



Fondo Europeo per i Rifugiati 2008-2013

**EMBARGO FINO ALLE H.10:00 DEL 15 GIUGNO 2012**

**Roma, 15 giugno 2012**

Sala "Pietro da Cortona"  
Musei Capitolini, Palazzo dei Conservatori, Pinacoteca

### **Presentazione del Rapporto di Ricerca**

***“Mediazioni Metropolitane Studio e sperimentazione di un modello di dialogo e intervento a favore dei richiedenti e titolari di protezione internazionale in situazione di marginalità”***

Il progetto *“Mediazioni Metropolitane Studio e sperimentazione di un modello di dialogo e intervento a favore dei richiedenti e titolari di protezione internazionale in situazione di marginalità”*, co-finanziato dal Fondo Europeo per i Rifugiati 2008-2013, è stato promosso dalla CRS-Caritas di Roma in partenariato con l'Associazione Centro Astalli di Roma, la Solidarietà Caritas Onlus di Firenze e la Fondazione Caritas Ambrosiana di Milano.

Esso ha rappresentato l'occasione per mettere al centro del dibattito politico-istituzionale la situazione di marginalità in cui versano centinaia di richiedenti e titolari di protezione internazionale che vivono in **“insediamenti spontanei” nelle città di Roma, Firenze e Milano**, dove - pur con le dovute differenze - è piuttosto diffusa la presenza di coloro che non sono mai entrati o sono fuoriusciti dai regolari circuiti di accoglienza ed integrazione.

La scelta dei tre contesti territoriali è stata determinata sia dalla rilevanza del numero delle presenze di richiedenti e titolari di protezione internazionale (soprattutto per Roma e Milano), sia dalla volontà di analizzare e confrontare le situazioni dei diversi sistemi locali di accoglienza e intervento, analisi che ha fornito al contempo elementi ed evidenze empiriche in merito alla situazione del sistema di accoglienza a livello nazionale.

Facendo riferimento alle fonti ufficiali, gli ultimi dati dell'Istat, mostrano che alla data del 1° Gennaio 2011 erano presenti in Italia oltre 56.300 persone richiedenti o titolari di asilo o in possesso di protezione umanitaria. Tuttavia, sulla base dei dati provvisori forniti dalla Commissione nazionale per il diritto di Asilo si può stimare che a questa cifra vadano aggiunte almeno altre 4.500 persone che hanno ottenuto lo status di Rifugiato e la protezione sussidiaria e 5.562 a cui è stata riconosciuta la Protezione umanitaria nel corso del 2011.

La presenza dei richiedenti e titolari di protezione internazionale non è omogenea nel territorio italiano, vi è infatti una forte concentrazione in alcune regioni e città. Secondo i dati dell'Istat, il 16% ha avuto il rilascio del permesso di soggiorno nel Lazio (di cui il 13,9% a Roma), il 14,1% in Lombardia (di cui il 5,5% a Milano) e il 5,7% in Toscana (di cui il 2,8% a Firenze). E' opportuno evidenziare, che tali dati sono solo indicativi dei territori, poiché vi è una elevata mobilità delle persone e il luogo di rilascio del permesso di soggiorno non coincide necessariamente con quello di effettiva residenza. Nonostante ciò è tuttavia interessante osservare che la distribuzione territoriale delle presenze di richiedenti e titolari di protezione internazionale nella città e regioni italiane non ricalca fedelmente quella complessiva dei cittadini non comunitari regolarmente presenti in Italia (*Tavola 1.1*).



## Fondo Europeo per i Rifugiati 2008-2013

Tavola 1.1. Richiedenti e Titolari di Protezione Internazionale e cittadini non comunitari regolarmente presenti per motivo e territorio, al 1° gennaio 2011\*.

Regioni	Asilo	Richiesta asilo	Umanitari	Totale Richiedenti e titolari Asilo e Umanitari	Totale Cittadini non comunitari	Cittadini non comunitari. Distribuzione per luogo di rilascio del permesso V.P.	Richiedenti e Titolari Asilo e Umanitari Distribuzione per luogo di rilascio del permesso V.P.
Piemonte	968	114	1.942	3.024	133.673	7,0	5,4
Valle d'Aosta	12	1	5	18	3.449	0,2	0,0
Lombardia	2.661	481	4.789	7.931	489.668	25,8	14,1
<i>Di cui Milano</i>	<b>1.047</b>	<b>151</b>	<b>1.896</b>	<b>3.094</b>	<b>219.763</b>	<b>11,6</b>	<b>5,5</b>
Trentino-Alto Adige	528	48	549	1.125	29.542	1,6	2,0
Veneto	1.094	179	1.614	2.887	201.440	10,6	5,1
Friuli-Venezia Giulia	669	96	960	1.725	45.796	2,4	3,1
Liguria	174	12	480	666	51.875	2,7	1,2
Emilia-Romagna	1.354	220	2.408	3.982	226.661	11,9	7,1
Toscana	1.011	216	1.974	3.201	166.132	8,8	5,7
<i>Di cui Firenze</i>	<b>438</b>	<b>79</b>	<b>1.049</b>	<b>1.566</b>	<b>67.869</b>	<b>3,6</b>	<b>2,8</b>
Umbria	196	11	387	594	35.781	1,9	1,1
Marche	475	97	866	1.438	57.595	3,0	2,6
Lazio	3.902	490	4.632	9.024	190.635	10,0	16,0
<i>Di cui Roma</i>	<b>3.325</b>	<b>425</b>	<b>4.075</b>	<b>7.825</b>	<b>161.676</b>	<b>8,5</b>	<b>13,9</b>
Abruzzo	118	20	169	307	26.357	1,4	0,5
Molise	13	2	117	132	2.490	0,1	0,2
Campania	221	351	1.387	1.959	86.524	4,6	3,5
Puglia	1.114	754	4.155	6.023	43.027	2,3	10,7
Basilicata	37	8	103	148	4.356	0,2	0,3
Calabria	1.053	467	3.171	4.691	28.050	1,5	8,3
Sicilia	1.096	223	5.891	7.210	62.128	3,3	12,8
Sardegna	51	8	243	302	12.149	0,6	0,5
<b>ITALIA</b>	<b>16.747</b>	<b>3.798</b>	<b>35.842</b>	<b>56.387</b>	<b>1.897.328</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Nord-ovest	3.815	608	7.216	11.639	678.665	35,8	20,6
Nord-est	3.645	543	5.531	9.719	503.439	26,5	17,2
Centro	5.584	814	7.859	14.257	450.143	23,7	25,3
Sud	2.556	1.602	9.102	13.260	190.804	10,1	23,5
Isole	1.147	231	6.134	7.512	74.277	3,9	13,3

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat, marzo 2012

\* Sono esclusi coloro che hanno un permesso di lungo periodo o una carta di soggiorno. Il dato si riferisce al luogo di rilascio del permesso.

E' emblematico il caso di Roma, che rappresenta il luogo di rilascio del permesso di soggiorno per l'8,5% di tutti i cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti in Italia, e per ben il 13,9% dei richiedenti e titolari di protezione internazionale. La Sicilia, la Puglia e la Calabria si confermano essere territori di "transito", per l'ingresso, la richiesta del permesso di soggiorno, anche se in alcuni periodi dell'anno i migranti vi tornano per un lavoro stagionale, spesso in condizioni di irregolarità e sfruttamento.

Il crescente numero di richiedenti e titolari di protezione internazionale ha determinato una crisi del sistema di accoglienza e delle misure di integrazione nelle grandi città: i posti disponibili sono vistosamente insufficienti, la capacità di finanziare percorsi individuali e mirati di sostegno all'integrazione è limitata rispetto alla domanda. Anche quando usufruiscono dell'accoglienza in strutture pubbliche o private e accedono ai servizi di informazione e orientamento, i richiedenti e titolari di protezione internazionale spesso si ritrovano, al termine di periodi medio-lunghi di permanenza in tali strutture, di fatto con poche possibilità di rendersi autonomi, poiché come illustrato nel rapporto, sono spesso senza un lavoro, senza un'abitazione e con una scarsa conoscenza della lingua italiana. Tra i maggiori ostacoli vi è l'alloggio, obiettivo quasi irraggiungibile per chi non ha un lavoro, o ne ha uno estremamente precario e sottopagato. Ciò ha



## Fondo Europeo per i Rifugiati 2008-2013

determinato, nei grandi centri urbani, l'insorgere di insediamenti spontanei e di occupazioni di stabili da parte di richiedenti e titolari di protezione internazionale che vi abitano, anche per periodi molto lunghi, in condizioni di estrema precarietà socio-sanitaria e di assoluta marginalizzazione.

Le questioni sollevate nella ricerca si situano peraltro in un peculiare punto di passaggio: il 2011 è stato, infatti, un anno in cui si è registrato un eccezionale flusso di migranti, richiedenti asilo, la cui sorte ancora oggi non è stata chiaramente definita; peraltro nel 2012 si attende un flusso di arrivi uguale o superiore all'anno passato.

Le problematiche dell'accoglienza e della prevenzione per coloro che vivono in Italia da poco tempo e per coloro che arriveranno si affiancano a quelle dei titolari e richiedenti protezione internazionale che si trovano in Italia ormai da diversi anni e che attualmente vivono in insediamenti spontanei, poiché il nostro Paese, nonostante la presenza di alcune buone pratiche, non è stato complessivamente in grado di attuare politiche di accoglienza e integrazione realmente efficaci, a fronte di un fenomeno che ha oramai assunto un carattere sistemico. Le motivazioni, come evidenziato nel rapporto di ricerca, sono molteplici, tra queste basti citare la frammentazione e la sovrapposizione di funzioni e competenze, la mancanza di percorsi certi e di metodologie condivise di integrazione e di inserimento socio-lavorativo.

L'indagine si è focalizzata in particolar modo sulle condizioni di vita e sulle problematiche delle persone titolari e richiedenti la protezione internazionale che attualmente vivono in insediamenti spontanei di Roma, Firenze e Milano. Nella ricerca sono state approfondite le condizioni e la qualità di vita degli intervistati, i loro percorsi migratori, le transizioni all'interno del sistema di accoglienza, le relazioni interne ed esterne. Si tratta di aspetti importanti perché occorre considerare che l'attuale presenza nelle città degli insediamenti spontanei è influenzata anche dalle esperienze vissute dai richiedenti/titolari di protezione internazionale nel paese di origine e in Italia ed ha conseguenze che non possono essere sottovalutate nel presente, ma anche nel futuro.

Avendo intervistato un cospicuo numero di persone (**520 interviste**<sup>1</sup>) e svolto ripetuti sopralluoghi e colloqui in **8 insediamenti spontanei**, questa ricerca è la più esauriente fra quelle fin qui svolte e le evidenze portate consentono di dare alcune risposte parziali a quesiti che finora gli studiosi e i decisori politici si ponevano in termini congetturali.

Gli insediamenti spontanei sono entità abitative, non integrate nei contesti territoriali in cui si trovano e con scarse relazioni con la rete istituzionale dei servizi relativi all'alloggio, alla salute e alla sicurezza, al lavoro e alla formazione. Le uniche relazioni con il territorio e le istituzioni avvengono attraverso alcune organizzazioni del terzo settore che svolgono, oltre a una funzione di "contenimento", attività di informazione e di soddisfacimento (parziale) dei bisogni primari e attività di mediazione con le istituzioni. La ricerca ha evidenziato che, se pur con livelli di gravità diversi, **in tutti gli insediamenti analizzati le condizioni abitative sono abbondantemente al di sotto di ogni standard minimo accettabile** in particolare in relazione alle condizioni igieniche e dunque alla salute e alla sicurezza.

Il fenomeno degli insediamenti spontanei assume, come accennato, diversa rilevanza nelle tre città oggetto dell'indagine. Nelle città di Firenze e Milano il numero di persone che vivono negli insediamenti è di gran lunga inferiore rispetto a Roma. Le regioni sono molteplici e attengono sia alla diversa "attrattività" delle città, sia alle politiche messe in atto dalle istituzioni a livello locale.

Certamente la situazione più problematica è quella di Roma, dove si stima che negli insediamenti spontanei vivano complessivamente da un minimo di 1.200 a un massimo di 1.500 persone. A Firenze nei due insediamenti analizzati abitano circa 150 persone. A Milano, pur essendo una metropoli, non vi sono "grandi" insediamenti spontanei come a Roma. Negli anni, infatti, l'intento

<sup>1</sup> Le interviste realizzate sono così distribuite: 303 a Roma, 117 a Firenze, 100 a Milano.



## Fondo Europeo per i Rifugiati 2008-2013

perseguito dall'Amministrazione è stato quello di non consentire il consolidarsi di nuovi microinsediamenti irregolari, intervenendo immediatamente. Certamente però nella città il numero di coloro che vivono in altre piccole occupazioni o "in strada" è di gran lunga superiore, come testimoniato anche dalle nostre interviste e dall'affluenza dei migranti presso i centri di ascolto della Caritas e delle altre organizzazioni del terzo settore, ma anche dalle presenze nelle strutture allestite nell'ambito del "Piano Freddo".

*Schema: Insediamenti rilevati e tipologia abitativa*

Città	Insediamenti spontanei rilevati	Tipologia alloggiativa
Roma	Ponte Mammolo, Romanina/Anagnina, Collatina, Stazione Ostiense (ex air terminal)* Centro Ararat (Testaccio)**	Baraccopoli Edificio Edificio Tendopoli Edificio
Firenze	Slapater Luca Giordano	Edificio Edificio
Milano	Ex scalo ferroviario di Porta Romana	Tendopoli

\*L'insediamento di Ostiense è stato sgomberato ad aprile 2012.

\*\*Edificio autorizzato ad uso "centro culturale"

L'indagine ha evidenziato come un gran numero di richiedenti e soprattutto titolari di protezione internazionale vivano nelle nostre città una preoccupante condizione di intrappolamento in una situazione di estrema marginalità sociale. Dai colloqui effettuati traspare inoltre un diffuso e esplicito scetticismo degli intervistati rispetto alla possibilità di trovare negli enti territoriali deputati, una risposta effettiva ai loro bisogni, che si estende in molti casi anche agli enti di tutela che maggiormente si spendono per "mediare" in questa situazione e che, ciò nonostante, spesso sono guardati con sospetto.

Questo atteggiamento, che è allo stesso tempo causa ed effetto dei fenomeni di esclusione e autoesclusione che questa indagine testimonia, non è purtroppo sorprendente, né del tutto immotivato. Il successo o l'insuccesso dell'intero percorso verso una esigibilità piena dei diritti sociali è funzione diretta dell'andamento di ciascuna porzione dell'iter del processo di integrazione.

A complicare il quadro si aggiunge la **diffusa discordanza tra percorsi teorici di accoglienza nel Paese e prassi operative**. L'emergenza alloggiativa rilevata nei tre contesti studiati ha - in un certo senso - esplicitato i fenomeni di frammentazione territoriale. Ne stanno emergendo modelli di cittadinanza sociale degli immigrati in Italia strutturati e definiti non tanto dalle regole nazionali, ma piuttosto dagli orientamenti "politici", dalle "culture locali di welfare", dalle risorse già presenti sui territori: fra costrizioni istituzionali, difficoltà di definire un'agenda politica sul tema e ambivalenza del tema nell'opinione pubblica, le politiche per i rifugiati stanno risentendo di problemi non tanto di definizione di un modello nazionale unico di intervento ma di prassi operative lontane dal modello stesso, e inoltre mancano obiettivi e metodologie di intervento condivise. Le attuali prassi operative risultano scarsamente coordinate ed emerge forte la necessità di arrivare ad un sistema unico nazionale, anche con tipologie di strutture differenti, ma coordinato e interagente.

Negli anni si è dunque assistito al ciclico ripetersi di "emergenze", affrontate con la moltiplicazione di servizi di bassa soglia gestiti centralmente dallo Stato, che il più delle volte non hanno visto alcun coinvolgimento degli Enti locali sul cui territorio le persone venivano dislocate. Il fatto, rilevato dalla presente indagine, che circa il 37% degli intervistati è arrivato in Italia con gli sbarchi del 2008 e oggi vive in un insediamento spontaneo rivela che tali interventi subitanei e non concertati aumentano significativamente la probabilità che il titolare di protezione internazionale "esca dai radar" dei percorsi di integrazione socio-economica.



## Fondo Europeo per i Rifugiati 2008-2013

Anche la più recente “emergenza” del 2011-2012, legata agli esodi dal Nord Africa, pone, per certi versi, una situazione analoga a quella del 2008. Nel nostro campione, la percentuale di persone entrate nel 2011, anno in cui si è verificato un flusso eccezionale determinato direttamente e indirettamente dalla cosiddetta “Primavera Araba”, risulta contenuta, poiché costoro sono ancora ospitati nelle strutture di accoglienza. Ma la dispersione non governata di titolari di protezione internazionale non ancora in grado di inserirsi in piena autonomia sui territori rischia di tradursi in una concentrazione ulteriore di persone nei grandi centri urbani, negli insediamenti spontanei già esistenti o in insediamenti nuovi.

Le risposte messe in campo per superare la crisi degli arrivi dalla Libia costituiscono di fatto un'occasione per dotare l'Italia, finalmente, di un Sistema di accoglienza che sia capace di risposte sufficienti per tutti quelli che richiedono protezione in Italia.

A conclusione della presente ricerca emergono le seguenti **linee di azione strategica**:

1. Collocare le corrette competenze dell'Amministrazione centrale, di quelle regionali e di quelle locali, delle Forze dell'Ordine, degli Enti gestori, integrandole in un progetto di regia forte e unica. Concretamente, nella gestione dell'Emergenza Nord Africa 2011, è *fondamentale*, ad esempio, *che i posti in accoglienza attivati grazie ai fondi del Dipartimento della Protezione Civile (D.P.C.) non vengano dismessi*, ma contribuiscano a costituire, insieme ai progetti SPRAR e a quelli delle città metropolitane, un unico Sistema nazionale di accoglienza capace di ospitare 25-30.000 persone contemporaneamente.
2. Predisporre un *sistema di monitoraggio nazionale dei percorsi sociali* di tutti i richiedenti e titolari di protezione internazionale sul territorio, attraverso una banca dati che consenta il raccordo tra i diversi territori di accoglienza e minimizzi il rischio di assenza/duplicazione di interventi dovuti a mancanza di coerenza e consequenzialità del percorso di ciascuno.

Una riforma decisa dell'intero sistema è un presupposto indispensabile per non svuotare di senso e di efficacia gli interventi che le singole Amministrazioni locali sono chiamate a predisporre (e di fatto, periodicamente, predispongono) per rispondere alle emergenze che attualmente insistono sui loro territori. Su questo aspetto, alla luce della ricerca-azione condotta, gli Enti proponenti raccomandano alcuni **principi di orientamento**:

- Ricorrere alla buona pratica della concertazione territoriale, con l'apporto e il coinvolgimento di tutti gli stakeholder pubblici e privati e, ove possibile, dei richiedenti e titolari di protezione internazionale stessi.
- Investire in azioni che consentano di superare le difficoltà specifiche degli abitanti della comunità di richiedenti e titolari di protezione internazionale rispetto alla ricerca del lavoro.
- Evitare, specialmente nel caso di titolari di protezione internazionale da tempo presenti sul territorio, di predisporre, in occasione di sgomberi di insediamenti abusivi, semplici trasferimenti degli occupanti in strutture di accoglienza di bassa soglia dove le persone non vengono inserite in alcun percorso di integrazione.
- Progettare percorsi di intervento sociale che accompagnino i rifugiati e richiedenti protezione internazionale che costruiscano socialmente la fiducia molto spesso messa in dubbio.