fuga del RARU, sottolinea il ruolo dei rifugiati in quanto testimoni e portavoce di quanto accade nei Paesi d'origine. Infatti, *"sono costretti a fuggire dal loro Paese, posti di fronte ad una questione di vita o di morte. Sono qui per denunciare un malessere nel loro Paese"*.

- Tutte le associazioni, eccetto una, ritengono necessari servizi dedicati, che intervengano sull'accoglienza abitativa, l'inserimento lavorativo, l'alfabetizzazione linguistica, l'assistenza medica, psicologica e legale, l'accompagnamento nella preparazione della domanda d'asilo, con particolare riguardo alla compilazione del dossier personale destinato alla Commissione territoriale, orientamento al territorio. Alcuni hanno inoltre precisato l'importanza di intervenire in rete con Enti locali e di qualificare le azioni attraverso appositi percorsi formativi rivolti agli operatori.

- La cura e la ricchezza di dettagli con cui gli intervistati hanno descritto le specificità dei RARU è il frutto di una buona conoscenza del tema, che è stato oggetto di approfondimenti in 12 casi su 15, soprattutto attraverso uno studio personale.

Graf. 9 - "In che modo ha approfondito il tema dei RARU?" (multi-risposta, N.)



6.2 - L'attivazione di progetti rivolti a RARU

- L'attivazione di progetti e azioni rivolte a persone RARU può essere sollecitata alle associazioni da altri soggetti, pubblici o del privato sociale che, per motivi diversi tra cui l'insufficienza di risorse o la carenza di conoscenza del tema, chiedono l'intervento delle associazioni su questo tipo di utenza o rimandino ad esse le persone alle quali non sono in grado di offrire risposta.

Così è stato nel caso di 7 delle organizzazioni rispondenti¹. A 5 di esse si sono rivolti i principali servizi dedicati del capoluogo (lo Sportello rifugiati del Comune di Bologna e la Caritas) nella ricerca di posti letto e/o accoglienza abitativa per i propri utenti. Aprimondo-Centro Poggeschi ha un rapporto consolidato con la Caritas per quanto riguarda l'invio di studenti da inserire all'interno dei corsi di italiano. L'Associazione culturale iraniana ha ricevuto segnalazioni da parte di alcune parrocchie. Diversamente ha ricevuto richiesta da Enti pubblici di interventi di formazione per operatori e sostegno psicologico per RARU.

Soltanto 2 sono le associazioni che, viceversa, hanno fatto richiesta ad altri soggetti per intervenire su persone RARU²: Sokos, che si è rivolto ad Amnesty international e alla Caritas, e Arc-en-ciel, che si è rivolto a Caritas e al Servizio Immigrazione del Comune di Bologna per il reperimento di alloggi di emergenza e ad agenzie di lavoro o titolari di aziende per la ricerca di lavoro e l'inserimento lavorativo.

Tra le ragioni per cui non vi è mai stato alcun ricorso ad altri attori del territorio, di rilievo quella riportata dall'associazione iraniana: "Non credo che daranno peso alle nostre parole". Si tratta di un preoccupante indice della sfiducia da parte un'organizzazione fondata su base nazionale alla quale appartengono numerosi RARU.

- Sono 2 le associazioni che hanno attivato interventi specificamente dedicati a RARU: l'associazione Trama di Terre di Imola e l'Associazione culturale iraniana.

Trama di Terre ha risposto ad una richiesta del Comune di Bologna per l'accoglienza negli appartamenti gestiti da loro a Imola di una donna con minore al seguito, accompagnandola nel percorso di autonomia con un corso di alfabetizzazione linguistica e un programma di formazione (in collaborazione con un ente di formazione), fornendo sostegno nella ricerca del

lavoro, assistenza sanitaria e psicologica. 3, invece, i destinatari di un intervento di accompagnamento nella presentazione della domanda d'asilo e di consulenza legale che ha richiesto il coinvolgimento di un avvocato. Fatta eccezione per l'inserimento abitativo del nucleo familiare, sostenuto economicamente dal Comune di Bologna, tutte le altre azioni sono state a carico dell'associazione. Tra le difficoltà riscontrate nella gestione degli interventi, la necessità di maggiori informazioni sulla condizione giuridica del RARU e la delega da parte delle istituzioni che hanno rimandato all'associazione le 2 utenti.

L'associazione iraniana è intervenuta nei confronti di alcuni connazionali, fornendo servizi di prima necessità, orientando alle risorse del territorio, inserendo le persone in corsi di italiano gratuiti (in particolare quelli gestiti da CGIL) e servizi per l'assistenza sanitaria. 7 persone sono state accompagnate nella richiesta dell'asilo, 5 persone hanno ottenuto consulenza legale a carico di Misericordia. L'intervistato segnala tra le maggiori criticità vissute nell'attivazione degli interventi la volontarietà dell'opera prestata e l'assenza di rete tra gli uffici competenti.

- Nonostante la completezza degli interventi attivati dalle due organizzazioni sopra-menionate, che toccano quasi tutti i principali aspetti dell'accoglienza, in entrambi i casi si tratta di percorsi di sostegno e accompagnamento messi in piedi in risposta ad un bisogno emerso (l'arrivo di RARU presso l'associazione) e non di progetti strutturati e continuativi. Questi ultimi, infatti, trovano realizzazione da parte di nessuna delle organizzazioni che hanno risposto al questionario.

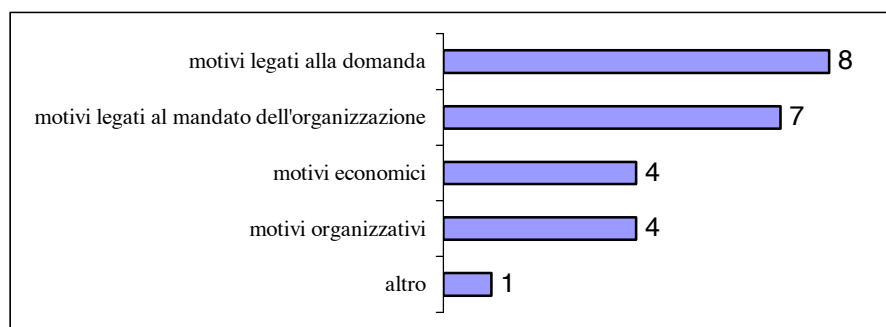
Le motivazioni che spiegano la mancata attivazione di progetti e interventi specificamente dedicati sono ricondotte, ancora una volta, alla ridotta domanda, che qualcuno mette anche in relazione alla reticenza di molte persone RARU a rivelare la propria condizione, per ragioni di sicurezza personale o per timori legati al proprio vissuto.

In 6 casi, le priorità del proprio mandato possono portare all'esclusione dei RARU tra i destinatari delle proprie azioni. Ad esempio, parte delle strutture di accoglienza gestite dall'Opera Padre Marella accolgono solo persone in possesso di regolare contratto di lavoro – condizione difficilmente riscontrabile in caso di richiedenti asilo all'inizio del loro per-

corso di autonomia. Sokos si occupa di assistenza sanitaria per stranieri temporaneamente presenti sul territorio: lo status di RARU sottrae questo tipo di utenti alla competenza dell'organizzazione. Ancora un esempio: l'associazione El Ouali si occupa nello specifico del popolo Saharawi dai quali, ad oggi, non è giunta alcuna richiesta di asilo.

- È stato chiesto alle associazioni se, nell'ultimo anno (2006), eventuali attività, progetti, servizi realizzati non specificamente rivolti a RARU avessero intercettato anche questo tipo di utenza.

Graf. 10 - "Perché non sono stati attivati servizi/interventi rivolti specificamente a RARU?" (multi-risposta, N.)



¹ Un intervistato si è dichiarato non in grado di rispondere; 7 le organizzazioni che non sono mai state contattate da altri soggetti sul tema.

² Alla domanda "La sua organizzazione ha mai fatto richiesta ad altri soggetti (ad esempio Enti Locali, altre associazioni, parrocchie...) di attivare interventi nei confronti dei RARU?", 2 intervistati hanno risposto "non so" e 11 hanno risposto "no".

Significative le 3 risposte “non so”, che richiamano la difficoltà a stimare correttamente la dimensione del fenomeno. Un RARU che accede ad un servizio o si rivolge ad una associazione non necessariamente palesa il proprio status; ai numeri, quindi, rischia di sfuggire anche questa quota di persone.

Le associazioni che, attraverso i progetti ed i servizi non specificamente dedicati, hanno intercettato nel corso del 2006 persone RARU sono 6. Oltre a Trama di Terre e all’Ass. Culturale Iraniana, anche l’associazione Paramana, che ha collaborato con altre organizzazioni in progetti tra i cui beneficiari vi erano anche RARU, Sokos, il cui servizio di assistenza sanitaria ha incontrato anche questo tipo di beneficiari, Opera Padre Marella e Arc-en-ciel, le cui strutture di accoglienza hanno accolto RARU.

Data la centralità del problema dell’ospitalità, è opportuno offrire alcuni dettagli rispetto agli ultimi due casi menzionati.

Nella struttura di via del Lavoro a Bologna dell’Opera Padre Marella sono state accolte per un breve periodo di tempo 2 persone RARU su segnalazione dei Servizi sociali del Comune di Bologna. La difficoltà principale segnalata riguarda il rispetto dei tempi di permanenza all’interno della struttura. L’intervento dell’Opera Padre Marella ha riguardato esclusivamente l’ospitalità: i casi sono stati completamente seguiti dal Comune.

L’Associazione Arc-en-ciel gestisce il Centro di seconda accoglienza di via Rivani a Bologna, che ha avviato dal dicembre 2001 un progetto finalizzato al ricongiungimento familiare di cittadini immigrati. I primi 2 anni ha visto ospitare non più di un paio di RARU al suo interno; dal 2004 il numero di RARU è arrivato quasi al 50% degli ospiti del centro (che accoglie fino a 18 persone, per un periodo massimo di circa un anno e 6 mesi). Alla semplice ospitalità all’interno del Centro, l’associazione ha affiancato un percorso di accompagnamento che ha toccato numerosi ambiti dell’esistenza degli ospiti RARU, in ognuno dei quali sono emerse le criticità specifiche legate a questa condizione e riportate puntualmente dal socio volontario intervistato:

- rispetto al lavoro, l’associazione, oltre a sostenerne la ricerca, ha svolto attività di mediazione con i datori delle borse lavoro per un rapido consolidamento del rapporto lavorativo. Il reddito medio di una borsa di lavoro infatti è del tutto insufficiente al mantenimento di persone adulte – il più delle volte con famiglie a carico rimaste in patria;
- attraverso la mediazione e la collaborazione

dell’associazione con gli assistenti sociali è stato possibile in più occasioni ottenere diverse forme di sostegno, a partire dai buoni pasto;

- è stata accolta, in alcuni casi, la richiesta di un supporto nell’avvio del lungo processo per il riconoscimento dei titoli di studio, richiesta che, come afferma l’intervistato, “nella ‘marea’ di cose da affrontare, finiva in ultimo piano, nel giro di breve”;
- come da preciso mandato di Arc-en-ciel, le persone RARU accolte hanno ottenuto sostegno nel reperimento di un alloggio autonomo;
- è stata inoltre offerta loro la possibilità di avere consulenze legali o di lavoro: “Essendo persone ‘di cultura’, riconoscendo i propri diritti e animati da spirito di giustizia, spesso hanno portato avanti cause con sindacati - ad esempio - per far valere diritti sul luogo di lavoro. Altre volte hanno avuto bisogno di consulenze per avviare attività lavorative a livello imprenditoriale”;
- è stata, infine, accolta, attraverso colloqui individuali con gli operatori, la “necessità di esternare e raccontare le loro storie e trovare soluzioni incoraggianti per portare avanti i loro progetti di vita”.

Di grande interesse è quanto indicato come difficoltà dal referente di Arc-en-ciel, che rivela la complessità dell’inclusione di RARU tra i beneficiari di azioni rivolte genericamente ad immigrati senza averne compiutamente considerate a monte le specificità. Il requisito d’accesso al Centro di via Rivani, ad esempio, è il possesso di un regolare contratto di lavoro a tempo pieno, condizione raramente raggiungibile per un richiedente asilo.

Come spiega l’intervistato, “la richiesta era di considerarli cittadini immigrati come gli altri. Le differenze oggettive comunque erano evidenti – basti pensare al reddito richiesto come requisito per l’accesso al Centro. Non avendo un mandato ufficiale e un progetto specifico da seguire, si è cercato di usare grandi dosi di ‘buon senso’”.

I RARU sono stati accolti, così, con borse lavoro da 500 euro mensili, che solo in pochissimi casi hanno costituito la premessa ad un contratto di lavoro. Date queste condizioni, il Centro ha prolungato il periodo di permanenza massimo (generalmente di un anno) fino a raddoppiarlo, così da concedere un tempo più idoneo all’acquisizione dell’autonomia.

6.3 - Opportunità ed interesse ad estendere le attività dei servizi delle associazioni alle persone RARU

- Delle 15 associazioni intervistate, 10 hanno affrontato il tema dei RARU come oggetto di dibattito e analisi.

- Il lavoro di rete con altri soggetti del territorio e la disponibilità di risorse economiche sono gli elementi che potrebbero favorire un rafforzamento delle azioni rivolte a RARU e la progettazione in questo ambito.

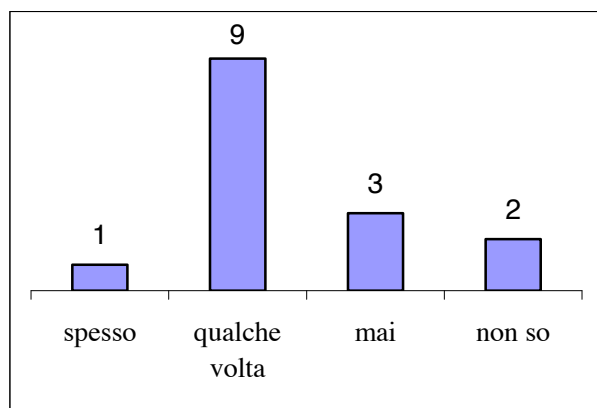
- Queste, infine, le risorse attivabili a disposizione delle associazioni:

- professionalità ed esperienza che possono essere trasmessa ad altre organizzazioni attraverso specifici percorsi formativi;
- collaborazioni già esistenti con servizi e altre associazioni;

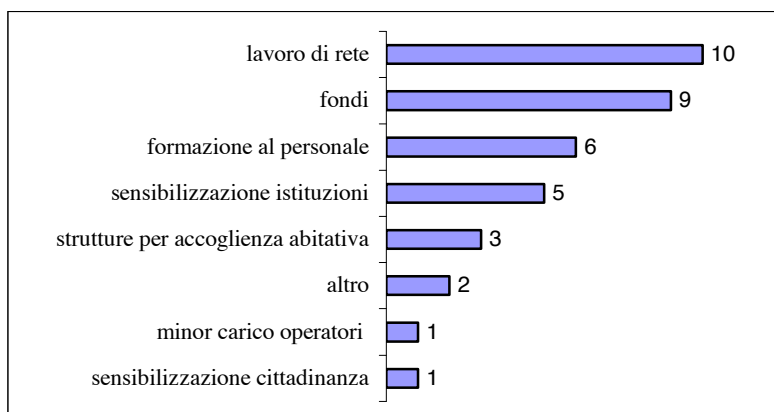
- l’esperienza personale della condizione di rifugiato, nel caso dell’Associazione culturale iraniana.

Inoltre, Alisei indica i progetti di autocostruzione largamente sperimentati al proprio interno; Sokos la disponibilità di medici volontari; Aprimondo-Centro Poggeschi lo studio del modello del Centro Astalli di Roma, sede italiana del Jesuit Refugee Service (JRS) – il servizio dei Padri gesuiti per i rifugiati presente in circa 50 Paesi nel mondo. Il modello del Centro è quello di offrire un intervento integrato dei servizi: mensa, alloggio d’emergenza, centro di ascolto, ambulatorio, scuola di italiano, doposcuola per i minori, attività culturali e ricreative e ricerca dell’alloggio.

Graf. 11 - “All’interno della sua Organizzazione, la questione dei RARU è mai stata un tema di dibattito e/o analisi?” (N.)



Graf. 12 - “Cosa potrebbe favorire l’interesse ad estendere le attività verso questo tema?” (multi-risposta, N.)



Parte quarta - I protagonisti

7 - Il punto di vista dei RARU

Ad integrazione dell’analisi presentata in precedenza, sono state intervistate 6 persone RARU¹ al fine di conoscere la loro visione dei servizi e dei progetti che li hanno accolti, il percorso da loro seguito nell’accedere ad essi, le difficoltà incontrate, i percorsi di miglioramento suggeriti.

Attraverso la sintetica ricostruzione dei percorsi seguiti dalle persone RARU dal loro arrivo nel bolognese, le interviste hanno confermato le criticità principali del sistema di servizi ed interventi esistenti sul territorio, evidenziando alcuni ambiti sui quali è opportuno riflettere.

Le tematiche che emergono, e che rappresentano alcune delle principali tappe dell’iter sul territorio, possono essere così sintetizzati:

- l’accesso alle informazioni iniziali, necessarie per ottenere una prima accoglienza e per garantire la tutela dei diritti, non è affatto scontato. È spesso affidato ad eventi od incontri fortuiti, a passaggi di informazioni del tutto informali, che non assicurano necessariamente la diffusione di indicazioni corrette sull’iter possibile da seguire e di notizie esaustive circa le opportunità offerte dal territorio e, soprattutto, che contribuiscono a tardare l’ingresso nei canali di accoglienza esistenti;
- è utile ribadire una volta ancora la centralità del problema dell’ospitalità. Le soluzioni proposte a coloro che devono ancora entrare nel sistema di protezione nazionale o a coloro che restano fuori da esso sono frammentarie, discontinue e talvolta inadeguate. Si passa da strutture che offrono ricovero per poche notti, a luoghi in cui la permanenza può protrarsi per alcune settimane, a posti in cui il soggiorno è ammesso per periodi più lunghi. Ogni

passaggio apre una speranza in più, ma nessuno può risolvere il bisogno di uno spazio realmente ‘domestico’, in cui ritrovarsi, in cui smettere di sentirsi estraneo, in cui cominciare a vivere la propria vita;

- di nuovo è ribadito con forza il limite del numero di ingressi nello SPRAR. Sono gli stessi RARU a sottolineare la necessità di un potenziamento dei progetti territoriali;
- la formazione rappresenta uno degli strumenti più essenziali nel percorso di autonomia del RARU. Occorre però che sia collocata all’interno di un progetto di vita che tenga conto dei bisogni e dei desideri delle persone, delle attitudini personali e delle aspirazioni future. Occorre, inoltre, che sia accompagnata dalle misure minime di supporto, necessarie a consentire la partecipazione ai corsi da parte di persone che non lavorano e non sempre dispongono di alloggi adeguati;
- le borse lavoro sono un passo ulteriore per l’avvicinamento verso il mondo del lavoro italiano. Consentono di conoscere il mercato del lavoro, di farsi conoscere dalle aziende, di percepire un compenso, per quanto minimo. L’attesa è, però, che il sacrificio che la partecipazione ai corsi comporta sia ricompensata con un reale accesso al lavoro, cosa che avviene di rado.

Questi aspetti, che amministratori e operatori presentano in chiave di bilanci, disfunzioni nei servizi, intoppi burocratici, se riletti con gli occhi delle persone che li vivono, compaiono nella piena drammaticità delle ricadute che hanno sulla vita quotidiana.

¹ Le persone sono state contattate grazie alla mediazione degli operatori dei servizi dedicati a RARU bolognesi. In un caso, la mediatrice del Servizio di sportello rifugiati ha fatto da interprete per l’intervista. Le interviste sono state realizzate nei mesi di febbraio e marzo 2007.

Gli intervistati:

- 1) L. è un giovane di 27 anni e arriva dal Camerun. Ha un permesso di soggiorno come richiedente asilo; da 5 mesi attende la convocazione da parte della Commissione territoriale. Alla domanda *“Perché hai scelto proprio l'Italia?”* ha risposto: *“Non c'è un motivo perché ho deciso di venire in Italia. Posso rispondere "Perché no"?”*
- 2) M., 28 anni, viene dal Bangladesh. La prima città che ha conosciuto è stata Udine. Lì, racconta, non ha ricevuto nessuna assistenza, nessuno riusciva a capire la sua richiesta. Gli hanno preso le impronte digitali e gli hanno dato il foglio di via. E' giunto a Bologna perché aveva sentito che qui c'è una comunità bangladesese. Qui è stato rinchiuso in un CPT, da dove ha avanzato la domanda d'asilo.
- 3) S. è iraniano. È arrivato in Italia nel 2005, a Milano. La sua meta era il Canada: aveva pagato 20.000 euro per andare laggiù ma lo hanno lasciato qui. Gli hanno preso le impronte digitali e l'Italia è diventata il suo destino. Qui ha ottenuto lo status di rifugiato.
- 4) D. è un richiedente asilo e arriva da Kinshasa. Racconta di avere scelto l'Italia per trovare asilo perché sua madre ha lavorato trent'anni con gli italiani in Congo: *“A me piace l'idea di conoscere gli italiani, vedere come vivono e apprendere una cultura diversa dalla mia”*.
- 5) G. è sbarcato a Lampedusa. A Crotone ha ottenuto lo status di rifugiato e poi è venuto a Bologna. Vive per la strada e ancora non parla italiano.
- 6) E. è originaria dell'Azerbaijan e, attualmente, è titolare di protezione umanitaria, ma sta facendo ricorso per avere il permesso di soggiorno come rifugiata. E' in Italia con la figlioletta di tre anni. Per lei è andata in cerca di protezione. Ricorda di avere capito che andare via era l'unica cosa da fare quando, un giorno, sul treno sul quale viaggiava con la bimba in grembo, due kamikaze si fecero esplodere.

7.1 - “Scusi, signore?”. Orientarsi nel vuoto

Arrivare a Bologna è, per molti RARU, arrivare nel nulla. Il reperimento delle prime essenziali informazioni per ottenere l'assistenza necessaria è spesso casuale. La strada, per chi giunge a Bologna da solo e non ha una rete di amici, parenti o

conoscenti a cui appoggiarsi, è lo scenario dell'inizio. Là si trova la panchina su cui dormire, là si possono trovare, con un po' di fortuna, anche le informazioni giuste per uscire dallo stallo iniziale. Così è stato per D., congolese di 35 anni:

“La prima informazione l'ho chiesta alla stazione dei treni di Bologna, ad un senegalese che parlava francese, gli ho fatto una domanda "Scusi, signore, dove posso trovare un'associazione culturale che aiuta persone migranti?" e lui mi ha risposto che dovevo andare in via Rialto. Ho chiesto altre informazioni perché all'inizio non sapevo niente di questa città e alla fine sono arrivato alla Caritas.” (D., Congo, 35 anni)

Così anche per G., che abbiamo incontrato presso lo Sportello rifugiati del Comune di Bologna dove aveva accompagnato una connazionale, incontrata per strada.

“Sono venuto a conoscenza di questo posto parlando con la gente in strada. Oggi sono qui per lei che è appena arrivata. Lei è una donna e non può dormire in strada come me, non va bene per lei.” (G., Eritrea, 27 anni)

7.2 - “All'inizio le case sono tutte uguali”. Dalla stazione all'accoglienza

Trovare presto un letto per sostituire la strada è naturalmente il bisogno più urgente. Le risposte non sono immediate ed i percorsi sono lunghi ed articolati e talvolta scoraggianti.

“Poi sono venuto qui. Sto aspettando da due mesi che mi trovino un lavoro e un posto migliore dove dormire. Tutte le volte che vengo qui mi viene voglia di non tornarci più.” (G., Eritrea, 27 anni)

“Alla Caritas mi hanno risposto che non avevano posto per quel giorno e di tornare il giorno dopo. Per quella notte dovevo tornare alla stazione dei treni. Il giorno dopo sono andato diretto in Comune. Allo Sportello per stranieri migranti mi hanno detto di aspettare perché dovevano aiutare a trovare da dormire gente che era arrivata prima di me.” (D., Congo, 35 anni)

Le soluzioni proposte dagli sportelli dedicati non sono sempre soddisfacenti, soprattutto quando le persone vengono rimandate ai servizi di accoglienza temporanea. Non è affatto facile per le persone RARU trovare un'accoglienza idonea alla propria condizione all'interno di strutture generalmente destinate all'accoglienza di chiunque ne abbia bisogno, come nel caso dei dormitori e dei ricoveri notturni gestiti dal Comune e da Caritas.

"Il primo posto dove sono andato è stato il Comune, ma mi hanno detto che la prima notte non avevano posto per dormire. Dopo mi hanno detto di un posto per dormire all'"Emergenza freddo" - tutte le persone sono là. Io avevo lasciato la mia casa, la mia famiglia, tutto, non potevo andare a dormire con i drogati, in mezzo alla puzza, allo sporco. "Emergenza freddo" mi ha dato un posto dove dormire per otto notti. Alle sette della mattina dovevi uscire fuori e stare tutta la giornata fuori. Non sapevi la lingua, non conoscevi nessun posto, non puoi mangiare niente, bisognava aspettare fino alle sei e mezzo, poi andavi in Santa Caterina, un posto per 'poverini', dove puoi mangiare qualcosa, un pasto caldo, grazie a loro." (S., Iran, 37 anni)

L'inserimento all'interno delle strutture del progetto territoriale SPRAR rappresenta il primo reale miglioramento della situazione alloggiativa del richiedente asilo, ma non interrompe sempre il peregrinare da un luogo ad un altro, oltre a non superare la provvisorietà della condizione abitativa.

S., inserito nel progetto SPRAR bolognese, aveva ottenuto una borsa lavoro in una ditta molto lontana dalla struttura in cui era accolto. Con l'aiuto di Caritas è però riuscito ad ottenere una sistemazione più comoda.

"Prima dormivo in una casa, non so dove, all'inizio tutte le case sono uguali, poi alla Caritas. Dopo la Caritas il Comune. Mi hanno mandato da Padre Anselmo [casa di accoglienza Matteo XXV] per due mesi. Adesso sono in un progetto del Comune, una casa con sette donne. Le altre sono senza bambini. Posso stare lì sette mesi, fino ad agosto. Poi andrò in una casa del comune a Zola Predosa." (E., Azerbaijan, 36 anni)

Le parole di E. sono significative di come, per un RARU, lo spazio domestico possa essere esigenza tanto sentita quanto a lungo lontana dall'essere soddisfatta. I traumi, le vicende dolorose vissute, la fuga dal proprio Paese possono essere più facilmente superate dentro un luogo in cui recuperare una propria identità, ripartire, riconoscersi. E. è una giovane donna proveniente da una piccola città dell'Azerbaijan. Ha lasciato il Paese quando era incinta. Non voleva che sua figlia nascesse nell'orrore del conflitto e della paura. A Bologna è stata accolta prima dalla Caritas, poi dai Servizi sociali del Comune. E' stata ospitata in varie strutture, tante da non distinguerle neanche più nella memoria – "All'inizio tutte le case sono uguali", racconta. Sono solo luoghi di passaggio, zone di transito, in cui costruire il futuro per sé e per la propria bambina non è ancora possibile.

"Sono stato nel dormitorio di via Sabatucci solo per tre giorni... brutto posto, un dormitorio per tanta gente, c'era da diventare pazzi. C'è chi fuma sigarette e chi fuma hashish. Poi ho preferito dormire alla stazione dei treni, la qualità è migliore." (G., Eritrea, 27 anni)

Alle condizioni insostenibili, si aggiunge il disagio legato alle regole di accesso di questi luoghi, che generalmente prevedono il rispetto di un orario rigido di ingresso e di uscita dalla struttura. Se la notte c'è un riparo, il giorno è di nuovo un vagare nel buio.

S. ricorda lo smarrimento di quei giorni, quando la mattina doveva lasciare il dormitorio e si trovava nuovamente per la strada, senza cibo, senza conoscere la lingua e il territorio.

"All'inizio all'ANCI [poi SPRAR] mi avevano messo a disposizione un letto [...]. Ci sono stato 4 mesi, il problema era che era troppo lontano, io in quel periodo lavoravo lontano da lì e finivo di lavorare tardi alla sera, non c'erano servizi pubblici per riportarmi indietro ed ero costretto a fare il tratto di strada a piedi, ci impiegavo circa 40 minuti tutte le sere. Mi ha aiutato la Caritas e mi ha trovato un posto in Casa Amani che divido con altri tre RARU. Sono lì da tre mesi." (S., Iran, 37 anni).

7.3 - Verso l'autonomia

Tra gli intervistati, due sono stati accolti all'interno del progetto territoriale SPRAR ed uno è stato preso in carico dalla Caritas che ha fornito una sistemazione abitativa e ha orientato alle risorse del territorio.

E' interessante porre a confronto i due percorsi: da una parte quello di chi entra all'interno dei progetti del Sistema di protezione nazionale, e dall'altra quello di chi, fuori dall'accoglienza ufficiale, si affida alle risposte del Terzo settore.

L'elemento centrale di entrambi i percorsi verso l'autonomia è rappresentato dalla formazione, sia attraverso corsi che attra-

verso l'esperienza di lavoro in azienda.

L. e S. sono beneficiari del progetto SPRAR bolognese. Ai loro occhi è chiara l'opportunità data a coloro che riescono ad entrare nella rete dell'accoglienza nazionale; ed ancora più evidenti sono i limiti della sua capacità di accoglienza, che costituiscono un vero e proprio imbuto generatore di disparità tra chi è 'dentro' e chi è 'fuori'.

Il Terzo settore, invece, compatibilmente alle risorse disponibili, tenta di offrire risposte, per quanto parziali e inadeguate, a chiunque ne faccia richiesta.

“Penso che sia molto personale [entrare nel progetto SPRAR], io sono stato fortunato. Io parlo per la mia persona ed è andata bene, ma non posso dire che è tutto a posto, non è la verità. Io penso che possa migliorare. Chi non è nel progetto non ha niente. Io credo che quando siamo qua e richiediamo asilo siamo tutti uguali, ma alcuni sono fuori, allora non è giusto.” (L., Camerun, 27 anni)

“Comune e Caritas sono diversi, tutti e due lavorano con rifugiati, ma hanno diversi servizi. Caritas a mio parere aiuta di più, non fa differenza chi sei, di dove sei, che religione hai, non è solo per rifugiati, aiutano tutte le persone. Con SPRAR solo poche persone entrano nel progetto, non di più.” (S., Iran, 37 anni)

Ad entrambi i beneficiari del progetto territoriale SPRAR è stato offerto un percorso di alfabetizzazione linguistica, di formazione e di inserimento lavorativo attraverso borsa lavoro, alla quale tuttavia non è seguito alcun consolidamento del rapporto di lavoro.

L. evidenzia alcune criticità dell'iter seguito. In particolare segnala la necessità di una maggiore coerenza nell'articolare le tappe del percorso (dalla lingua all'esperienza in azienda) e la difficoltà a seguire percorsi formativi congruenti con le proprie attitudini e aspirazioni.

“Ho fatto prima una borsa lavoro, poi me l'hanno fatta interrompere per fare un corso di formazione, poi ho iniziato ancora una borsa di lavoro. La prima borsa di lavoro era in una ditta piccolina, a conduzione familiare, a Villanova di Castenaso. Stavo alla macchina. La seconda è come facchino, è durata tre mesi, part-time, 365 euro. Prima avevo fatto il corso di formazione per facchino. Quando entri in un progetto, ti chiedono cosa ti piacerebbe fare e spesso quello che hai scelto non è quello che ti fanno fare. “Non c'è quella formazione, prendi quello che c'è”, dicono [...]. La prima cosa di cui hai bisogno quando arrivi qua è di imparare la lingua. Teoricamente fai così: lingua, formazione, borsa di lavoro. Invece succede che fai, come me, borsa di lavoro, lingua, formazione, poi di nuovo un'altra borsa di lavoro. Il problema è che, mentre lavori, ti fanno interrompere per fare formazione.” (L., Camerun, 27 anni)

L'esperienza all'interno dell'azienda attraverso la borsa lavoro è comunque valutata come una importante opportunità per conoscere meglio il mercato del lavoro italiano e per aprirsi nuove strade, anche quando ci si scontra con condizioni di lavoro dure e non corrisposte da compensi adeguati.

“Ho fatto due corsi, sempre grazie alla Caritas. Il primo corso per meccanico, all'ENAIP, dove si imparano tante cose. Sono molto contento di questa cosa. Il primo corso sono 280 ore, pagano ma ancora non mi hanno pagato. Sto finendo la parte pratica, sono bravo. Il secondo corso è per addetto al magazzino, presso il CEFAL. Non mi parlano di assunzione, aspetto gli ultimi giorni perchè mi dicano: “D. lavora con noi”. Sono gentili, bravi. Io lavoro tanto, anche di più di otto ore. Io nel mio Paese non facevo queste cose, sono cose nuove, migliori, meravigliose, grazie alla Caritas. Nel mio Paese io facevo camionista, elettricista e vendevo diamanti. La Caritas mi ha dato soldi per fare la spesa e biglietti dell'autobus.” (D., Congo, 35 anni)

“Grazie all'ANCI [poi SPRAR] ho fatto una borsa di lavoro nella cucina dell'Hotel [...], come cuoco, ho lavorato quaranta giorni, 11 ore al giorno, mi hanno dato 300 euro. Inizialmente dovevano essere 500/600 euro, ma io non ho voluto ‘segnalare’, perché aver lavorato lì mi procura delle buone referenze, ho conosciuto tanta gente, è utile per me.” (S., Iran, 37 anni)

D. è stato orientato alla formazione dal Centro Ascolto Immigrati della Caritas di Bologna. A sostegno del percorso, Caritas è riuscita ad offrire a D. l'ospitalità, sussidi mensili per la spesa alimentare, l'abbonamento dell'autobus.

7.4 - Prospettive future

Per persone che abbandonano in fuga il proprio Paese, lasciando situazioni di conflitti e violazione dei diritti umani e giungendo in un Paese sconosciuto e senza un preciso progetto migratorio, immaginare un futuro non è cosa semplice.

In larga parte lo sguardo verso il futuro delle persone intervistate dipende dai percorsi di accoglienza che ricevono all'arrivo.

D. ha ricevuto dalla Caritas accompagnamento nella costruzione di un progetto di vita e ospitalità, e nel suo futuro vede tante prospettive. D. forse non è ancora in grado di delineare un progetto chiaro ma ciò che si aspetta di fronte a sé sono soprattutto opportunità.

“Sono tranquillo. Vorrei apprendere ancora tante cose, tante scoperte. Mi piacerebbe fare altri studi, altri corsi. Mi piacerebbe andare a lavorare sulle navi della Marina, mi piace andare sulla nave. Mi piacerebbe chiamare mio figlio qui a studiare, perchè in Africa c'è tanta teoria, ma non c'è pratica. Mi piacerebbe anche tornare nel mio Paese per fare io dei corsi di formazione ai ragazzi africani, aprire un'impresa, far imparare la gente. Qua posso preparare il mio futuro, costruire la mia vita, è una bella strada. Sto vedendo che il mio futuro può cambiare, star meglio, da qui a dieci mesi la mia vita può cambiare.” (D., Congo, 35 anni)

I due beneficiari dello SPRAR intervistati pongono in evidenza alcuni aspetti problematici dei progetti territoriali legati, in particolare, alla durata dell'accoglienza (fissata a 6 mesi rinnovabili).

L., in uscita dal progetto territoriale SPRAR, vede soltanto incognite. La sua risposta è segno evidente dell'insufficienza del periodo pre-stabilito per l'accompagnamento di una persona verso il disegno di un progetto di vita autonomo.

"D. Come ti immagini il futuro?"

R. E' una domanda che non posso rispondere, non si sa cosa ti aspetti domani dalla vita. Sicuramente non posso mettermi a piangere." (L., Camerun, 27 anni)

Chi, invece, resta privo di qualunque sostegno, non intravede vie d'uscita.

G. è in Italia da cinque mesi. Da quando è a Bologna dorme in stazione. Ha cercato un'occupazione, ma si è scontrato con l'ignoranza dei datori di lavoro sulla normativa: più di una volta gli è stato risposto che con il suo permesso di rifugiato non può essere assunto. Il tormento e le sofferenze vissute lo fanno seriamente dubitare dell'Italia come Paese d'asilo:

"Non posso andare da nessuna parte, mi hanno preso le impronte digitali qui. Sono molto demoralizzato di andare avanti con la mia vita." (G., Eritrea, 27 anni)

S. illustra lucidamente alcuni dei problemi che un RARU, in uscita dallo SPRAR, si trova a dover affrontare: la casa, la patente, il lavoro. Fuori dal progetto, dopo, resta ancora molto da fare.

"Il problema più grande di Bologna è per la casa, per affittare hanno bisogno di due buste paga, non è facile con persone straniere che non conosci. Per i rifugiati, tanti sono dell'Africa, è difficile che trovino un posto di lavoro e che guadagni tutti questi soldi. Prendono casa tante persone insieme e dividono l'affitto [...]. E' utile la patente di guida, io nel mio Paese avevo la patente, ma qui per chi non riesce a scrivere e leggere bene in italiano i test sono ancora più difficili da superare. Dovrebbero fare degli esami orali. La macchina è importante per lavorare [...].

Mi piacerebbe poter svolgere il mio mestiere, che è quello di orafo, ma mi rendo conto che non è facile essere assunto in certi posti di lavoro se il titolare non ti conosce e non ha fiducia in te." (S., Iran, 37 anni)

Per concludere, ancora un caso, quello di M., che è da poco uscito dal CPT, dove è rimasto per due mesi. Ha fatto richiesta d'asilo durante la permanenza al Centro. Lo abbiamo incontrato pochi giorni dopo la sua uscita:

"R. Che cosa intendi fare adesso?"

D. Non lo so. Ho ricominciato oggi a pensare con più tranquillità al mio futuro." (M., Bangladesh, 28 anni)

Parte quinta - Conclusioni e appendici

8 - Conclusioni

Gli elementi ricavati dalle interviste, dai questionari, dagli approfondimenti e dal seminario permettono, a nostro avviso, di evidenziare alcuni problemi e immaginare alcune possibili soluzioni. Parte dei problemi sono già noti agli operatori e la ricerca, come spesso accade, ne ha solo definito con più chiarezza i contorni; altri elementi portano invece in luce aspetti meno

evidenti. Le soluzioni, infine, si presentano instabili, da costruire attraverso intenso dialogo e relazioni tra gli operatori, avendo però ancorato saldamente la rete da tessere a precisi impegni di policy, locali e nazionali.

Tentiamo di riportare in sintesi ciò che ci sembra costituisca elemento saliente di questo progetto di ricerca sociale¹.

⇒ I tempi

Le molte voci ascoltate concordano nell'affermare che i tempi burocratici e i tempi di vita dei richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria non coincidono.

Molte tappe nel percorso non sono allineate. Soprattutto due sono i punti problematici:

- il limbo nel quale si trovano queste persone nel tempo che intercorre tra la presentazione della domanda e l'inserimento nel programma nazionale SPRAR – vuoto che gli sforzi e le esigue risorse di quanto esiste a Bolo-

gna (associazioni, Servizio di sportello comunale...) tentano, per quanto possibile, di colmare in parte;

- la brevità della durata dei progetti territoriali, che non permette, nella quasi totalità dei casi, di accompagnare la persona in modo efficace verso l'autonomia e l'integrazione.

Un percorso elastico che permettesse di ritenere concluso l'accompagnamento in un arco di tempo variabile, e valutabile a discrezione degli operatori, sarebbe auspicabile.

¹ Molte delle affermazioni qui riportate trovano riscontro anche nei risultati della ricerca "Richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria in Emilia-Romagna. L'accoglienza oltre i progetti SPRAR", condotta nel 2007 nell'ambito del progetto "Emilia-Romagna Terra d'Asilo" (v. in particolar modo le pagg. 32 e seguenti).

⇒ I numeri

La ricerca ha confermato quanto già noto sia localmente che a livello nazionale circa la difficoltà di avere a disposizione cifre attendibili sulla presenza di persone RARU.

Essa ha mostrato con precisione che, pur tenendo conto delle difficoltà determinate dal sistema e dalla complessità dell'iter del riconoscimento dello status giuridico dei richiedenti asilo, esistono carenze ed imprecisioni nella iniziale raccolta dei dati, nella tenuta dei registri, nella circolazione, comparabilità e condivisione delle informazioni.

Si tratta di limiti che, a nostro avviso, sarebbero almeno parzialmente superabili con la predisposizione di una sorta di banca dati congiunta, alla quale tutti i soggetti titolati possano at-

tingere e all'aggiornamento della quale tutti i soggetti debbano concorrere².

Un sistema ben organizzato potrebbe meglio dimostrare l'importanza numerica delle persone RARU in esubero rispetto alle disponibilità del progetto SPRAR e dimostrare il carico pesante che gli Enti locali e le associazioni si trovano a fronteggiare, spesso in modo inadeguato.

Sebbene nel corso del lavoro sia stato raccolto anche qualche parere dissonante, siamo convinti che sapere (e potere dimostrare) di quale entità è la reale portata del fenomeno possa avere risvolti positivi per la programmazione che tutti invocano.

⇒ Bologna città ed il resto del territorio

La totalità dei servizi erogati nell'ambito del progetto SPRAR e la quasi totalità dell'accoglienza al di fuori del progetto SPRAR sono erogate nel territorio del Comune di Bologna, salvo episodiche eccezioni ed, ovviamente, tutto il comparto dell'accoglienza tra privati.

E' difficile risolvere il dilemma se questo stato di cose sia determinato da una carenza di domanda (ovvero la mancata presenza di persone RARU nella provincia) o, all'opposto, da una carenza di offerta di servizi che possano indirizzare ed attrarre fuori Bologna. Probabilmente le due dimensioni si rinforzano a vicenda.

E' d'altra parte evidente che, spesso, le persone non si rivolgono agli Enti locali e non richiedono il rispetto dei propri diritti o perché non sanno cosa e come fare, 'storditi' dal difficile procedere ed incepparsi della macchina burocratica, oppure perché sono convinti che non troveranno risposta nelle istituzioni.

Un migliore coordinamento nell'intero territorio provinciale ed una programmazione congiunta sono soluzioni possibili e con buona previsione di successo.

Riprendendo le parole degli intervistati, nel territorio provinciale, cioè al di fuori del perimetro del capoluogo, esistono risorse umane con esperienza consolidata (almeno nel trattare problemi dell'immigrazione), servizi sociali e servizi di base ben strutturati (e, di nuovo, capaci di rispondere anche alle necessità delle persone immigrate), coordinamenti distrettuali che possono fornire una cornice di programmazione più ampia e una rete di complementarietà e, se ben programmate, anche alcune risorse economiche. Infine, esiste tutta la professionalità ed esperienza di alcune note e meno note associazioni ed organizzazioni del privato sociale.

E' stato dunque riconosciuto che la provincia può fare molto nella fase dell'accoglienza, vale a dire superate le prime, urgenti, necessità, nel passaggio verso l'autonomia e l'integrazione: alloggio, inserimento lavorativo, assistenza alle famiglie sono aree d'intervento possibile e auspicabile sul territorio provinciale, come alcuni esempi bene dimostrano.

Per questo motivo, dicono i nostri intervistati del privato e del pubblico, sono necessari il lavoro di rete, innanzitutto, e fondi adeguati, a seguire.

⇒ Le risorse economiche

Bologna è l'unico Comune del territorio provinciale ad essere inserito nel programma SPRAR e, perciò, a ricevere fondi statali, ancorché insufficienti, per l'erogazione di servizi a favore di persone RARU.

Il limite di posti finanziati nel progetto nazionale SPRAR e lo scarso importo delle risorse governative dedicate non sembrano attualmente lasciare molto spazio all'inclusione nella rete nazionale di ulteriori Enti locali della provincia.

Promuovere presso i singoli Comuni la partecipazione al bando per l'inserimento nei progetti SPRAR non appare quindi come una strada immediatamente percorribile con risultati significativi.

Ciò rende necessaria la previsione di azioni dedicate alle persone RARU all'interno di altre programmazioni e su territori altri da quello del Comune di Bologna – azioni che potrebbero essere realizzate con il supporto e l'affiancamento di chi già opera nel settore e appoggiandosi a servizi non dedicati negli Enti locali e nelle associazioni del territorio provinciale. E' comunque da non trascurare la notizia che i prossimi bandi SPRAR potrebbero essere a durata triennale: ciò permetterebbe, sapendola sfruttare, una programmazione articolata nelle azioni e nel territorio che fin da ora va costruita.

Da questo punto di vista, i Piani di Zona sembrano il contesto più appropriato per questa programmazione.

⇒ L'informazione e la formazione

Le lacune nella conoscenza della specificità dell'utenza RARU e delle leggi e regolamenti alla quale è sottoposta, riscontrate in molti nostri intervistati, suggeriscono la necessità di un percorso continuo di informazione e aggiornamento, specialmente

indirizzato agli operatori dei servizi non dedicati affinché possano sintonizzare e qualificare le proprie prestazioni rispetto a questo segmento della propria utenza.

Nel progetto regionale "Emilia-Romagna Terra d'Asilo", come

² Esempi di realizzazioni in questa direzione sembrano esistere anche in Regione Emilia-Romagna, come ad esempio nella provincia di Forlì-Cesena.

Appendici

A) Ricoveri notturni e strutture di accoglienza a Bologna e provincia

Per chi non entra nello SPRAR, per chi ancora attende di essere accolto nel progetto territoriale o chi, uscitone, ancora necessita di un supporto, i ricoveri notturni e le strutture di accoglienza gestiti dai Comuni o dalle associazioni di volontariato – talvolta in convenzione con gli Enti locali – rappresentano una risposta fondamentale al bisogno di alloggio.

Si tratta generalmente di strutture che offrono accoglienza a chiunque ne abbia necessità, indipendentemente dallo status. Durante la ricerca, si è venuti a conoscenza di buona parte delle strutture che ospitano o hanno ospitato, generalmente su rin-

vio di servizi e associazioni, persone RARU.

Se ne presenta di seguito la lista, con la precisazione che si tratta di un elenco che certamente non esaurisce tutte le realtà presenti sul territorio e al quale occorre aggiungere, per completare la mappa dei luoghi in cui i RARU sul territorio fanno fronte all'emergenza, le abitazioni dei connazionali, gli edifici occupati, gli scantinati subaffittati, la strada e la stazione – tutti luoghi che occorre non dimenticare nella pianificazione di azioni per un'accoglienza dignitosa delle persone RARU.

La lista, inoltre, non ha carattere di ufficialità.

Strutture coordinate dal Servizio sociale adulti del Comune di Bologna

Tra le strutture gestite dal Servizio sociale adulti, alle quali si accede attraverso le liste dello Sportello unico del Servizio, vi sono:

- **Centro Beltrame** (Bologna). Offre 115 posti letto, due dei quali riservati e gestiti dal Poliambulatorio Biavati e due per le emergenze del pronto intervento sociale. Ai posti di primo livello (14 posti letto per soli uomini) si accede tramite la lista del Servizio sociale adulti. Ai posti di secondo livello si accede solo attraverso una segnalazione da parte dei Servizi sociali e sanitari del territorio (in tutto 83 posti letto per uomini e 28 per donne). Distribuisce pasti caldi agli ospiti del centro stesso
- **Struttura Madre Teresa di Calcutta** (Bologna). Offre 19 posti letto per sole donne. Vi si accede solo attraverso la lista dello Sportello unico del Servizio sociale adulti. E' aperto dalle 19 alle 9 del mattino. Al momento vengono inserite solo persone inviate da altri servizi (non invece persone che si presentano spontaneamente).

Associazione Matteo XXV

E' un'associazione cristiana di volontariato che ha sede a Bologna. La Casa Accoglienza Matteo XXV è composta da tre piani e un seminterrato. Accoglie fino a 40 persone tra uomini e donne sole e famiglie con bambini. Nell'arco dell'ultimo anno la struttura ha accolto circa una decina di persone RARU, rinviate in parte dal Comune di Bologna e, in parte, dalla Prefettura.

Opera Padre Marella

La struttura (a Bologna) offre 60 posti letto a chiunque sia senza dimora. E' aperta dalle 8 alle 17 e si accede tramite colloquio in sede. Ad oggi la struttura ha accolto un numero limitato di persone RARU su indicazione del Comune.

Casa Amani

E' un appartamento ad uso di Caritas (situato a Bologna), in cui vengono inserite persone che chiedono aiuto al Centro Ascolto Immigrati della Caritas. Al momento della ricerca accoglie 4 persone RARU.

Centro di seconda accoglienza Casa Rivani

La struttura (a Bologna) è gestita dall'Associazione Arc-en-ciel e accoglie fino a 18 persone, per un periodo massimo di circa un anno. Dal 2004 il numero di RARU ha raggiunto quasi la metà degli ospiti del centro.

Casa dell'Accoglienza dei Santi Pietro e Paolo

La struttura fa capo alla Parrocchia dei Santi Pietro e Paolo di Anzola Emilia. La struttura è composta da alcuni spazi comuni e da alcune camere indipendenti ciascuna dotata di due posti letto. La capienza massima è di 23 ospiti. In seguito ad un accordo con Caritas Diocesana, la struttura riserva due posti a persone RARU. Di fronte all'emergenza e compatibilmente con la disponibilità di posti, il numero di persone RARU accolte può essere maggiore.

Casa Ines (per donne) e Casa Paolo (per uomini)

Si tratta appartamenti gestiti dai volontari della Parrocchia del Cuore Immacolato di Maria di Borgo Panigale con cui il Comune stipulò una convenzione di due anni secondo la quale due posti della struttura erano riservati a RARU, al costo di 100 euro al mese. Da novembre della struttura resta solo la parte dedicata alle sole donne. La convenzione con il Comune non è più vigente.

B) Le realtà del privato sociale che hanno risposto all'indagine

Queste sono le associazioni ed i servizi che hanno risposto al questionario. Ne presentiamo brevemente le attività principali:

- **Associazione Paramana** (attività per il centro donne immigrate all'Istituto Merlani; indirizzo al lavoro; mediazione interculturale; tavolo contro la violenza per le donne)
- **Aprimondo-Centro Poggeschi** (scuola d'italiano per stranieri adulti; promozione di progetti in Paesi in via di sviluppo; incontri per la sensibilizzazione sui temi dell'accoglienza e conoscenza nei rapporti Nord – Sud del mondo)
- **Arc-en-ciel** (accompagnamento e inserimento nella vita sociale degli immigrati; gestione centri d'accoglienza; gestione di appartamenti in affitto)
- **Alisei** (seconda accoglienza degli immigrati; cooperazione internazionale, aiuto allo sviluppo)
- **El Ouali per la libertà del Sahara occidentale** (sensibilizzazione sulla causa Saharawi; sostegno economico e ospitalità ai bambini profughi)
- **Diversa/mente** (psicologia transculturale e convivenza interetnica, etnopsichiatria; accompagnamento nei percorsi migratori rivolto a cittadini migranti e operatori dei servizi)
- **Sokos** (assistenza sanitaria gratuita ad immigrati senza permesso di soggiorno, a persone senza fissa dimora e a chiunque viva in una condizione di esclusione sociale nel territorio di Bologna)
- **Trama di Terre** (interventi d'accoglienza e di inserimento sociale per immigrati, con particolare riferimento a donne e bambini)
- **Associazione Bolognese Italo-Peruviana - A.B.I.P.E.** (accoglienza e sostegno nelle pratiche burocratiche dei peruviani presenti in provincia; inserimento nel tessuto sociale. attività religiose, sportive, culturali, prevenzione sanitaria)
- **Associazione Harambè** (tutela dei diritti umani; sportello sociale su casa, consulenza burocratica, corsi di lingua, corsi di informatica, lavoro)
- **Opera Padre Marella** (gestione di strutture di accoglienza e comunità alloggio)
- **UIL di Bologna** (attività sindacali, assistenza e consulenza per cittadini migranti, sostegno nelle pratiche burocratiche)
- **ANOLF di Imola** (associazione di migranti promossa da CISL)
- **Associazione culturale iraniana** (attività culturali; accoglienza e sostegno di iraniani presenti sul territorio)

C) il progetto “Emilia-Romagna terra d'asilo – iniziative del protocollo regionale d'intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati per l'annualità 2006-2007”

di Alessandro Fiorini

Soggetti coinvolti (pubblici e privati):

- Comune di Bologna, Comune di Ferrara, Comune di Fidenza, Comune di Forlì, Comune di Langhirano, Comune di Modena, Comune di Piacenza, Comune di Ravenna – Consorzio Servizi Sociali di Ravenna, Comune di Sala Baganza, Comune di Tizzano, Comune di Castel Maggiore, Consorzio Servizi Sociali Imola, Provincia di Parma, Provincia di Bologna, Provincia di Ferrara, Provincia di Forlì-Cesena, Provincia di Piacenza, Provincia di Rimini, Provincia di Modena.
- CISL e ANOLF Emilia-Romagna, CIAC onlus (Centro Immigrazione Asilo e Cooperazione Internazionale) – Parma, ICS onlus (Consorzio Italiano di Solidarietà) – Roma, ARCI Emilia-Romagna, ARCI Bologna, ARCI Modena, ARCI Rimini, ARCI Parma, ASGI – Bologna, CGIL Emilia-Romagna, UIL Emilia-Romagna, Forum Terzo Settore – Emilia-Romagna.

Obiettivi:

Rafforzamento della rete regionale di Enti ed Associazioni che operano in tema di diritto di asilo, favorendo la connessione e il coordinamento sia tra chi già lavora sui temi dell'asilo, sia tra chi ha espresso e/o esprimerà la disponibilità e l'interesse a farlo.

Macro-azioni:

- Approfondimento delle azioni già in essere e diffusione delle iniziative sul territorio regionale rafforzando la Rete Regionale e favorendo il coinvolgimento delle realtà ora assenti;
- implementazione delle nuove attività relativamente a:
 - *monitoraggio* degli interventi erogati anche in modo informale da enti o soggetti pubblici e privati che non aderiscono alla rete, affinché si possa fare una stima della presenza ‘invisibile’ dei richiedenti asilo presenti nel territorio;

- *analisi delle risorse disponibili* (strutture, operatori, disponibilità) per poter definire uno standard 'soglia' di presa in carico al fine di delineare, a livello regionale, condizioni uguali di accesso ai servizi, accoglienza e tutela a favore dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei beneficiari di protezione umanitaria;
- *formazione* rivolta agli operatori istituzionali e del Terzo settore;
- *informazione/sensibilizzazione* rivolte sia agli amministratori locali sia alla cittadinanza.

Azioni specifiche previste:

1) *Monitoraggio degli interventi erogati anche in modo informale da enti o soggetti pubblici e privati che non aderiscono alla rete, affinché si possa fare una stima della presenza 'invisibile' dei richiedenti asilo presenti nel territorio:*

- attività in carico alla Provincia di Parma
- tempi previsti: da ottobre 2006 ad aprile 2007
- fasi della ricerca:
 - prima rilevazione delle risorse informali esistenti tramite le informazioni fornite dagli enti partner del progetto
 - integrazione della prima fase informativa attraverso il raccordo con i Centri Servizi per il Volontariato
 - costante raccordo con l'indagine dell'Osservatorio provinciale delle Immigrazioni di Bologna (affidata al Cospe)
 - fase di ricerca sul campo presso i punti individuati attraverso tutte le informazioni raccolte e la loro prima analisi
 - analisi conclusiva

2) *Analisi delle risorse disponibili (strutture, operatori, disponibilità) per poter definire uno standard 'soglia' di presa in carico, al fine di delineare, a livello regionale, le minime*

condizioni di accesso ai servizi, accoglienza e tutela a favore dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei beneficiari di protezione umanitaria:

- attività in carico alla Provincia di Parma in raccordo con il gruppo tecnico di coordinamento del progetto
- tempi previsti: da maggio ad agosto 2007
- l'analisi sarà realizzata sulla base della lettura integrata dei tre lavori realizzati nell'ambito delle due edizioni del progetto regionale (guida regionale, monitoraggio presenze popolazione rifugiata, monitoraggio risorse informali)
- modifiche alla guida regionale (trasposizione dati)

3) *Formazione rivolta agli operatori istituzionali e del Terzo settore:*

- da definire sulla base delle esigenze e proposte espresse dai referenti degli enti partner
- messa a disposizione della formazione sulle vittime di tortura realizzata nell'ambito del progetto territoriale di accoglienza con capofila il Comune di Fidenza (tempi di attuazione: indicativamente gennaio 2007)
- verifica di nuove modalità di azione in tema di supporto legale tramite il gruppo di legali coordinato da A-SGI riprendendo il lavoro di monitoraggio avviato nella precedente progettazione

4) *Sensibilizzazione:*

- si propone la realizzazione di eventi da definire nei diversi territori attraverso il coinvolgimento delle ARCI locali
- diffusione e distribuzione del materiale informativo rimasto realizzato nella scorsa progettazione, anche all'interno di momenti non specificamente dedicati alla tematica dell'asilo

Durata del progetto:

20 giugno 2006 – 31 agosto 2007¹

D) Sintesi del monitoraggio "Richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria in Emilia-Romagna. L'accoglienza oltre i progetti SPRAR", realizzato nel 2007 dal progetto "Emilia-Romagna terra d'asilo"

di Alessandro Fiorini

Il monitoraggio è un'attività del progetto "Emilia-Romagna Terra d'Asilo" (seconda annualità) ed è stato realizzato dalla Provincia di Parma – ente attuatore del progetto.

Scopo

- Lo scopo era quello di fornire un quadro dell'accoglienza – *intesa non solo come 'accoglienza materiale'* ma anche in termini di informazioni, orientamento ai servizi, consulenza le-

gale... – cui accedono, sul territorio dell'Emilia-Romagna, i richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria *oltre* le attività previste ed erogate all'interno del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati.

¹ La data del 20 giugno è stata assunta in modo simbolico in quanto coincidente con la Giornata Mondiale del Rifugiato. Il periodo di progetto effettivo sarà pertanto 1 settembre 2006 - 31 agosto 2007.

Perché una ricerca sull'accoglienza informale?

- La necessità di un lavoro di questo tipo era emersa in fase di progettazione. Infatti, nonostante il ruolo di primo piano che la nostra regione riveste a livello nazionale in materia di tutela del diritto di asilo, era risultato chiaro agli operatori di settore come gran parte delle istanze della popolazione RARU non riuscisse ad essere soddisfatta dai programmi di accoglienza SPRAR¹.

Cosa intendiamo per accoglienza informale?

- Tutte quelle attività poste in essere da soggetti pubblici e privati che entrano in contatto con la popolazione RARU, anche al di fuori della formalizzazione del loro impegno all'interno della rete di protezione nazionale.

Premesse

Le premesse riguardano le peculiari caratteristiche dei richiedenti asilo che li differenziano – in maniera più o meno netta, a seconda dei casi – dalla categoria dei migranti volontari, cioè:

- la fuga da guerre, violenze e persecuzioni, dalla violazione dei diritti umani;
- la mancanza di una progettualità alla base della partenza e spesso l'ignoranza su quale sarà il paese di destinazione;
- l'assenza di reti di amici o parenti 'che ce l'hanno fatta' da raggiungere;
- l'impossibilità di svolgere una regolare attività lavorativa durante i primi sei mesi dalla formalizzazione della domanda di asilo².

Stima del bisogno di accoglienza

Preso atto dell'attrazione che la nostra regione esercita nei confronti della popolazione rifugiata, alla ricerca di protezione, accoglienza e possibilità di inserimento socio-lavorativo, un ulteriore obiettivo che questa ricerca si è posto – sulla base delle indicazioni ricevute dagli operatori nel corso del monitoraggio – è stato quello della stima della presenza delle persone RARU bisognose di accoglienza (da non confondersi con il totale della popolazione rifugiata presente, che è ovviamente più elevato).

Infatti, i dati ufficiali che sono stati forniti alla Regione Emilia-Romagna dalle Questure – e relativi ai permessi di soggiorno attivi al 31 dicembre 2006 – se da un lato rappresentano un ottimo strumento di partenza, dall'altro devono considerarsi, con riferimento all'effettivo bisogno di accoglienza, imprecisi per una serie di ragioni:

- non comprendono tutte quelle persone che si spostano (soprattutto dalle regioni del sud Italia) sul territorio emiliano-romagnolo, ma che, non riuscendo a trovare una sistemazione idonea, non possono trasferire il domicilio e quindi restano 'ancorati' – quanto alle pratiche di rinnovo – alla Questura che ha emesso il loro permesso di soggiorno;
- non comprendono quei richiedenti asilo che, pur essendosi presentati in Questura per fare la domanda di asilo, si sono visti fissare un appuntamento per la formalizzazione a distanza di molti mesi. Queste persone vivono in una situazione di scomodo 'limbo', non cercato ma 'imposto' per legge e sono prive di valido permesso di soggiorno;
- non comprendono i minori accompagnati, generalmente figli di rifugiati che hanno fatto il ricongiungimento familiare, e che sono iscritti sul permesso di soggiorno del/dei genitore/i;
- comprendono, al contrario, alcune persone (c.d. rifugiati "di vecchia data") che vivono in Italia da parecchi anni e – verosimilmente ed auspicabilmente – si sono rese del tutto autonome e non hanno più alcun bisogno di rivolgersi agli sportelli (formali o informali) per chiedere assistenza;
- comprendono persone che hanno abbandonato il territorio emiliano-romagnolo per andare altrove, ma ancora non hanno potuto procedere al trasferimento del domicilio.

Direzione della ricerca

La ricerca del progetto regionale "Emilia-Romagna Terra d'Asilo", partendo da questi presupposti, si è dunque mossa verso una duplice direzione:

- descrivere e, per quanto possibile, quantificare le attività di accoglienza informale verso la popolazione rifugiata, attraverso frequenti contatti con i referenti di Enti locali, associazioni, parrocchie e numerose visite 'sul campo';
- riportare ed analizzare i numeri ufficiali aggiornati delle presenze e dell'accoglienza SPRAR, a partire dai dati forniti alla Regione Emilia-Romagna dalle Questure e dal Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati.

Risultati

- Stima della presenza di popolazione rifugiata in cerca di accoglienza

Il primo risultato – da un punto di vista quantitativo – è una stima della popolazione rifugiata presente in regione e bisognosa di accoglienza (sempre da intendere non solo come

¹ I programmi dello SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati) attivi in regione sono 7: Parma, Fidenza [capofila], Modena, Bologna, Ferrara, Ravenna, Forlì.

² Art. 11 del D.Lgs. 30 maggio 2005, n. 140: "Qualora la decisione sulla domanda di asilo non venga adottata entro sei mesi dalla presentazione della domanda ed il ritardo non possa essere attribuito al richiedente asilo, il permesso di soggiorno per richiesta asilo è rinnovato per la durata di sei mesi e consente di svolgere attività lavorativa fino alla conclusione della procedura di riconoscimento".

accoglienza ‘materiale’, ma anche in termini di orientamento ai servizi, informazioni legali...). Essa è pari a circa 1.500 persone.

Si tratta di una stima inevitabilmente approssimativa¹ e che si ritiene imprecisa per difetto in quanto non riesce a rendere conto dell’importanza che rivestono, nel quadro regionale dell’accoglienza alla popolazione rifugiata, le comunità di stranieri.

- Qualità dell’accoglienza

In Emilia-Romagna, purtroppo, i tipi di attività/servizi – erogati da soggetti pubblici e/o privati – di cui possono beneficiare i RARU sono ancora troppo diversificati.

Alcuni territori hanno raggiunto standard molto elevati, mentre altri sono privi anche della possibilità di offrire assistenza ed orientamento a chi ponga domande inerenti la tematica dell’asilo.

Su alcuni territori esistono servizi strutturati ed una comunicazione efficace tra settore pubblico e privato sociale. Su altri, l’accoglienza della popolazione rifugiata è solo un’accoglienza ‘materiale’, concepita in un’ottica di ‘buona volontà’, e non sono previsti percorsi organici di presa in carico e suddivisione delle responsabilità fra i diversi soggetti che entrano in gioco.

- Conseguenze

Questa disparità² di condizione fra la popolazione rifugiata presente sui diversi territori porta a due principali conseguenze:

- un’ampia ed – altrimenti – ingiustificata differenza numerica nella presenza di popolazione rifugiata su territori analoghi quanto a potenzialità ricettive e possibilità di inserimento socio-lavorativo;
- una difficoltà per l’Ente locale di venire a conoscenza – tramite i propri sportelli – di una vasta fascia di persone in condizione di disagio che, per la scarsità di servizi (‘formali’ ed ‘informali’) offerti, trova soddisfazione alle proprie esigenze all’interno delle comunità di connazionali di riferimento.

Conclusioni

- *Necessità di ‘ragionare in chiave regionale’*

Alla luce dei risultati emersi e della precisa linea di indirizzo tracciata dalla Regione Emilia-Romagna in questi ultimi anni, questo rapporto di monitoraggio denuncia l’assoluta insostenibilità – attuale e, sempre più, negli anni a venire – di politiche di accoglienza della popolazione rifugiata che si basino esclusivamente sulle presenze sul proprio territorio.

Questo dà infatti luogo a conseguenze oltremodo dannose:

- a) una continua migrazione all’interno della nostra regione di popolazione rifugiata alla ricerca di protezione, accoglienza e possibilità di inserimento;
- b) un’eccessiva disparità di condizioni fra persone che si trovano in condizioni di partenza analoghe su territori limitrofi;
- c) un carico di impegno molto gravoso sulle realtà più ‘virtuose’, che andrebbero valorizzate e non continuamente appesantite.

- *Necessità di prevedere al più presto nuove modalità di comunicazione*

Nel corso del monitoraggio, è emersa costantemente la difficoltà di quasi tutti gli operatori di entrare in contatto – e poi seguire nel tempo – larga parte della popolazione rifugiata presente sul proprio territorio.

La scarsità di risposte da offrire ai RARU, ovvero la poca comunicazione/informazione nei confronti di queste persone, fa sì che siano numerosi – secondo l’esperienza di tutti gli operatori – coloro che scelgono di rifarsi agli ‘aiuti’ della propria comunità di riferimento.

Si tratta ovviamente di soluzioni precarie, dove, accanto ad ammirevoli circuiti di solidarietà, convivono talvolta intenti speculativi.

- *Necessità di rimuovere gli ostacoli*

Sono ancora troppi gli ostacoli che impediscono a gran parte della popolazione rifugiata di aspirare ad un’integrazione possibile.

La richiesta, per accedere a corsi di formazione, di esibire documenti impossibili – o eccessivamente difficoltosi – da reperire per i RARU. L’impossibilità, specificamente per i titolari di protezione umanitaria – tipologia di popolazione rifugiata in costante aumento negli ultimi anni – di accedere ai bandi per l’edilizia popolare per la breve durata (generalmente 1 anno) del loro permesso di soggiorno.

- *Necessità di snellire le procedure*

Infine, si denuncia con forza l’eccessiva – e a volte davvero ingiustificabile – lunghezza dei tempi per l’avvio di procedure vitali.

Durante il monitoraggio, sono emersi casi, al di fuori della provincia di Bologna, in cui i richiedenti asilo, dopo essere stati regolarmente fotosegnalati, debbono aspettare fino a 16/17 mesi prima di ottenere il secondo appuntamento in Questura per formalizzare la domanda.

Nel frattempo, privi di regolare permesso di soggiorno, della possibilità di seguire corsi di formazione e, ovviamente, di svolgere regolare attività lavorativa... come sopravvivere?

¹ Si rimanda alla ricerca – ed in particolare al capitolo “Conclusioni. Quanti sono i rifugiati in Emilia-Romagna” – per una disamina approfondita delle motivazioni che stanno alla base di questa approssimazione, dovuta alla varietà delle fonti ed alla loro inevitabile imprecisione.

² Il percorso tracciato dalla Regione Emilia-Romagna negli ultimi anni – sia attraverso la legge regionale n. 5 del 24 marzo 2004, sia attraverso il Protocollo d’intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati – va invece nella direzione opposta, ossia quella dell’accoglienza capillarmente diffusa su tutto il territorio regionale.

E) Gli strumenti di rilevazione utilizzati nel corso dell'indagine

Sul sito web dell'Osservatorio provinciale delle Immigrazioni, all'interno della sezione "Documenti e Dossier" <http://www.provincia.bologna.it/immigrazione/documenti.html>, sono liberamente scaricabili:

- il questionario rivolto ai Comuni;
- il questionario rivolto alle organizzazioni del Terzo settore;
- la traccia di intervista ai referenti degli Uffici di Piano delle Zone sociali;
- la traccia di intervista alle RARU.

F) Per saperne di più

Censis (a cura di), 2006. *Primo rapporto annuale sul sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2005*. Edizioni ANCI Servizi, Roma.

Documento congiunto promosso da UNHCR. *Tavolo sull'Asilo: Per una futura legge organica in materia di asilo*.

ICS (a cura di), 2005. *Rifugiati in Italia: la protezione negata*. Primo rapporto sul diritto d'asilo in Italia. Feltrinelli, Milano.

ICS (a cura di), 2006. *La regione dell'asilo. Verso un monitoraggio permanente sulla presenza di rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria in Emilia Romagna*. Progetto "Emilia Romagna Terra d'Asilo".

ICS, 2006. *L'utopia dell'asilo. Il diritto di asilo in Italia nel 2005*. EGA Editore, Torino.

IDOS-EMN Punto Nazionale di Contatto (a cura di). *Strutture ricettive e condizione sociale dei richiedenti asilo all'interno del Sistema di accoglienza italiano*.

Marchetti Chiara, 2006. *Un mondo di rifugiato. Migrazioni forzate e campi profughi*. EMI.

Regione Emilia-Romagna, Provincia di Parma, 2006. *Guida regionale in materia di richiedenti asilo e rifugiati*.

Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti asilo, rifugiati e beneficiari di protezione umanitaria*.

Nota terminologica

Per brevità, nel testo si fa spesso riferimento alla sigla RARU (Richiedenti Asilo Rifugiati e titolari di protezione Umanitaria) comunemente usata nella letteratura sul tema.

E' certo che, aldilà dell'acronimo, stiamo parlando di persone, spesso con un vissuto doloroso e condizioni di vita e status sociale e giuridico del tutto peculiari.

L'uso del termine RARU non intende in alcun modo offendere o 'disumanizzare', ma rispondere unicamente a ragioni di leggibilità del testo.

La ricerca

- Raccolta e analisi della normativa
- Raccolta, confronto ed analisi delle fonti statistiche disponibili a livello locale
- Le risorse del territorio: interviste con gli attori chiave a Bologna città; colloqui con i rappresentanti dei Comuni capofila di Zona sociale, 60 questionari ai Comuni della provincia; invio di 81 questionari a organizzazioni del privato sociale; approfondimenti con diversi interlocutori
- 6 interviste a rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria
- Seminario per la validazione dei risultati della prima parte della ricerca
- Conferenza pubblica finale

Il progetto

Progetto di ricerca sui rifugiati e richiedenti asilo a Bologna e provincia

Committente

Provincia di Bologna - Sicurezza Sociale e Sanità

Ente attuatore

Cospe (Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti)

La squadra

Coordinatrice e ricercatrice: Marina Pirazzi

Ricercatrice: Laura Pozzoli

Referenti per la Provincia: Raffaele Lelleri, Eugenio Gentile e Maria Chiara Patuelli (Osservatorio provinciale delle Immigrazioni)

Durata

Settembre 2006 - maggio 2007

Grafica, Editing a cura di Eugenio Gentile

Stampa: *Centro Stampa della Provincia di Bologna*

Ringraziamenti:

Maria Silvia Fontana (*Ufficio Asilo - Questura di Bologna*),

Claudia Bovini (*Prefettura di Bologna*),

Paola Vitiello (*Caritas di Bologna*),

Mirella Monti e Luisa Granzotto (*Comune di Bologna*),

Maria Petrucci (*Servizio Civile presso il Cospe*),

Erminio Stefano Zazzera (*tirocinante presso Provincia di Bologna*),

e tutte le persone che ci hanno concesso il loro tempo e risposto alle nostre insistenti richieste

**I materiali dell'Osservatorio sono su Internet al sito:
www.provincia.bologna.it/immigrazione
alla pagina Documenti e Dossier**

**COMUNE, PROVINCIA, PREFETTURA-U.T.G. DI BOLOGNA
OSSERVATORIO PROVINCIALE DELLE IMMIGRAZIONI**

Via Angelo Finelli 9/A, 40126, Bologna
presso il Servizio Sicurezza Sociale della Provincia di Bologna

Fax: 051- 659.8620

Responsabile: Raffaele Lelleri - Tel: 051-659.8992 - mail: raffaele.elleri@provincia.bo.it

Eugenio Gentile - Tel: 051-659.8991 - mail: eugenio.gentile@provincia.bo.it

Maria Chiara Patuelli - Tel: 051-659.8102 - mail: mariachiara.patuelli@provincia.bo.it