



COMMISSIONE DI PIANO

**Gruppo di lavoro
“Immigrazione”**

EMERGENZE E PROCESSI DI COESIONE CORRESPONSABILE

A cura di Maurizio Saggion
con la collaborazione di Aldo Morrone

Documento in progress

Roma, settembre 2010

SOMMARIO

<u>PREMESSA.....</u>	<u>3</u>
<u>INTRODUZIONE.....</u>	<u>4</u>
<u>LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO.....</u>	<u>11</u>
<u>I SERVIZI E GLI INTERVENTI SOCIALI PER I MIGRANTI A ROMA.....</u>	<u>14</u>
<u>PISTE DI LAVORO.....</u>	<u>18</u>
<u>ALLEGATI.....</u>	<u>22</u>
<u>Allegato 1 – Ulteriori dati sulla popolazione straniera.....</u>	<u>22</u>
<u>Allegato 2 – Asilo: dall'accoglienza alla promozione dell'autonomia sociale.....</u>	<u>28</u>
<u>Allegato 3 – Minori stranieri non accompagnati: un futuro critico tra progetto e speranza.....</u>	<u>33</u>

PREMESSA

Il testo presenta alcune riflessioni relative alla condizione degli immigrati a Roma. E' una piattaforma informativa e di analisi per il "*Forum di confronto e proposta*" per il nuovo Piano Regolatore Sociale della città di Roma, aperto alla partecipazione degli attori del welfare cittadino e della cittadinanza.

Questa sezione contiene informazioni e dati sulla popolazione di riferimento e sulla specifica normativa. Inoltre offre un panorama generale dei servizi e degli interventi promossi dall'Amministrazione comunale, relativi ai soggetti che usufruiscono delle prestazioni sociali. Il testo contiene infine alcuni spunti e proposte, aperte alla considerazione e agli approfondimenti del "*Forum*" dedicato a queste tematiche. Alcuni allegati, con ulteriori dati e analisi sui Richiedenti asilo e rifugiati e sui Minori Stranieri Non Accompati (MISNA), contribuiscono a completare il quadro di riferimento.

Il lavoro svolto per la redazione del presente testo ha mostrato immediatamente la complessità del "soggetto" oggetto dell'osservazione, in quanto i migranti rappresentano solo una parte di un panorama sociale in continua trasformazione che trova nella struttura dei processi migratori un fattore capace di modificare gli assetti sociali e relazionali di una comunità non solo dove è più significativa la presenza di cittadini stranieri. Sono proprio questi aspetti evolutivi delle migrazioni ad offrire spazi inesplorati di riflessione e di intervento, una sorta di laboratorio di opportunità d'innovazione programmatico-progettuale in grado di promuovere interventi indirizzati al benessere dell'intera comunità.

La condizione determinante per rendere possibile tale esito è quella dell'ampliamento quanti-qualitativo nel numero degli attori istituzionali e sociali coinvolti, così da determinare già nella fase pianificatoria misure e interventi di natura interdisciplinare, interistituzionale e transgenerazionale. Questa complessità unita alla dinamicità insita nei processi migratori, rappresenta un ulteriore fattore di criticità ardua da affrontare quando ci si accinge a descrivere i fenomeni in atto con una visione convergente e specialistica.

Una parzialità riscontrabile nella struttura stessa dell'elaborato che ha considerato ambiti di osservazione gli interventi prevalentemente di natura sociale. Per dare coerenza al testo si sono evidenziate alcune aree d'intervento, suddividendole in: primarie (accoglienza, mense, salute), secondarie (formazione, lavoro) e promozionali, finalizzate ad avviare e/o sostenere l'autonomia sociale, sia consolidate che sperimentali, attive almeno dal 2008 e rivolte all'utenza migrante nelle sue varie articolazioni.

Il testo è stato preparato nel periodo luglio-dicembre 2009 da un gruppo di lavoro promosso dalla "Commissione di Piano". Il gruppo è stato coordinato da Maurizio Saggion insieme ad Aldo Morrone. Marco Accorinti e Martino Rebonato infine hanno rielaborato e rivisto il testo finale.

Ai lavori del Gruppo hanno partecipato: Maria Teresa Bellucci, Paula Benevene, Paolo Ciani, Valentina Fabbri, Francesco Ferrara, Berardino Guarino, Christopher Hein, Antonella Massimi, Susanna Migliarini, Le Quyen Ngo Dinh, Gianna Nicoletti, Margherita Occhiuto, Lluís Francesc Peris Cancio, Rosa Perrotta, Daniela Pompei, Alfredo Romani, Claudio Rossi e Maria Cristina Tumiati.

INTRODUZIONE

La popolazione straniera e migrante a Roma

Secondo gli ultimi dati ISTAT, al 1° gennaio 2009 gli stranieri residenti in Italia sono 3.891.295 (6,5% del totale della popolazione), ovvero il 13,4% in più rispetto al 2008. Un incremento dovuto alla presenza di cittadini stranieri provenienti dai paesi dell'Unione europea di nuova adesione in particolare la Romania, l'Est europeo e da Marocco, Cina, India e Bangladesh. Per quanto riguarda le nazionalità, nella classifica delle principali comunità presenti nel nostro paese troviamo al primo posto i rumeni (796.477), seguiti da albanesi (441.396), marocchini (403.592), cinesi (170.265) e ucraini (153.998).

All'incremento della popolazione straniera corrisponde l'aumento della presenza di minori e soprattutto di minori nati in Italia. Secondo le stime al 1° gennaio 2009, i minori stranieri sono 862mila - il 22% degli immigrati residenti - di cui 520mila sono nati nel nostro paese e 38mila sono arrivati per ricongiungimento familiare. Dati questi che, secondo ricercatori ed esperti, confermano il processo di stabilizzazione che oggi caratterizza l'immigrazione in Italia.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale, gli immigrati risiedono soprattutto nelle regioni del Centro (25,1%) e del Nord (60%), aree dove si concentrano le principali opportunità lavorative.

Tuttavia, nell'ultimo rapporto ISTAT emerge che le diverse collettività seguono modelli insediativi differenti. Rumeni, albanesi e marocchini sono presenti in modo significativo in quasi tutte le aree del paese. I rumeni rappresentano la cittadinanza prevalente nel Piemonte (oltre 102 mila individui, circa il 33 per cento degli stranieri residenti) e nel Lazio (30,7 per cento, circa 120 mila individui). Gli albanesi sono la comunità prevalente in Toscana, dove rappresentano il 20,2 per cento degli stranieri residenti (quasi 56 mila individui) e nelle Marche, dove sono il 17,1 per cento (quasi 20 mila individui). I marocchini sono il 17,2 per cento degli stranieri residenti in Piemonte (più di 53 mila persone) e il 15,6 per cento (circa 57 mila) di quelli residenti in Emilia-Romagna. Il modello insediativo è in larga parte connesso al tipo di attività lavorativa svolta dagli stranieri delle diverse collettività. Ad esempio, filippini, peruviani ed ecuadoriani, occupati prevalentemente nel settore dei servizi alle famiglie, risiedono principalmente nei comuni capoluogo di provincia.

Sul fronte del lavoro, nonostante la crisi economica-finanziaria in corso, gli immigrati continuano a essere una risorsa fondamentale allo sviluppo del paese. Secondo gli ultimi dati diffusi da Caritas nel 2009, oggi in Italia sono circa 2 milioni i lavoratori stranieri, impegnati soprattutto nel settore dei servizi e nell'industria. Dal dossier statistico Caritas emerge l'estrema disponibilità dei lavoratori stranieri a svolgere un'ampia gamma di lavori e quindi l'alta concentrazione anche nei settori meno appetibili per gli italiani. Tra gli aspetti negativi, risulta che gli immigrati sono esposti a maggiori condizioni di rischio sul lavoro con 143mila infortuni registrati nel 2008 e presentano uno scarso grado di soddisfazione per via soprattutto del mancato riconoscimento delle qualifiche e dell'inserimento in mansioni di basso livello. Per quanto riguarda il settore imprenditoriale, nonostante le difficoltà in atto, non si è arrestata la spinta

alla creazione di nuove imprese e oggi si contano nel nostro paese oltre 187mila ditte con titolare straniero, in prevalenza a carattere artigianale.

Roma, o meglio il suo territorio metropolitano, è una delle aree nazionali con il più alto tasso di sviluppo, perciò è anche una delle mete preferite dal flusso migratorio. Nel suo ultimo rapporto sugli indici territoriali di integrazione in Italia, il CNEL rileva che il territorio romano ha gradatamente aumentato negli ultimi anni la sua capacità di attrazione in campo socio-lavorativo, transitando da un indice di capacità “medio” a uno “alto”. In questa capacità di produrre sviluppo, e quindi benessere, dell’area romana la popolazione immigrata sta giocando un ruolo ben preciso, poiché si calcola che circa l’8% del PIL romano sia prodotto da lavoratori e imprenditori stranieri (dati Unioncamere).

La popolazione con cittadinanza straniera residente nel Comune di Roma al 1° gennaio 2008 era di 269.649 unità, con un aumento rispetto a gennaio dell’anno precedente di 19.009 persone (+7,6%). Tale aumento è minore rispetto all’incremento medio registrato nel Paese che è pari al 16,8%. Tuttavia, in dieci anni gli stranieri residenti nella capitale sono quasi raddoppiati e la loro incidenza sul totale della popolazione è pari al 9,5%; si tratta di una quota che è aumentata considerevolmente negli ultimi anni (era il 4,8% all’inizio del 1998 e il 9% nel 2007) e che colloca Roma tra i Comuni con una percentuale di immigrati stranieri relativamente alta rispetto al totale della popolazione¹.

Fra gli stranieri la componente femminile è numericamente più consistente di quella maschile (143.175 contro 126.474) e rappresenta il 53,1% dei residenti con cittadinanza estera, anche se si riscontrano ancora notevoli differenze tra le varie nazionalità.

Dall’analisi dei dati degli iscritti in anagrafe, inoltre, emerge che l’83,8% degli stranieri presenti nella Provincia - in totale 321.882 - è residente nella capitale e, sebbene tale percentuale sia diminuita rispetto al 2007 (90%), evidenzia come la capitale, in realtà, continui ad essere un polo di attrazione per la gran parte dei cittadini stranieri che viene nel Lazio.

La popolazione straniera nel suo processo di stabilizzazione tende quindi a divenire parte strutturalmente significativa della cittadinanza. Le possibilità offerte dalle diverse iniziative di regolarizzazione che si sono succedute nel nostro paese, ha di fatto reso misurabile il fenomeno e fondato il suo aspetto prevalente sull’accesso alle opportunità lavorative. A tale ovvia possibilità se ne legano altre indirette che riguardano i ricongiungimenti familiari e la formazione di nuove coppie con il conseguente aumento delle nascite: dagli oltre 2.300 nati stranieri (pari al 9,2% del totale) rilevati nel 2003, si è passati nel 2008 a quasi 3.000 nati (pari al 12,1% del totale).

Infatti, tra gli stranieri iscritti in anagrafe, i nati in Italia sono ben 33.434, costituiscono il 12,4% del totale dei residenti e rappresentano un segmento di popolazione in costante crescita. Essi sono una “seconda generazione”, in quanto non sono immigrati e la cittadinanza straniera è dovuta unicamente al fatto di essere figli di genitori stranieri.

I dati riportati ci parlano di un’immigrazione romana che si sta *territorializzando*, è una popolazione, cioè, che aumenta il proprio tasso di residenzialità e la lega sempre di più, sia come vita privata che come attività, al territorio in cui vive e lavora. Inte-

¹ Questi dati e quelli seguenti, se non diversamente specificato, provengono dall’Ufficio di Statistica e Censimento del Comune di Roma (2009).

ressante notare oltre alla percentuale d'incidenza sull'intera popolazione che si aggira intorno al 10%, la presenza di 190 comunità nazionali differenti, con circa 84 lingue parlate, a testimonianza di un'elevatissima diversificazione culturale del territorio, distribuita abbastanza uniformemente in tutto il comune.

In termini di presenza l'area geografica più rappresentata è quella dell'Europa, ovvero dall'Europa comunitaria (32%), in cui sono confluite anche la comunità rumena che è la più numerosa (41.997 individui, pari al 15,6% del totale, con un incremento del 31,5% rispetto al 2007) e quella polacca (13.448 persone residenti, pari al 5%, con un incremento del 6% rispetto al 2007). Invece, tra i cittadini stranieri dell'Unione Europea a 15 (costituiscono il 9,4% dell'universo degli stranieri), le collettività più consistenti sono quelle dei francesi (5.638) e degli spagnoli (5.114).

L'Europa centro orientale è rappresentata dall'8,3% dei residenti (principalmente l'Albania, l'Ucraina, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e la Moldavia) che contano complessivamente circa 22.874 iscritti in anagrafe.

I cittadini dei Paesi Ue di nuova adesione, anch'essi appartenenti prevalentemente all'area geografica dell'Europa centro orientale, rappresentano il 22,4% degli stranieri con oltre 60 mila residenti.

Gli stranieri di cittadinanza africana sono più di 40 mila (in termini relativi il 14,9% del totale, con un incremento del 5,8% rispetto all'anno precedente); di questi i cittadini egiziani rappresentano la collettività più numerosa (il 23,8% dell'intero continente africano e il 3,6% degli stranieri residenti in Italia), ma anche i cittadini del Marocco e dell'Etiopia sono ben rappresentati (4.075 residenti per i primi e 3.579 per i secondi), seguiti dai cittadini nigeriani (2.897 unità).

Roma presenta anche comunità di origine asiatica: gli stranieri provenienti da questo continente sono 75.782 (28,1%) e, tra questi, i cittadini filippini, insieme a quelli cinesi e a quelli del Bangladesh, costituiscono oltre la metà della popolazione asiatica residente nella città (il 65,6%).

I cittadini americani, invece, costituiscono il 13,9% dell'universo di riferimento. In particolare, i sudamericani sono i più rappresentati con il 56% del continente e, tra questi ultimi, la comunità più numerosa risulta essere quella peruviana (11.013 persone), seguita dalla collettività ecuadoriana e da quella brasiliana (rispettivamente con 6.466 e 3.627 persone). Per l'America settentrionale, invece, i cittadini statunitensi rappresentano il gruppo di stranieri più consistente (4.957 individui contro 666 canadesi). (Dati Ufficio di Statistica e Censimento del Comune di Roma - 2009).

Analizzando i dati del 2007 per genere e cittadinanza, si osserva che gli stranieri provenienti dall'America centro-meridionale sono caratterizzati da una forte femminilizzazione: le donne, infatti, rappresentano il 63,3% (contro il 36,7% degli uomini). Anche l'Europa presenta una prevalenza femminile (57,5% contro il 42,5%), mentre il continente africano è segnato da quella maschile (il 57,8% contro il 42,2% della componente femminile), come anche si rileva per gli stranieri provenienti dall'area orientale (48,5% contro il 51,5%).

Da un confronto con il 2007 emerge che l'incremento in termini assoluti più consistente sia di uomini che di donne si è avuto per i paesi europei, nello specifico per quelli che non appartengono all'Europa comunitaria. Dal 2007 sono più che raddoppiati gli stranieri provenienti dall'America centrale, con lieve differenza tra uomini e donne,

al contrario dei cittadini originari dell'America meridionale, che invece rispetto all'anno precedente diminuiscono (-21,6%). Rimangono invariati i cittadini provenienti dall'Oceania. (Dati Ufficio di Statistica e Censimento del Comune di Roma - 2009).

La distribuzione degli stranieri per classi di età mostra che oltre la metà dei residenti (55,6%) ha un'età inferiore ai 40 anni. Scendendo più nel dettaglio, si può osservare che il 15,2% degli stranieri è minorenni e il 7,3% ultrasessantatrenne, mentre si registra una significativa percentuale di persone con un'età compresa tra i 20 e i 39 e tra i 40 e i 64 anni (rispettivamente il 39% e il 37,1%). La maggior parte degli stranieri presenti è dunque in piena età da lavoro.

La presenza femminile risulta minoritaria nelle età giovanili e tra gli adulti fino ai 19 anni; fra gli adulti, invece, a partire dai 20 anni, le donne sono più numerose degli uomini. La concentrazione massima sia per gli uomini che per le donne si registra nella classe 35-39 anni, con uno scarto pari a 1 punto percentuale tra maschi (21,9%) e femmine (22,9%). La struttura per stato civile evidenzia che gran parte dei cittadini stranieri residenti sono celibi o nubili (56,4%) e coniugati (39,7%), mentre la restante quota si distribuisce tra i divorziati (2,4%) e i vedovi (1,6%).

La ripartizione degli stranieri sul territorio mostra per il 2008 la concentrazione in tre aree, l'una centrale e le altre alla periferia della città: si tratta dei Municipi I e XX, luoghi storici di insediamento, ai quali si aggiunge l'VIII. Tali Municipi, rispettivamente con 31.457, 21.988 e 21.240 persone non italiane, accolgono oltre un quarto degli stranieri residenti a Roma (rispettivamente l'11,7%, l'8,2% e il 7,9%).

Oltre alle due aree di maggior concentrazione, i cittadini stranieri residenti a Roma vivono principalmente nei Municipi II, XIII, XVIII e XIX.

L'insediamento della popolazione straniera raggiunge il minimo nel III e nel XVII Municipio, che sono anche i meno estesi territorialmente.

La presenza elevata di stranieri nel centro storico di Roma è dovuta anche alla presenza di associazioni di volontariato che permettono a una quota di essi di fissare la residenza presso le proprie sedi.

Il 18% di tutti i matrimoni celebrati a Roma hanno almeno uno sposo straniero e oltre 25.000 sono i minori che frequentano le nostre scuole, che diventano 45.000 contando anche l'hinterland e la stragrande maggioranza dei permessi di soggiorno sono richiesti per lavoro e per ricongiungimento familiare.

I dati del servizio anagrafico e dell'ISTAT mostrano senza possibilità di dubbio che il trend di aumento dei nati stranieri è non solo quantitativamente significativo ma anche veloce nel tempo.

I dati sulle famiglie che crescono e sull'infanzia che entra sempre di più nelle scuole suggeriscono la tendenza della popolazione immigrata romana a pensare alla propria sistemazione, al di là delle problematiche della precarizzazione normativa e del disagio sociale in cui una parte fortunatamente piuttosto limitata versa.

Ma questa tendenza "a sistemarsi" diventa invece una vera e propria strategia di stabilizzazione strutturale, quando accostiamo ai dati precedenti quelli relativi agli "investimenti" che l'immigrazione romana fa rilevare sul nostro territorio. Sono investimenti su sé stessi, sulla propria capacità di vivere adeguatamente e alla pari con tut-

to il resto della cittadinanza italiana e contemporaneamente di fiducia nel “Sistema Roma”.

Questa *stabilizzazione* trova riscontro nella crescita demografica più o meno omogenea nelle 11 maggiori città italiane e nel rapporto tra cittadini italiani e stranieri, infatti ogni 100 abitanti dal 2001 al 2007 si passa dal 3% a quasi il 7%, influenzando sulla domanda delle abitazioni in acquisto e in locazione.

Proprio la questione abitativa rappresenta l'elemento di maggiore difficoltà nel percorso di stabilità. Gli aumenti del canone di locazione nell'arco delle ultimi annualità ha superato di oltre il 30% quello derivante dall'inflazione. Nel complesso delle famiglie, italiane e straniere, il 15,55%, corrispondente a 3,3 milioni di famiglie, si trova in condizione di disagio abitativo, per il costo o per il sovraffollamento².

In questo contesto, il rapporto “Immigrati e casa” di *Scenari Immobiliari* sottolinea che, pur tenendo conto della contingenza attuale, gli stranieri sono diventati uno dei protagonisti del mercato immobiliare in Italia: nel 2008 il 20% delle transazioni immobiliari è stato compiuto da immigrati, percentuale in costante aumento dal 2005 insieme al valore delle case comprate, che dal 2004 al 2006 è aumentato del 50%; la maggioranza degli immigrati si orienta verso l'acquisto di abitazioni di fascia medio-bassa ma è in crescita l'area di coloro che compra appartamenti nuovi e in zone residenziali (20%).

Le banche hanno valutato profittevole il segmento di mercato rappresentato dai 4.000.000 di immigrati che oggi vivono in Italia, accordando mutui che nel 2006 coprivano mediamente l'85% del costo dell'immobile. A Roma, nel 2007, il 25% degli acquisti di case è stato compiuto da immigrati, che anche in questo modo hanno contribuito allo sviluppo economico e all'occupazione della città.

Secondo l'Ufficio Studi di *Tecnocasa*, la diminuzione dei prezzi delle abitazioni dovuta alla crisi internazionale e la carenza di liquidità bancaria per i mutui, verificatesi per tutto il 2008 hanno determinato una maggiore offerta di immobili sul mercato e una minore disponibilità di spesa da parte dei potenziali acquirenti, soprattutto gli stranieri, i giovani, le famiglie monoreddito e i lavoratori con contratto a tempo determinato.

Perciò tutta la popolazione italiana a reddito medio-basso è stata costretta a ritornare prevalentemente agli affitti piuttosto che all'acquisto di casa. Esaminando i dati provenienti dal mondo dell'immigrazione, è possibile osservare che, pur tenendo conto della congiuntura, già ora esiste una fascia di immigrati che sta scommettendo sulla propria stabilizzazione e sta investendo denaro, sforzi e futuro a vantaggio della comunità italiana. Ma per gli immigrati, che si trovano a vivere in una condizione positiva ne esistono molti altri che conducono un'esistenza più opaca, faticosa, evidenziata da un mercato degli affitti troppo alto e dalla presenza di una speculazione sommersa che spinge verso le coabitazioni forzate, i posti letto, la precarietà.

Sono dunque gli eventi congiunturali a determinare la precarietà alloggiativa dei cittadini migranti e l'assenza in Italia di volontà e risorse finalizzate ad una politica strutturale di social housing, più che una scelta “culturale” di marginalizzazione urbana imputata a queste persone. E' oggi consolidata nelle fasce più vulnerabili della cit-

² Cittalia, Anci (2008)

tadinanza italiana una percezione distorta che vede nella persona straniera un concorrente “privilegiato” nell’accesso alla casa.

Questo antagonismo al ribasso sta generando una sorta di “guerra tra poveri” che non può trovare oggi una soluzione con mezzi ordinari e di mercato, e rischia di separare e consolidare definitivamente le aree di marginalità. La ricerca di soluzioni meno tradizionali spesso invocata come l’autorecupero e il *co-housing*, possono risolvere solo parzialmente il problema alloggiativo, ma costituiscono momenti di proposta e confronto territoriale per la condivisione di un progetto comune.

Dunque appare evidente dagli elementi indicati come l’immigrazione romana si muova in modo spontaneo e autonomo verso una stabilizzazione personale e di vita, che non potrà non influire sulla quantità e qualità dei servizi pubblici, in special modo comunali, in misura maggiore di quello che già oggi non avvenga.

La complessità dei fattori di contesto ci descrivono la complessità del processo di integrazione, che comprende l’intera gamma dell’offerta dei servizi. Di conseguenza una Politica cittadina che guarda a misure di coesione corresponsabile non potrà che coinvolgere tutte le politiche comunali.

Limitare strategicamente l’interesse delle Politiche ai servizi di inclusione sociale significa invece prendere coscienza che, pur svolgendo un’indispensabile opera di sicurezza sociale, si sarà ancora lontani da sortire effetti efficaci sul processo di integrazione dei romani non italiani, che i dati mostrano svilupparsi in maniera più articolata.

Dunque un processo multidimensionale che interessa tutti gli ambiti della comunità che sconta oggi un limite fisiologico, non solo in relazione all’incremento quantitativo degli arrivi dei migranti raddoppiati nel corso degli ultimi dieci anni, ma soprattutto in ragione di un’insufficiente sostegno programmatico-finanziario da parte dello Stato centrale che consenta alle autonomie locali di porre in essere politiche strutturali di promozione dell’autonomia sociale dei cittadini stranieri nei territori di competenza.

I diversi tentativi d’innovazione programmatica posti in essere dai diversi assessorati e dipartimenti che nel tempo hanno incrociato la tematica immigrazione, non hanno avuto quelle ricadute che ci si poteva attendere da una pluralità d’interventi dotati anche di importanti risorse.

L’insufficiente visibilità dei risultati ottenuti, lo scarso feedback con la comunità autoctona in relazione ad azioni progettuali realizzate in favore dei migranti, il sostanziale disinteresse per la produzione di interventi di medio-lungo periodo “dedicati” al target migranti e la riduzione progressiva delle risorse del comparto sociale, hanno da un lato allentato quella tensione propositiva che le diverse centrali istituzionali avevano messo in campo e dall’altro concentrato le esigue risorse verso interventi di natura assistenziale.

La conseguenza è stata quella di delegare di fatto le politiche per l’immigrazione a interventi di natura prevalentemente emergenziale con la speranza che il fenomeno, come in parte sta avvenendo, si autodeterminasse e trovasse una propria via “normale” e non conflittuale anche senza l’intervento delle istituzioni preposte.

Inoltre l’eccessiva parcellizzazione degli attori e delle risorse finanziarie riconducibili al target migranti in relazione ad un numero importante di presenze, non appare oggi in grado di risolvere efficacemente anche le questioni di criticità presenti in città.

La mancanza d'interventi di carattere strutturale e di pianificazione a medio-lungo periodo, non hanno permesso lo sviluppo di strumenti di programmazione e gestione flessibili capaci di garantire all'impianto una costante manutenzione in relazione alla mobilità del settore e alle dinamiche internazionali che determinano a livello territoriale i maggiori impatti.

Anche la descrizione dei principali servizi rivolti ai cittadini migranti, sconta da un lato la mancanza di competenze dirette da parte dell'Amministrazione comunale in materia di politiche per l'immigrazione, dall'altro denota come l'area della marginalità sociale non strutturale, si sia configurata negli anni come riserva per interventi e progettualità costruiti quasi esclusivamente su logiche di assistenza primaria, determinando in tal modo il disegno della spesa delle risorse disponibili che, ovviamente, non sono e non saranno mai sufficienti per rispondere efficacemente ai crescenti bisogni e fabbisogni dei cittadini non solo migranti.

Dunque l'area della progettualità promozionale e del sostegno ai processi di autonomia sociale delle persone socialmente vulnerabili tra i quali i cittadini migranti, appare la sfida strategica per il prossimo periodo, in quanto capace da una lato di imporsi come Politica della sicurezza territoriale unanimemente percepita e dall'altro di guardare al trend socio-demografico come faro dell'evoluzione dell'assetto sociale e dunque investimento naturalmente transgenerazionale perché accompagna in modo meno traumatico di quanto ora non avvenga, la costruzione del sistema relazionale che si sta determinando e produrrà un equilibrio della spesa in quanto riguarderà l'insieme dei cittadini, a volte di culture diverse, ma appartenenti alla stessa comunità e allo stesso destino.

La normativa di riferimento

In Italia a disciplinare l'immigrazione è il Testo Unico, d.lgs. 286/98, modificato dalla Legge 189/02 e, recentemente, dalla Legge 94/09 in materia di pubblica sicurezza.

Il Testo Unico disciplina la materia dalle norme sull'ingresso e il soggiorno, ai processi di integrazione e di inclusione sociale. In particolare regola le modalità di ingresso in Italia, le condizioni di soggiorno con le procedure di rilascio e rinnovo del permesso, la disciplina delle espulsioni, il diritto all'unità familiare, allo studio e all'assistenza socio sanitaria e le misure di integrazione sociale.

Il regolamento attuativo del Testo Unico sull'immigrazione è il DPR 394/299 modificato, a seguito dell'entrata in vigore della legge 189/2002 cosiddetta "Bossi - Fini" dal DPR 334/2004. Dal 2002 le norme sull'immigrazione in Italia sono rimaste sostanzialmente invariate fino al 2009 quando, con le norme contenute nella legge 94/2009 "disposizioni sulla pubblica sicurezza", sono state introdotte modifiche in senso per lo più restrittivo: il reato di clandestinità, che prevede il pagamento di un'ammenda per chi si trova in condizioni di soggiorno irregolare, il permesso di soggiorno a punti, la tassa sul permesso di soggiorno - fra i 70 e i 200 euro, il superamento di un esame di lingua per l'ottenimento della carta di soggiorno. Inoltre sono state previste misure più restrittive per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati e per il ricongiungimento familiare con i cittadini italiani.

In Italia per soggiorni oltre i 90 giorni - per lavoro, studio, ricongiungimento familiare - si entra solo se in possesso di un visto di ingresso. I visti per lavoro vengono rilasciati a seguito di apposita autorizzazione - nulla osta - rilasciata dalle Prefetture e dalle Questure (nel caso di lavoro autonomo) in occasione del decreto flussi che viene emanato ogni anno e prevede le quote di cittadini stranieri che possono entrare in Italia per lavoro (nell'ultimo decreto flussi del 2007 erano previste 170mila quote a fronte di 750mila richieste, il decreto flussi del 2008 ha assegnato 150mila quote agli esclusi dell'anno precedente e nel 2009 non è stato emanato, principalmente per la regolarizzazione dei lavoratori domestici intervenuta a settembre 2009).

Quindi l'accesso è subordinato o alla certezza di un impiego o all'avvio di un'attività lavorativa. Si entra in Italia anche per ricongiungimento familiare, per motivi di studio, per cure mediche, per residenza elettiva e in tutti i casi è obbligatoria la garanzia che all'arrivo si abbia un luogo di dimora e risorse economiche sufficienti. Una volta giunto in Italia si ha diritto ad un permesso di soggiorno che garantisce l'accesso all'istruzione, alla sanità, all'assistenza sociale al pari dei cittadini italiani. Per brevi periodi non è sempre necessario chiedere un visto - qualora si provenga da paesi non sottoposti all'obbligatorietà - ma non è possibile permanere per più di tre mesi. Questo crea il cosiddetto fenomeno degli "overstayers": stranieri che entrano regolari ma che diventano irregolari.

Il permesso di soggiorno è il documento che attesta la presenza regolare in Italia. Ha durata di due anni, se viene rilasciato a stranieri titolari di un contratto di lavoro a tempo indeterminato, di un'attività autonoma e in Italia per motivi familiari o di un anno negli altri casi (fanno eccezione i rifugiati e i protetti sussidiari ai quali viene rilasciato un permesso di soggiorno con durata rispettivamente di cinque e tre anni).

Il permesso di soggiorno alla scadenza può essere rinnovato qualora persistano le condizioni: il rapporto lavorativo, la frequenza di un corso di studi... Trascorsi 5 anni di regolare presenza in Italia il cittadino straniero può richiedere, a determinate condizioni, il permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo (che ha sostituito la carta di soggiorno) che ha durata indeterminata e consente di svolgere attività lavorativa anche negli altri Paesi appartenenti all'Unione Europea. Il cittadino extracomunitario può presentare istanza di concessione della cittadinanza trascorsi 10 anni di residenza legale in Italia (fanno eccezione i rifugiati e gli apolidi per i quali occorrono 5 anni). La disciplina sulla cittadinanza è regolata dalla legge 91/1992 esterna dunque alle norme previste dal Testo Unico sull'Immigrazione.

Qualora il cittadino straniero non rinnovi il permesso di soggiorno o si trattienga in Italia in condizioni di soggiorno irregolare perde il diritto al soggiorno. Viene dunque espulso dal territorio nazionale con un provvedimento prefettizio notificato dal questore (in caso di espulsione per motivi di ordine pubblico o sicurezza tale espulsione è comminata dal Ministro dell'Interno). L'espulsione è immediata e se non si può provvedere all'accompagnamento coatto in frontiera lo straniero può essere trattenuto in un Centro di Identificazione ed Espulsione - CIE (ex CPTA- Centro di Permanenza Temporanea e Assistenza) per un periodo massimo di sei mesi in attesa dell'esecuzione dell'espulsione. Qualora non sia possibile trattenere lo straniero, verrà consegnato un provvedimento con l'ordine di lasciare il territorio nazionale in 5 giorni. Qualora si trattienga sul territorio nazionale, il cittadino straniero commette reato punibile con la reclusione.

La normativa non prevede dunque possibilità di regolarizzazione del soggiorno a seguito dell'arrivo in Italia (ad eccezione dei casi di inespellibilità disciplinati dall'articolo 19 del TUI: richiedenti asilo, donne in stato di gravidanza, minori non accompagnati, parenti di cittadini italiani entro il II grado) e la disciplina degli ingressi per lavoro è generalmente vincolata all'emanazione del decreto flussi (con l'eccezione dell'ingresso per lavoro in casi particolari disciplinata dall'art. 27 del TUI).

Negli anni, quindi, i differenti governi sono ricorsi a “regolarizzazioni” dei cittadini stranieri già presenti in Italia in generale con una proposta di contratto di lavoro. Dal 1986 ad oggi ci sono state 5 sanatorie che hanno portato alla regolarizzazione di oltre un milione e mezzo di persone a fronte di un totale di circa 4 milioni di cittadini stranieri regolarmente presenti in Italia nel 2008. L'ultima regolarizzazione, riservata al solo lavoro domestico, si è conclusa nel settembre 2009 e ha portato all'emersione di poco meno di 300mila persone.

- ❖ Legge 39/90 (L. Martelli) Norme in materia di asilo e ingresso e soggiorno in Italia
- ❖ DPR 136/90 Regolamento di attuazione Legge 39/90
- ❖ Legge 40/98 (Turco-Napolitano) Disciplina e norme sulla condizione dello straniero
- ❖ D.lgs. 286/98 Testo Unico concernente la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero
- ❖ DPR 394/99 Regolamento di attuazione d.lgs. 286/98
- ❖ Legge 189/02 (Bossi-Fini) Modifica della normativa in materia di immigrazione e asilo
- ❖ DPR 334/04 Regolamento di attuazione legge 189/2002
- ❖ D.lgs. 30/07 Circolazione e soggiorno dei cittadini comunitari

- ❖ *Mod. art. 28 e 29 del TU Immigrazione*
- ❖ D.lgs. 5/07 Ricongiungimenti familiari
- ❖ D.lgs. 160/08 Modifiche al d.lgs. 5/2007
- ❖ *Mod art. 9 del TU Immigrazione*
- ❖ D.lgs. 3/07 Permesso di soggiorno per lungo soggiornanti CE
- ❖ Legge 94/09 Disposizioni urgenti in materia di pubblica sicurezza

I servizi e gli interventi sociali per i migranti a Roma

I servizi che vengono segnalati in questa parte del documento rappresentano alcuni esempi di progettualità sistemica che stanno operando oltre le logiche emergenziali attraverso esperienze consolidate in termini temporali, rappresentando approcci promozionali e una progettualità integrate quale risposta alle criticità del rapporto migranti territorio.

Programma Retis

Il Programma nasce nei primi mesi del 2010 con l'obiettivo di connettere i bisogni e i fabbisogni delle persone più vulnerabili in termini di accesso e permanenza nel mondo del lavoro con il sistema delle opportunità territoriali (formazione e lavoro). E' un programma strutturale dedicato alla promozione dei processi d'inclusione sociale delle persone che vivono in condizione di marginalità con particolare attenzione ai migranti e ai rifugiati. Il Programma dispone di un Fondo di Inclusione Sociale a supporto di progettualità individuali e collettive: attività di formazione, borse lavoro, Fondo rotativo per microcredito, avviamento all'autoimpiego. Tra i compiti più importanti vi è dunque quello di consolidare e ampliare la rete delle interazioni tra gli attori istituzionali che operano per e nel territorio, al fine di favorire l'ottimizzazione e la razionalizzazione degli interventi, armonizzando l'utilizzo delle risorse economiche finalizzate alla promozione dei percorsi di autonomia sociale delle persone a cui Retis si rivolge

Centri interculturali per minori

I Centri Interculturali per Minori (prima del novembre 2009 denominati Centri per l'infanzia immigrata) rappresentano forse una delle esperienze meno valorizzate dall'Amministrazione comunale in questi anni. Con la nuova progettualità si è cercato di rafforzare la capacità d'intervento dando "voce" e dignità di sistema ad un lavoro silente che ha distinto il servizio sia per la pragmaticità che per la qualità offerta al territorio e dunque non solo alle famiglie migranti, in un quadro di sostanziale incertezza programmatica, vista la cadenza annuale del finanziamento legato all'Avviso pubblico emanato dal Dipartimento V.

Un sistema articolato d'interventi realizzato attraverso 20 strutture suddivise in due macro tipologie: centri per minori 0 - 6 anni e strutture che si rivolgono alla fascia 6 - 18 anni. Gestiti da organismi del privato sociale, i Centri in questi anni hanno interpretato non solo i bisogni del target a cui erano stati destinati in origine, ma hanno interagito e coinvolto gli attori organizzati, le famiglie e i singoli cittadini della zona di appartenenza. Dunque una funzione strategica di presidio territoriale aperto alla comunità grazie alla pluralità degli interventi realizzati che ha fatto di questi centri scuole di cittadinanza per i nuovi cittadini.

I Centri, finalizzati alla promozione del benessere del minore e del nucleo familiare, svolgono una attività di prevenzione dal rischio di marginalità e di disagio sociale, tenendo conto delle linee guida della pedagogia interculturale. Il lavoro educativo viene svolto con attenzione a tutte le aree di sviluppo del minore, promuovendo le compe-

tenze socio-affettive e cognitive, non perdendo di vista la dimensione di benessere di tutta la sua famiglia e questo in un clima di interculturalità e solidarietà.

In tale ambito di intervento, le attività dei Centri si sviluppano da più di 10 anni con apertura alle innovazioni e si caratterizzano per una forte collaborazione con le istituzioni comunali e municipali di riferimento, con il sistema scolastico e con l'associazionismo.

L'accoglienza nei Centri diurni avviene in qualsiasi momento dell'anno e con flessibilità oraria, a prescindere dalla provenienza e dalla conoscenza della lingua, indipendentemente dalla condizione giuridica del minore.

Dal 1999 - anno in cui il Comune di Roma, Dipartimento V, con l'ex Ufficio Speciale Immigrazione ha stipulato le convenzioni per la gestione dei Centri con organizzazioni del privato sociale - i bambini e i ragazzi che hanno frequentato le attività socio-educative sono stati 5.500.

Nel 2008 per il mantenimento di questi servizi, con 810 minori iscritti, sono stati impegnati 2.400.000 Euro, suddivisi nei 20 Centri attivi nei Municipi I, IV, V, VI, VII, VIII, XI, XIII, XVI, XVII, XVIII e XIX.

I costi per l'Amministrazione sono differenziati in base alla fasce d'età dei minori accolti: si va dai 15,50 Euro pro-capite pro-die per i bambini della fascia 0-3 anni, ai 12 Euro di quella 3-6 anni. La terza fascia progettuale è quella 6-18 anni che offre servizi più "leggeri", rivolti prevalentemente all'area ludico-ricreativa e di sostegno educativo. Si tratta di una progettualità vantaggiosa sia in termini economici, sia per il numero di utenti coinvolti (minori e famiglie).

Il gradimento di questa progettualità è evidenziato da un dato negativo, la lunga lista d'attesa dei bambini che non riescono ad accedere al servizio, testimonianza dell'utilità di un servizio che è apprezzato anche per la flessibilità con cui risponde alle esigenze delle famiglie.

Programma "Roxanne"

Per le persone straniere vittime della "tratta sessuale" il Comune di Roma, con deliberazione del Consiglio Comunale 8 marzo 1999 n. 27, ha adottato un Programma rivolto alla prevenzione dei danni conseguenti all'esercizio della prostituzione e alla protezione delle donne vittime dei circuiti della criminalità organizzata.

Il programma, che prende il nome di "Roxanne", si inserisce all'interno delle attività previste dal Testo Unico sull'Immigrazione, in particolare con le opportunità offerte dall'articolo 18, con il quale viene contemplata la possibilità di regolarizzazione delle vittime attraverso la contemporanea disponibilità delle stesse a favorire le azioni di contrasto verso gli sfruttatori. Nei casi in cui ricorrono le condizioni, il Programma Roxanne provvede dunque anche alla richiesta di rilascio del permesso di soggiorno da parte della Questura.

Il programma si rivolge soprattutto a donne dell'est europeo e nigeriane ed è articolato su più livelli. Prevede infatti attività di:

- ❖ prevenzione e riduzione del danno, con obiettivi di informazione e tutela della salute e dei diritti fruibili (tra l'altro, Roma partecipa alle attività del Numero Verde Nazionale contro la tratta sessuale); gli strumenti operativi consistono in

servizi mobili su strada e di sportello, oltre che collegamenti diretti con i servizi sanitari; è attivo anche un servizio di Segretariato Sociale presso l'Ufficio Immigrazione della Questura Centrale, dove operatori del progetto effettuano colloqui orientativi;

- ❖ accoglienza protetta, assicurata con la riservatezza dei luoghi, sia presso strutture appositamente realizzate, sia attraverso convenzioni con enti e organismi laici e religiosi;
- ❖ assistenza sanitaria presso le strutture ASL di zona;
- ❖ formazione e primo inserimento lavorativo.

Il sistema utilizza una struttura di rete che vede coinvolti, oltre ad enti pubblici quali la sanità locale e le forze dell'ordine, anche organismi privati laici e religiosi.

Nel 2008 il Programma Roxanne ha interessato 88 donne. Il costo complessivo è stato di 1.449.000, interamente finanziato con fondi del bilancio comunale (residenzialità protetta € 950.000; servizi complementari quali call center, unità di strada e prevenzione € 335.000; Numero Verde € 144.000).

Centro Cittadino per le Migrazioni, l'Asilo e l'Integrazione sociale

Altra progettualità sistemica del Comune di Roma è quella del Centro Cittadino per le Migrazioni, l'Asilo e l'Integrazione sociale, intervento avviato nel giugno 2005. Al suo interno si trova l'Ufficio Immigrazione, che fornisce servizi socio-assistenziali anche a carattere residenziale per immigrati, richiedenti asilo e rifugiati.

I servizi di accoglienza sono completati dal Programma integra, struttura organizzativa nata a seguito del progetto sperimentale denominato Integ.r.a., finanziato dal Fondo Sociale Europeo - Iniziativa Comunitaria EQUAL e realizzato nel biennio 2004 - 2005 dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, a cui la città di Roma ha aderito in qualità di partner.

Inserito organicamente all'interno dei servizi promossi dall'Assessorato alle Politiche Sociali e Promozione della Salute, Programma integra promuove i processi di integrazione delle persone migranti e richiedenti protezione internazionale, attraverso fasi complementari e integrate d'intervento, quali l'assistenza socio-legale, la realizzazione di percorsi di formazione, l'aggiornamento degli operatori del settore e dei mediatori culturali, la preparazione e il supporto tecnico per la presentazione di proposte programmatico-progettuali da attuare nel settore dell'immigrazione da parte dell'Ente locale.

Il Centro svolge anche un'importante funzione di rappresentanza interistituzionale e transnazionale, essendo spesso sede di incontro delle delegazioni estere in visita ai servizi rivolti ai cittadini stranieri. Solo nel 2008 hanno visitato il Centro delegazioni della Svizzera, Svezia, Cina, Giappone, Libia, Germania e Inghilterra, oltre a quelle di diverse città italiane.

Il Centro Cittadino per le Migrazioni, l'Asilo e l'Integrazione sociale, ha un budget annuale di 315.000 Euro, risorse provenienti in parte dal Ministero dell'Interno e dall'ANCI.

La presenza in città di una struttura in grado di operare su più fronti permette non solo di rispondere ai bisogni della popolazione migrante, ma anche di promuovere iniziative stabili di fund raising istituzionale, predisponendo iniziative in linea con quanto richiesto dagli Organismi finanziatori. Tale azione permanente consente anche il rafforzamento delle relazioni istituzionali, quale laboratorio di buone prassi e attore affidabile nell'attuazione di progetti complessi.

Il Registro pubblico dei Mediatori interculturali

Uno strumento oggi disponibile, che necessita di un sostanziale rafforzamento, è il Registro pubblico dei Mediatori Interculturali del Comune di Roma, istituito nel 2005 con Delibera del Con-siglio Comunale, a cui possono accedere i cittadini stranieri in possesso dei requisiti previsti dalla Delibera stessa e dalla Determinazione Dirigenziale del Dipartimento V 3350 del 12.10.2006.

Al 26 gennaio 2010 i mediatori interculturali che avevano presentato richiesta di iscrizione nel Registro erano 483, provenienti da 69 Paesi. La maggior parte sono di sesso femminile (403 su 483, pari all'83,4%). L'età media si aggira sui 43 anni, mentre è di 11 anni la media di periodo del loro soggiorno in Italia. Sono persone di alto livello culturale: la metà sono laureati, mentre quasi tutti gli altri sono in possesso di un diploma.

L'azione dei Mediatori interculturali si sta rivelando sempre più preziosa per favorire i processi di accoglienza e integrazione sociale nei servizi sanitari e sociali, nei rapporti con la Giustizia, nella Scuola. Non riguarda solo la mediazione linguistica, che pure è essenziale e a volte imprescindibile. Sono in gioco anche altri valori di cittadinanza, perché senza una conoscenza autentica del vissuto delle persone, delle culture e tradizioni di provenienza, insieme con una comprensione non superficiale dei fondamentali valoriali e della normativa italiana, non è possibile costruire una convivenza fondata sul rispetto reciproco e sul dialogo.

Piste di lavoro

Il documento è l'inizio di un racconto che necessita di altri vocaboli e di diversi attori per dare alla rappresentazione “un copione più adeguato” alla complessità del tema. Si è voluto descrivere solo ciò che si conosce ed è istituzionalmente “registrato”, ben sapendo che non si poteva esaurire una trattazione così ampia, ma dare solo un contributo iniziale. L'articolazione dei processi migratori, più volte richiamata nel testo, e la complessa struttura dei nuovi spazi migratori che si stanno sviluppando rapidamente nella Città, appaiono in grado di promuovere inclusione o favorire marginalizzazione spesso solo in relazione alla “semplice” definizione che viene attribuita alla persona mentre viene osservata transitare all'interno dei servizi comunali (il riferimento è allo stigma del soggetto socialmente fragile).

Forse è partendo dalla costruzione di un nuovo lessico condiviso che si può provare a descrivere fenomeni così dinamici e ad assumere una nuova prospettiva nel pensiero prima che nell'azione, esortazione rivolta a tutti i cittadini romani. La nuova prospettiva assunta a monte del percorso descrittivo contiene la possibilità di individuare traiettorie progettuali non ancora percorse, utilizzando una visione divergente nell'osservazione della situazione attuale. Ciò potrebbe produrre effetti in prospettiva attraverso il rifiuto delle schematizzazioni, dei preconcetti e delle riduzioni semplicistiche che hanno determinato in questi anni la rincorsa a posizioni politico-organizzative votate alla ricerca di soluzioni univoche a problematiche apparentemente “straniere”, ma che altro non erano e in parte continuano ad essere, contraddizioni di una stessa società mutevole e caotica.

Il presente documento è un *indice di riflessioni* lontane da logiche autoreferenziali e prive della presunzione di giustezza delle osservazioni proposte. Una sorta di lavoro di composizione delle parti e di mediazione complessa tra la critica dell'attuale modello d'intervento “sociale” e la necessità di individuare percorsi alternativi, pur sapendo che si agisce in un contesto socio-economico che lascia poco spazio alla creatività di una progettualità sistemica, promozionale e di lungo respiro.

Entrando nel merito, emerge con evidenza come le migrazioni siano fenomeni complessi di natura spontanea, che richiedono un approccio non schiacciato su logiche di natura emergenziale, quanto piuttosto il rafforzamento di politiche di cittadinanza aperta e includente. In questo senso, si impone un'attenta riflessione sulla possibilità di aprire il voto amministrativo anche agli stranieri stabilmente residenti, una prospettiva che molti ritengono in grado di favorire la saldatura del territorio con i nuovi cittadini, mediante una maggiore corresponsabilità nella gestione della Città.

Questa prospettiva necessita di alcune pre-condizioni, tra cui:

- l'individuazione di obiettivi di medio-lungo respiro, in grado di sostenere il “protagonismo della responsabilità” di chi ha deciso di stabilizzare il proprio progetto migratorio nella città;
- la costruzione di un' *Agenda civica* calendarizzata dall'istituzione locale, che individui strumenti dedicati all'armonizzazione e alla stabilizzazione di iniziative oggi troppo frammentarie ed estemporanee. Il riferimento è ad una mediazione sociale e culturale diffusa e strutturale nel territorio, vista come promo-

trice di percorsi di autodeterminazione del cittadino, non solo straniero. Uno strumento oggi disponibile, che necessita di un sostanziale rafforzamento, è il Registro pubblico dei Mediatori Interculturali del Comune di Roma, istituito nel 2005 con Delibera del Consiglio Comunale, a cui possono accedere i cittadini stranieri in possesso dei requisiti previsti dalla Delibera stessa e dalla Determinazione Dirigenziale del Dipartimento V n. 3350 del 12 ottobre 2006.

Questi due aspetti, centralità della persona e mediazione socio-culturale, sembrano emergere con maggiore ricorrenza quando si affrontano problematiche non legate alle sole emergenze contingenti, come quelle che interessano le persone rifugiate e i minori stranieri non accompagnati. Alcuni elementi più di altri contribuiscono a ridefinire la struttura del nuovo Piano Regolatore Sociale per le “categorie titolari” delle Politiche sociali. Ci si riferisce ai servizi e ai progetti che oggi hanno una natura prevalentemente assistenziale e che interessano trasversalmente le due “sottocategorie”, aventi continuità progettuale e significativo impatto economico, ed entrambi riferibili al settore immigrazione del Dipartimento delle Politiche sociali.

Se si prende come paradigma il circuito dei Centri di accoglienza comunale per i titolari di protezione internazionale, e si prova ad immaginare un nuovo modello cittadino, questo esercizio potrà essere trasferito non tanto negli esiti quanto nei processi, al circuito dei minori stranieri non accompagnati, secondo la formula che la progettualità sistemica può divenire il laboratorio di pratiche sostenibili.

L'insieme degli interventi tutt'ora in vigore dovrà essere riorientato verso l'obiettivo generale di un sistema sociale che guarda alla promozione e alla velocizzazione dei processi di autonomia delle persone accolte, facendo di questo percorso la sua vocazione prioritaria. Sostenere tale *mission* richiede quale pre-condizione quella di modificare le modalità da cui prende il via il percorso stesso delle accoglienze. Infatti l'attuale criterio della gestione della richiesta di accoglienza, basata prevalentemente sulla raccolta degli elementi “anagrafici” del potenziale utente, deprivandola della storia distintiva, non è coerente con la nuova prospettiva.

L'analisi dei bisogni, la valutazione delle condizioni legali e la biografia personale, dovranno divenire, già a monte, patrimonio del sistema ed elementi d'interesse su cui co-definire un possibile percorso d'inserimento. Tale proposta, proprio perché guarda al singolo progetto migratorio, determinerà una differenziazione dell'offerta dei centri in una serie di misure progressive e personalizzate che potremmo definire di accoglienza primaria e di seconda accoglienza articolata a sua volta in semi-autonomia e autonomia. La specializzazione dell'offerta in termini di servizi diretti e indiretti coglie quella necessità di dotare la Città di un modello d'interventi innovativi che adatta la propria offerta all'evoluzione del progetto migratorio delle persona, guardando al contempo alla dinamicità dei flussi migratori che coinvolgono la comunità.

Dunque la centralità della persona e l'articolazione dell'offerta appaiono le misure fondanti di un nuovo sistema di servizi cittadini, sostenute dalla necessità di realizzare accordi di natura interistituzionale in grado di definire una governance territoriale capace di coinvolgere e integrare politiche e interventi settoriali, chiamando in causa i diversi stakeholders che oggi sono marginali in questo processo di presa in carico comunitario, ad esempio gli attori della formazione e del lavoro. Appare in tal modo realizzabile una risposta programmatico-operativa in grado di esaltare specifiche competenze (politiche sociali, politiche del lavoro, formazione professionale, istruzio-

ne, politiche dello sviluppo, sicurezza, ecc.) in un quadro di sostanziale coerenza funzionale dell'agire pubblico.

Questo disegno richiederà il coinvolgimento attivo dell'istituzione regionale, delle realtà provinciali e comunali, in quanto è un sistema che si basa sulla valorizzazione e la vocazione del singolo territorio. In tale contesto ogni attore è un potenziale protagonista e al contempo beneficiario del nuovo impianto.

Ogni persona che transita in questo spazio promozionale, sarà portatrice di risorse e di nuove responsabilità nei confronti del contesto accogliente. Una strada che se intrapresa, richiederà all'Amministrazione comunale di confermare la centralità dell'accoglienza, rilanciare il ruolo storicizzato di meta di "secondo sbarco" e al contempo operare un credibile e responsabile ampliamento del "collo" d'uscita del sistema, attraverso una progettazione più mirata all'autonomia delle persone accolte.

La definizione di un modello così articolato dovrà confrontarsi con una profonda differenziazione di approccio dei beneficiari nell'accesso ai servizi. Le persone adulte titolari di protezione internazionale si rivolgono ai servizi di accoglienza, in gran parte, con la sensazione di essere giunti al punto di arrivo di un tragitto dopo il percorso di fuga, un momento di bilancio sostanziale del proprio progetto di vita e spesso di comprensibile appagamento. Questo "spazio" necessita di una riconfigurazione della qualità dei servizi di accoglienza velocizzando, non riducendo, la tempistica necessaria per la ricostruzione post "viaggio", in modo da procedere alla riattivazione delle motivazioni che hanno spinto a mettere in gioco la propria vita per raggiungere l'auspicata autonomia. Dunque dinamica temporale e offerta di opportunità personalizzate, finalizzate all'autodeterminazione, rappresentano una prima scommessa per il sistema e per le persone accolte.

Questo approccio non necessita di risorse straordinarie, ma richiede di rimuovere concettualmente le rigide logiche dei confini amministrativi, assumendo una nuova capacità di armonizzare e razionalizzare i programmi di spesa stabiliti oggi con la logica "delle canne d'organo"; suoni sufficienti per una composizione semplice, addirittura inefficaci per un registro musicale complesso che richiede nuovi strumenti e musicisti diversi.

Questa nuova prospettiva contiene in sé la capacità di riequilibrare anche l'asimmetria relazionale, riposizionando il baricentro degli interventi sociali dall'esterno verso l'interno di un territorio. Un processo che valorizza le risorse endogene, permettendo al contempo di attrarre risorse esogene funzionali al suo sviluppo, trasformando di fatto la comunità da oggetto utente/fruttore a soggetto committente/beneficiario dei servizi promossi al suo interno.

E' possibile immaginare un nuovo sistema cittadino di servizi rivolti a persone così vulnerabili come i rifugiati e i minori stranieri non accompagnati, costruendo strumenti che possano sostenere le proposte sin qui indicate, utilizzabili dai diversi attori che operano a favore di queste persone. Le proposte che seguono necessitano di un approfondimento, ma fanno parte dell'indice di quell'*Agenda Civica* che può essere sfogliata nelle due direzioni per comprendere la dimensione del viaggio da realizzare e valutare le tappe eventualmente disattese. Alcuni dei punti dell'indice sono:

- ❖ un sistema di monitoraggio e valutazione in grado di apprezzare la specificità delle azioni in relazione ad indicatori individuati a monte dal sistema istituzionale;

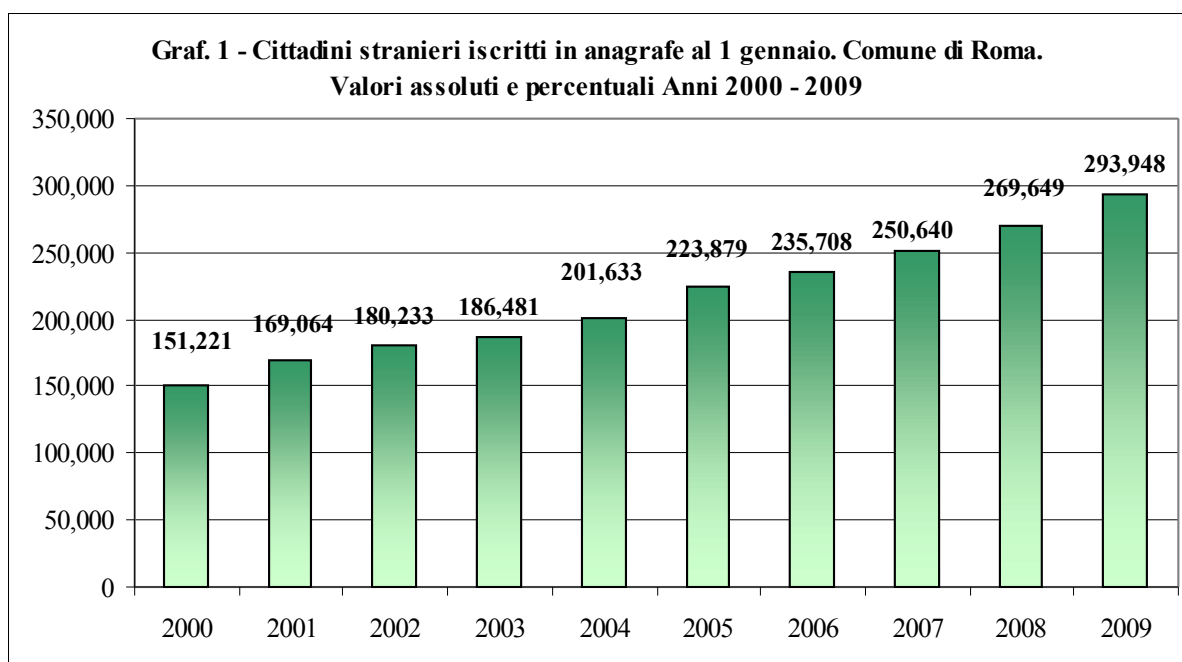
- ❖ la creazione di un coordinamento interassessorile ed interdisciplinare in grado di programmare interventi sia di natura emergenziale che promozionale;
- ❖ un maggiore coinvolgimento dei beneficiari dei servizi nella gestione del progetto migratorio;
- ❖ una maggiore partecipazione alla vita sociale delle organizzazioni di cittadini stranieri e delle comunità di riferimento, evitando le ghettizzazioni culturali;
- ❖ progettualità mirate alle persone più vulnerabili che non sono in grado di partecipare a programmi di progressiva autonomia senza uno specifico e personalizzato sostegno di natura psicosociale.

Allegati

Allegato 1 - Ulteriori dati sulla popolazione straniera³

La popolazione con cittadinanza straniera residente nel Comune di Roma continua a crescere e al 1° gennaio 2009 conta in totale 293.948 unità, con un aumento di 24.299 persone (+9%) rispetto a gennaio dell'anno precedente.

In dieci anni gli stranieri residenti nella Capitale sono quasi raddoppiati e la loro incidenza sul totale della popolazione è pari al 10,3%. La crescita della popolazione straniera residente a Roma è avvenuta in modo molto rapido: all'inizio del 2000 essa ammontava a 151.221 persone, che dieci anni dopo risultano essere quasi raddoppiate, con un incremento del 94,4%.



Fonte: Ufficio Statistico Comune di Roma

La principale posta del bilancio demografico degli stranieri residenti è data dagli immigrati; infatti, sono 30.876 i cittadini stranieri che si sono iscritti in anagrafe nel corso del 2008 provenendo dall'estero e ad essi si sono aggiunti 3.421 nati da genitori stranieri.

Devono invece essere sottratti dal bilancio della popolazione straniera residente coloro che nel corso dell'anno si sono cancellati dall'anagrafe in quanto ritornati nel loro Paese o trasferiti in un altro Paese straniero. Si tratta di 499 unità, un numero ancora contenuto rispetto al reale movimento emigratorio dei cittadini stranieri, di cui oltre

³ Liberamente estratto da un lavoro a cura di Barbara Menghi, Ufficio di Statistica e Censimento del Comune di Roma, con la collaborazione di Francesca Mori, Claudia Dionigi e il Servizio Struttura e Dinamiche della popolazione.

la metà sono cancellati per trasferimento in altri Comuni italiani (4.012 unità). Anche le cancellazioni per morte (298) e per irreperibilità (2.767) contribuiscono marginalmente al decremento della popolazione straniera in ragione della giovane struttura per età di questi cittadini.

Una posta che va assumendo sempre più rilevanza nel bilancio dei residenti stranieri è rappresentata, al contrario, dalle acquisizioni della cittadinanza italiana, 2.990 nel 2008 contro 1.578 del 2007 e contro 1.140 del 1999. Le donne risultano più numerose dei maschi in tutto il periodo preso in esame e, d'altra parte, se si considera che l'acquisizione di cittadinanza da parte degli stranieri è resa possibile anche dalla celebrazione di un matrimonio con cittadini italiani, tale andamento trova una interpretazione possibile osservando i dati sui matrimoni misti registrati a Roma. Anche questo dato va sottratto nel momento in cui si effettua il calcolo della popolazione straniera residente.

La presenza straniera nella Capitale è numericamente consistente e distribuita nel territorio in modo piuttosto articolato. Infatti a Roma vivono molte comunità e una grande varietà di etnie, provenienti da luoghi molto diversi tra loro e con culture e abitudini molto differenti.

Roma ospita istituzioni nazionali e internazionali che attirano nella città stranieri provenienti sia da paesi a sviluppo avanzato, trasferitesi per motivi di studio e di lavoro, sia da paesi in ritardo di sviluppo, che arrivano in Italia alla ricerca di nuove possibilità di vita e di lavoro.

L'area geografica numericamente più consistente è, quella dell'Europa, ma i flussi più importanti provengono dall'Europa comunitaria (35,2%), in cui sono confluite anche la comunità rumena che è la più numerosa (57.540 individui, pari al 19,6% del totale, con un incremento del 37% rispetto al 2008) e quella polacca (14.085 persone residenti, pari al 4,8%, con un incremento del 4,7% rispetto al 2008). Invece, tra i cittadini stranieri dell'Unione Europea a 15 (costituiscono il 9,7% dell'universo degli stranieri), le collettività più consistenti sono quelle dei francesi (5.820) e degli spagnoli (5.259). Al contrario, l'11,4% dei residenti è cittadino dei paesi dell'Europa centro orientale non appartenenti all'Unione Europea (principalmente l'Albania, l'Ucraina, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e la Moldova) che contano complessivamente circa 29.363 iscritti in anagrafe.

Gli stranieri di cittadinanza africana sono più di 41 mila (in termini relativi il 14% del totale, con un incremento del 2,2% rispetto all'anno precedente); di questi i cittadini egiziani rappresentano la collettività più numerosa (il 23,2% dell'intero continente africano e il 3,3% degli stranieri residenti a Roma), ma anche i cittadini del Marocco e dell'Eritrea sono ben rappresentati (4.231 residenti per i primi e 3.798 per i secondi), seguiti dai cittadini etiopici (3.633) e nigeriani (2.915 unità).

Roma ospita anche comunità di origine asiatica: gli stranieri provenienti da questo continente sono 79.586 (27,1%) e, tra questi, i cittadini filippini costituiscono il gruppo più numeroso (31.068, pari al 10,6% del totale degli stranieri e al 39% dei soli asiatici). A questa collettività, che è tra le più "vecchie" in termini di insediamento - i primi insediamenti risalgono agli anni settanta -, si aggiungono le comunità dei bangladeshi (12.108) e dei cinesi (10.435); questi ultimi insieme ai primi costituiscono oltre la metà della popolazione asiatica residente nella città (il 67,4%).

Complessivamente i cittadini originari del continente americano, invece, costituiscono il 12,9% dell'universo di riferimento. In particolare, i sudamericani sono i più rappresentati con il 55,6% del continente e, tra questi ultimi, la comunità più numerosa risulta essere quella peruviana (11.157 persone), seguita dalla collettività equadoregna e da quella brasiliana (rispettivamente con 6.713 e 3.653 persone). Per l'America settentrionale, invece, i cittadini statunitensi rappresentano il gruppo di stranieri più consistente (4.951 individui contro 673 canadesi).

Da un confronto con il 2008 emerge che l'incremento più consistente sia di uomini che di donne si è avuto per i paesi europei, con un aumento di 19.135 unità in termini assoluti, pari al 16,5% in termini relativi. Dal 2008 sono anche aumentati gli stranieri asiatici (+5%), con un'importante differenza tra uomini e donne (+6,4% contro il +3,6%).

Facendo un'analisi per le quindici comunità più numerose, emerge che al 1° gennaio 2009, rispetto all'anno precedente, risultano ancora in forte crescita i residenti stranieri provenienti dalla Romania, aumentati di 15.543 unità, con un incremento del 37%. Rispetto al 1° gennaio 2008 alcune cittadinanze mostrano degli sviluppi più forti di altre: gli stranieri provenienti dall'Ucraina da 7.018 unità arrivano ad oltre 8.000, con un incremento del pari al 15,9%, mentre i polacchi passano da 13.448 a 14.085 unità e gli albanesi da 5.513 a 5.755, registrando rispettivamente una crescita del 4,7% e del 4,4%. Ancora più consistente risulta l'aumento degli stranieri originari della Cina (9%), del Bangladesh (7,8%) e dell'India (4,7%).

È interessante considerare che il trend dei flussi migratori non risente più in modo consistente delle perturbazioni causate dalle iscrizioni anagrafiche successive ai provvedimenti di regolarizzazione. In crescita modesta, infine, risultano i cittadini provenienti dalle aree a sviluppo avanzato: si registrano incrementi contenuti per i cittadini provenienti dalla Spagna e dalla Francia.

Tab. 1 Popolazione straniera residente per sesso e per 15 cittadinanze più numerose. Comune di Roma. Valori assoluti, valori percentuali e variazioni nel periodo 2008-2009				
Cittadinanza	1-Gen-08	1-Gen-09	variazione assoluta	variazione %
Romania	41,997	57,540	15,543	37.0
Filippine	30,261	31,068	807	2.7
Polonia	13,448	14,085	637	4.7
Bangladesh	11,235	12,108	873	7.8
Perù	11,013	11,157	144	1.3
Cina	9,572	10,435	863	9.0
Egitto	9,583	9,574	-9	-0.1
Ucraina	7,018	8,131	1,113	15.9
Sri Lanka (Ceylon)	6,688	6,849	161	2.4
Ecuador	6,466	6,713	247	3.8
India	5,951	6,229	278	4.7
Francia	5,637	5,820	183	3.2
Albania	5,513	5,755	242	4.4
Spagna	5,114	5,259	145	2.8
Stati Uniti d'America	4,957	4,951	-6	-0.1

Fonte: Elaborazioni Ufficio di Statistica del Comune di Roma su dati anagrafe

La composizione per sesso dei cittadini stranieri residenti iscritti in anagrafe al 1° gennaio 2009 mostra che le donne continuano ad essere in maggioranza. Rispetto a

dieci anni fa la popolazione femminile è raddoppiata, registrando un incremento del 101,4%, a fronte di una variazione dell'87,1% della popolazione maschile. Anche guardando agli anni più recenti l'incremento annuo della componente femminile supera quello maschile, sebbene nell'ultimo anno si sia registrata un'inversione di tendenza, con una crescita dei maschi del 9,1% a fronte di una crescita delle femmine dell'8,9%.

Il processo di femminilizzazione della popolazione straniera è da imputare principalmente ai flussi per il ricongiungimento familiare degli anni più recenti, ma anche dalla domanda di profili lavorativi tradizionalmente riservati alle donne, quali ad esempio l'assistenza agli anziani e il lavoro domestico.

Tale processo influenza chiaramente la struttura per età della popolazione straniera. Dall'esame della struttura per età degli stranieri residenti, emerge una popolazione piuttosto giovane (con una età media soli 37,4 anni) se confrontata con la popolazione residente nel complesso, composta cioè da cittadini italiani e stranieri (44,9 anni).

La distribuzione degli stranieri per classi di età mostra che oltre la metà dei residenti (55,5%) ha un'età inferiore ai 40 anni. Si può osservare che il 15,2% degli stranieri è minorenne e il 7,1% ultrasessantatreenne, mentre si registra una significativa percentuale di persone con un'età compresa tra i 20 e i 39 e tra i 40 e i 64 anni (rispettivamente il 38,8% e il 37,4%). La maggior parte degli stranieri è in piena età da lavoro.

La presenza femminile risulta minoritaria nelle età giovanili e tra gli adulti fino ai 29 anni; fra gli adulti, invece, a partire dai 30 anni, le donne continuano ad essere più numerose degli uomini, come si era rilevato già lo scorso anno. La concentrazione massima sia per gli uomini che per le donne si registra nella classe 35-39 anni, con uno scarto pari quasi a 1 punto percentuale tra maschi (12,3%) e femmine (13,4%).

Gran parte dei cittadini stranieri residenti sono celibi o nubili (56,5%) e coniugati (39,3%), mentre la restante quota si distribuisce tra i divorziati (2,6%) e i vedovi (1,6%). Rispetto al 2008 non si ravvedono importanti modificazioni in tale composizione: solo una lievissima flessione della popolazione coniugata (-0,4) a vantaggio di un incremento della popolazione sia celibe o nubile (+0,1) che divorziata (+0,2).

La distribuzione degli stranieri sul territorio comunale e su specifiche zone della città ha catturato l'attenzione non solo di geografici e degli urbanistici, ma anche di studiosi di altre discipline interessate a comprendere più approfonditamente le tipologie e le caratteristiche degli insediamenti.

I dati anagrafici utilizzati in questo studio, pur risentendo dei limiti connessi essenzialmente alla mancata cancellazione delle persone che hanno lasciato il paese senza darne comunicazione, permettono di fornire il quadro ufficiale e realistico dell'assetto territoriale della popolazione straniera, oltre a ricercare le determinanti dei modelli insediativi e delle differenze di adattamento al territorio di adozione.

La Capitale rimane una delle mete privilegiate dei movimenti migratori dove gli insediamenti delle comunità estere appaiono nella maggior parte dei casi discreti e diffusi nel territorio quasi a mimetizzarsi, sebbene vi siano alcuni Municipi e quartieri che si distinguono per un'alta incidenza di cittadini stranieri. Più dettagliatamente, si registra qualche presenza più massiccia in alcune aree periferiche del nord e del sud-est sotto il profilo residenziale e in altre centrali anche sotto il profilo lavorativo. Tipica e ben nota a questo riguardo è la situazione dell'Esquilino in cui la presenza straniera,

soprattutto orientale, è ben visibile in particolare negli esercizi commerciali che sono nella stragrande maggioranza gestiti dagli stranieri.

Esaminando gli insediamenti nella città emerge che la popolazione straniera si distribuisce nelle varie zone di Roma in maniera piuttosto diversificata, seguendo presumibilmente le opportunità abitative e lavorative e l'offerta di servizi: si passa dai 21.160 stranieri residenti nel I Municipio ai 2.113 del III Municipio.

Analogamente allo scorso anno, la ripartizione sul territorio mostra per il 2009 la concentrazione in tre aree, una centrale e due alla periferia della città: si tratta dei Municipi I e XX, luoghi storici di insediamento, ai quali si aggiunge l'VIII. Tali Municipi, rispettivamente con 34.697, 23.328 e 26.861 persone non italiane, accolgono oltre un quarto degli stranieri residenti a Roma (rispettivamente l'11,8%, il 7,9% e il 9,1%).

Se ne ricava l'impressione di un insediamento dominato da due modelli assolutamente distinti: la dimora abituale come lavoratore domestico presso un datore di lavoro, localizzata in aree collocate lungo la fascia medio-alta della stratificazione socio-abitativa della città e, all'opposto, una dimora situata nelle aree residenziali appartenenti alla parte medio-bassa, autonoma rispetto a quella del datore di lavoro.

Se si passa poi ad analizzare l'incremento del numero degli stranieri sul territorio negli ultimi 5 anni, si può vedere come l'aumento abbia interessato tutti i Municipi. La crescita in alcune realtà territoriali ha superato quella registrata in media nella città nel periodo 2005-2009 (+31,3%); tuttavia, se alcuni Municipi nel 2005 già registravano la presenza di stranieri più elevata, in altri l'insediamento è avvenuto progressivamente. In generale, l'incremento risulta più sostenuto nell'VIII Municipio (+74,8 %) e in altri cinque - I, VII, X, XII e XIII - dove l'incremento è stato superiore a quello registrato in totale per la capitale. Sembra dunque che non siano più la sola zona Nord e quella Nord-Est della città ad essere le più interessate al fenomeno.

Passando ad un'analisi per paese di provenienza, si può notare come le tendenze rilevate nel 2008 rimangano pressoché stabili nel 2009: romeni e filippini sono disseminati in tutti i Municipi, ma mentre i primi raggiungono i picchi più elevati nell'VIII e nel XIII, i secondi preferiscono il XX, oltre il II e il XIX. La presenza accentuata nel XX e XIX, oltre che nel centro storico della città, è probabilmente legata alla maggiore offerta di lavoro in quelle zone, che si traduce in collaborazioni domestiche e lavoro di cura alle persone anziane. L'insediamento nel XIII e nell'VIII, invece, è presumibilmente più legato alle possibilità abitative. Tra le altre collettività presenti nella città assumono una certa rilevanza quella polacca e quella egiziana. I cittadini polacchi sono consistentemente presenti in tutta la città, sebbene risultino più numerosi in alcune aree, come ad esempio nei Municipi XIII e XIX. Gli egiziani, invece, sono concentrati nei Municipi XIII e XV.

Due collettività, infine, la cinese e la bengalese, assumono caratteristiche particolari in quanto la loro presenza appare legata allo svolgimento di particolari forme di attività autonoma. Questa caratteristica ha risvolti significativi sul modello di insediamento all'interno della città. Per quanto concerne i cinesi, questi appaiono concentrati in alcune zone di tre soli Municipi che raccolgono oltre la metà della presenza totale. Anche i bangladeshi sembrano raccolti in poche aree della città, le stesse dove si rileva l'insediamento dei cinesi in particolare nel I e VI Municipio, sebbene vi siano degli insediamenti numericamente significati nell'VIII e nel VII.

Tab. 2 - Popolazione straniera iscritta in anagrafe. Rapporto percentuale di stranieri

sul totale della popolazione per Municipio. Periodo 2005 - 2009.							
Municipi		Maschi e Femmine					Var. % 2005/2009
		2005	2006	2007	2008	2009	
1		25,004	26,342	28,067	31,457	34,697	38.8
	%	25.6	27.4	22.9	25.2	27.4	
2		14,122	14,446	14,650	15,219	16,050	13.7
	%	12.8	13.2	11.9	12.3	13.1	
3		4,669	4,815	4,868	5,091	5,307	13.7
	%	9.2	9.6	9.0	9.4	9.9	
4		9,853	10,217	10,560	11,471	12,231	24.1
	%	5.1	5.3	5.4	5.8	6.1	
5		8,200	8,798	9,038	10,061	10,816	31.9
	%	4.7	5.1	5.1	5.6	6.1	
6		11,439	12,000	12,416	13,223	14,205	24.2
	%	9.7	10.4	9.9	10.6	11.5	
7		8,899	9,406	10,174	11,096	12,593	41.5
	%	7.7	8.3	8.4	9.1	10.3	
8		15,371	16,910	18,072	21,240	26,861	74.8
	%	8.0	8.7	8.8	9.9	12.0	
9		8,728	9,175	9,312	10,024	10,529	20.6
	%	7.2	7.7	7.3	7.9	8.3	
10		6,856	7,339	7,953	8,540	9,671	41.1
	%	3.9	4.2	4.4	4.7	5.3	
11		9,626	10,139	10,635	11,681	12,191	26.6
	%	7.5	8.0	7.9	8.6	9.0	
12		8,914	9,603	9,874	10,899	12,036	35.0
	%	5.6	6.0	6.0	6.4	7.0	
13		13,653	14,430	14,534	16,552	19,026	39.4
	%	7.1	7.5	7.3	7.9	8.8	
15		11,337	11,877	11,871	12,818	14,152	24.8
	%	8.0	8.4	8.0	8.5	9.4	
16		10,417	10,872	11,267	11,760	12,421	19.2
	%	7.8	8.2	8.0	8.3	8.7	
17		6,207	6,466	6,616	6,856	7,196	15.9
	%	9.2	9.8	9.2	9.6	10.2	
18		13,335	14,161	14,643	15,316	16,081	20.6
	%	10.9	11.6	10.9	11.3	11.9	
19		13,349	14,241	14,506	15,596	16,964	27.1
	%	7.9	8.5	8.2	8.6	9.3	
20		20,369	21,112	20,564	21,988	23,328	14.5
	%	15.7	16.4	14.4	15.1	15.8	
Roma (1)		223,879	235,708	250,640	269,649	293,948	31.3
	%	8.6	9.1	8.9	9.5	10.3	

Fonte: elaborazioni Ufficio di Statistica del Comune di Roma su dati anagrafe

(1) Comprende anche i non localizzati

Allegato 2 - Asilo: dall'accoglienza alla promozione dell'autonomia sociale

Nel 2009, secondo i dati rilevati dal Ministero dell'Interno, il numero di domande di asilo presentate è andato diminuendo, contrariamente a quanto avvenuto negli anni precedenti.

Tra i motivi, la politica dei respingimenti intrapresa dal Governo Italiano. I migranti che giungono via mare, infatti, provengono prevalentemente da Paesi del continente africano - Eritrea, Etiopia, Somalia, Costa d'Avorio per citarne alcuni - e nel 70% dei casi presentano istanza di asilo che, secondo l'Unhcr, nel 50% ha un esito positivo.

Ogni anno nel nostro Paese circa 10mila persone ottengono una forma di protezione. I rifugiati in Italia, secondo dati UNHCR, sono 47mila. In questa cifra rientrano i titolari di protezione sussidiaria e umanitaria, ma non i minori e i rifugiati riconosciuti prima del 1990, quando è stata emanata la legge 39/90, cosiddetta "Martelli", che per la prima volta ha disciplinato il diritto d'asilo in Italia.

Se le coste della Sicilia, della Calabria e della Puglia sono il primo approdo dei richiedenti asilo, Roma è definita la terra di "secondo sbarco". I protetti internazionali passano per la Capitale, che diventa per alcuni transito e per altri dimora stabile. Perché Roma a volte è l'unica città conosciuta dall'estero, perché a Roma si ritiene di poter trovare lavoro, perché a Roma ci sono comunità ben radicate e perché a Roma ci sono servizi dedicati e una consapevolezza del fenomeno maggiore che in altre realtà italiane.

Il richiedente la protezione è generalmente senza una fissa dimora e i continui spostamenti, i cambiamenti di status - da richiedente a rifugiato e protetto - non consentono di poter avere dati certi sul numero delle presenze dei richiedenti la protezione internazionale o rifugiati nel territorio delle Capitale.

Dunque una difficoltà strutturale nel definire il numero delle presenze reali sui singoli territori, sia per l'estrema mobilità territoriale dei rifugiati che seguono le stagionalità lavorative, sia per la rincorsa ad "opportunità" alloggiative informali distanti dal controllo istituzionale.

Tuttavia è possibile provare ad ipotizzarne il numero in base alle presenze nei centri di accoglienza e alla fruizione dei servizi del territorio.

Il Comune di Roma nel 2009, attraverso l'Ufficio Immigrazione, ha accolto nelle 20 strutture convenzionate con organismi del privato sociale, 1.005 richiedenti e titolari di protezione internazionale.

Accanto ai centri di accoglienza comunali sono presenti:

- ❖ una struttura polifunzionale di seconda accoglienza, denominata Centro Polifunzionale "Enea", nata nel luglio 2007 grazie ad un Accordo di Programma con il Ministero dell'Interno, in grado di ospitare 400 persone
- ❖ un CARA - Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo - con circa 700 posti, nel Comune di Castelnuovo di Porto, ai confini del territorio comunale.

Il circuito dell'accoglienza del Comune di Roma è oggi indifferenziato per funzioni e obiettivi assegnati ai singoli centri e si diversifica sostanzialmente per:

- ❖ “categorie” d'ingresso, singoli o nuclei familiari;
- ❖ tempistica di apertura, ventiquattrore per famiglie e madri con bambino, dodici ore per i singoli;
- ❖ disponibilità di pasti, due o tre in relazione all'apertura;
- ❖ tempi di permanenza, sei mesi per i singoli, nove mesi per i nuclei, con la possibilità di prorogare il periodo di permanenza nel centro in presenza di specifiche problematiche che non consentono l'uscita della persona in modo autonomo.

L'origine dell'attuale modello di accoglienza, costruito con un approccio prevalentemente assistenziale, si colloca 17 anni fa (momento della costituzione dell'Ufficio Speciale Immigrazione, struttura dedicata alla gestione dell'accoglienza e dell'integrazione dei cittadini migranti), dunque anni prima della nascita del primo Piano Nazionale Asilo - PNA (da cui è poi nato il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati), ed ha guardato prevalentemente all'ampliamento del numero delle strutture e dei posti disponibili in città, giungendo oggi a quasi 1.200 posti letto - circa la metà della disponibilità dello Sprar in Italia - ma non riuscendo tuttavia a rispondere al fabbisogno reale di accoglienza, né a sostenere concretamente i processi di autonomia delle persone accolte.

Nonostante questi servizi, le persone che giunte a Roma non riescono a ricevere dalle istituzioni una risposta alloggiativa in linea con le aspettative, secondo dati del 131/12/2009 dell'Ufficio Immigrazione, sono 724 - domande presentate da non più di un anno - e il tempo medio di attesa per l'ingresso in accoglienza è di circa 1 mese. Tali situazioni finiscono per alimentare un modello parallelo di accoglienza che si è realizzato attraverso le occupazioni di edifici pubblici incustoditi (che nel periodo 2002-2005 ha visto la sua massima espansione).

Queste soluzioni di “autogestione” sono state tollerate negli anni passati dall'Amministrazione comunale in quanto funzionali ad evitare un conflitto sociale nel breve periodo, traslando la problematicità, anche di natura socio-sanitaria, a future possibili soluzioni. Questa scelta ha ottenuto, come prevedibile, un effetto di consolidamento e legittimazione del modello informale, divenuto nel frattempo strutturale sia nelle forme che nel numero delle presenze, tanto da rappresentare un punto di riferimento già prima dell'arrivo a Roma.

L'appetibilità di questo modello informale, basata essenzialmente su un pacchetto minimale di regole di convivenza, modalità d'accesso non strutturate (ad eccezione di una modesta azione di autoregolazione degli ingressi), tempi di permanenza non vincolanti (periodo, orari, relazioni, fruibilità dello spazio), è diametralmente opposto a quanto previsto dai regolamenti di gestione dei centri aderenti al circuito istituzionale.

Altro fattore di attrattività e di ancoraggio per i richiedenti asilo e rifugiati nel territorio romano è stata la presenza significativa di una pluralità di organizzazioni sociali confessionali e laiche che nel corso degli anni hanno saputo sviluppare un know how specifico, assumendo così funzione di supplenza, vista la mancanza d'interventi qualificati che avrebbero dovuto svolgere le Istituzioni preposte.

Emerge dunque con chiarezza la presenza in città di due sistemi chiusi, complementari a volte (percorso di accoglienza di rimbalzo) e alternativi nelle logiche di fruizione.

Il circuito formale è basato quasi esclusivamente sulla capacità del singolo centro di porre in essere misure adeguate per l'uscita positiva dei beneficiari dalla struttura e su un sistema di regole e condizioni di accesso predeterminate all'atto dell'avvio del servizio, modalità che a volte ha alimentato tensione tra ospiti e soggetti gestori.

Il circuito informale ha svolto il compito di decongestionare il numero di richieste di accoglienza rivolte agli uffici comunali ma, superata la fase di primissima risposta emergenziale, si è rivelato ai più che ad esso si erano rivolti, spazio coercitivo e marginalizzante sia in termini spaziali che psicologici, anche se nei numeri questo circuito è divenuto equivalente a quello istituzionale.

Si possono stimare in 8mila persone i richiedenti o titolari di protezione internazionale che a Roma usufruiscono di servizi e sono portatori di bisogni. I rifugiati, i protetti sussidiari e i richiedenti la protezione internazionale hanno parità di diritti nell'accesso alle prestazioni socio sanitarie. Fruiscono perciò dei servizi municipali e dell'assistenza del Servizio Sanitario Nazionale. Nel corso degli anni si sono poi sviluppati servizi di ascolto, assistenza e accompagnamento esclusivamente rivolti ai titolari di protezione internazionale, gestiti prevalentemente dal settore privato sociale.

I dati forniti dalla Questura di Roma parlano di 18.000 istanze di asilo solo nel 2008. Il dato dunque appare molto più alto. Da dati forniti dal Centro Astalli, risulta che ai servizi di questa organizzazione abbiano avuto accesso, sempre nel 2008, 7.300 richiedenti e protetti internazionali. Ai centri della Caritas diocesana di Roma dedicati agli stranieri si sono rivolte invece circa 10.000 persone.

Centri di ascolto e orientamento socio legale dedicati sono gestiti dalla Caritas diocesana di Roma, dal Centro Astalli, dalla Comunità di Sant'Egidio, dal CIR, dalla Casa dei Diritti Sociali, dall'Arciconfraternita, dall'Associazione Senza Confine, dal servizio rifugiati e migranti della Federazione delle Chiese Evangeliche e dal Programma integra del V dipartimento del Comune di Roma.

Nell'attività sanitaria a sostegno dei più vulnerabili, in particolare vittime di tortura, Roma ha sviluppato una certa peculiarità e specializzazione, grazie anche ai servizi gestiti dal Centro Astalli - il SaMiFo, Salute Migranti Forzati - dall'Istituto Nazionale contro le Malattie e la Povertà - INMP - all'interno della struttura ospedaliera del San Gallicano, dai Medici Contro la Tortura e dal Consiglio Italiano per i Rifugiati - CIR. In particolare L'INMP ha assistito nel corso del 2008-2009, 1.676 titolari o richiedenti la protezione internazionale.

Il costo complessivo per la realizzazione del sistema dei Centri di accoglienza comunale è stato nel 2008 di 6.300.000 Euro e ha interessato 2.253 utenti ai servizi diretti di ospitalità. A ciò si deve aggiungere il servizio di mediazione e di front office presso l'Ufficio Immigrazione, per un costo annuale di € 250.000.

La normativa. All'articolo 10 della Costituzione italiana si stabilisce che lo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'esercizio delle libertà democratiche ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica. Nonostante la previsione costituzionale, fino al 1990 non esistevano disposizioni che regolamentassero la procedura di asilo e lo status di rifugiato veniva riconosciuto da una Commissione paritetica di eleggibilità istituita nel 1953 con uno scambio di note fra il Governo italiano e l'UNHCR - United Na-

tions High Commissioner for Refugees - sulla base della Convenzione di Ginevra del 1951, che definisce il rifugiato come colui che a ragione teme di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale e per le sue opinioni politiche.

L'articolo 1 della legge 39/1990 sull'immigrazione - legge Martelli- disciplina per la prima volta la procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato, stabilisce la cessazione della limitazione geografica presente nella Convenzione di Ginevra del 1951 e con il successivo regolamento - DPR 136/90, istituisce la Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato con il compito di esaminare le richieste di asilo.

Sebbene poi la legge Martelli sia stata abrogata nella quasi totalità del suo impianto, l'articolo 1 ha rappresentato l'unico strumento normativo per la materia di asilo fino all'aprile del 2005, quando è entrato in vigore il regolamento attuativo - DPR 303/2004 - della legge Bossi Fini, legge 189/2002, che ha introdotto, modificato e integrato la legge 39/90. La procedura della legge Bossi Fini ha disciplinato il diritto d'asilo fino al 2008, quando sono entrati in vigore il d.lgs. 251/2007 sulle qualifiche per il riconoscimento dello status di rifugiato e il d.lgs. 25/2008 sulle procedure per il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato, quest'ultimo modificato dal d.lgs. 159/2008 contenuto all'interno del cosiddetto "pacchetto sicurezza".

Entrambi i decreti hanno recepito direttive comunitarie nell'ambito del processo di armonizzazione delle procedure in materia dell'asilo all'interno dei 27 Stati membri UE.

In generale la procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato attualmente in vigore prevede l'accoglienza dei richiedenti asilo all'interno di un CARA - Centro di accoglienza per richiedenti asilo - o il trattenimento all'interno di un CIE - Centro di identificazione ed espulsione (in determinati casi quali, ad esempio, un precedente provvedimento di espulsione o respingimento o la presenza di condanne per uno dei delitti previsti dall'art. 380 commi 1 e 2 del cpp). L'esame della domanda di asilo avviene davanti ad una delle dieci Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, competenti in base al luogo di presentazione della domanda o di accoglienza del richiedente. L'esame, ai sensi del d.lgs. deve avvenire in 33 giorni - in particolari casi di urgenza l'esame può avvenire in 9 giorni. Le Commissioni sono composte da un membro della carriera prefettizia con funzioni di Presidente, un funzionario della Pubblica sicurezza, un rappresentante UNHCR e un membro dell'Ente locale.

Con il decreto qualifiche è stato introdotto nell'ordinamento italiano, accanto alla status di rifugiato, lo status di protetto sussidiario, che viene riconosciuto a chi ha subito un danno grave - condanna alla pena di morte - o a chi scappa da situazione di violenza generalizzata. La commissione può dunque riconoscere lo status di rifugiato, a cui corrisponde il rilascio di un permesso di soggiorno per asilo con validità quinquennale e del documento di viaggio, la protezione sussidiaria, a cui corrisponde il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione sussidiaria con validità triennale e, nel caso dimostri l'impossibilità di ottenere il proprio passaporto, del titolo di viaggio o può diniegare la protezione internazionale, ma raccomandare il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari di durata annuale, ai sensi dell'articolo 5 comma 6 del d.lgs.286/98. La Commissione può inoltre negare qualsiasi forma di pro-

tezione, emettendo un provvedimento di rigetto, contro cui è possibile presentare ricorso innanzi al tribunale ordinario.

I rifugiati, i protetti sussidiari e i protetti umanitari possono accedere all'assistenza socio sanitaria e all'istruzione scolastica e universitaria. Possono inoltre intraprendere qualsiasi tipo di attività lavorativa. Tranne i protetti umanitari, hanno diritto a chiedere il ricongiungimento familiare: il rifugiato, senza necessità di dimostrare alcun requisito, il protetto sussidiario, provando di possedere un reddito inferiore se paragonato a quello richiesto ai migranti.

- ❖ Legge 39/90 Legge Martelli - Norme in materia di asilo e ingresso e soggiorno in Italia
- ❖ DPR 136/90 Regolamento di attuazione legge 39/90
- ❖ Legge 189/2002 Legge Bossi - Fini - Modifica della normativa in materia di immigrazione e asilo
- ❖ DPR 303/2004 Regolamento di attuazione legge 189/2002 nella parte relativa alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato.
- ❖ Regolamento CE/343/ 2003 Regolamento che stabilisce i criteri e i meccanismi per di determinazione dello stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in una stato membro - "Regolamento Dublino"

In attuazione di direttive comunitarie sono stati emanati:

- ❖ D.lgs. 251/2007 Decreto sulle qualifiche per il riconoscimento della protezione internazionale
- ❖ D.lgs. 25/2008 Decreto sulle procedure per il riconoscimento protezione internazionale
- ❖ D.lgs. 140/2005 Norme minime per l'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati

Con il d.lgs. 159/2008, previsto fra le norme del cosiddetto " Pacchetto sicurezza" è stato modificato il d.lgs. 25/2008.

Allegato 3 - Minori stranieri non accompagnati: un futuro critico tra progetto e speranza⁴

La legislazione europea ed internazionale definisce i minori stranieri non accompagnati come “cittadini di paesi terzi di età inferiore ai 18 anni che fanno ingresso nei territori dell’Unione non accompagnati da un adulto per essi responsabile”. La legislazione italiana definisce i minori stranieri non accompagnati “minori non aventi la cittadinanza italiana o di altri Stati dell’unione europea che si ritrovano per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o d’altri adulti per loro legalmente responsabili”. Il minore straniero non accompagnato, è in espellibile. A seguito della sua segnalazione viene preso in carico dai servizi del territorio - come accade in generale per i minori, indipendentemente dalla nazionalità - che predispongono l’accoglienza in centri o in case famiglia.

A Roma l’accoglienza per i minori stranieri non accompagnati (MISNA) si articola su tre livelli:

- ❖ una fase di pronta accoglienza
- ❖ una più stabile presso case famiglie diffuse sul territorio
- ❖ una terza, in semiautonomia, che non riguarda necessariamente tutti i ragazzi; questa misura della durata di qualche mese è rivolta all’accompagnamento all’autonomia ed è finalizzata al raggiungimento della maggiore età; prevede interventi in continuità educativa senza i vincoli posti dalla convivenza in comunità.

Tutti i progetti individuali sono accompagnati con interventi di sostegno: mediazione linguistico culturale, assistenza legale, sociale, formativa, lavorativa.

Il Comune di Roma dispone di 6 Centri di “Pronta accoglienza” convenzionati, per un totale di 63 posti, gestiti da tre diversi Enti. Tra la fine dell’anno 2008 e il primo semestre dell’anno 2009, a fronte dell’aumento di nuovi ingressi e della completa saturazione del sistema di accoglienza, sono stati avviati altri Centri di primissima accoglienza, con caratteristiche adeguate alle esigenze per minori, ma con profili “leggeri” di intensità assistenziale, per altri 64 posti complessivi. Inoltre, è stata potenziata la funzione di “semiautonomia”, con 40 posti aggiuntivi.

Il sistema di accoglienza usufruisce di circa 80 case-famiglia che insistono sia sul territorio romano che regionale. A causa del numero crescente di arrivi sono state attivate strutture anche fuori dal territorio (a febbraio 2009, oltre 250 minori erano collocati in strutture fuori del territorio comunale). Il numero d’ingressi in pronta accoglienza nell’anno 2008 è stato di 612, con un picco nei mesi di novembre e dicembre (114). Nel 2009 - fino a ottobre - si registrano 664 ingressi, ovvero un aumento pari al 8,5%.

Circa il 30% dei ragazzi ha le caratteristiche per procedere alla richiesta per il riconoscimento della protezione internazionale o umanitaria, mentre una percentuale minima si considera “in transito”, ovvero prevede di completare il proprio percorso migratorio in altri paesi europei.

L’estrema rapidità con cui si modificano le geografie degli ingressi fanno comprendere, anche nel caso dei MISNA, come l’incremento quantitativo contenga una valenza

⁴ Lo stesso tema è trattato anche, sotto una diversa angolatura, anche nel testo su “Famiglia e minori”.

qualitativa che richiede una costante manutenzione del sistema e richiede ai servizi flessibilità e personalizzazione dell'offerta per rispondere a bisogni estremamente diversificati, pur in presenza di fasce anagrafiche omogenee.

I MISNA accolti nell'annualità 2008 sono stati 1049, un numero che segna un decremento in termini assoluti rispetto all'anno il 2006, che con 1534 unità è risultato l'anno con maggiori presenze. Dei 1049 minori accolti nel 2008 sono in assoluta prevalenza le presenze maschili (853), mentre le femmine sono state 196, dato che si distanzia notevolmente dalla rilevazione del 2006, quando la presenza femminile (727), soprattutto rumena, era non troppo distante da quella maschile (807). Tale dato evidenzia come la crescente complessità e l'alto rischio del percorso migratorio facciano propendere tale iniziativa sul maschio, visto anche come investimento dalla comunità di appartenenza, anche se la figura del "viaggiatore solitario" appare comunque significativa.

Analizzando il dato ci si accorge come siano mutate le provenienze. Osservando le prime tre nazionalità maggiormente rappresentate nel circuito, troviamo che i minori afgani nel 2008 sono stati 329, mentre nel 2006 erano 130, con un aumento del 253%. Lo stesso vale per i minori di origine egiziana, che nel 2008 erano 116, mentre erano solo 2 nel 2006; discorso equivalente in termini d'incremento per i minori del Bangladesh: 75 nel 2008, appena 5 nel 2006. Un fenomeno inverso ha riguardato i minori di origine rumena, che nel 2008 hanno visto una presenza di 235 minori, rispetto alle 895 presenze del 2006.

L'eterogeneità dei paesi di provenienza (oltre 50 da tutto il mondo), le differenze culturali, religiose ed etniche, spesso anche interne allo stesso paese di provenienza, determinano enormi difficoltà di gestione dell'accoglienza e di convivenza nelle comunità educative e, talvolta, anche con la comunità civile italiana. Anche i progetti di inclusione e di inserimento sono fortemente condizionati da tali caratteristiche, seppure in via di massima ciascun progetto migratorio contiene esigenze e motivazioni pressanti, per le quali i ragazzi operano scelte consapevoli e responsabili in termini di accettazione delle regole vigenti.

Il fenomeno, per l'entità con la quale si manifesta, ha relazioni complessivamente non estese con l'area delle devianza. Episodi di reato si manifestano per lo più all'interno di situazioni accompagnate da patologie sanitarie particolari, specificatamente psichiatriche. In realtà, nella maggior parte delle situazioni, le condizioni emotive e psicologiche dei ragazzi sono compromesse e necessitano di funzioni e interventi di sostegno, spesso difficilmente realizzabili.

Stante l'altissima percentuale di ragazzi che accedono alla prima accoglienza prossimi alla maggiore età, in grande prevalenza maschi, le strutture di secondo livello cui si fa riferimento sono quelle rivolte alla fascia adolescenziale, non molto diffuse sul territorio romano; in conseguenza di ciò, è necessario ricorrere a comunità attive sul territorio regionale o anche extraregionale.

Oltre all'accoglienza presso strutture di primo o secondo livello, vengono assicurati servizi trasversali sulle seguenti aree di intervento:

1. Prima assistenza sanitaria e interventi specifici successivi
2. Vestiario e mantenimento
3. Alfabetizzazione in lingua italiana
4. Iscrizione scolastica

5. Mediazione linguistico - culturale
6. Consulenza legale
7. Laboratori formativi
8. Tirocini lavoro
9. Sostegno psicologico
10. psichiatrica
11. Budget spese personali

Il servizio comunale coordina tutte le azioni, sia a livello di programmazione degli interventi, sia attraverso la titolarità dei progetti educativi, affidati a operatori sociali e a tutori.

Su alcuni aspetti fortemente critici occorre operare miglioramenti tramite azioni promosse unitamente ad altri livelli oltre che da quello dell'ente locale:

- I rapporti con le delegazioni e i consolati di riferimento;
- La condizione psicologica dei ragazzi, nella maggior parte dei casi fragile e spesso caratterizzata da gravi disturbi psichiatrici cui non segue un'adeguata presa in carico da parte dei servizi sanitari;
- Tempi di rilascio degli atti giuridici;
- Le condizioni poste dall'attuale legislazione in merito alla conversione del Permesso di soggiorno da "minore età" a permesso di soggiorno per lavoro o attesa occupazione.

La normativa. Ai sensi dell' art. 19 del d.lgs. 286/98 - TU Immigrazione, i minori stranieri non accompagnati non possono essere espulsi; ad essi viene perciò rilasciato un permesso di soggiorno per minore età o per affidamento, valido fino al compimento del 18° anno di età (DPR 394/99). L'articolo 32 del TU Immigrazione disciplina le disposizioni concernenti i minori stranieri non accompagnati relativamente al rilascio del permesso di soggiorno e alla conversione alla maggiore età.

La procedura. Il pubblico ufficiale al quale viene segnalato un minore straniero non accompagnato deve immediatamente informare la procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e il giudice tutelare per l'apertura della tutela, il Comitato per i minori stranieri e i servizi sociali comunali per la prima accoglienza. I legali rappresentanti del centro di accoglienza esercitano i poteri tutelari sul minore fino a quando non si provvede alla nomina del tutore. Entro 30 giorni dall'accoglienza i legali propongono istanza per la nomina del tutore al giudice tutelare presso il tribunale civile. Tutore dei minori stranieri non accompagnati viene nominato il Sindaco, che delega gli assistenti sociali/operatori a compiere tutti gli atti amministrativi in rappresentanza del minore, tra i quali la richiesta del permesso di soggiorno per minore età all'ufficio immigrazione della Questura competente.

Al momento della presentazione innanzi al pubblico ufficiale del minore, se sorgono dubbi in merito alla sua maggiore o minore età e mancano documenti attestanti le generalità, possono essere disposti accertamenti medici: visita ai denti, lastra al polso, visita ai genitali. Tali esami sono tuttavia approssimativi e non consentono di fornire con esattezza l'età del ragazzo. Sebbene si sia più volte affermato, da ultimo con la circolare del Ministero dell'interno del 9 luglio 2007 - alla luce di quanto previsto dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia del 1989 - che in caso di margine di errore la minore età debba essere presunta, spesso accade che se il medico certifica un'età "intorno ai 18 anni" la polizia, non potendo trattare come minore il cittadino straniero,

notifica un'espulsione in quanto straniero irregolare. Tale incertezza nella determinazione dell'età anagrafica è frequente, come frequente l'indisponibilità di Commissariati di P.S o nuclei di Vigili Urbani nel farsi carico del minore, ossia nel segnalare la presenza e accompagnarlo al centro di accoglienza. Tale indisponibilità viene spesso giustificata per mancanza di mezzi e di uomini.

Comitato per i minori stranieri. Disciplinato dall'articolo 33 del d.lgs. 286/98 (TUI), è stato istituito al fine di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio. Esso può adottare provvedimenti di rimpatrio, se nell'interesse del minore, dopo aver effettuato ricerche sui familiari del minore straniero non accompagnato. Se decide che il minore deve essere rimpatriato, il Comitato informa il Tribunale per i minorenni, che rilascia il nulla osta al rimpatrio. Il rimpatrio viene effettuato dalla polizia, dai servizi sociali o dall'organizzazione che ha svolto le indagini sul paese di origine (Dpcm 535/99). I minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo non rientrano nelle competenze del Comitato.

Il permesso di soggiorno. Ai minori sottoposti a tutela viene rilasciato un permesso di soggiorno per minore età, valido, si è detto, fino al compimento dei 18 anni, quando può essere convertito per motivi di studio, di lavoro o di attesa occupazione in presenza di determinati requisiti. Ai minori sottoposti ad affidamento (deciso o dal Tribunale per i minorenni o dal giudice tutelare se consensuale) verrà rilasciato un permesso di soggiorno per affidamento. Il testo unico sull'immigrazione prevede, all'articolo 32, che il permesso per minore età possa essere convertito solo per i minori che siano stati ammessi ad un progetto di integrazione sociale per un periodo non inferiore a due anni e che si trovino sul territorio nazionale da almeno tre anni. Per i ragazzi affidati (al pari del permesso per motivi familiari che viene rilasciato in generale ai minori presenti con il nucleo familiare) il permesso può essere convertito direttamente in permesso per studio o lavoro senza la dimostrazione di ulteriori requisiti.

Una sentenza della Corte costituzionale (198/2003) e numerose sentenze del Consiglio di Stato hanno stabilito che il minore straniero sottoposto a tutela debba essere equiparato al minore sottoposto ad affidamento, anche per ciò che riguarda i requisiti per la conversione del permesso di soggiorno.

La circolare del Ministero dell'Interno del 28 marzo 2008 ha stabilito che le due posizioni - quella di soggetto sottoposto a tutela e affidato - siano equiparabili, permettendo in entrambi i casi la conversione del permesso di soggiorno alla maggiore età a prescindere dal periodo trascorso in Italia antecedente al compimento dei 18 anni o alla partecipazione ad un progetto di integrazione sociale.

Con la legge 94/2009 in materia di pubblica sicurezza è stato però stabilito il requisito dei tre anni di permanenza in Italia e dei due anni di partecipazione a un corso, estendendo il possesso di tali requisiti anche ai minori affidati al fine della conversione del permesso ai 18 anni.

Richiedenti asilo minori. Il minore non accompagnato che presenta richiesta di asilo deve essere accompagnato dal tutore che lo assisterà in ogni fase della procedura. Se la Questura riceve la domanda di un minore non accompagnato dovrà sospendere la procedura e avvisare il Tribunale per i minori e i servizi sociali per la prima accoglienza. Sarà poi il tutore, una volta nominato, a riattivare la procedura di asilo.

Tutela e affidamento. A disciplinare la tutela e l'affidamento sono gli articoli 343 e seguenti del Codice Civile e la legge 184/83 "Diritto del minore ad una famiglia". La

tutela viene attribuita tramite decreto del giudice tutelare presso il Tribunale civile. In merito ai doveri del minore, si legge all'articolo 358 CC che "il minore deve rispetto e obbedienza al tutore. Egli non può abbandonare la casa o l'istituto al quale è destinato senza il permesso del tutore. L'affidamento può essere disposto con decisione del Tribunale per i minorenni e, se avviene dietro consenso del genitore, tramite decreto del giudice tutelare".

- ❖ Legge 184/83 Diritto del minore ad una famiglia,
- ❖ Legge 176/91 Ratifica della convenzione sui diritti del fanciullo,
- ❖ D.lgs. 286/98 Testo Unico Immigrazione - artt. 28- 32,
- ❖ Legge 476/98 Ratifica Convenzione dell'Aja sui minori,
- ❖ Circolare Min Interno 11/4/2007 sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo,
- ❖ Circolare Min Interno 28/3/2008 su problematiche concernenti il rinnovo del permesso di soggiorno alla maggiore età.
- ❖ Legge 94/2009 Modifiche all'articolo 32 del Testo unico immigrazione relative alla conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età.