

SOCIAL OHESION PAPERS

Quaderni della coesione sociale

Numero 2, 2016

**Le politiche per i rifugiati in Italia:
dall'accoglienza all'integrazione.
Missione impossibile?**

Francesca Campomori, Università Ca' Foscari di Venezia

O.C.I.S.
OSSERVATORIO INTERNAZIONALE PER
LA COESIONE E INCLUSIONE SOCIALE





L'Osservatorio Internazionale per la Coesione e Inclusione Sociale (OCIS) nasce con l'intento di fornire utili strumenti di conoscenza circa la genesi, lo sviluppo e il consolidamento della coesione sociale nelle comunità politiche e sociali contemporanee. Partendo dal presupposto che la coesione sociale è anche il prodotto di politiche pubbliche inclusive e volte alla promozione del bene comune, l'Osservatorio si propone l'obiettivo di essere un laboratorio di idee e proposte per il rafforzamento della coesione sociale in Italia e all'estero. L'OCIS si avvale della collaborazione di esperti provenienti da varie discipline per la realizzazione di iniziative scientifiche e divulgative volte alla diffusione della consapevolezza che la coesione sociale costituisce un elemento imprescindibile per la diffusione di 'benessere' sociale.

Francesca Campomori

E' ricercatrice in Scienza politica presso il Dipartimento di Filosofia e Beni Culturali dell'Università Cà Foscari di Venezia. È autrice di una monografia e di numerosi saggi sulle politiche per gli immigrati in Italia. E' membro della redazione della rivista *Mondi Migranti*.



FRANCESCA CAMPOMORI

Le politiche per i rifugiati in Italia:
dall'accoglienza all'integrazione.
Missione impossibile?



Sommario

Anche se il numero di persone straniere residenti nel nostro paese ha cominciato a crescere già alla fine degli anni Settanta, l'Italia ha abbozzato un'agenda politica sul tema immigrazione solo verso la metà degli anni Ottanta, quando gli arrivi sono diventati più consistenti e la presenza di immigrati più visibile, diventando a volte fonte di conflittualità. Inoltre, a differenza di paesi come la Germania, la Francia e la Gran Bretagna, che hanno cominciato la loro storia di paesi di immigrazione durante il "Trentennio glorioso" (1945-1975), l'Italia è diventato paese di destinazione per gli immigrati in un periodo in cui la situazione economica era compromessa e la disoccupazione nel nostro paese stava crescendo. Di fatto, in seguito alla crisi petrolifera, e quindi dalla metà degli anni Settanta, nei paesi dell'Europa occidentale l'immigrazione è passata dall'essere percepita come una "soluzione" alla carenza di manodopera (in paesi in forte espansione economica) all'essere rappresentata come un problema e un peso per sistemi di welfare in crisi. Dalla metà degli anni Settanta infatti nei paesi dell'Europa occidentale è cessata l'era del reclutamento di manodopera straniera su larga scala ed si è sviluppata rapidamente l'era del controllo dell'immigrazione e dei tentativi di limitare gli ingressi regolari motivati dal lavoro (Sciortino, 2000).

L'Italia è stata naturalmente influenzata da questo nuovo corso nella costruzione cognitiva e normativa della questione immigrazione, come è ben testimoniato dalla legge n. 39/1990 (legge Martelli) che per la prima volta ha introdotto un sistema di visti per l'ingresso nel nostro paese, adeguandosi a quanto già era stato deciso in altri paesi di più antica immigrazione (Magnani, 2012). Una delle conseguenze principali del prevalere di un inquadramento dell'immigrazione come un peso per le società ospitanti è stato l'emergere del principio della legittimazione economica dell'immigrazione (Finotelli, 2009), con una conseguente riduzione nell'attenzione per l'integrazione sociale e culturale dei nuovi arrivati. La situazione è cambiata solo in parte con l'approvazione della legge Turco-Napolitano (n. 40/1998): nonostante questo provvedimento normativo puntasse effettivamente ad introdurre delle politiche di integrazione, garantendo anche specifici finanziamenti, spesso l'attuazione è stata lacunosa e molto differenziata a livello non solo di regioni ma anche di singole città. La legge Bossi-Fini (n. 189/2002), e soprattutto il Pacchetto Sicurezza (legge 94/2009), hanno poi portato ad un consolidamento del legame tra immigrazione e sicurezza (Caponio e Graziano, 2011), mentre l'inclusione sociale dei migranti è restata ai margini dell'agenda politica nazionale. Ciò è avvenuto nonostante gli immigrati per motivi di lavoro e di ricongiungimento familiare fossero progressivamente cresciuti nel corso degli anni (Tabella 1), tanto che nel 2014 l'Italia risulta il decimo paese in Europa per numero di residenti non cittadini, superando la Gran Bretagna e la Francia (Figura 1). Attualmente gli immigrati regolari nel nostro paese sono circa 5 milioni e rappresentano l'8% della popolazione totale.

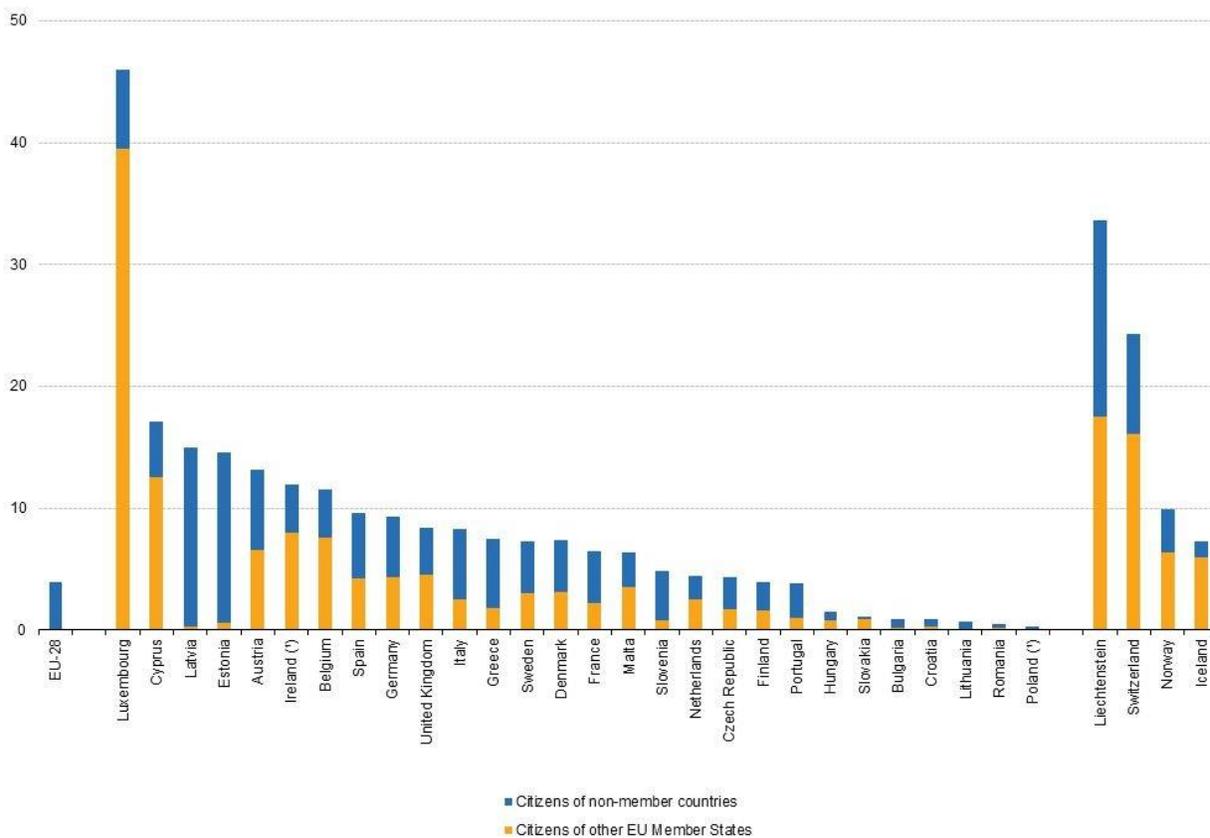


Tabella 1. Soggiornanti stranieri in Italia nel 1991, 1997, 2000 e 2015.

Immigrati in Italia nel 1991	Immigrati in Italia nel 1997	Immigrati in Italia nel 2000	Immigrati in Italia nel 2015
649.000	1.023.000	1.341.000	5.014.000

Fonte: Ministero dell'Interno

Figura 1. Percentuale di residenti senza la cittadinanza del rispettivo paese sul totale della popolazione residente. Dato rilevato al 1 gennaio 2014 nei 28 paesi dell'Unione Europea.



(*) Provisional.

Fonte: Eurostat



Se ci spostiamo dall'ambito dell'immigrazione cosiddetta economica (le persone che si trasferiscono in un altro paese per ragioni di lavoro o per ricongiungersi a familiari che lavorano in un certo paese) all'immigrazione forzata (i rifugiati e richiedenti protezione internazionale) notiamo che la questione dell'integrazione è rimasta il tallone d'Achille nelle politiche di immigrazione italiane: non esiste infatti, per le politiche sui migranti forzati, un nesso coerente tra le misure di ricezione e le misure di integrazione a lungo termine. Questo limite nelle politiche per i rifugiati è tra l'altro particolarmente problematico considerando che i migranti forzati sono in genere persone che vivono una situazione personale di vulnerabilità.

L'intera questione legata ai migranti forzati in Italia è stata a lungo ignorata dalle politiche pubbliche. Fino agli arrivi consistenti del 2011, come conseguenza delle c.d. "primavere arabe", l'Italia non si percepiva come un paese di accoglienza ed effettivamente le domande di asilo avevano sempre fatto rilevare numeri modesti soprattutto se comparate con i paesi del centro e nord Europa. Già dagli anni Novanta, tuttavia, era evidente che la situazione stava cambiando: nella primavera del 1991, sulle coste pugliesi sbarcarono 28.000 albanesi in cerca di protezione, seguiti da altri 20.000 durante l'estate. Tra il 1991 e il 1995 inoltre furono accolti in Italia 80.000 "sfollati di guerra" (definizione ufficiale di allora) provenienti dalla ex Jugoslavia, di cui oltre 70.000 ottennero un permesso di soggiorno per motivi umanitari creato ad hoc per loro, non esistendo ancora un apposito istituto giuridico per regolare la loro accoglienza (Hein, 2010).

Il punto è che l'Italia, proprio perché fino a pochi anni fa si considerava solo un paese di transito, non ha ritenuto una priorità l'emanazione di una normativa coerente in materia di asilo né l'attivazione di specifiche (e non episodiche) misure di accoglienza. Gli stessi richiedenti asilo, anche in conseguenza a questo, hanno considerato l'Italia solo come un paese da attraversare per arrivare ad altre destinazioni europee collocate più a nord (Hein, 2010). Non è un segreto che i richiedenti asilo, negli anni Novanta, fossero ospitati in centri temporanei finalizzati solo a completare l'iter burocratico necessario per il loro reinsediamento in altri paesi. Tuttora l'Italia non ha varato una legge organica per disciplinare il tema dell'asilo e della protezione dei rifugiati, nonostante la nostra Costituzione all'articolo 10 sancisca a chiare lettere il diritto d'asilo. Le leggi italiane che hanno affrontato il tema dell'asilo sono in gran parte atti di recepimento delle direttive dell'Unione Europea che, come vedremo nel prossimo paragrafo, da alcuni anni sta cercando di armonizzare la legislazione sull'asilo degli stati membri.

La cosiddetta Emergenza Nord Africa del 2011, quando più di 62.000 persone originarie di vari paesi africani sono sbarcate sulle coste italiane, ha svelato in maniera drammatica la mancanza di preparazione del sistema italiano di ricezione dei profughi. In quell'occasione è stato adottato un approccio prevalentemente emergenziale, la cui implementazione è stata affidata alla Protezione Civile.

Questa situazione inaspettata non è stata colta come occasione per far emergere una



visione del fenomeno più ampia, nonostante lo scenario internazionale lasciasse presagire come quella “emergenza” non fosse destinata ad essere isolata. Ci sono voluti i 170.000 richiedenti asilo sbarcati nel 2014 (Tabella 2) per forzare il governo a prendere decisioni più strutturali: il patto siglato durante il 10 luglio 2014 tra Governo, Regioni ed Enti Locali è stato il momento di svolta per il nostro sistema di accoglienza, anche se i problemi e le inefficienze nell'implementazione ancora permangono, come vedremo nei prossimi paragrafi.

Tabella 2. Sbarchi di profughi in Italia dal 2011 al 2015.

Anno	2011	2012	2013	2014	2015
Migranti sbarcati	62.692	13.267	42.925	170.100	153.842

Fonte: Ministero dell'Interno

In questo articolo viene analizzato criticamente il sistema di accoglienza dei rifugiati sia prima del 2014, sia in seguito all'accordo raggiunto nella Conferenza unificata Stato e Regioni e al conseguente Decreto legislativo n. 142/2015. Per quanto riguarda il nuovo corso di politica pubblica sui rifugiati a partire dal 2014, l'articolo mette in luce come sia ancora fragile ed episodico il nesso tra gli interventi di ricezione e accoglienza dei richiedenti asilo e l'integrazione a lungo termine al di fuori dalle strutture di accoglienza.

L'articolo è strutturato come segue: il prossimo paragrafo chiarisce la differenza tra le varie categorie di migranti, presenta un inquadramento sulla normativa europea in materia di asilo e una sintetica descrizione di come l'Unione Europea si sta muovendo rispetto all'attuale crisi dei rifugiati.

Il terzo paragrafo ripercorre i punti salienti delle politiche di asilo in Italia. In questo paragrafo viene altresì offerta una panoramica sulle dimensioni effettive del fenomeno dei migranti forzati e delle richieste di asilo prendendo in considerazione l'Italia in chiave comparata con altri paesi europei ed extraeuropei. Il quarto paragrafo si focalizza sull'attuale sistema di protezione dei richiedenti asilo nel nostro paese come si è venuto a creare dopo il 2014: verranno messi in luce alcuni aspetti positivi legati soprattutto al rafforzamento del sistema Sprar (sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) nonché i limiti e le carenze che persistono. Il paragrafo 5 offre una illustrazione di come il volontarismo di alcuni attori pubblici e privati abbia portato all'attuazione di alcune buone idee diventate buone pratiche tutte finalizzate in vario modo a promuovere una integrazione più efficace e a ridurre il pregiudizio, quando non il razzismo latente, nella popolazione



locale dei territori in cui i rifugiati vengono accolti. La conclusione sintetizza gli elementi che inficiano l'implementazione di un efficace sistema di protezione e avanza alcuni scenari possibili per migliorare l'efficacia dei percorsi di integrazione dei richiedenti asilo e allo stesso tempo la coesione sociale delle società ospitanti.

1. Il sistema comune europeo di asilo e la risposta dell'Ue alla crisi dei rifugiati

Non di rado nel linguaggio pubblico e nei media non specializzati gli immigrati vengono rappresentati come una categoria unica, come se il fatto di essere partiti da un paese per arrivare in un altro fosse sufficiente per farne un gruppo indifferenziato. In realtà, le migrazioni internazionali hanno molte cause diverse, alle quali i paesi ospitanti fanno generalmente corrispondere altrettante categorie di entrata, che a loro volta vengono associate ad uno specifico pacchetto di diritti. In altre parole, i diritti di cui sono titolari gli immigrati dipendono dallo status che viene loro riconosciuto dagli stati riceventi e questo naturalmente crea una notevole stratificazione e differenziazione di diritti (Sainsbury, 2012).

Vale dunque la pena presentare una panoramica delle principali categorie associate alle varie forme di immigrazione (Geddes, 2003). Gli immigrati si suddividono in migranti per motivi di lavoro (o migranti economici); immigrati arrivati per ricongiungimento familiare; immigrati irregolari (*undocumented*); migranti forzati, al cui interno dobbiamo ulteriormente distinguere tra richiedenti asilo, rifugiati, titolari di protezione sussidiaria, titolari di protezione umanitaria. I migranti forzati (detti anche profughi o richiedenti protezione internazionale) racchiudono quindi almeno quattro sotto categorie che si sono via via costruite nel corso degli anni e delle esperienze concrete di migrazioni forzate. Nel caso dei migranti economici, e dei loro familiari ricongiunti, i singoli stati europei hanno mantenuto larga autonomia per quanto riguarda le politiche di ingresso e i diritti da concedere, compresa la procedura per l'acquisizione della cittadinanza. Riguardo ai migranti forzati, invece, dal 1999 l'Unione Europea è impegnata a creare un sistema europeo di asilo (CEAS) ovvero a definire, sulla base della Convenzione di Ginevra del 1951, un insieme di regole comuni.

Il CEAS prevede sia un'armonizzazione degli ordinamenti degli Stati membri in base a norme minime comuni, sia la realizzazione di alti standard di protezione, una maggiore equità nel sistema di protezione dei rifugiati dentro l'Ue e una maggiore solidarietà tra gli Stati membri nell'affrontare l'accoglienza dei migranti forzati (ASGI, Associazioni studi giuridici sull'immigrazione, 2015).

Nell'ambito delle migrazioni forzate, lo statuto dell'asilo politico è il più antico a livello di



diritto internazionale e nasce nel 1951 con la Convenzione di Ginevra. Il diritto di asilo spetta - recita la Convenzione di Ginevra - "a chiunque, per causa di avvenimenti anteriori al 1 gennaio 1951 e nel giustificato timore di essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può, o per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato". Fino al 1967 questa convenzione ha mantenuto una precisa limitazione geografica e temporale essendo stata pensata per i cittadini di stati europei che si erano rifugiati in altri paesi a causa della guerra. Nel 1967 (Protocollo di New York) la limitazione temporale è stata eliminata, essendo anacronistica, mentre per quella geografica è stata attribuita facoltà ai singoli Stati di scegliere se ritenere rifugiati solo gli europei o anche persone provenienti da altri continenti.

Nel processo che ha portato l'Unione Europea ad adottare misure comuni in materia di immigrazione e asilo uno dei punti cardine è stata la convenzione di Dublino, entrata in vigore nel 1997 e successivamente più volte riformata. Il regolamento di Dublino fissa i criteri e i meccanismi per determinare lo Stato membro competente ad esaminare una domanda di protezione internazionale. In particolare essa stabilisce che la competenza all'esame della domanda d'asilo, e il conseguente onere dell'accoglienza, spetti allo Stato membro in cui il richiedente ha messo piede per la prima volta. Il sistema di Dublino dunque riduce notevolmente la libertà di movimento dei richiedenti asilo all'interno degli Stati membri, concentrando i richiedenti nei paesi di confine come l'Italia e la Grecia.

Alcuni richiedenti asilo cercano di forzare questa regola nel tentativo di raggiungere familiari o conoscenti in alcuni paesi del nord Europa, ma questi spostamenti sono in contrasto con il regolamento che prevede anche il re-invio forzato al paese europeo formalmente competente all'esame della domanda (ovvero il primo paese di arrivo in Ue dei migranti). Il regolamento Dublino è stato criticato e, nel corso del 2015, oggetto di numerosi dibattiti tra gli Stati membri proprio perché tende a sovraccaricare gli Stati di confine nell'accoglienza dei migranti forzati (in questo momento, come è noto, i paesi sovraccaricati sono l'Italia e la Grecia). Fino ad oggi comunque non si è arrivati ad un suo superamento. L'Agenda europea sulla migrazione approvata nel maggio del 2015 ha solo cercato di introdurre alcuni correttivi, attraverso il principio della *relocation* (ricollocazione) che prevede, nel corso di due anni, il trasferimento di 160.000 rifugiati dalla Grecia e dall'Italia verso altri paesi membri. La *relocation*, tuttavia, procede molto a rilento: a metà giugno del 2016 le persone ricollocate erano 2.280, mentre il proposito della Commissione Europea era di riuscire a ricollocare 6.000 persone al mese (Commissione Europea, *Fourth report on relocation and resettlement*, 2016).

Un altro punto rilevante del sistema europeo di asilo riguarda l'ampliamento e l'armonizzazione delle tipologie di protezione internazionale: oltre allo status di rifugiato, è



stata introdotta la protezione sussidiaria¹ concessa a chi non soddisfa i criteri della convenzione di Ginevra (timore fondato di essere perseguitato per la sua razza, religione, cittadinanza, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinioni politiche) ma per i quali tuttavia si rilevano fondati motivi di ritenere che il ritorno al paese di origine sarebbe molto rischioso per la loro vita. Un'ulteriore tipologia di protezione è quella concessa per motivi umanitari, ovvero quando si constatano gravi motivi di carattere umanitario che rendono opportuna la protezione (come nel caso dei profughi arrivati in Italia dal 2011 in seguito alla crisi libica).

Nel 2015, nei 28 paesi europei sono state presentate complessivamente più di un milione e trecentomila domande di asilo, il doppio del 2014, anno nel quale c'era già stata una notevole crescita rispetto al periodo precedente (Tabella 3). Di fronte a queste cifre i politici di turno e i mass media hanno spesso lanciato l'allarme "invasione", quasi che l'Europa fosse stata presa di mira come unica area di rifugio per i migranti forzati. Se si allarga lo sguardo, tuttavia, lo scenario è ben diverso. La distribuzione mondiale dei rifugiati è nettamente sbilanciata verso i paesi meno ricchi e non europei. Ad accogliere il maggior numero di rifugiati sono infatti la Turchia (più di due milioni), il Pakistan, il Libano, l'Iran, l'Etiopia e la Giordania.

La coesione tra gli stati membri nell'affrontare la crisi è stata a dir poco carente: "i Paesi agiscono in ordine sparso, sulla base degli interessi nazionali immediati e adottando una propria politica spesso contraddittoria e a tratti xenofoba, che pare sensibile soprattutto alle rapide oscillazioni dell'opinione pubblica sul tema" (Peri, 2015, p.750).

L'Agenda europea sulla migrazione introduce due misure straordinarie per far fronte agli ingenti arrivi in particolare sulle coste italiane e greche. Una di queste misure è la *relocation*, di cui abbiamo già detto, che dovrebbe ricollocare negli stati membri persone "con evidente bisogno di protezione internazionale" (Agenda europea sulla migrazione, 2015), ma che di fatto non sta funzionando. La seconda misura è un piano europeo di reinsediamento (*resettlement*) a cui gli Stati dovrebbero aderire su base volontaria per trasferire nel territorio dell'Unione circa 20.000 rifugiati attualmente in paesi terzi come Libano, Giordania, Turchia. Si tratta di una misura molto importante che dovrebbe favorire gli ingressi regolari e disincentivare le pericolose traversate in mare organizzate dai trafficanti. Anche questa misura però procede a rilento e riguarda principalmente i rifugiati siriani, che inoltre sono anche i principali destinatari dell'accordo tra l'Unione Europea e la Turchia sottoscritto nel marzo 2016.

L'accordo con la Turchia, per il quale sono stati stanziati 3 miliardi, prevede che l'Unione Europea possa rimandare forzatamente in Turchia i richiedenti asilo siriani arrivati in Grecia se la loro domanda è ritenuta inammissibile e che, per ogni siriano rimpatriato in

¹ Direttiva 2004/83/CE, poi riformata dalla nuova direttiva qualifiche 2011/95/UE.



Turchia, un siriano venga reinsediato dalla Turchia all'Unione Europea. Alla Turchia viene sostanzialmente richiesto anche di aumentare il presidio delle frontiere esterne dell'Ue in modo da diminuire gli arrivi sulla rotta verso la Grecia, che nel 2015 avevano raggiunto il numero record di 885.000. Questo risultato è stato effettivamente raggiunto: gli arrivi sono drasticamente calati dalla primavera del 2016. Emergono però domande e dubbi: la Turchia può davvero essere considerata un paese di primo asilo in cui trattenere i migranti forzati e/o un paese terzo sicuro in cui rimandare i migranti già arrivati in Ue? Secondo molti osservatori, tra cui Ambrosini (2016), l'accordo rivela piuttosto un panico europeo di fronte ai rifugiati e un esplicito tentativo di eludere gli obblighi di tutela dei diritti umani.

Un ulteriore elemento di complessità nell'attuale crisi dei rifugiati, elemento che qui si accenna solamente, riguarda ancora il tema delle categorie di migranti. Poco sopra sono state distinte alcune categorie tra cui, in particolare, quella di migrante economico e migrante forzato. Tale distinzione tuttavia è chiara solo sulla carta, mentre la realtà mostra contorni più sfumati: sappiamo che le migrazioni forzate nascono non solo da fughe a causa di guerre, ma anche a causa di diseguaglianze economiche e nell'accesso ai beni primari (acqua e cibo), così come cresce il numero di persone che si sposta dal proprio luogo di origine per disastri ambientali causati da cambiamenti climatici (Anci et al., 2015: 15-16). Di fronte a questo scenario di persone in fuga, la distinzione tra migrante forzato (a cui garantire una protezione internazionale) e migrante economico (da respingere) appare meno scontata e certamente più sfumata, mentre i criteri che vengono adottati per distinguere tra le due categorie influenzano non poco la vita di un numero molto elevato di persone e famiglie. A questo proposito, è un fatto che, nei paesi europei che hanno esaminato il numero maggiore di domande, il tasso di diniego nelle domande di protezione internazionale sia decisamente alto (Figura 2).



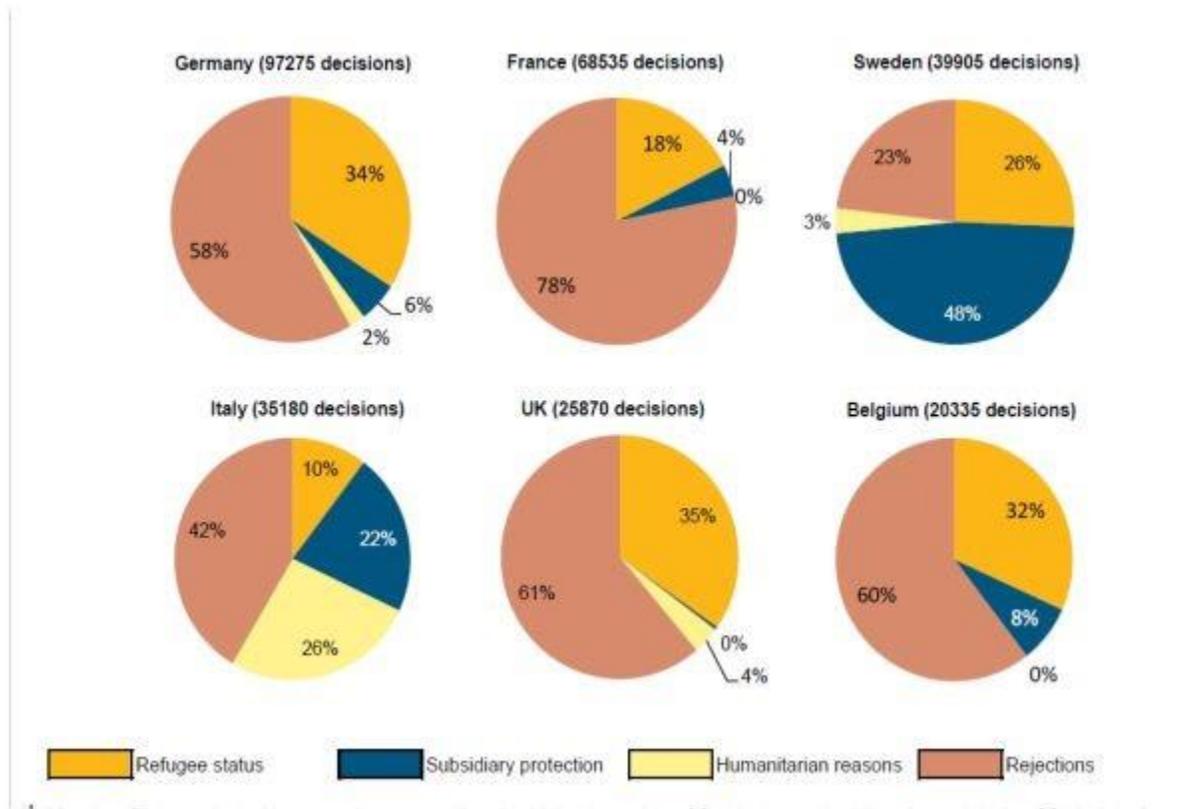
Tabella 3. Numero di richiedenti asilo nell'Unione Europea e numero di richiedenti nei 10 paesi Ue che hanno ricevuto il numero maggiore di domande. Anni 2014 e 2015.

Anno	2014	2015
Richieste totali	626.960	1.321.600
Germania	202.645	476.510
Ungheria	42.775	177.135
Svezia	81.180	162.450
Austria	28.035	88.160
Italia	64.625	84.085
Francia	64.310	75.750
Olanda	24.495	44.970
Belgio	22.710	44.660
Regno Unito	32.785	38.000
Finlandia	3.620	32.345
Danimarca	14.680	20.935

Fonte: Eurostat



Figura 2. *Esiti delle richieste di protezione internazionale in Germania, Francia, Svezia, Italia, Gran Bretagna e Belgio. Anno 2014.*



Fonte: Eurostat

2. L'asilo e il diritto d'asilo in Italia: alla rincorsa delle emergenze umanitarie e al recepimento delle direttive dell'Unione Europea

Come abbiamo ricordato nell'introduzione, ad oggi l'Italia non ha promulgato una legge quadro organica per regolamentare il diritto di asilo. Di fatto, fino al 1990, non esisteva alcuna legge su questa materia, né erano in atto programmi per disciplinare la procedure di riconoscimento dello status di rifugiato. Inoltre, quando nel 1954 l'Italia aderì alla convenzione di Ginevra, optò per il sistema di limitazione geografica dell'asilo, in base al quale solo le persone straniere di provenienza europea potevano fare domanda per il riconoscimento dello status di rifugiato.

La legge Martelli del 1990, che ha introdotto nella legislazione italiana un riferimento all'asilo, ha eliminato la limitazione geografica ma non ha previsto nessun sistema di protezione per le persone, che pur essendo costrette a migrare a causa di guerre o persecuzioni, non erano tuttavia in possesso dei requisiti specifici previsti dalla



convenzione di Ginevra. Solamente nel 2007 (Decreto legislativo n. 251/2007) l'Italia ha recepito la Direttiva europea 2004/83 introducendo una regolazione per la protezione internazionale che prevede la protezione sussidiaria e quella umanitaria in aggiunta allo status di rifugiato.

L'Italia dunque, concretamente, come ha affrontato la questione delle migrazioni forzate tra il 1954 e il 2007 in mancanza di regole chiare? Le crisi internazionali e umanitarie non sono certo mancate e hanno investito anche il nostro paese, che ha dovuto porre delle eccezioni al vincolo della limitazione geografica. Alcuni esempi delle deroghe concesse dallo Stato Italiano sono i seguenti: nel 1973, viene concesso lo status di rifugiato a 609 cileni fuggiti dopo il golpe di Pinochet; nel biennio 1978-1979 vengono riconosciuti come rifugiati più di tremila indocinesi; nel 1982, vengono accolti e riconosciuti come rifugiati alcuni afgani in fuga dal loro paese dopo l'invasione dell'URSS e infine, nel 1988-1989, alcuni curdi e caldei iracheni in fuga vengono riconosciuti come rifugiati (Molfetta, 2015).

Tra gli anni Cinquanta e gli anni Ottanta, la maggior parte dei richiedenti asilo che arrivavano in Italia vi rimanevano solo il tempo necessario per aspettare il reinsediamento nei paesi che mettevano a disposizione strutture di accoglienza ed integrazione (in quegli anni soprattutto l'Australia, gli Stati Uniti, il Canada e la Nuova Zelanda). Di fatto, l'Italia nel 1989 contava solo 11.500 persone in possesso dello status di rifugiato, nonostante il numero di migranti forzati arrivati nel nostro paese fosse molto superiore. Meno di un anno dopo l'approvazione della legge Martelli, l'arrivo degli albanesi, seguito dagli sfollati dalla ex-Jugoslavia e dai migranti in fuga dalla Somalia, ha svelato l'inadeguatezza di una legge che, pur avendo avuto il merito di introdurre per la prima volta una regolamentazione sull'asilo, non aveva tuttavia immaginato un allargamento della protezione internazionale al di là dei requisiti molto restrittivi dello status di rifugiato.

Dal punto di vista legislativo nulla è cambiato fino al 2002, quando l'arrivo dei rifugiati provenienti dal Kosovo (1998) ha reso evidente la necessità di un sistema di ricezione più strutturato. Di fatto, come si è detto sopra, la mancanza di un riferimento legislativo preciso aveva spesso forzato il governo ad istituire procedure e regolamentazioni ad hoc per garantire almeno una protezione temporanea ai profughi arrivati in Italia. Il risultato è stato che ogni arrivo è stato affrontato come una specifica e nuova emergenza, evitando di mettere in moto un apprendimento organizzativo e istituzionale.

In questo scenario confuso, il governo spesso ha adottato strategie contraddittorie verso i rifugiati persino in situazioni molto simili: si è passati dal riconoscere il pieno status di rifugiato, anche in deroga alla normativa, al rifiuto di ogni tipo di protezione. La nascita di un embrionale sistema di ricezione risale comunque a metà degli anni Novanta, dopo anni in cui erano fiorite molte iniziative a livello di società civile e di singoli comuni senza tuttavia raggiungere un livello maturo di coordinamento. Bisogna anche ricordare che la cosiddetta legge Puglia (n. 541/1995) aveva sì previsto l'attivazione di centri per rifugiati collocati appunto in Puglia, ovvero nella regione che in quegli anni riceveva il maggior



numero di rifugiati. I tre centri che nel 1996 erano entrati in funzione, tuttavia, avevano lo scopo quasi esclusivo di identificare le persone straniere sbarcate senza che ad esse venisse fornito nessun tipo orientamento legale e di inserimento nel territorio italiano (Oliveri, 2015).

E' stata quindi soprattutto l'emergenza dei profughi del Kosovo a creare le basi per un primo passo in avanti nella costruzione di un sistema di ricezione: nel 1999, è diventato operativo il progetto Azione Comune che prevedeva una *partnership* tra attori pubblici (in particolare il Consiglio Italiano per i Rifugiati) e attori privati provenienti dal mondo del terzo settore che già da tempo erano attivi nell'accoglienza. Il progetto puntava, per la prima volta, ad andare oltre la presa in carico dei soli bisogni primari dei migranti. A partire dalla filosofia di questo progetto, nel 2000, è nato il Piano Nazionale Asilo (PNA), finanziato anche dal Fondo Europeo per i Rifugiati (FER), con l'obiettivo di dar vita ad una rete di servizi per i richiedenti protezione internazionale e favorire, in particolare, l'integrazione dei titolari dello status di rifugiato.

La prima decade degli anni Duemila ha segnato un avanzamento in materia di asilo, in gran parte dettato dalla necessità di adeguarsi alle direttive comunitarie alle prese con il tentativo di creare un sistema comune di asilo. Tra il 2005 e il 2008, l'Italia ha adottato tre decreti di ratifica di altrettante direttive europee relative all'accoglienza dei richiedenti asilo, al procedimento sul riconoscimento della protezione internazionale e alla definizione stessa di rifugiato e di protezione sussidiaria². Prima ancora di questi decreti, comunque, la legge sull'immigrazione Bossi-Fini (2002) aveva introdotto alcune novità riguardo in particolare al sistema di accoglienza per i richiedenti asilo, sulla scorta dell'esperienza del Piano Nazionale Asilo, che prevedeva il coinvolgimento dei comuni nell'ospitare i richiedenti asilo utilizzando piccole e medie strutture abitative collettive e offrendo anche servizi alla persona per favorirne l'integrazione (corsi di lingua, assistenza nelle pratiche, accompagnamento psicologico, mediazione culturale).

La Bossi-Fini di fatto ha riconosciuto il valore del progetto che è stato denominato Sistema di protezione dei rifugiati e richiedenti asilo (Sprar) e che da allora è diventato, almeno sulla carta, il sistema ordinario con cui accogliere i richiedenti asilo. "Un piccolo miracolo (...) considerando che questa legge ha introdotto pesanti restrizioni, non solo nei confronti degli immigrati, come l'abolizione delle possibilità di ingresso in Italia per cercare un lavoro sulla base di una *sponsorship* e l'aumento della detenzione amministrativa da 30 a 60 giorni, ma anche nei confronti dei richiedenti asilo, introducendo gravi restrizioni alla loro tutela legale" (Hein, 2010: 70). La nascita del sistema Sprar ha rappresentato sicuramente

² Decreto Legislativo n. 140/2005, che attua la direttiva 2003/09/CE, stabilisce le norme minime relative all'accoglienza negli Stati membri; Decreto Legislativo n. 251/2007, che attua la direttiva 2004/83/CE, cosiddetta "direttiva qualifiche", che stabilisce le condizioni per la concessione della protezione internazionale); Decreto Legislativo n. 25/2008 che attua la direttiva 2005/85/CE relativa alle procedure dell'asilo. La direttiva qualifiche è stata poi riformata nel 2011 (2011/95/CE) e l'Italia l'ha recepita con il Decreto Legislativo n. 18/2014.



un'importante innovazione nel sistema di ricezione ed accoglienza, come vedremo in maggiore dettaglio nel paragrafo 4, pur soffrendo ancora di limiti e carenze, prima tra tutte la carenza di posti disponibili.

Negli anni successivi all'introduzione dello Sprar, inoltre, l'approccio italiano all'immigrazione ha rafforzato gli aspetti del controllo e della restrizione dei diritti: una stretta dovuta anche ai governi di centro-destra, ostili all'immigrazione, in carica dal 2001 al 2005 e dal 2008 al 2011. In particolare, nel 2008, l'Italia ha stipulato un accordo bilaterale con il governo della Libia, paese che - oltre ad avere notoriamente un livello basso di rispetto dei diritti umani - non è nemmeno vincolato dalla Convenzione di Ginevra non avendola mai sottoscritta. In base a questo accordo le imbarcazioni di migranti intercettate in acque internazionali venivano ricondotte in Libia senza nessun tipo di *screening* per verificare se, tra i passeggeri, ci fossero potenziali titolari di status di rifugiato: persone malate, ferite, minori non accompagnati o donne in stato di gravidanza. Di fatto, le autorità italiane facevano forzatamente sbarcare i migranti a Tripoli dove le autorità libiche li conducevano in centri di detenzione, senza nessuna garanzia sul rispetto dei diritti umani (*Human Right Watch Report*, Settembre 2009). Nel 2012, l'Unione Europea ha sanzionato l'Italia per questo accordo in ragione del fatto che la Libia non è ritenuta un paese terzo sicuro e dunque tali respingimenti violavano chiaramente il principio cardine del *non-refoulement* sancito dalla Convenzione di Ginevra (ossia il principio secondo cui nessun richiedente asilo deve essere esposto nuovamente al rischio di persecuzione).

Gli oltre 62.000 migranti sbarcati in gran parte a Lampedusa nel 2011 hanno rappresentato, a livello di numeri, la prima vera emergenza profughi per il nostro paese. Il governo affrontò la crisi utilizzando la Protezione Civile come braccio operativo, mentre dal punto di vista della concessione della protezione internazionale si decise di far accedere gran parte di questi migranti ai benefici della protezione umanitaria, che garantisce un permesso regolare di soggiorno convertibile successivamente in permesso di lavoro. La cosiddetta Emergenza Nord Africa, come è stata chiamata, ha avuto il limite principale di essere organizzata appunto come un'emergenza, senza una visione di lungo termine. A inizio del 2013 il piano che coinvolgeva la Protezione Civile si è chiuso e i profughi sono stati dimessi dalle varie strutture (tranne i soggetti più vulnerabili che sono stati accolti nella rete Sprar) spesso senza vere prospettive abitative e lavorative.

Dopo due anni di arrivi relativamente più contenuti, è stato il 2014 a segnare un momento di svolta (Tabella 2), a seguito soprattutto dell'acuirsi della guerra siriana, ma anche allo scoppio di altri focolai di guerra in Africa che hanno spinto le popolazioni a fuggire. Il governo questa volta ha reagito con più lungimiranza, in primo luogo formalizzando un accordo con le regioni e gli enti locali secondo il quale ogni regione si impegna ad accogliere un certo numero di immigrati in base a parametri predefiniti. Inoltre, il sistema Sprar è stato ampliato assegnando per il triennio 2014-2016 complessivamente circa 21 mila posti, distribuiti sul territorio italiano (Fondazione Moressa, 2015). Infine, nel 2015, è entrato



in vigore un importante decreto (n. 142/2015) che attua la direttiva europea sulle condizioni di accoglienza (n. 2013/33/UE) nel tentativo di intervenire sul caos che regnava nel sistema di accoglienza e articolandolo in fasi, secondo quanto già delineato con l'accordo del 2014. Il sistema prevede una fase di primo soccorso e di assistenza, che si svolge nei principali luoghi di sbarchi e una fase di seconda accoglienza che si svolge nelle strutture del sistema Sprar. La prima accoglienza è da attuare nei centri collettivi già esistenti o da istituire, oppure, laddove non ci sia disponibilità di questi centri, in strutture definite "temporanee" (i cosiddetti CAS, Centri di accoglienza straordinari).

Nonostante la positiva novità di una razionalizzazione del sistema di accoglienza, i limiti nell'implementazione rimangono evidenti: nel 2015, più del 70% di richiedenti asilo erano ospitati in strutture temporanee (CAS) anche per l'intera durata dell'iter di esame della loro richiesta di protezione (spesso 12 mesi), mentre gli Sprar, che sarebbero dovuti diventare i centri ordinari di accoglienza, ospitano solo il 20% dei migranti forzati (Figura 3). Il numero insufficiente di posti nel sistema Sprar è la causa principale di questa stortura. La conseguenza è che si vengono a creare due categorie di richiedenti asilo: quelli che beneficiano del diritto di essere inseriti in programmi di integrazione avanzati nei centri Sprar e quelli che (la maggioranza) ne rimangono totalmente esclusi. Essere parte dell'una o dell'altra categoria è quasi sempre legato al caso.

Figura 3. Collocazione dei migranti forzati nelle varie strutture di accoglienza. Anno 2015.

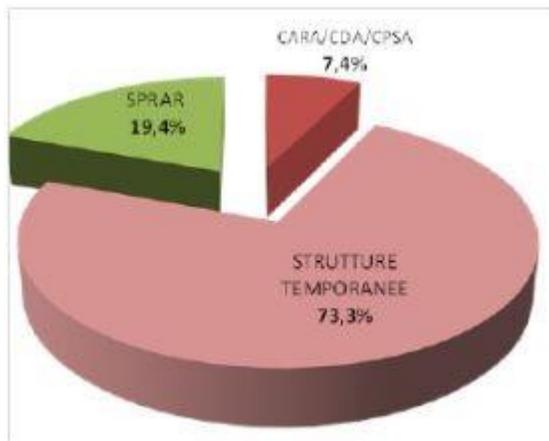




Tabella 2. Collocazione dei migranti forzati nelle varie strutture di accoglienza. Anno 2015.

Primo livello di accoglienza
7.477 immigrati accolti in centri governativi di primo aiuto (7,4%)
74.516 immigrati accolti in strutture temporanee (CAS) (73,3%)
Secondo livello di accoglienza
19.715 immigrati accolti nel circuito di accoglienza Sprar (19,4%)

Fonte: Ministero dell'Interno, elaborazione della Fondazione Leone Moressa.

3. Dove si infrangono i sogni dei migranti: luci e ombre dell'attuale sistema di accoglienza in Italia

La nascita e il rafforzamento del sistema Sprar è senz'altro da annoverare tra i punti di forza del sistema di accoglienza italiano, soprattutto come si è andato delineando a partire dal 2014. Gli Sprar hanno promosso per la prima volta un coinvolgimento strutturato delle amministrazioni locali e stimolato l'avvio di collaborazioni con le organizzazioni del terzo settore esperte nell'accoglienza di immigrati: a queste organizzazioni, i Comuni affidano infatti la realizzazione concreta dei progetti Sprar. A fronte della pubblicazione di bandi ministeriali periodici i Comuni hanno facoltà di attivarsi mettendo a disposizione un certo numero di posti. L'adesione al sistema Sprar comporta un cofinanziamento del progetto (nell'ultimo bando il cofinanziamento richiesto è del 5%) e l'impegno a seguire le regole di funzionamento e gli standard indicati nel manuale operativo Sprar.

Il sistema Sprar prevede in particolare un approccio integrato all'accoglienza, che è anche il suo principale elemento innovativo: per i migranti non si tratta di essere inseriti in un circuito meramente assistenziale³, ma in un percorso che, insieme ai servizi minimi materiali, fornisce assistenza legale, orientamento nell'accesso ai servizi del territorio e alla

³ Negli Sprar si può rimanere per tutta la durata del procedimento di esame della domanda e fino a sei mesi dopo la notifica del provvedimento (i 6 mesi in determinate circostanze sono prorogabili di altri 6 mesi).



ricerca del lavoro, mediazione linguistica e sostegno psicologico, corsi di italiano. In ogni struttura Sprar è dunque presente un'équipe multidisciplinare con vari professionisti (avvocati, psicologi, assistenti sociali, mediatori culturali) che si occupano dei molteplici aspetti del percorso di ogni migrante e cercano di garantire ad ognuno un progetto personalizzato che tiene conto anche delle competenze e risorse dei beneficiari del progetto, oltre che delle possibilità offerte dal territorio in cui lo Sprar è collocato.

L'accordo individuale con ogni ospite rappresenta una significativa forma di apprendimento rispetto all'esperienza dell'Emergenza Nord Africa, in cui era mancata una definizione precisa delle tappe e delle scadenze (Fondazione Leone Moressa, 2015). Un ulteriore aspetto positivo dell'accoglienza nel sistema Sprar è il tentativo di promuovere, laddove è possibile, forme di ospitalità in piccoli centri nei quali i rifugiati gestiscono personalmente i loro spazi e provvedono alla preparazione dei pasti. Questa forma di accoglienza è ritenuta decisamente più efficace ai fini della loro successiva integrazione rispetto alle strutture collettive (tipicamente i CAS) in cui i migranti sono ospitati per molti mesi spesso in luoghi isolati, lontano dai centri abitati, senza avere nulla fare, esposti pertanto al rischio di incorrere in depressioni o ad essere intercettati da gruppi malviventi. Certamente con poche opportunità di integrazione. Sulla base di un'analisi compiuta sui bilanci dei progetti Sprar presenti dai Comuni italiani, la Fondazione Moressa (2015) sottolinea anche il positivo impatto degli Sprar sul territorio in cui operano, "generando un indotto in termini di professionalità attivate, consulenze e altri servizi".

A fronte di questi aspetti positivi che fanno dello Sprar una buona prassi nella gestione dell'accoglienza sul territorio, emergono purtroppo anche numerosi elementi critici ascrivibili in gran parte all'impalcatura più generale del sistema di accoglienza italiano e in parte anche alle debolezze tipiche del nostro sistema di welfare. Tanto per cominciare i posti Sprar sono largamente insufficienti rispetto agli aventi diritto, per cui la maggioranza dei richiedenti asilo viene impropriamente ospitata in strutture temporanee (CAS) con standard di protezione e di servizi quasi sempre più bassi. La carenza di posti crea anche un meccanismo implicito per cui i beneficiari del sistema Sprar sono spinti a limitare i tempi di permanenza per dare spazio ad altri migranti in un'ottica di *turnover*, con il risultato che gli ospiti non di rado vengono dimessi senza aver raggiunto una vera autonomia abitativa e lavorativa. Per questa ragione, anche i migranti titolari di uno status di rifugiato in Italia sono esposti alla marginalità sociale e all'economia sommersa, così come allo sfruttamento nei circuiti illegali. Le grandi città offrono tristi esempi di queste situazioni: i ghetti e le zone occupate stanno aumentando e spesso i rifugiati con regolare permesso ne fanno parte (Medici Senza Frontiere, 2016). Inoltre, alcune amministrazioni comunali pongono diversi ostacoli nel fornire ai rifugiati il certificato di residenza di cui peraltro hanno diritto i titolari di protezione internazionale e umanitaria (Decreto Legislativo n. 251/2007). L'assenza di questo certificato complica enormemente la vita dei migranti che non possono richiedere i benefici previsti dall'assistenza sociale.

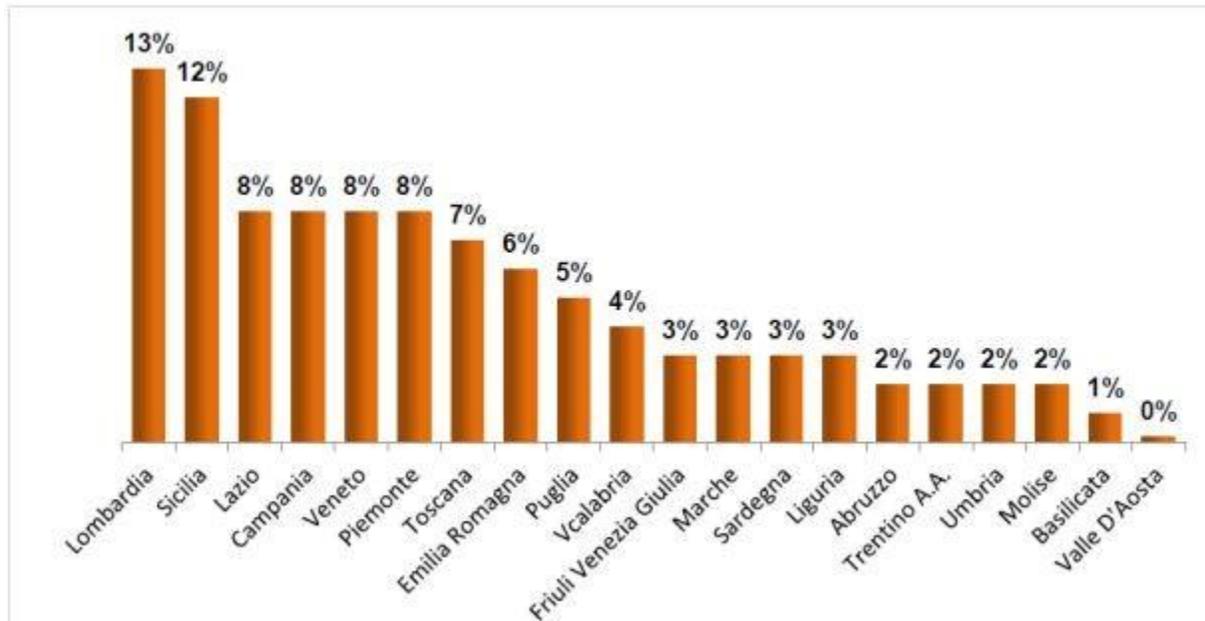


L'insufficienza dei posti nella rete Sprar, in passato, era dovuta principalmente alla carenza di fondi messi a disposizione ma, a partire dal 2015, la situazione è in parte cambiata ed è emersa invece chiaramente la resistenza dei Comuni a farsi promotori dei progetti. Ad agosto 2015, un decreto del Ministero dell'Interno ha aperto la possibilità di finanziamento di ulteriori 10.000 posti nel progetto Sprar per il biennio 2016-2017, allo scopo di dare impulso a questa forma di accoglienza. Alla scadenza del bando sono stati presentati progetti per meno della metà dei posti disponibili, nonostante la percentuale di cofinanziamento a carico dei comuni fosse stata ridotta alla quota del 5% proprio per incentivarne la partecipazione. In conclusione, su 10.000 posti disponibili ne sono stati finanziati solo 3.200. La ritrosia dei Comuni ad assumersi la responsabilità di attivare e gestire i centri Sprar è indice del timore dei sindaci ad intraprendere un'azione che potrebbe avere ricadute elettorali negative, in un momento in cui l'opinione pubblica, spesso mal informata dai media, paventa invasioni da parte di richiedenti asilo. La volontarietà dell'adesione dei Comuni è stata per questo criticata soprattutto da ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione): "l'idea che la (finora sempre largamente insufficiente) adesione volontaria delle amministrazioni comunali al sistema nazionale di accoglienza divenga così ampia da garantirne, a regime, il funzionamento, appare frutto di una ingenua speranza o di una proiezione fantastica piuttosto che di una analisi rigorosa della realtà [...]. Una larga parte dei Comuni non ha alcun interesse a entrare nel sistema di protezione perché ancora confida di rimanere estraneo al sistema di accoglienza ovvero è proprio detta estraneità a costituire un obiettivo elettorale praticato da alcune forze politiche" (Schiavone, 2015).

La distribuzione dei migranti forzati sul territorio nazionale rappresenta un'altra fonte di criticità: nonostante alcuni provvedimenti volti a correggerne la disomogeneità, a dicembre 2015, le regioni del Sud rimangono ancora ai primi posti per numero di presenze (Figura 4). Spicca in particolare la Sicilia che, fino ai primi mesi del 2015, ospitava il 20% dei migranti. Inoltre, nelle regioni del Nord, sono presenti soprattutto strutture di accoglienza straordinaria (CAS), mentre è più debole il sistema Sprar benché tale rete, favorendo l'accoglienza diffusa sul territorio, nasca proprio per mitigare le tensioni con la popolazione autoctona. Riguardo alla disponibilità di posti nella rete Sprar (in tutto circa 21.000 nel 2015), il Lazio è la regione con il maggior numero di persone accolte (4.791); seguono la Sicilia (1.894), la Puglia (1.864) e la Campania (1.155), mentre le altre regioni del centro e nord Italia sono tutte ampiamente sotto i 1.000 posti disponibili, con il Veneto che ne mette a disposizione 293 e il Trentino 149.



Figura 4. Presenza di migranti nelle strutture di accoglienza per Regione. Anno 2015



Fonte: Elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati del Ministero dell'Interno

Nella lista delle ombre del nostro sistema di accoglienza, gli eccessivi tempi di permanenza nelle strutture straordinarie (CAS) sono un altro dei punti da rilevare. Non è infrequente, infatti, che i richiedenti asilo rimangano in queste strutture per tutta la durata della procedura di esame della domanda (mediamente 12 mesi) senza compiere il passaggio nei centri Sprar che garantiscono, come abbiamo visto, standard di integrazione decisamente più alti. I tempi dilatati nelle strutture temporanee sono causati (oltre che dalla carenza di posti Sprar) anche da un altro problema: la lentezza nell'esame delle domande. Nonostante l'apprezzabile sforzo compiuto nel 2014 dal governo nell'aumentare il numero delle Commissioni territoriali che analizzano le domande e nel semplificare il procedimento⁴, i tempi di risposta sono ancora troppo lunghi (circa 12 mesi) determinando un sovraffollamento delle strutture e un lento turnover degli ospiti.

Rimane infine da considerare il punto probabilmente più dolente di tutto il processo di accoglienza: il percorso di uscita dal sistema di protezione e l'integrazione sociale, lavorativa ed abitativa nel territorio. Il primo problema, già segnalato, riguarda il fatto che un numero rilevante di richiedenti asilo ricevono una risposta dalla Commissione territoriale mentre ancora alloggiano in un centro temporaneo rimanendo così, di fatto, del tutto esclusi

⁴ La legge n.146/2014 ha aumentato a 20 le Commissioni territoriali; a queste si aggiungono anche 30 sezioni locali che rispondono alle Commissioni territoriali.



dai percorsi di integrazione promossi dalla rete Sprar. Anche chi usufruisce della rete Sprar, ad un certo punto, deve uscire dai centri per la sopravvenuta scadenza dei termini, pur non avendo di fatto ancora raggiunto una vera indipendenza economica: secondo il Rapporto annuale Sprar 2015, solo il 31,9% delle persone in uscita ha raggiunto un avanzato percorso di inserimento socio-economico. I tempi di permanenza nei centri Sprar sono probabilmente troppo brevi per permettere ai migranti di acquisire una piena autonomia in un'Italia ancora non del tutto uscita dalla crisi economica e occupazionale. Inoltre, il fatto che la maggioranza degli Sprar sia collocato nelle regioni del Sud, con meno opportunità lavorative e con un sistema di *welfare* meno efficiente, penalizza il percorso di autonomia. Una ricerca compiuta sullo Sprar di Palermo (Perelli, 2016: 112) mette bene in luce queste difficoltà attraverso le parole di un operatore:

“Dall’apertura dello Sprar (nel 2014) ad ora sono usciti in una cinquantina dal nostro centro e il motivo principale dell’uscita è la scadenza; solo due o tre di questi al momento di andarsene avevano un lavoro e nessuno un’abitazione. Palermo permette, vuoi o non vuoi, un’integrazione informale, qua imparano l’arte di arrangiarsi: qualcuno riesce a cavarsela con lavoretti in nero o vivendo da qualche amico, ma per la maggior parte l’integrazione sul territorio non è una priorità perché vogliono andarsene da questa città”.

All'uscita dallo Sprar molti migranti sono dunque ancora in una condizione di bisogno ed entrano, in alcuni casi, nel circuito dell'assistenza sociale territoriale. Il fatto di non aver più la garanzia di un'abitazione costringe i migranti a cercare soluzioni di fortuna creando, nelle grandi città, “situazioni di grave degrado, occupazione di stabili fatiscenti o con concertazioni in aree-ghetto anche di amplissime dimensioni [...] di titolari di protezione” (ASGI 2011). Emerge con chiarezza che la titolarità di una protezione internazionale non è sufficiente a garantire opportunità di vita dignitosa. Il prezioso lavoro svolto all'interno degli Sprar rischia pertanto di essere vanificato dalla carenza di misure ulteriori che promuovano l'integrazione, lavorativa ed abitativa. Come infatti specifica il rapporto Sprar 2015, l'accompagnamento del beneficiario all'inserimento lavorativo non rappresenta un obbligo specifico a cui sono tenuti i progetti dello Sprar, che hanno invece come impegno l'orientamento e l'accompagnamento verso il lavoro senza poter garantire che questo si trasformi in un vero e proprio inserimento stabile.

4. Le politiche di integrazione che nascono dal basso, tra attivismo della società civile e volontarismo degli enti locali

Il mondo del volontariato, le organizzazioni del terzo settore, la società civile e alcuni comuni “illuminati” non sono stati solo a guardare le carenze delle politiche del dopo accoglienza. Negli ultimi anni, si è assistito ad un certo fermento creativo nel pensare e



realizzare percorsi di accoglienza e integrazione alternativi o complementari rispetto a quanto offerto dal sistema pubblico. Non ci troviamo ancora di fronte a progetti di ampia portata che possono colmare il *gap* tra accoglienza e integrazione, ma si tratta comunque di buone pratiche che segnalano come la società civile non sia riducibile a quei cittadini che protestano ferocemente per la presenza dei rifugiati che “ricevono vitto e alloggio dallo stato e non fannoniente”.

Una delle pratiche che è stata maggiormente adottata per promuovere l'integrazione è l'accoglienza temporanea dei rifugiati nelle abitazioni di singoli e famiglie. Pur con modalità in parte differenti, numerosi attori privati, e alcuni comuni, hanno avviato progetti in questa direzione puntando a due obiettivi principali: in primo luogo, questi progetti intendono facilitare l'integrazione dei rifugiati facendo loro sperimentare la vita pratica quotidiana all'interno di nuclei ben inseriti nelle proprie comunità locali e che possono anche aiutarli a migliorare le loro competenze linguistiche e a creare reti informali di sostegno e aiuto nella ricerca di un'occupazione e di un'abitazione; inoltre, queste coabitazioni possono contribuire ad abbassare il livello di diffidenza o vero e proprio pregiudizio tra la popolazione autoctona, offrendole la possibilità di una conoscenza personale con i migranti accolti magari nel proprio condominio.

I destinatari del progetto, dunque, non sono solo i migranti, ma tutta la comunità locale in cui i progetti prendono forma. Caritas Italia ha chiamato questo progetto “Rifugiato a casa mia”. Le famiglie che offrono una disponibilità all'accoglienza si impegnano ad ospitare il o i migranti (possono essere anche famiglie) per almeno sei mesi, eventualmente rinnovabili. La Caritas fornisce un sostegno di 600 euro per coprire le spese che vengono sostenute a favore delle persone accolte, come corsi professionali o altre esperienze che possano promuovere una loro integrazione sociale e occupazionale. Caritas inoltre si fa carico della formazione di tutti gli attori protagonisti del progetto e del monitoraggio nelle varie fasi di attuazione. In termini di numeri, alla fine del 2015, avevano preso parte al progetto 150 famiglie, 170 parrocchie e 30 istituti religiosi (anche nel caso di accoglienza in parrocchie e istituti religiosi sono sempre delle famiglie della locale comunità a prendersi cura del percorso di integrazione dei profughi accolti). A metà del 2016 le persone accolte erano solo 400, mentre gli obiettivi che Caritas si era data all'inizio del progetto erano più ambiziosi e puntavano ad accogliere 1000 persone in un anno (Perelli et al., 2016).

A dicembre del 2015, in Italia è nata un'associazione di volontariato con finalità simili a quelle del progetto “Rifugiato a casa mia”: si tratta di *Refugees Welcome* Italia, che nasce come diramazione italiana di un'associazione che è stata fondata in Germania e che attualmente è presente in nove paesi europei e in Canada. In Italia l'associazione per il momento è operativa in alcune città del centro-nord, pur avendo l'ambizione di espandere la propria attività. L'idea da cui sono partiti i fondatori è stata creare percorsi alternativi ai grandi e sovraffollati centri di accoglienza nei quali è molto difficile per i richiedenti asilo sperimentare un'inclusione sociale nei territori. *Refugees Welcome* si occupa di fare da



intermediario tra i migranti che potrebbero accedere ad un'accoglienza in famiglia e le famiglie candidate.

I volontari dell'associazione si impegnano a fare colloqui e visite domiciliari nelle case delle famiglie candidate per accertarsi che siano in buone condizioni e anche per valutare la genuinità delle intenzioni delle famiglie ospitanti nel candidarsi per un'esperienza che, dal punto di vista temporale, va da un minimo di disponibilità di 3 mesi fino ad un massimo di un anno. Per quanto riguarda i rifugiati che possono accedere a questi progetti, la scelta cade in gran parte su rifugiati in uscita dagli Sprar. Sono stati stipulati accordi, in particolare, con gli Sprar a Milano, Torino e Roma. Al momento l'associazione non fornisce nessun contributo alle famiglie ospitanti, ma mantiene rapporti con gli attori del progetto e si impegna a non lasciare sola la famiglia ospitante in caso di difficoltà. Il numero di coabitazioni avviate è ancora piuttosto basso (15) probabilmente perché sconta la giovane età dell'organizzazione proponente e la diffusione ancora non capillare nel territorio italiano. Una delle fondatrici dell'associazione racconta che fin dall'inizio si è cercato di coinvolgere anche le istituzioni pubbliche responsabili dell'accoglienza dei profughi incontrando nei primi tempi una certa resistenza. Solo negli ultimi mesi alcune prefetture stanno mostrando un'apertura verso possibili collaborazioni. Uno degli obiettivi di *Refugees welcome* è fare in modo che la collocazione dei rifugiati nelle famiglie possa entrare a far parte stabilmente del sistema nazionale di accoglienza.

La sperimentazione dell'accoglienza all'interno delle famiglie è stata portata avanti anche dall'associazione CIAC (Centro immigrazione, asilo e cooperazione internazionale) di Parma che, dal 2000, è impegnata in progetti di innovazione sociale nell'ambito dell'immigrazione. Il progetto "Rifugiati in famiglia" è partito nel 2015 ed è rivolto a cento richiedenti asilo e rifugiati in uscita dai progetti Sprar gestiti dalla associazione stessa in provincia di Parma. L'idea nasce dalla constatazione che, al termine del percorso Sprar, una gran parte dei beneficiari non è pronto per cominciare una vita autonoma. Un ulteriore periodo di accoglienza all'interno di una famiglia potrebbe fare la differenza nel loro percorso, che altrimenti si concluderebbe con l'entrata nel mondo della marginalità sociale. L'associazione CIAC recentemente ha aperto anche un altro fronte di sperimentazione che unisce l'obiettivo dell'accoglienza con quello della promozione delle relazioni interculturali: la coabitazione tra rifugiati e studenti in due appartamenti che sono stati donati. L'associazione mette a disposizione gratuitamente gli appartamenti e chiede in cambio agli ospiti (al momento 5 rifugiati e 3 studenti) la loro disponibilità a divulgare la loro esperienza per mostrare all'opinione pubblica che vivere insieme è possibile e può anche essere molto bello. Il progetto ha una durata di sei mesi rinnovabili per altri sei e si rivolge ai rifugiati che hanno già una loro indipendenza economica e che allo stesso tempo manifestano il desiderio di condividere la propria storia con altre persone.

L'esperienza dell'accoglienza dei rifugiati nelle case, in Italia, nasce dal Comune di Torino già nel 2008 e, più recentemente, è stata avviata anche dai Comuni di Parma, Fidenza e



Milano. Il caso di Milano, alla fine del 2015, è salito alla ribalta della cronaca per la polemica sollevata dai partiti di destra sul rimborso che il Comune ha previsto per le famiglie ospitanti, ovvero, 300-400 euro che rientrano nel budget annuale del Ministero dell'Interno per i progetti Sprar. I numeri delle persone accolte secondo questa modalità, in realtà, sono molto bassi (il comune di Milano immaginava un massimo di 20 accoglienze).

Conclusioni

Guardate retrospettivamente, le politiche di immigrazione in Italia rivelano la difficoltà che il nostro paese ha incontrato nel prendere coscienza dell'immigrazione come fenomeno non transitorio e nell'impegnarsi in un'agenda di politica pubblica che superasse la logica dell'emergenza e del "qui e ora". Una parte delle ragioni che spiegano questa difficoltà può essere facilmente rintracciata nell'*escalation* di politicizzazione del fenomeno immigrazione, che ha corrisposto in Italia all'espandersi dei consensi elettorali della Lega Nord.

Non bisogna dimenticare che la Lega, quando è entrata a far parte della compagine dei governi Berlusconi, e in particolare quelli dal 2001 al 2011, ha spostato il suo focus polemico da "Roma ladrona" e dalle istanze secessioniste alla retorica anti-immigrati. La legge Bossi-Fini (2002), il Pacchetto sicurezza (2009) e l'accordo bilaterale con la Libia sui respingimenti (2009) sono tutti frutti di governi di un centro-destra populista in cerca di legittimazione sul fronte della sicurezza. Quella sicurezza minacciata dalle "ondate" migratorie verso il nostro paese. Questa retorica, alimentata anche dal diffuso senso di insicurezza post 11 settembre 2001, in alcuni contesti locali del centro-nord si è tradotta in vere e proprie politiche di "esclusione locale" messe in pratica a suon di ordinanze di sindaci che puntavano a limitare (spesso in maniera illecita) i diritti degli immigrati (Ambrosini, 2012).

Restringendo la lente di osservazione sulle politiche di asilo, questo articolo ha mostrato come, a fronte di una carta costituzionale che ha previsto fin dall'inizio il diritto di asilo, l'Italia abbia per quasi quarant'anni quasi completamente eluso la questione dei rifugiati, omettendo l'emanazione di una legislazione specifica che potesse dare sostanza a quanto affermato nella Costituzione. A partire dagli anni Novanta, il susseguirsi di emergenze umanitarie che hanno avuto ripercussioni dirette sull'Italia in termini di arrivi e, soprattutto, la spinta propulsiva dell'Unione Europea intenzionata a creare regole comuni sull'asilo, hanno svegliato in parte i governi di turno dall'inerzia legislativa e dalla mancata definizione di politiche pubbliche.

L'itinerario non è comunque concluso, dal momento che una legge organica sull'asilo manca ancora all'appello e molti osservatori e operatori ne denunciano l'assenza. La recente crisi dei rifugiati, scoppiata nel 2014, ha creato le condizioni per mettere ordine e potenziare un sistema di accoglienza caotico e poco funzionale, in particolare trovando un accordo con le



regioni che permettesse di riequilibrare la presenza territoriale e la presa in carico dei migranti forzati, fino a quel momento fortemente sbilanciata nelle regioni meridionali.

Come abbiamo visto, una certa disomogeneità, pur se certamente ridimensionata, continua a permanere soprattutto per quanto riguarda la realizzazione delle strutture di seconda accoglienza (Sprar), che sono state attivate in larga maggioranza nelle regioni del sud (Sicilia e Puglia in testa). I Comuni, responsabili dell'attivazione delle strutture Sprar, non hanno infatti alcun obbligo nell'aderire a questa rete, essendo l'attivazione totalmente volontaria. Di fatto, nelle regioni del centro-nord il numero di posti messi a disposizione in questi centri è di gran lunga inferiore a quello delle regioni meridionali. Proprio gli Sprar tuttavia sono stati da più parte riconosciuti come il perno più efficiente ed efficace del sistema di accoglienza italiano perché cercano di promuovere percorsi di integrazione invece di limitare la loro attività al solo sostentamento materiale dei beneficiari, come spesso accade nei centri temporanei (nei quali paradossalmente i richiedenti asilo spesso passano più tempo che negli Sprar).

Il miglioramento del nostro sistema di accoglienza dovrebbe dunque partire proprio dal potenziamento degli Sprar, in termini di ampliamento dei posti disponibili ma anche di una più diffusa presenza in tutte le regioni. A tal fine sarebbe utile valutare, come l'ASGI ha recentemente sollecitato, di rendere obbligatoria almeno per alcune tipologie di comuni (per esempio quelli di dimensioni medie e grandi) l'attivazione di questo tipo di strutture.

C'è poi il nodo del post-accoglienza: gli Sprar hanno tempi di ospitalità limitati e, soprattutto, non hanno come mandato istituzionale quello di trovare lavoro e casa ai beneficiari. Il lavoro di orientamento e formazione che essi garantiscono è prezioso ma rischia di essere vanificato se alle dimissioni degli ospiti non corrisponde nessun percorso ulteriore, costringendo di fatto i rifugiati a vivere di espedienti. Questo è un tema su cui le organizzazioni di volontariato, e qualche Comune illuminato, hanno investito energia e fantasia immaginando una forma di terza accoglienza - questa volta davvero orientata ad accompagnare all'autonomia - che le politiche pubbliche italiane non hanno ancora nemmeno formulato a livello nazionale.

Il tema è certamente complesso, elettoralmente pericoloso, e difficile da implementare in tempi di perdurante difficoltà economica. Si tratta però, in fin dei conti, di una politica di investimento sociale, che deve necessariamente guardare oltre al brevissimo termine e provare ad intravedere il beneficio in termini riduzione dei conflitti sociali e dei ghetti urbani, nonché di ricaduta positiva sugli enti locali che sarebbero sgravati da situazioni di dipendenza del *welfare*.

E' un investimento anche su persone, in larghissima parte giovani, che possono portare il loro contributo nel mercato del lavoro e quindi anche partecipare al gettito fiscale, diventando a tutti gli effetti cittadini con diritti e doveri.

Bibliografia

Ambrosini M. (2012), "Separati in città Le politiche locali di esclusione degli immigrati", in *La rivista delle Politiche Sociali*, Ediesse n.1/2012, pp. 69-88.

Anci (Associazione nazionale comuni italiani), Ministero dell'Interno (2015), Rapporto annuale Sprar 2015.

Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar, Unhcr, (2015) *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, Digitaia Lab., scaricabile da:
http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Pubblicazioni/libri_2015/Rapporto_protezione_2015/Rapp_Prot_Int_2015-RAPPORTO.pdf

ASGI (Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione) (2015), *Il diritto di asilo tra accoglienza ed esclusione*, Roma, Edizioni dell'Asino.

ASGI (2011), *Il diritto alla protezione, la protezione internazionale in Italia quale futuro? Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, Acqui Terme (AL), Impressioni Grafiche Onlus.

Caponio, T., Graziano, P.R. (2011), "Towards a security-oriented migration policy-model? Evidence from the Italian case", in Carmel, E., Cerami, A., Papadopoulus, T., *Migration and Welfare in the New Europe. Social protection and the challenges of integration*, Bristol, Bristol University Press, pp. 105-120.

Commissione Europea (2016), *Fourth report on relocation and resettlement*.

Finotelli, C. (2009), The North-South myth revised. A comparison of the Italian and German migration regimes, in *West European Politics*, vol. 32, n. 5, pp. 886-903.

Fondazione Leone Moressa (2015), *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione*, Edizione 2015, Bologna, Il Mulino.

Hein, C. (a cura di) (2010), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Roma, Donzelli Editore.

Human Right Watch Report, Settembre, 21, 2009.

<https://www.hrw.org/report/2009/09/21/pushed-back-pushed-around/italys-forced-return-boat-migrants-and-asylum-seekers>

Magnani, N. (2012), "Immigration control in Italian political elite debates: Changing policy frames in Italy, 1980s-2000s", in *Ethnicities*, n.12, pp. 643-664.

Medici Senza Frontiere, (marzo 2016), *Fuori Campo - Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti informali e marginalità sociale*.

Molfetta, C. (2015), "Il diritto di asilo in Italia. Una lunga storia: dal dis-sistema dell'accoglienza ai tentativi di sistema degli ultimi anni", in Affronti, M., Monti, M.C., *Quale sguardo sui migranti forzati? L'esperienza dell'ambulatorio del Policlinico di Palermo*, Bologna, Pendragon.

Oliveri, M.S. (a cura di) (2015), *Rifugiati in Italia: la protezione negata. Primo rapporto sul diritto d'asilo in Italia*, ICS Consorzio Italiano di Solidarietà Onlus.

Perelli, D., (2016), *Analisi e comparazione delle politiche di accoglienza di richiedenti e titolari di protezione internazionale in Italia e Germania attraverso i casi di studio delle città di Palermo e Amburgo*, Tesi di laurea magistrale in Lavoro, cittadinanza sociale, interculturalità, Università Ca' Foscari, Venezia.

Perelli, D., Freddi, G., Campomori, F. (2016), *Protection System for Asylum Seekers in Italy: the weakness of integration policies*, paper presentato alla Conferenza Annuale di Espagnet, Rotterdam, 1-3 settembre 2016.

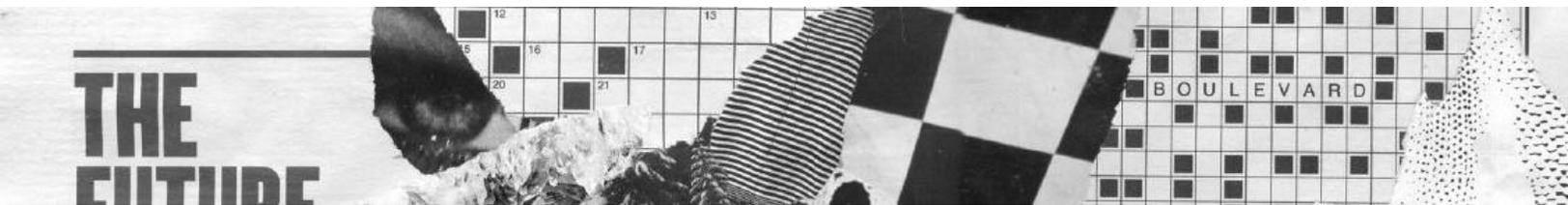
Peri, C. (2015), "Rifugiati: un banco di prova per l'Unione Europea", in *Aggiornamenti Sociali*, n.11/2015, pp. 747-757.

Sainsbury, D. (2012) *Welfare states and immigrant rights: the politics of inclusion and exclusion*, Oxford, Oxford University Press.

Schiavone, G. (2015), "Verso dove va il sistema di asilo in Europa e in Italia?", in ASGI, (2015) *Il diritto di asilo tra accoglienza ed esclusione*, pp. 236-237.

Sciortino, G. (2000), "Toward a political sociology of entry policies: conceptual problems and theoretical proposals", in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 26, N.2 pp. 213-228.

Servizio Centrale SPRAR, Ministero dell'Interno (settembre 2015), *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrati in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*.



L' Osservatorio per la Coesione e l'Inclusione Sociale è un progetto 1
nell'ambito del Festival **SOCIAL COHESION DAYS**

Promosso da *Fondazione Easy Care*

Via A. Gramsci 54/s - 42124 Reggio Emilia Tel.: +39 0522378654 - 378715

Email: info@socialcohesiondays.com

Web: www.socialcohesiondays.com/osservatorio-coesione-sociale

