

**Il sistema di protezione per richiedenti protezione internazionale
e rifugiati politici in provincia di Torino**

a cura di Donatella Giunti¹

Il rifugiato politico è un cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un gruppo sociale o per le proprie opinioni politiche, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di quel Paese e pertanto chiede “protezione” ad un altro Stato, presentando domanda di “asilo politico”.

Dopo la formale conclusione, avvenuta nel 2013, della cosiddetta “Emergenza Nord Africa”, il 2014 si è aperto con l'operazione “Mare Nostrum” che ha comportato e comporta ancora un considerevole afflusso di profughi provenienti dalle aree di crisi e di guerra di molte zone dell’Africa e del vicino Oriente, con la conseguente ricerca di nuovi posti di accoglienza in strutture temporanee, non essendo più sufficienti le recenti disponibilità dello SPRAR, che erano passati dai 3000 di fine anno 2012 ai 9356 di fine 2013, a seguito di cinque differenti allargamenti disposti dal Ministero dell’Interno. Tali implementazioni hanno poi causato di conseguenza l’emanazione del bando, relativo alle richieste di contributo degli enti locali che prestano servizi finalizzati all’accoglienza di richiedenti e di titolari di protezione internazionale ed umanitaria, a valere sul Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo, per la messa a disposizione di 21.000 posti.

È quindi superfluo ricordare come gli avvenimenti sopra descritti confermino ancora una volta l’immigrazione come fenomeno storico e sociale di grande portata, che deve poter concretizzare la possibilità di accogliere tutti i migranti forzati in arrivo con un sistema unico di ospitalità ed assistenza, che definisca standard di accoglienza omogenei e strutturali e indichi quale modalità di presa in carico delle persone dal momento dell’approdo in Italia fino all’accompagnamento nei percorsi di inclusione sociale.

A far data dall’inizio del 2014 le Prefetture, per ottemperare alla Ministeriale dell’8 gennaio 2014, in cui veniva loro richiesto, “*in stretto raccordo con gli Enti Locali e in particolare i Comuni*”, di individuare “*per l’accoglienza degli stranieri strutture – preferibilmente non alberghiere – messe a disposizione da enti pubblici o selezionate tramite indagini di mercato nell’ambito del privato sociale, dando preferenza ai soggetti con comprovata esperienza in ambito Sprar o in progetti di accoglienza similari destinati ai richiedenti protezione internazionale, con una capienza media di 20/50 persone e comunque non superiori a 100...*”

¹ Assistente Sociale – Prefettura di Torino

*Ciò in considerazione della saturazione dei posti disponibili reperiti in prevalenza nelle regioni del sud Italia, in relazione all'intensificarsi degli sbarchi e al sempre più crescente numero delle persone da accogliere”.*²

È importante inoltre indicare un passaggio fondamentale avvenuto il 10 luglio 2014: l'Intesa tra Governo, Regioni ed Enti Locali sull'attuazione del **“Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati”**.

“Il Piano, in considerazione dell'urgenza di mettere in campo interventi di tipo strutturale, in un contesto di leale collaborazione tra i vari livelli istituzionali, prevede obiettivi e strumenti finalizzati ad un'organica e sistematica presa in carico dei migranti in arrivo in Italia che, dall'inizio dell'anno, hanno ormai superato le 84.000 unità.

Il Piano Operativo Nazionale è quindi ispirato al principio di responsabilità condivisa tra tutte le istituzioni coinvolte e prevede interventi relativi sia all'immediato soccorso ed accoglienza, sia alla messa a regime di un sistema strutturato, ordinario e programmabile per le attività a favore dei migranti. In quest'ottica, la governance regionale è garantita dai Tavoli di coordinamento presieduti dal Prefetto del capoluogo di Regione. “³

A livello nazionale, il Ministero dell'Interno, oltre alla regia dell'intero sistema nazionale per il tramite del Tavolo di coordinamento nazionale che elabora le ipotesi di ripartizione, garantendo altresì la gestione di un sistema di registrazione e monitoraggio in tempo reale della presenza delle persone sul territorio, programma la distribuzione dei migranti giunti sulle coste italiane, secondo contingenti progressivi di 10.000 unità, ed in relazione alle esigenze di accoglienza, secondo i seguenti criteri di ripartizione regionale:

1. percentuale della quota di accesso al Fondo nazionale per le politiche sociali;
2. esclusione sia dei Comuni colpiti da terremoti che rientrano nel cratere sismico e sia dei Comuni interessati da sopravvenute situazioni di emergenza;
3. quote relative alla effettiva permanenza sui territori e non alle assegnazioni iniziali.

Come sottolineato nell'introduzione del Rapporto annuale del Sistema di Protezione⁴, *“la Conferenza Unificata Stato-regioni-Enti locali del 10 luglio ha rappresentato un vero e proprio spartiacque politico amministrativo. In quella sede si è dato formalmente addio alla filosofia emergenziale degli interventi e l'inizio di una stretta cooperazione tra i diversi livelli di “governance” statali e territoriali, mirando a costruire una prima vera efficace infrastruttura nazionale”*.

Conseguentemente il Ministero dell'Interno ha emanato numerose circolari incentrate sia sui riparti regionali, che sulle caratteristiche dei bandi pubblici di gara e delle convenzioni da attivare per l'accoglienza e l'assistenza dei richiedenti asilo.

A fine 2014 il territorio della provincia di Torino contava 943 profughi ospitati da 16 soggetti del terzo settore, distribuiti in vari comuni della provincia e, ad eccezione di tre strutture, tutti accolti in strutture sotto i 25 ospiti. Di questi, 26 sono donne e 58 sono componenti nuclei familiari (compresi nuclei monoparentali).

Il 2014 è stato un anno difficile e intenso: sono sbarcati sulle coste italiane oltre 170.000 migranti, con un incremento di circa il 300% rispetto al 2013, mentre quasi 65.000 sono state le istanze di protezione internazionale presentate al nostro Paese. Il 2014, vogliamo ricordarlo, è stato anche l'anno di Mare Nostrum, la più grande operazione di salvataggio

² Circolare Ministero dell'Interno – Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione – Prot. 0000104 del 8/01/2014

³ Circolare Ministero dell'Interno – Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione – Prot. 0006552 del 24/07/2014

⁴ Rapporto Annuale Sprar – Atlante 2014

in mare mai sperimentata, che in un anno ha salvato 156.362 persone. Nonostante questo, 3.419 persone, il doppio rispetto all'anno precedente, hanno perso la vita nel tentativo di raggiungere le coste dell'Europa attraverso il Mediterraneo.

Ritornando ai dati complessivi del 2014 pubblicati dal Rapporto annuale Sprar⁵ emerge come la rete SPRAR ha reso disponibili 20.752 posti di accoglienza. Nel grafico seguente è raffigurato il numero di posti messi a disposizione dai progetti territoriali di anno in anno, dal 2003 al 2014, con il relativo andamento

Grafico 1– *Beneficiari complessivamente accolti nel Sistema di Protezione (1 Gennaio 2003 - 31 Dicembre 2014) - Valori assoluti*



L'accoglienza nella rete dello Sprar del Piemonte nel 2014 è sintetizzata nella tabella sottostante

Tabella 1 – *I posti di accoglienza complessivi della rete SPRAR Piemonte - Valori assoluti*

PROVINCIA	ENTE LOCALE	POSTI TOTALI
ALESSANDRIA	Alice Bel Colle	21
	Alessandria provincia	73
ASTI	Asti	39
	Settime	21
BIELLA	Consorzio Intercomunale socio assistenziale	21
TORINO	Avigliana	21
	Carmagnola	28
	Chiesanuova	21
	Chivasso	21
	Ivrea	29
	Settimo Torinese	100
	Torino	473
	Torre Pellice	21
<i>Totale</i>		889

⁵ ibidem

Come noto, all'interno della rete complessiva del Sistema di accoglienza, vi sono categorie di progetto destinati a soggetti vulnerabili, come i minori soli non accompagnati e coloro che soffrono di disagio mentale.

Nel territorio regionale i posti per minori soli non accompagnati sono 51, di cui 16 nel progetto locale di Alessandria e 31 del Comune di Torino, mentre l'accoglienza destinata al disagio mentale consta di 6 posti del Comune di Torino.

In sintesi su tutto il territorio nazionale, vi sono 432 PROGETTI

di cui
349 PER CATEGORIE ORDINARIE
52 PER MINORI NON ACCOMPAGNATI
31 PER PERSONE CON DISAGIO MENTALE O DISABILITÀ

Per un totale di

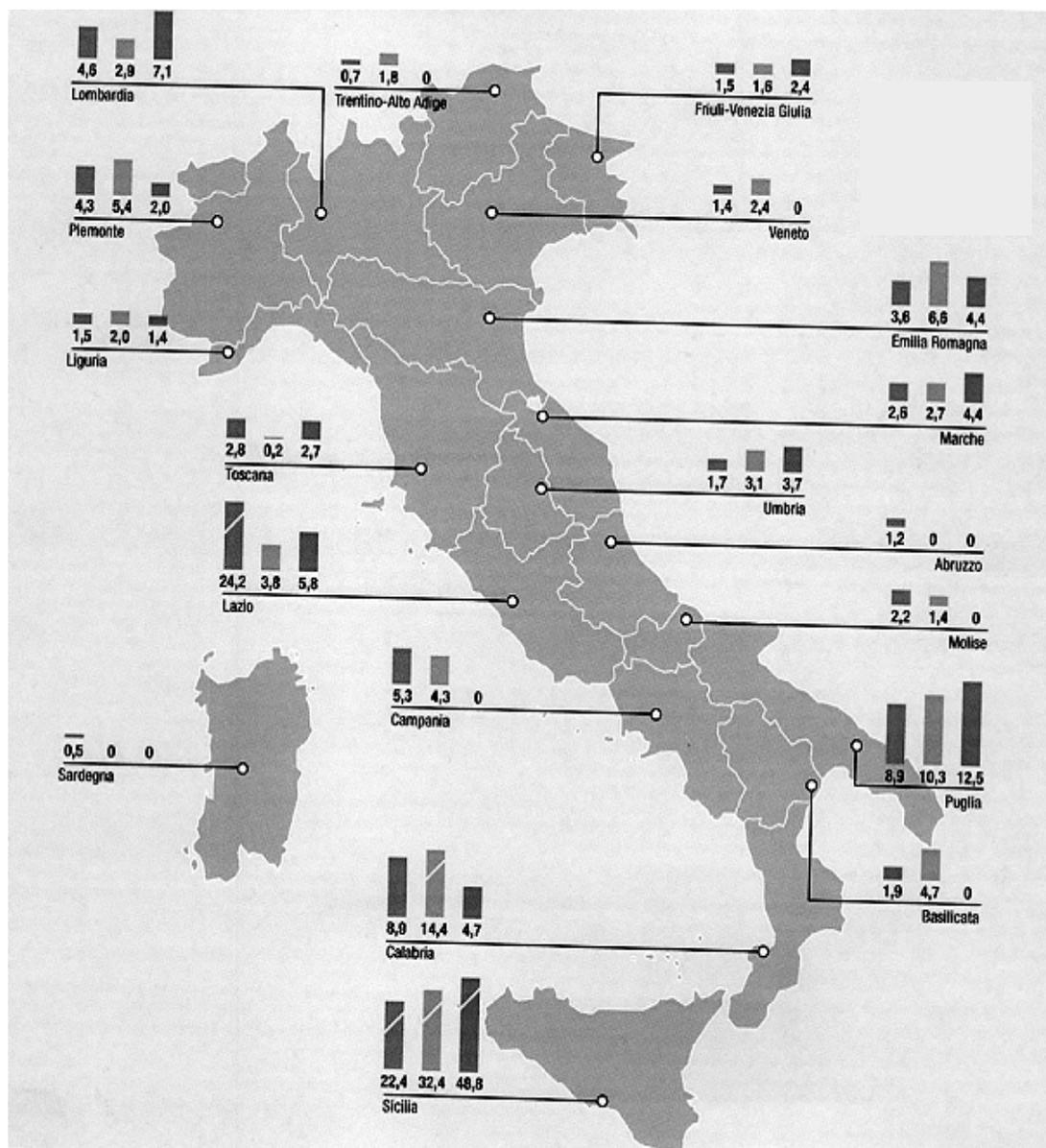
20.752 POSTI DI ACCOGLIENZA di cui
19.514 PER CATEGORIE ORDINARIE
943 PER MINORI NON ACCOMPAGNATI
295 PER PERSONE CON DISAGIO MENTALE O DISABILITÀ

Realizzati in

93 PROVINCE (SU 110)
19 REGIONI (SU 20)
Con il coinvolgimento di
381 ENTI LOCALI di cui
342 COMUNI
31 PROVINCE
8 UNIONI DI COMUNI

La figura 1 illustra il quadro nazionale, aggregato su base regionale, degli accolti per categorie di progetto ⁶

Figura 1 - Incidenza del numero di accolti per categorie di progetto sul totale nazionale delle singole categorie - dato aggregato su base regionale valori percentuali



LEGENDA

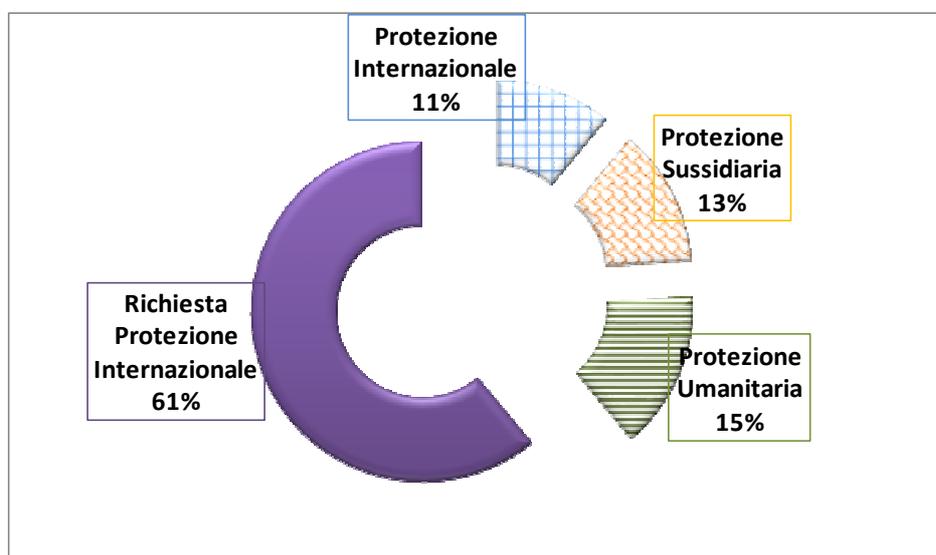
- ordinari
- minori stranieri soli non accompagnati
- disagio mentale

⁶ ibidem

Continuando l'analisi dei dati nazionali, come illustrato dal Rapporto annuale sopracitato, si evidenzia come “il 61% degli accolti è richiedente protezione internazionale, il 15% è titolare di protezione umanitaria, il 13% di protezione sussidiaria e l'11% ha ottenuto lo status di rifugiato. Rispetto agli anni precedenti è diminuito in maniera significativa il peso percentuale dei rifugiati, a favore dell'incidenza dei richiedenti protezione internazionale: i richiedenti rappresentano infatti il 60% dei beneficiari ordinari e ben l'85% dei minori stranieri non accompagnati. Questa situazione se, a seguito del numero crescente di arrivi sulle coste italiane, è stata determinata, da un lato, dalle richieste di inserimento nella rete dello SPRAR anche di persone di recente arrivo da parte delle Prefetture nel corso del 2014 (così come avvenuto nell'anno precedente) per far fronte al costante aumento di presenze di migranti forzati sul territorio italiano, dall'altra parte riflette il generale allungamento dei tempi di presentazione e valutazione delle istanze, dovuto a un aggravio del lavoro delle istituzioni preposte a fronte di numeri sempre più cospicui di richieste da processare e di un insufficiente adeguamento di risorse. Questo trend, già evidente nel 2013, incide sui tempi di accoglienza non solo all'interno dei Cara e dei Centri di Accoglienza Straordinaria, ma anche nei progetti SPRAR dal momento in cui, stando alla Banca dati del Servizio Centrale dello SPRAR, il periodo di attesa per l'audizione con le competenti Commissioni territoriali dei beneficiari accolti mediamente si aggira sui 12 mesi, partendo dalla prima richiesta, spesso da 2/3 mesi di attesa per la formalizzazione della domanda in questura, fino alla notifica dell'audizione.

Tale analisi viene illustrata dal seguente grafico.

Grafico 2 - Beneficiari complessivi per tipologia di permessi di soggiorno - Valori percentuali



Per ulteriormente inquadrare il fenomeno, è importante indicare quali sia la modalità prevalente di ingresso in Italia delle persone accolte nello SPRAR ⁷ che, anche nel 2014, è via mare attraverso uno sbarco (76,7%): rispetto all'anno precedente si segnala un incremento del 10%, a scapito dell'incidenza di coloro che attraversano una frontiera portuale o aeroportuale. Il 9,4% ha fatto ingresso attraverso una frontiera terrestre, il

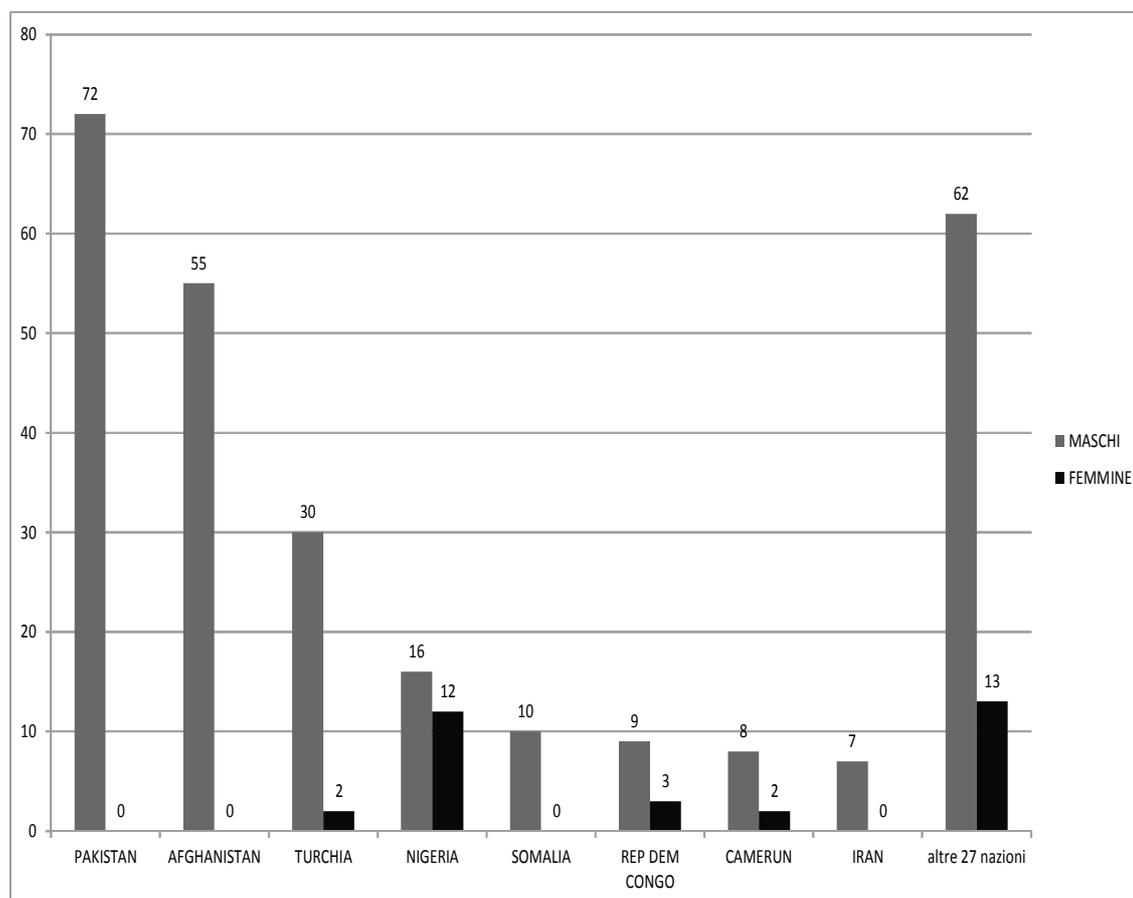
⁷ ibidem

6,4% attraverso una frontiera aeroportuale, il 3,7% è arrivato da Paesi europei o rientrato in Italia in base al Regolamento Dublino, il 2,5% è giunto attraversando una frontiera portuale. Infine, l'1,3% è rappresentato dalle bambine e dai bambini nati sul territorio italiano. Gli 848 rientranti in Italia in base al Regolamento Dublino provenivano prevalentemente dalla Svezia (15%), dalla Norvegia (11%), dalla Svizzera (11%), dal Belgio (7,9%), dalla Germania (7,7%), dall'Austria (6,5%) e dalla Grecia (6%). Per 88 persone non è stato possibile determinare immediatamente la nazione da cui rientravano ed è quindi rimasta non definita, per essere aggiornata successivamente. Nel complesso, l'incidenza maschile è pari all'84,2% contro il 15,8% di quella femminile; i minori rappresentano il 9,5% del totale e la loro incidenza è maggiore tra i beneficiari provenienti dai Paesi Bassi (il 18% delle persone rientranti da tale Paese), dalla Svizzera (12,9%), dalla Norvegia (12,8%), dall'Austria (10,9%), dalla Germania (10,8%) e dalla Danimarca (10,6%).

Analizzando la situazione sul territorio della provincia di Torino, si nota che le domande di protezione internazionale presentate nel 2014 alla Questura da coloro che NON sono arrivati a seguito degli sbarchi, ma via terra sono state complessivamente 301 (269 uomini e 32 donne).

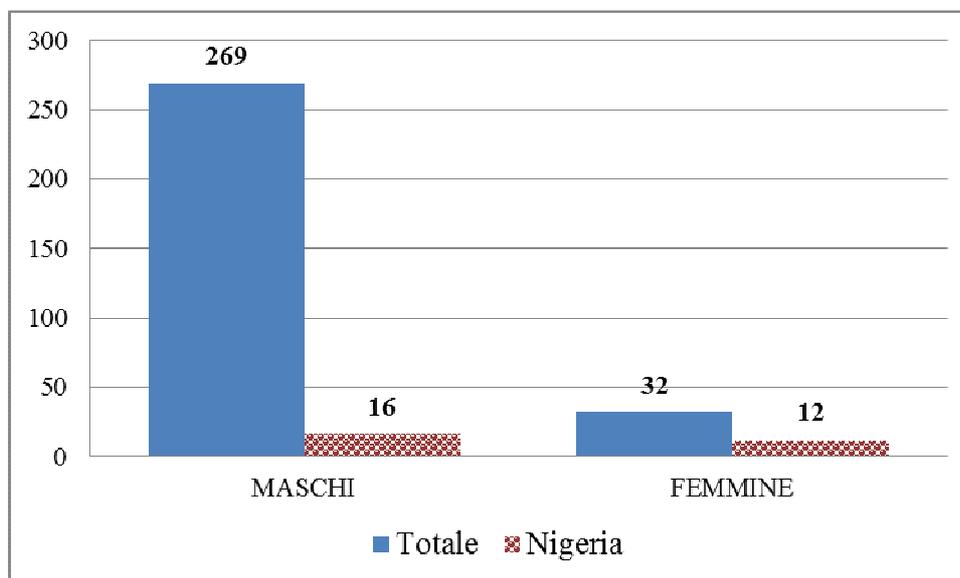
Le nazioni prevalenti sono Pakistan, Afghanistan, Turchia e Nigeria e sono ben 27 le nazioni di provenienza con meno di 5 richiedenti asilo: alcune di queste sono dell'Est Europa (Russia, Ucraina, Armenia).

Grafico 3 – Nazionalità e genere



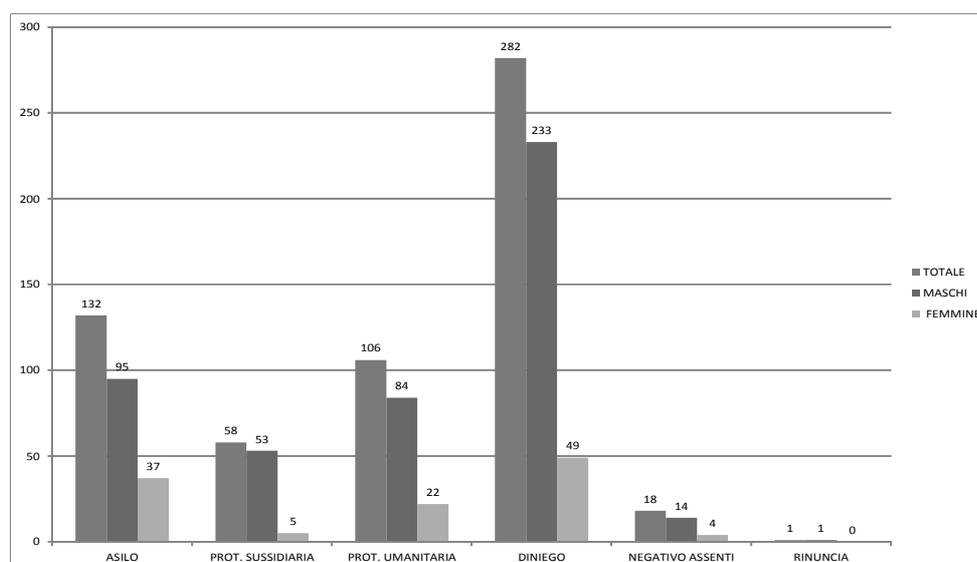
Nonostante un lieve incremento della presenza femminile, il divario di genere è ben presente, ad eccezione, come sempre, della maggioranza composta da cittadine nigeriane

Grafico 4 - *Suddivisione per genere delle istanze di accoglienza*



Le domande complessivamente esaminate nel 2014 dalla Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Torino sono state 598 (vanno considerati in questo dato anche le domande di asilo presentate dai richiedenti arrivati in provincia di Torino a seguito dei trasferimenti succedutisi con gli sbarchi sulle coste del sud Italia). Nel Grafico 5 si indicano gli esiti.

Grafico 5 - *Esiti delle domande di asilo e suddivisione per genere*



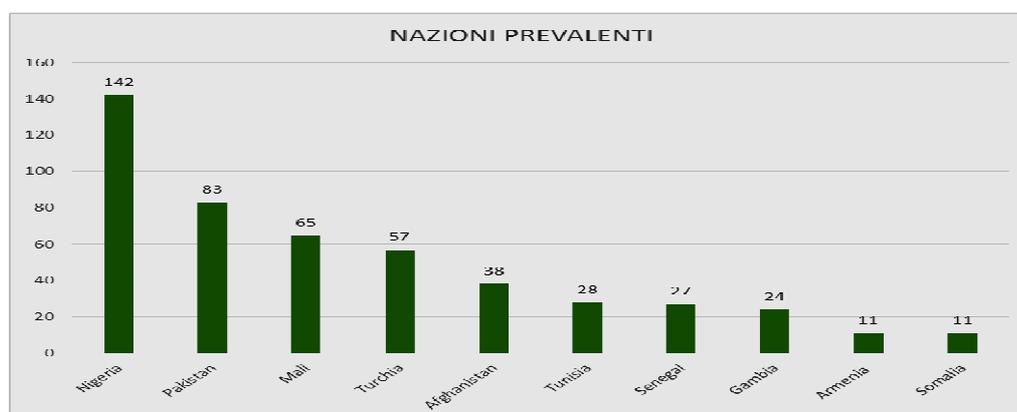
Le nazionalità dei paesi di provenienza dei richiedenti asilo che hanno già sostenuto l'audizione presso la Commissione Territoriale sono in continua modifica e nel 2014 sono presenti anche nazioni dell'Est Europa.

Tabella 2 - *Nazione di provenienza*

Afghanistan	38	Liberia	1
Albania	1	Libia	1
Algeria	2	Madagascar	1
Angola	1	Mali	65
Armenia	11	Marocco	9
Bangladesh	5	Mauritania	1
Bosnia-Erzegovina	2	Nigeria	142
Brasile	2	Pakistan	83
Burkina Faso	1	Palestina	2
Camerun	6	Rep. Centrafricana	3
Costa d'Avorio	9	Rep. del Congo	4
Croazia	1	Rep. Dem. Congo	6
Egitto	5	Repubblica Jugoslava Macedone	1
Eritrea	6	Russia	1
Etiopia	1	Senegal	27
Filippine	1	Sierra Leone	1
Gambia	24	Siria	9
Ghana	3	Somalia	11
Guinea	3	Sudan	1
Guinea Conakri	1	Togo	2
Guinea-Bissau	1	Tunisia	28
India	2	Turchia	57
Iran	1	Ucraina	9
Iraq	5	Yemen	1

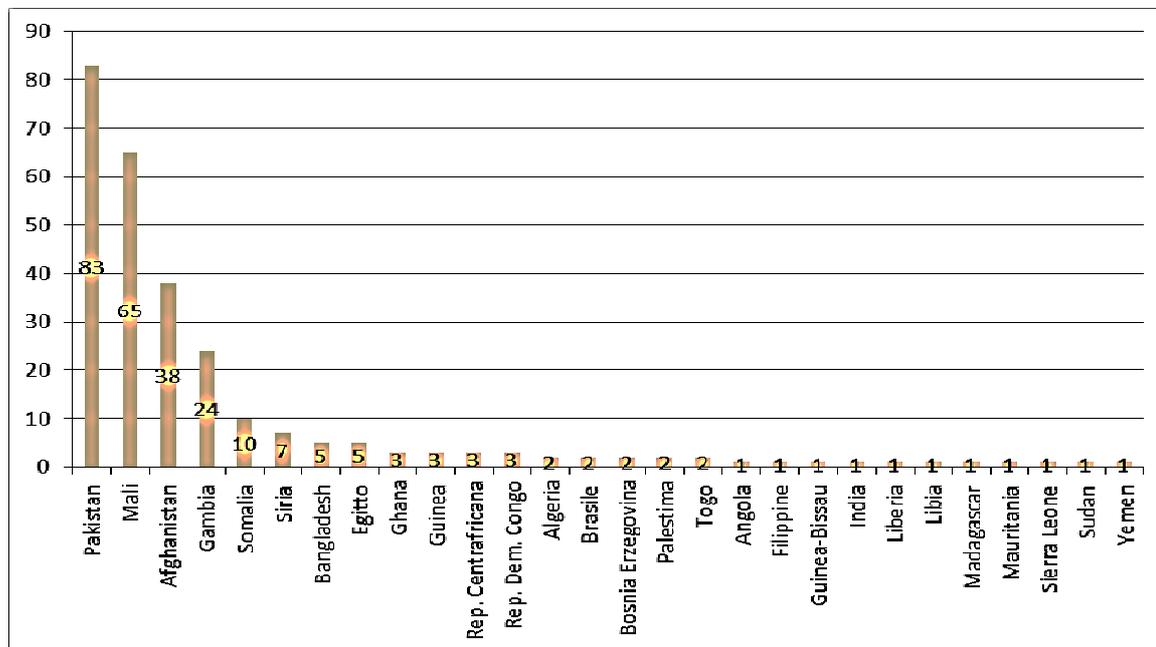
Le nazioni più rappresentative sono illustrate dal grafico 6.

Grafico 6 – *Nazionalità prevalenti dei richiedenti protezione internazionale già auditi in Commissione*



Inoltre vi è una netta predominanza del genere maschile, ad eccezione della Nigeria, dove sono presenti prevalentemente richiedenti donne. I successivi grafici mostrano la suddivisione di genere di tutte le istanze esaminate dalla Commissione Territoriale

Graf. 7 – Nazioni con richiedenti asilo solamente uomini già uditi in Commissione



dal quale si nota come la nazione prevalente sia il Pakistan, seguito dal Mali, dall'Afghanistan e dal Gambia, con una notevole differenza dai dati del 2013, ove predominava la Tunisia (effetto delle “primavere arabe”), seguita dal Mali che nello scorso anno ha incrementato la presenza di richiedenti asilo.

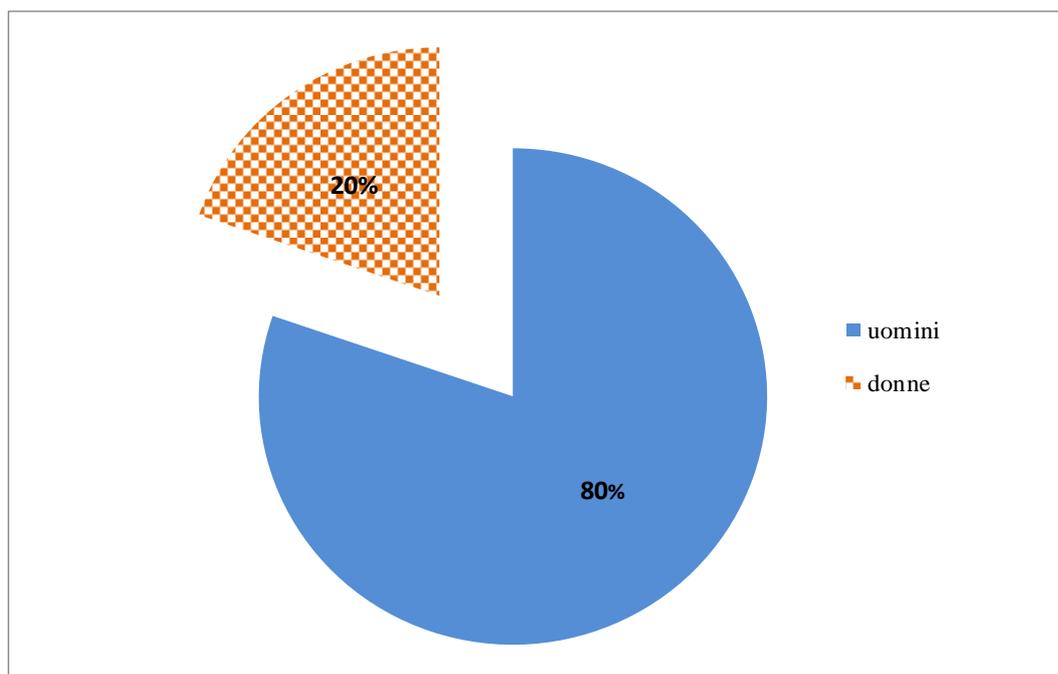
Le nazioni con richiedenti asilo solo donne sono 7 ed ognuna di loro presenta una sola istanza.

Tabella 3 - Nazioni con richiedenti asilo donne già udite in Commissione

Albania
Burkina Faso
Croazia
Etiopia
Guinea Conakri
Repubblica Yugoslava Macedone
Russia

La suddivisione di genere mantiene, come l'anno precedente, la predominanza di uomini – 480 pari all’80% - rispetto a 118 donne, pari al 20 % come da grafico 8.

Grafico 8 - *Suddivisione per genere delle istanze di asilo già esaminate dalla Commissione*



Le accoglienze temporanee attivate a seguito delle indicazioni ministeriali hanno visto l'erogazione – come da capitolato di gara - non solo di vitto e alloggio, ma soprattutto di servizi riguardanti principalmente l'assistenza sanitaria, l'apprendimento della lingua italiana, la mediazione linguistico-culturale, l'accompagnamento ai servizi del territorio, le attività multiculturali e l'orientamento e l'informazione legale. Tali servizi sono quindi riconducibili prevalentemente alle prime fasi di presa in carico dei beneficiari, per favorire, come indicato dal **“Manuale Operativo** per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale”, *l'acquisizione di strumenti che possano consentire loro di agire autonomamente, una volta uscite dai programmi di assistenza. Gli interventi si incentrano, pertanto, sull'apprendimento dell'italiano, sulla conoscenza e sull'accesso ai servizi, sulla individuazione di proprie reti sociali di riferimento, ecc.*

Va sottolineato che *nessun sistema di accoglienza potrà mai essere da solo sufficiente alla riuscita dei percorsi di inclusione sociale dei propri beneficiari. Infatti, a nulla può giovare l'esponentiale aumento della capienza della rete dell'accoglienza, qualora non vengano previste a livello regionale e nazionale politiche, strategie e programmi tali da facilitare l'inserimento sociale ed economico di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria. E' ormai assodato che i percorsi di inserimento socio-economico e di inclusione sociale debbano avere radici territoriali per sortire risultati efficaci e reali.*

E', infatti, fondamentale che i progetti e le attività programmate debbano ottenere *una loro declinazione locale, in grado di adattare misure, strategie e pratiche di intervento alle peculiarità del contesto dei singoli territori. La spinta 'locale' dell'inclusione sociale è ulteriormente rafforzata dalle competenze e dalle responsabilità che sono riconosciute in capo ai comuni nelle politiche e nei servizi di welfare e alle regioni in termini di programmazione. Il successo dei percorsi di inclusione di richiedenti asilo e rifugiati dipende dalle scelte operate dai comuni, in termini di programmazione, strategie, risorse.*

Dipende dall'abilità (e dalla lungimiranza) dei comuni la possibilità di includere una politica di accoglienza all'interno dello stesso welfare locale, accrescendo le proprie capacità di dare risposte riguardanti l'intera comunità cittadina, migrante e autoctona, pur rispondendo alle esigenze specifiche di singoli gruppi o individui. Il processo di autonomia socio-economica della persona prende avvio o si consolida proprio nel periodo di accoglienza attraverso la conoscenza del territorio, l'apprendimento della lingua italiana, il recupero dei propri background (personali, formativi, lavorativi), l'acquisizione di nuove competenze professionali e la costruzione di reti sociali sul territorio di accoglienza.

Nell'anno oggetto di questa analisi sono state messe le basi per la sottoscrizione di accordi, protocolli o convenzioni con enti ed istituzioni che sono stati concretizzati in parte solo nel 2015 e che spaziano da accordi con istituti scolastici per facilitare i processi di inserimento scolastico dei beneficiari in età della scuola dell'obbligo oppure per promuovere interventi formativi rivolti ai richiedenti asilo e rifugiati oltre che per informare il progetto sull'attivazione di eventuali corsi di alfabetizzazione di lingua italiana.

Sono state stipulate intese con associazioni sportive per la pratica di attività sportiva come elemento con valenza educativa anche in termini di possibilità di esercizio della lingua italiana e di conoscenza reciproca con gli aderenti italiani.

Tra gli accordi con le Asl rientrano, ad esempio, forme di collaborazione per facilitare e accompagnare l'iscrizione dei beneficiari sia richiedenti asilo che titolari di protezione al Servizio Sanitario Nazionale e l'assegnazione di un medico di base, oltre che screening medici completi, funzionali a una presa in carico sanitaria, e interventi di prevenzione di vario genere previsti all'ingresso dei beneficiari nei centri.

Ulteriore attività, promossa e fortemente voluta dalla Prefettura di Torino, a cui gli Enti Locali con i referenti le strutture di accoglienza e i singoli beneficiari hanno aderito con un'alta adesione, riguarda la partecipazione ad iniziative di associazioni che operano sul territorio; la partecipazione all'organizzazione di iniziative di informazione e sensibilizzazione; la partecipazione ad incontri pubblici nonché il fattivo coinvolgimento dei richiedenti asilo in esperienze di volontariato o in attività di pubblica utilità.

In questo modo è stato possibile volgere in positivo lo sforzo di accoglienza sostenuto dal nostro territorio, cogliendone le opportunità di crescita e sviluppando le capacità inclusive che, come sostiene nel Rapporto ⁸ Matteo Biffoni Sindaco di Prato e delegato ANCI all'Immigrazione “*L'immigrazione in Italia non può più essere inquadrata come un fenomeno contingente ma, bensì, strutturale, che attraverso un sistema di accoglienza e integrazione equo, equilibrato e concordato potrà essere percepita e riconosciuta non più come un problema ma come un'opportunità. In chiusura, vogliamo ricordare e ringraziare ancora una volta le associazioni di terzo settore che gestiscono le strutture di accoglienza, il cui prezioso apporto, non solo in termini operativi ma anche in termini di riflessione e costante richiamo alla centralità della persona umana in tutti i processi che ci troviamo ad affrontare, rappresenta il grande valore aggiunto delle esperienze di accoglienza.*”

⁸ ibidem