

Interreg

Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

ITALIA SVIZZERA - ITALIE SUISSE - ITALIEN SCHWEIZ



UNIONE EUROPEA



MINPLUS



La filiera dell'accoglienza tra buone pratiche e futuro incerto: i casi della Val Susa e del Canavese

Orlando De Gregorio

estratto per il progetto MINPLUS da:
Maino F., Ferrera M. (a cura di) (2019),
Nuove Alleanze per un welfare che cambia.
Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia
Torino, Giappichelli, pp. 263-288.

**LA FILIERA DELL'ACCOGLIENZA TRA BUONE PRATICHE
E FUTURO INCERTO: I CASI DELLA VAL SUSA
E DEL CANAVESE ¹**



Introduzione

Negli ultimi anni, in particolare a partire dalla cosiddetta emergenza sbarchi di migranti sulle nostre coste, nel nostro Paese si sono andati strutturando due principali circuiti dell'accoglienza a livello locale²: i Cas, ovvero i Centri di accoglienza straordinaria, e il Sistema di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati, il cosiddetto Sprar, trasformato di recente in Siproimi³.

Il sistema Cas è nato, sulla spinta dell'emergenza, come un sistema di accoglienza parallelo allo Sprar. Tuttavia i due sistemi (Cas e Sprar) sono andati strutturandosi, nella maggioranza dei casi, come due fasi distinte nel percorso di inserimento dei migranti⁴: i richiedenti asilo sono stati prevalentemente destinati al sistema Cas e, solo una volta ottenuta la protezione internazionale, sono stati successivamente indirizzati verso lo Sprar.

¹ Il capitolo presenta i primi risultati della ricerca svolta nell'ambito di Minplus, progetto europeo Interreg Italia-Svizzera avviato nel mese di novembre 2018. Il progetto, di durata triennale, prevede un'attività di ricerca che ha come oggetto di analisi i modelli di *governance* territoriale dell'accoglienza e dell'integrazione dei richiedenti asilo. Le attività di ricerca si sono svolte per conto del Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi e del Laboratorio *Percorsi di secondo welfare*, partner del progetto Minplus. In particolare sono state approfondite le modalità con le quali sono realizzate e articolate la prima e la seconda accoglienza nel contesto della Città Metropolitana di Torino, con riferimento ai casi studio dell'accoglienza diffusa in Val Susa e nel Canavese. La ricerca si basa prevalentemente sulle interviste a 15 testimoni privilegiati coinvolti a vario titolo nel sistema di accoglienza, sia in rappresentanza degli enti locali (come i consorzi dei servizi sociali della Val Susa e del Canavese, l'Ufficio Immigrazione e l'Ufficio Minori della Città di Torino), sia degli enti gestori di Cas e progetti Sprar dislocati nella Città Metropolitana di Torino. Si ringrazia Francesca Prunotto per il continuo e proficuo confronto sul percorso e i risultati di ricerca.

² Se si escludono i centri volti all'identificazione concentrati nei luoghi di sbarco come i Cara (Centri di accoglienza per i richiedenti asilo), i centri di rimpatrio Cpr (Centri di permanenza per il rimpatrio) e gli hub regionali e interregionali.

³ Letteralmente Siproimi significa "Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati". Questo sistema ha sostituito lo Sprar, "Sistema di protezione per rifugiati e richiedenti asilo", in seguito al Decreto Sicurezza convertito nella Legge 132/2018.

⁴ In particolare a partire dalle indicazioni del Ministero dell'Interno contenute nella circolare DLCL-Servizi Civili n. 0003994 del 05/05/2016: "Essendo lo Sprar una rete di accoglienza di secondo livello, si intende privilegiare coloro che hanno ottenuto una forma di protezione o sono in possesso di permesso di soggiorno per motivi umanitari" (Giunti 2018).

In questa sequenza di interventi il sistema dei Cas, che ha accolto la stragrande maggioranza dei richiedenti asilo, rappresenta l'anello debole. L'accoglienza straordinaria ha infatti avuto modalità e caratteristiche molto disomogenee in Italia. Tra le varie esperienze è possibile distinguere casi critici e buone pratiche; nei casi più virtuosi, Cas e Sprar hanno finito per assomigliarsi per caratteristiche e qualità dell'accoglienza.

Con il concetto di "filiera dell'accoglienza" si fa qui riferimento in particolare ai casi in cui nel sistema Cas e durante l'iter della domanda di asilo dei migranti (prima accoglienza) si sono avviati percorsi di inclusione nella società circostante che sono poi stati portati a compimento, una volta ottenuta una forma di protezione da parte dei richiedenti, nel sistema Sprar (la seconda accoglienza). Come questa filiera si sia costituita, quali forme abbia assunto la cooperazione inter-istituzionale e come sia andata strutturandosi la rete di soggetti pubblici e privati è osservabile più nel dettaglio se si analizzano alcuni casi specifici.

Nell'ambito della ricerca qualitativa che viene presentata in questo capitolo, si è approfondita l'analisi del sistema di accoglienza nella Città Metropolitana di Torino e in particolare i casi della Val Susa e del Canavese dove la prima accoglienza è stata declinata secondo le modalità dell'accoglienza diffusa⁵. Guardando da vicino, approfondendo i casi studio, appaiono in modo più nitido gli ingredienti della *governance* di una buona accoglienza: il coinvolgimento del territorio, l'accoglienza diffusa anziché il concentramento in grandi centri, la costituzione di reti allargate capaci di coinvolgere la società civile e la cittadinanza anziché l'imposizione dall'alto di strutture di accoglienza, il coordinamento tra pubblico e privato anziché il mero ricorso a modalità di outsourcing dei servizi guidate dalla logica della corsa al ribasso, la trasparenza delle procedure e delle modalità di monitoraggio dei progetti anziché l'opacità delle modalità di affidamento e di controllo, la cooperazione e il dialogo interistituzionale anziché la separazione e l'incomunicabilità tra i vari livelli di *governance*.

Su queste buone pratiche e sulla filiera che si è andata costituendo, pur tra luci e ombre, si è abbattuta la scure del Governo Conte I con le politiche fortemente volute dall'ex Ministro degli Interni Salvini (i cosiddetti "Decreti Sicurezza") che hanno suscitato allarme e paure tra gli addetti ai lavori⁶. A livello locale infatti la riduzione

⁵ Questi due progetti di accoglienza diffusa realizzati nell'ambito del sistema Cas sono stati resi possibili grazie alla sottoscrizione di protocolli d'intesa tra la Prefettura di Torino e i comuni e i consorzi che sono enti titolari dei progetti. Non si tratta degli unici casi dell'area, a questi si aggiungono i progetti di accoglienza diffusa in Val Pellice, a Caluso e nel Chierese.

⁶ Sullo sfondo rimane poi la questione delle frontiere e del calo degli sbarchi che, con costi altissimi in termini di diritti umani, si è verificato (nonostante il risalto mediatico dato allo scontro tra l'ex Ministro degli Interni Salvini e le Ong) prima dell'insediamento del Governo Conte I, a seguito degli accordi tra Italia e Libia nel Febbraio del 2017.

delle risorse, la stretta sui permessi rilasciati ai richiedenti asilo, l'allontanamento della prima accoglienza dagli standard di qualità della seconda accoglienza hanno gettato i vari attori, pubblici e privati, che agiscono a livello locale in una situazione di disorientamento (divisi tra fatalismo, spirito di adattamento e ricerca di soluzioni creative); ora i più recenti cambiamenti politici sembrano suscitare nuove speranze⁷.

E se dopo lo scampato pericolo fosse arrivata l'occasione di consolidare il sistema di accoglienza italiano? Se così fosse, è dalle buone pratiche e dal loro approfondimento che bisognerà ripartire.

Su questo sfondo e nell'intento di approfondire le buone pratiche della filiera dell'accoglienza, in questo capitolo, dopo aver delineato il difficile consolidamento di un sistema di accoglienza in Italia e le caratteristiche che i Cas hanno assunto negli ultimi anni (§ 9.1), passerò all'approfondimento del contesto della Città Metropolitana di Torino e alla descrizione di due casi virtuosi (Val Susa e Canavese) nell'ambito della prima accoglienza (§ 9.2), tratteggerò i rischi che derivano dal primo Decreto Sicurezza e dai tagli alla spesa decisi dal Governo Conte I, approfondendo il ruolo e le prospettive del Terzo Settore in questa difficile e incerta fase di cambiamento per la filiera dell'accoglienza (§ 9.3). Nelle conclusioni si tireranno le fila di questo ragionamento, ribadendo la necessità di approfondire le buone pratiche realizzate a livello locale per pensare e ri-pensare il sistema di accoglienza italiano.

9.1. L'accoglienza in Italia: un sistema oltre l'emergenza?

9.1.1. *Tra paure, marginalizzazione e integrazione: le politiche sui migranti in Italia fino al 2011*

Nell'arco degli ultimi anni il dibattito mediatico sulle migrazioni si è prima focalizzato sulla cosiddetta emergenza sbarchi, poi sull'attacco alle Ong che lavorano nel Mediterraneo per salvare vite umane, soffiando sul fuoco delle paure e delle insicurezze dei cittadini. In particolare il tema delle migrazioni ha avuto spesso un'esposizione sproporzionata alle reali dimensioni del fenomeno e connotata da un linguaggio improprio (Prunotto 2019a).

D'altronde le politiche sull'immigrazione sono state a più riprese nella nostra storia improntate al paradigma della sicurezza. Al contrario di Germania, Francia e Gran Bretagna l'Italia è diventato un paese di immigrazione in un momento storico in cui le condizioni economiche apparivano già compromesse (Caponio e Graziano 2011). Bisogna altresì evidenziare che la retorica dell'emergenza e dell'invasione è stata

⁷ Il capitolo è stato consegnato a fine settembre 2019, a distanza di poche settimane dall'insediamento del Governo Conte II.

spesso alimentata da una percezione distorta del fenomeno (Colombo 2012).

Com'è noto, la Legge Martelli (Legge 39/1990) ha istituito un sistema di visti d'ingresso e ha fatto per la prima volta riferimento all'asilo anche se in modo restrittivo, come apparirà chiaro di fronte al flusso di sfollati dalla ex Jugoslavia. La Legge Turco-Napolitano (Legge 40/1998) per prima ha introdotto una prospettiva volta all'integrazione dei migranti e alla valorizzazione delle reti migratorie (si pensi all'istituto dello sponsor⁸). La Legge Bossi-Fini (Legge 189/2002) e soprattutto il cosiddetto Pacchetto Sicurezza (Legge 94/2009) hanno invece rafforzato il legame tra sicurezza e immigrazione (Caponio e Graziano 2011). L'impianto securitario di queste misure è stato aspramente criticato perché, vincolando i migranti a una condizione di precarietà giuridica, avrebbe favorito la loro marginalizzazione e il loro sfruttamento sul lavoro, soprattutto in economie arretrate quali quelle dei paesi dell'Europa mediterranea (Calavita 2005).

In tema di diritto di asilo, tuttavia, è proprio all'interno della ristretta Legge Bossi-Fini, e sulla scorta dell'esperienza di accoglienza dei Kosovari al volgere della fine del secolo scorso, che sono stati istituiti percorsi di integrazione in piccole strutture coinvolgendo i comuni (Hein 2010). Antesignano dello Sprar è stato infatti il progetto *Azione Comune* avviato nel 1999. La consapevolezza della necessità di creare un percorso di accoglienza che avesse come fulcro un'azione decentrata sul territorio si concretizzò infatti nel biennio 1999-2000, in concomitanza con l'entrata in vigore in Italia della Convenzione di Dublino del 1997 e con la crisi del Kosovo (Marchetti 2014). In seguito è stato concepito il Pna (Piano Nazionale Asilo), poi trasformato in Sprar con l'istituzione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (*ibidem*).

Tuttavia, nel complesso, la questione dell'asilo ha avuto un peso marginale nelle politiche migratorie e nel dibattito sulle migrazioni per lungo tempo. La politica sull'immigrazione tra gli anni Novanta e la prima decade degli anni Duemila è stata infatti contrassegnata da sanatorie e da decreti flussi che, di fatto, hanno regolarizzato a singhiozzo migranti economici già presenti sul nostro territorio, impiegati in segmenti del mercato del lavoro abbandonati dagli autoctoni e in posti di lavoro meno retribuiti (Ambrosini 2001; Ambrosini 2007; Ambrosini 2011).

Il 2011 con il primo picco degli sbarchi sulle nostre coste ha rappresentato un punto di svolta nelle politiche migratorie: le primavere arabe e l'instabilità del Medio

⁸ L'istituto dello sponsor prevedeva la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno per ricerca di lavoro a fronte di una garanzia offerta da un cittadino italiano o straniero con una capacità economica adeguata. Questo meccanismo, che mirava a creare canali d'ingresso regolari per i migranti, è stato introdotto dalla cosiddetta Legge Turco-Napolitano (Legge 40/1998) e cancellato dalla Legge Bossi-Fini (Legge 189/2002). Di recente è stato inserito anche nella proposta di legge di iniziativa popolare "Ero straniero. L'umanità che fa bene".

Oriente da una parte, e la chiusura degli ingressi per motivi di lavoro in seguito alla crisi economica, dall'altra, hanno portato a un drastico aumento delle richieste di asilo⁹.

9.1.2. L'emergenza permanente

Dopo il primo picco nel 2011, i flussi via mare verso il nostro paese hanno registrato un ulteriore aumento nel 2014, fino a raggiungere un massimo di 181.436 sbarchi nel 2016. L'inversione di tendenza è avvenuta dopo il 2017: nel 2018 sono sbarcati infatti 23.370 migranti contro i 119.369 dell'anno precedente¹⁰. Il calo così repentino è da attribuirsi all'accordo tra Italia e Libia del febbraio 2017, finalizzato al blocco delle partenze dalle coste libiche. Questo accordo è stato aspramente criticato sotto il profilo del rispetto dei diritti umani: il calo delle partenze si è infatti accompagnato, come ricorda Amnesty International (2017) a un aumento del tasso di mortalità in mare e a trattamenti disumani e degradanti in Libia.

La capacità ricettiva del nostro sistema di accoglienza ha avuto bisogno di un paio di anni per adattarsi all'andamento degli sbarchi: i dati rielaborati da Fondazione Ismu (2019) ci dicono che le persone accolte sono passate infatti da circa 66.066 nel 2014 a 176.554 nel 2016 e a 183.681 nel 2017. I lunghi tempi di attesa per la valutazione delle domande hanno fatto sì che la riduzione degli arrivi non si sia tradotta in breve tempo in una riduzione del numero di persone in accoglienza: si pensi che nel 2017 erano necessari ben 18 mesi alle commissioni territoriali per valutare le richieste di asilo (Openpolis e Actionaid 2018).

Se è vero dunque che si è verificata una pressione significativa di migranti sul nostro paese, altri dati aiutano a ridimensionare la retorica dell'emergenza: al 1° dicembre del 2017 i residenti stranieri sul totale dei residenti in Italia erano l'8,3%, le presenze inserite nel sistema di accoglienza lo 0,3%. Il fatto poi che nel dibattito mediatico il tema degli sbarchi e delle migrazioni sia diventato ancora più centrale nel 2018, nonostante la drastica diminuzione dei migranti sbarcati e delle domande di asilo presentate (scese da 130.119 a 53.596), sembra indicare una volontà di usare e alimentare in modo strumentale insicurezze e paure dei cittadini piuttosto che quella di governare in modo strutturale il fenomeno (Cesareo 2018).

D'altra parte, se è vero che l'Europa sembra incapace di darsi una politica comune sulle migrazioni, secondo Wolleghem (2018) le domande poste dal Governo Conte

⁹ I migranti sbarcati sulle nostre coste passano da 4.406 nel 2010 a 62.694 nel 2011. Si vedano i dati contenuti nell'infografica e ripresi dalle elaborazioni di Fondazione Ismu (2019) su dati del Ministero dell'Interno.

¹⁰ I dati di questo paragrafo fanno riferimento alle elaborazioni di Fondazione Ismu (2019) su dati forniti dal Ministero dell'Interno.

I di una maggiore solidarietà possono essere considerate giuste, ma le risposte appaiono sbagliate e non efficaci sul lungo termine (si fa qui riferimento alle dure posizioni nei confronti della diplomazia europea con la chiusura dei porti e il blocco delle navi delle Ong verificatesi durante il Governo Conte I).

Al di là delle retoriche e del dibattito mediatico, negli ultimi anni l'accoglienza in Italia – prima dei recenti cambiamenti¹¹ – si è articolata in diversi centri nei quali sono transitati richiedenti asilo e rifugiati (Marchetti 2011; Accorinti 2015; Openpolis e Actionaid 2018). Si pensi ad esempio ai centri di soccorso, prima assistenza e identificazione, centri governativi situati nelle aree più soggette agli sbarchi (i cosiddetti *hotspot*, nati sostanzialmente per differenziare i richiedenti asilo dai cosiddetti migranti economici). O agli *hub* regionali o interregionali, in teoria adibiti alla formalizzazione della domanda di asilo, alla verifica dello stato di salute e all'individuazione delle situazioni di vulnerabilità. Quest'ultimo tipo di centri ha avuto scarsa operatività (ad eccezione del centro di Settimo Torinese).

In molti territori l'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati si è tradotta principalmente in questi due ultimi sistemi: l'accoglienza straordinaria costituita dai Cas (i Centri di accoglienza straordinaria) istituita nel 2014 e rafforzata dal D.lgs. 142/2015 in risposta all'aumento degli sbarchi sulle coste italiane (nel 2014 si contano 170.100 migranti sbarcati contro i 42.925 dell'anno precedente) e il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (lo Sprar) istituzionalizzato con la Legge 189/2002.

Questi due circuiti dell'accoglienza (Cas e Sprar) si differenziano in termini di *governance* per gli attori che coinvolgono e per i ruoli che sono loro attribuiti, anche se entrambi i circuiti sono finanziati attraverso il Fondo nazionale per le politiche e i servizi di asilo.

I Cas, che sono allestiti dalle Prefetture dei capoluoghi di regione che a propria volta ne affidano la gestione a enti del Terzo Settore attraverso contratti pubblici o con procedure di affidamento diretto, rappresentano un sistema molto disomogeneo nel paese per qualità e modalità di accoglienza (Giunti 2018; Openpolis e ActionAid 2018). I progetti Sprar fanno invece capo agli enti locali che, aderendo al sistema di accoglienza su base volontaria, implementano misure di informazione, accompagnamento, assistenza, orientamento e inserimento socio-lavorativo dei migranti con il prezioso supporto delle realtà del Terzo Settore (Giunti 2018; Legambiente 2018; Sprar 2018).

Quest'ultimo sistema rappresenta una buona pratica di accoglienza studiata a livello internazionale e un modello di riferimento per tutte le forme di accoglienza diffusa nei territori, oltre a prevedere un sistema di rendicontazione e monitoraggio

¹¹ Si fa qui riferimento alla Legge 133/2018, il cosiddetto Decreto Sicurezza, e a ciò che ne è seguito.

molto accurato e preciso (Legambiente 2018). Tuttavia, anche se lo Sprar ha costituito un modello di accoglienza integrata, i Cas hanno accolto dal 2016 più del 70% delle presenze inserite nel sistema di accoglienza (Openpolis e ActionAid 2018). Il fatto che una misura straordinaria abbia di fatto rappresentato l'ordinaria realtà dell'accoglienza è un'altra prova della difficoltà del paese a governare questo fenomeno in modo strutturale e lungimirante (Ferrera 2018; Prunotto 2018): in questi ultimi nove anni (almeno dal 2011) le politiche sull'accoglienza in Italia sembrano non aver smesso di oscillare tra il consolidamento di un unico sistema e uno stato di "emergenza permanente" (Marchetti 2014).

9.1.3. *L'ordinaria accoglienza: i Cas tra mala accoglienza e buone pratiche*

Che cos'è stata l'accoglienza straordinaria in questi ultimi anni? Colmando il vuoto di informazioni, la ricerca di Openpolis e ActionAid (2018) si concentra sui costi e sulle modalità di gestione del sistema Cas in Italia¹². In sintesi questa ricerca evidenzia diverse criticità del principale circuito dell'accoglienza: l'opacità del suo funzionamento, la mancanza di un sistema omogeneo di informazione e rendicontazione, l'estrema variabilità nelle procedure di affidamento e nelle modalità di gestione dei centri nei diversi territori.

Lungo la penisola le Prefetture hanno seguito infatti prassi anche molto diverse per quanto riguarda l'affidamento agli enti gestori: alcune sono ricorse a procedure competitive e più trasparenti, altre ad affidamenti diretti e a procedure più opache. Tuttavia dal 2012 al 2017 è in generale aumentata la quota di procedure competitive (61,1% gli importi assegnati con procedura aperta nel 2017, rispetto al 54,8% nel 2016 e al 26,5% del 2013) e si è registrato contestualmente un calo dell'affidamento diretto.

L'alta variabilità nelle procedure di affidamento, così come la disomogeneità nelle modalità di gestione, vengono messe ulteriormente in luce approfondendo nella ricerca di Openpolis e Actionaid (2018), i Casi di Torino e Trapani: la Prefettura di Trapani dal 2012 al 2017 ha quasi sempre scelto l'affidamento diretto (nel 95,5% dei casi), mentre la Prefettura di Torino ha scelto questa modalità solo nel 12,6% dei casi.

A Trapani, nel marzo del 2018 le persone inserite nel circuito dei Cas erano 1.453. Si è trattato di persone ospitate per la stragrande maggioranza in grandi centri: in media sono state 70,6 le persone accolte nei centri trapanesi. Nella provincia di Torino, invece, al 31 dicembre del 2017, le persone accolte nei centri temporanei erano 4.520 (il triplo di quelle presenti nel trapanese). Tuttavia i centri erano 409, circa 20

¹² La ricerca di Openpolis e Actionaid (2018) fa riferimento alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici (Bdncp) e agli atti delle Prefetture.

volte di più di quelli nella provincia di Trapani. 11,1 erano le persone accolte in media nei centri della provincia di Torino ¹³.

Le dimensioni dei centri non costituiscono certamente un indicatore sufficiente della qualità dell'accoglienza: possono esserci centri piccoli gestiti in modo inadeguato e centri grandi gestiti con competenza e buona volontà da parte degli operatori, ma certo la sproporzione nei numeri conferma la forte disomogeneità che ha caratterizzato l'accoglienza straordinaria in Italia. Borderline Sicilia sostiene inoltre che nel trapanese la crescita del numero dei Cas sia stata accompagnata dalla ricerca di posti isolati, abbondanti, fuori dai centri abitati, con il concentramento in grandi centri senza progettualità volte all'integrazione: *"quando si dice il business dell'immigrazione bisogna capire che più migranti ci sono in un centro più ci si può guadagnare..."* (Openpolis e ActionAid 2018, p. 31).

La concentrazione in mega-centri con poca attenzione alle attività volte all'inclusione nella società circostante rappresenta l'immagine di una mala accoglienza che più volte ha attirato l'attenzione della stampa, anche nel contesto torinese. Viceversa, centri più piccoli che permettono interventi più personalizzati, o forme di accoglienza diffusa, per esempio in appartamenti, appaiono come una soluzione positiva sia in termini di inclusione dei migranti nella società circostante perché viene favorita un'interazione positiva con i residenti ¹⁴ sia come possibile volano di sviluppo di alcuni territori fragili e marginali (Amodio et al. 2018, Corrado e D'Agostino 2018; Legambiente 2018).

Le forme di accoglienza diffusa hanno il loro punto di riferimento nello Sprar, ma hanno riguardato anche diverse esperienze virtuose di Cas sparse lungo la penisola come documentato da Legambiente (2018). Nel report di Legambiente sono raccolte alcune testimonianze di operatori e referenti di enti gestori, consorzi socio-assistenziali ed enti locali coinvolti in alcune di queste progettualità. Un'altra ricerca (In Migrazione 2018) ha messo in evidenza alcune esperienze virtuose realizzate nell'ambito del sistema Cas, a partire dall'analisi dei bandi di gara lanciati dalle Prefetture. Quattro sono apparsi i punti qualificanti nei bandi per la gestione della prima accoglienza (e quindi di Cas): la presenza di incentivi all'apertura di centri di piccole dimensioni e alla quantità e alla qualità dei percorsi di integrazione; la valorizzazione della professionalità e dell'esperienza del personale; i stringenti criteri di valutazione della proposta complessiva e metodologica. Analizzando i bandi pubblicati nel periodo della ricerca (maggio-giugno 2018), vengono individuati alcuni casi tra i più

¹³ Si consideri che anche nella provincia di Torino, tuttavia, al 31 dicembre 2017 buona parte dei migranti era ospitata in centri di medio-grandi dimensioni: circa la metà dei migranti presenti si trovava in strutture con più di 20 ospiti, il 28% in strutture con più di 40 ospiti, il 14% in strutture con più di 100 ospiti (Openpolis e Actionaid 2018).

¹⁴ L'idea che l'interazione favorisca il superamento del pregiudizio fa riferimento alla celebre *contact hypothesis* nota in letteratura grazie al lavoro di Allport (1954).

virtuosi in Italia: Rieti, Ravenna e Siena. La prefettura di Rieti, per limitarsi al primo posto, ha pubblicato un bando vietando esplicitamente Cas con più di 30 ospiti, ha valorizzato la necessità di avere un personale altamente qualificato e ha richiesto una descrizione accurata degli aspetti organizzativi e metodologici. Questi esempi virtuosi – si legge nel rapporto di ricerca curato da In Migrazione (2018a) – avrebbero potuto essere lo spunto per il Ministero dell'Interno per uniformare e migliorare le gare d'appalto per l'accoglienza straordinaria in tutto il Paese.

Pur considerando che a livello locale, nella buona riuscita delle iniziative volte all'accoglienza, contano molto le culture politiche territoriali (Marzorati *et al.* 2017), un'analisi lucida delle migliori esperienze realizzate avrebbe forse permesso l'adozione di un unico buon modello d'intervento e il suo consolidamento a livello nazionale (Zanfrini 2018), anziché il suo azzeramento.

9.2. Le buone pratiche nell'ambito dell'accoglienza straordinaria

In altre parole, l'accoglienza straordinaria migliore ha cercato di ricalcare le caratteristiche dello Sprar ed è stata improntata a garantire gli stessi standard di qualità previsti dal manuale operativo dello Sprar che fa riferimento ad equipe multidisciplinari, a modalità di accoglienza integrata e percorsi individualizzati di inserimento¹⁵. Questo sembra essere stato, tra gli altri, l'orientamento della Prefettura di Torino che ha favorito forme di accoglienza diffusa (Giunti 2018), come mostrano i casi della Val Susa e del Canavese oggetto di approfondimento in questo capitolo. Si tratta di due casi studio che illustrano come l'insieme di attori pubblici e privati abbiano imparato a livello locale, sulla scorta dell'esperienza, a gestire la prima accoglienza attraverso un processo che potremmo definire di apprendimento esperienziale (Shon 1984) e di innovazione incrementale (Velecco e Mancino 2015).

9.2.1. Il contesto della Città Metropolitana di Torino

I dati relativi alla provincia di Torino al 31 Dicembre del 2017 ci permettono di inquadrare il contesto torinese: 4.764 migranti¹⁶ sono ospitati in Cas e 923 in Sprar; i Comuni dove sono presenti Cas sono 185 e più di 70 sono le cooperative e le associazioni coinvolte nella gestione; alla rete Sprar aderiscono 19 tra Consorzi e Comuni sul territorio provinciale (Giunti 2018)¹⁷.

¹⁵ Si veda a tal proposito il manuale operativo realizzato dal Servizio Centrale dello Sprar.

¹⁶ Le nazionalità maggiormente rappresentate fra i richiedenti asilo sono Nigeria, dal Gambia, dal Ghana e dal Camerun; si tratta per lo più di giovani e uomini (Giunti 2018).

¹⁷ I dati aggiornati al 20/1/2019 confermano che il sistema Cas accoglie la maggioranza delle presenze inserite nel sistema di accoglienza (Osservatorio regionale sull'immigrazione e il diritto di asilo 2019).

I casi studio, come quello valsusino e quello canavesano, suggeriscono come modalità di *governance* volte all'accoglienza diffusa e al coinvolgimento degli enti locali si siano affermate in seguito alle criticità riscontrate nella prima fase di insediamento negli stessi territori di alcuni Cas di dimensioni medio-grandi. Si consideri che in entrambe le aree, Val Susa e Canavese, sono presenti anche progetti Sprar, oggi *Siproimi*¹⁸, che rappresentano la fase successiva di inserimento di coloro che hanno ottenuto protezione internazionale, specialmente se già accolti nei Cas del territorio. Non ci sono qui gli elementi per valutare i risultati in termini di inserimento socio-lavorativo delle persone che sono passate attraverso la prima e la seconda accoglienza nei due territori e nell'area della provincia di Torino. Tuttavia, sulla base delle evidenze raccolte attraverso interviste ai testimoni privilegiati, è possibile tratteggiare le caratteristiche della filiera dell'accoglienza e mettere a tema le diverse contaminazioni e connessioni tra sistema Cas e Sprar. Non da ultimo, si consideri che più interlocutori ribadiscono che l'interesse dei Comuni della provincia verso i progetti Sprar (a cui si aderisce su base volontaria) è cresciuto anche come conseguenza dell'esperienza di gestione positiva dei Cas specialmente quando i territori sono riusciti a sentirsi e ad essere protagonisti. A livello locale la cooperazione interistituzionale tra attori diversi e tra due sistemi inizialmente paralleli ha permesso quindi di immaginare e provare a implementare un unico sistema di accoglienza.

Quelle che di seguito vengono analizzate sono esperienze di accoglienza diffusa nell'ambito del sistema Cas, ricostruite a partire dal punto di vista degli attori che ne hanno avuto in carico la gestione e l'implementazione. Alla base dell'idea di declinare in forme di accoglienza diffusa il sistema Cas vi sono due ragioni principali:

- I percorsi di inserimento nella società circostante per essere portati a compimento con successo debbono cominciare fin dal primo periodo di permanenza in Italia (quindi nei Cas)
- Le modalità di accoglienza in piccoli numeri alternative alla concentrazione in medio-grandi centri favoriscono una migliore interazione tra la popolazione locale e i migranti e tra questi ultimi e gli operatori.

La sperimentazione dell'accoglienza diffusa anche nell'ambito del sistema Cas è stata favorita, da un lato, da parti della società civile, cittadini sensibili al tema, enti locali e rappresentanti politici, dall'altro, dall'attenzione all'interlocuzione con i territori dimostrata dalla Prefettura di Torino.

La Prefettura di Torino ha infatti lavorato con grande attenzione ai territori: si pensi

¹⁸ I dati riferiti al 2017 mostrano che nello Sprar del Comune di Torino si contano 465 posti in accoglienza; 12 a Susa e 21 ad Avigliana (questi ultimi nella Val Susa), 29 ad Ivrea, 15 a Colletterto, 25 a Borgiallo, 20 ad Alice Superiore, 25 a Chiesanuova, 21 a Chivasso (nel Canavesano). Nell'intera provincia solo nel 2017 sono avvenuti 296 passaggi da Cas a Sprar (Giunti 2018).

che negli anni sono state 70 le assemblee pubbliche a cui la Prefettura ha partecipato per presentare dati e modalità della prima accoglienza e per garantire presenza e controllo; e 52 i protocolli d'intesa sottoscritti per attività di volontariato svolte da richiedenti asilo. Non solo: nell'ottica di favorire il coinvolgimento attivo degli enti locali nella gestione della prima accoglienza sono stati sottoscritti dalla Prefettura accordi per la gestione dell'accoglienza da parte degli enti locali che hanno coinvolto 118 comuni (Giunti 2018). I casi dei Comuni della Val Susa e di quelli del Canavese rientrano in questo tipo di iniziative.

L'illustrazione dei casi segue un ordine cronologico – prima l'esperienza valsusina, poi quella canavesana – restituendo la sequenza temporale del loro sviluppo, che risulta peraltro interconnesso, nella misura in cui la seconda esperienza ha preso esplicitamente a modello la prima.

9.2.2. Il progetto MAD in Val Susa ha fatto scuola

Il progetto MAD in Val Susa costituisce un caso esemplare che ha per certi versi fatto scuola nell'ambito della prima accoglienza diffusa. MAD significa appunto Micro-Accoglienza Diffusa: si tratta di un progetto avviato ad inizio 2016 (e ancora in corso) grazie a un protocollo di intesa tra la Prefettura di Torino e i Comuni della Bassa Valle di Susa con la Città di Avigliana in testa. Con quell'atto i Comuni si sono impegnati ad accogliere volontariamente un centinaio di richiedenti asilo distribuiti nei vari Comuni con piccoli numeri (da 4 a 12).

Formalmente si tratta di Cas, ma il progetto MAD prevede, secondo la logica dell'accoglienza diffusa, la distribuzione delle presenze all'interno di abitazioni private individuate sul territorio. Il ruolo di regia e coordinamento è svolto dal Comune di Avigliana, mentre della gestione diretta delle accoglienze si occupa un'Associazione Temporanea di Scopo (Ats). Di questa Ats è capofila una cooperativa impegnata da anni sul fronte delle politiche di integrazione e delle politiche sociali. Il progetto prevede interventi mirati per favorire un percorso di autonomia e di inserimento nella società circostante attraverso l'apprendimento della lingua, la gestione positiva del tempo libero, tirocini in azienda, assistenza sanitaria e psicologica. La Responsabile Area Migranti della Cooperativa capofila racconta così le caratteristiche peculiari del progetto:

"In questo progetto l'ente titolare è il Comune di Avigliana anche se l'ente di riferimento è la Prefettura: le caratteristiche del progetto sono la centralità della persona, l'interlocuzione con i Comuni, l'equipe multidisciplinare di operatori che fa riferimento anche al manuale dello Sprar dove questa equipe è descritta ... L'idea è che il migrante, la persona, si sposti verso i servizi del territorio. Le case dove abitano i migranti sono tra i 3 e i 6 posti, affittate sul mercato libero, a fronte di una garanzia... La cooperativa è

capofila del progetto, il sistema funziona attraverso una continua interlocuzione con il Comune di Avigliana, con l'Assessorato del Comune, con il tavolo di tutti i sindaci, e grazie a due centri servizi, uno ad Avigliana e uno a Susa, dove ci sono gli enti gestori del MAD che sono in relazione con tutti gli altri servizi del territorio".

In altre parole, i migranti ospitati in appartamenti e distribuiti in vari comuni, medi e piccoli, hanno come riferimento il centro servizi del progetto dove incontrano una equipe multiprofessionale che eroga direttamente alcune attività volte all'inserimento e li orienta verso gli altri servizi presenti sul territorio. L'ospitalità in piccoli comuni e l'interazione quotidiana favorirebbero, secondo la Responsabile dell'Area Migranti della Cooperativa, il superamento dei pregiudizi e la possibilità per i migranti *"di farsi conoscere come persone nel corso del tempo"*, secondo una logica che – come anticipato – richiama l'ipotesi del superamento del pregiudizio attraverso l'interazione (Allport 1954).

L'esempio della Bassa Valle è stato ripreso dall'Alta Valle con un secondo progetto¹⁹ che, avviato nel luglio 2017 con le dovute differenze, si è allineato al progetto MAD prevedendo in questo caso il coinvolgimento del Con.I.S.A. "Valle di Susa": Consorzio Intercomunale Socio Assistenziale "Valle di Susa". Il Con.I.S.A. ha emesso il bando e ha affidato la gestione dell'accoglienza a una cooperativa attiva da tempo sul territorio.

La Responsabile Area Minori e Famiglie del Con.I.S.A. racconta la genesi del progetto:

"I due territori dell'Alta Valle e della Bassa Valle sono diversi, l'Alta Valle è montagna, è un territorio diverso da Avigliana che è a 25 km da Torino; all'inizio eravamo un po' spaventati, qui sono comuni di montagna che nel periodo invernale ed estivo si riempiono di turisti, ma nel resto dell'anno hanno un numero di abitanti ridotto che si conoscono tra loro ... invece funziona... Se li chiamano Cas ci risentiamo anche se ufficialmente si tratta di quello: qui si suddividono il più possibile le persone sul territorio, diversamente da quanto accaduto in passato".

Dal punto di vista della governance, il Con.I.S.A. non si è limitato alla pubblicazione del bando: ha avuto un ruolo operativo fin dalla fase di preparazione del territorio al progetto di accoglienza; inoltre riveste una funzione di coordinamento e accompagnamento, oltre ad essere l'attore che si interfaccia direttamente con la Prefettura e i sindaci dei Comuni interessati dal progetto. Si tratta di una innovazione rilevante

¹⁹ Al momento dell'intervista (aprile del 2019) nell'Alta Val Susa sono state accolte nel progetto MAD 63 persone; 55 (di cui 24 minori) sono quelle attualmente presenti, distribuite in 14 comuni. Sono stati realizzati 12 inserimenti lavorativi e 7 tirocini; 21 persone hanno frequentato il corso di Italiano presso il Centro Provinciale Istruzione Adulti. 13 sono gli alloggi dove i beneficiari vivono in autonomia e 4 le case in cui sono ospiti di famiglie del posto. 13 sono gli operatori impegnati nel progetto.

se si considera che in Bassa Valle come nell'Alta Valle, prima dell'implementazione di questo progetto di accoglienza diffusa, i Cas hanno significato concentrazione di un certo numero di persone in centri sorti sul territorio senza il coinvolgimento diretto degli enti locali nella gestione dell'accoglienza.

9.2.3. *Imparare dall'esperienza a fare accoglienza: il caso del Canavese*

Il secondo caso studio qui presentato, relativo all'esperienza avviata nel Canavese²⁰, presenta molte similitudini con l'esperienza valsusina alla quale si ispira. Anche in quest'area, infatti, l'accoglienza diffusa è nata sulla spinta di una mobilitazione del territorio da una parte, e dell'attenzione ai territori della Prefettura di Torino dall'altra, e ciò in seguito all'insediamento nel territorio di alcuni Cas di medie dimensioni gestiti senza un diretto coinvolgimento degli enti locali. In risposta ad una situazione che sembrava poter essere governata più adeguatamente, si è arrivati alla sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra la Prefettura e il Consorzio IN.RE.TE²¹ e alla pubblicazione del bando per la gestione dell'accoglienza nel luglio 2017 (il progetto è tutt'ora in corso).

Dunque anche nel caso canavesano, come in Val Susa, l'attore pubblico locale (qui rappresentato dal Consorzio IN.RE.TE) ha rivestito e riveste un ruolo di coordinamento e accompagnamento che consiste in un coinvolgimento attivo: dalla preparazione del progetto di accoglienza, passando per la pubblicazione del bando, ma non solo. L'azione del Consorzio sta proseguendo lungo tutto il processo di implementazione con un continuo lavoro di accompagnamento e sostegno agli enti gestori e di interlocuzione con i Comuni e la Prefettura.

Al bando relativo all'accoglienza diffusa hanno partecipato alcune organizzazioni che erano già coinvolte nella gestione dei Cas di medie dimensioni precedentemente insediatesi nell'area; mentre altri enti gestori già presenti sul territorio si sono autoesclusi: troppo distanti forse dai nuovi standard di accoglienza stabiliti dal nuovo bando.

Ispirandosi anche all'esperienza della micro-accoglienza diffusa della Val Susa, si è scelto che la nuova accoglienza dovesse avere queste caratteristiche: un numero massimo di ospiti per struttura (6 ospiti negli alloggi, 30 ospiti nelle strutture più grandi), una distribuzione sul territorio in proporzione al numero di residenti, l'investimento in percorsi di inclusione per un'accoglienza che riuscisse ad andare ben

²⁰ Sull'approfondimento dell'esperienza canavesana è basato anche l'articolo pubblicato sul sito di Percorsi di secondo welfare il 9/10/2019 (De Gregorio 2019).

²¹ IN.RE.TE è il consorzio dei servizi sociali nato nel 2000 per decisione di 57 Comuni del Canavese che hanno così consolidato una gestione associata dei servizi in un territorio vasto ed eterogeneo caratterizzato dalla presenza di zone di pianura, collinari e comunità montane.

oltre alla mera distribuzione di vitto e alloggio, ma si ponesse l'obiettivo di accompagnare le persone all'autonomia.

Oggi i comuni interessati sono 16, i posti autorizzati sono 330, in incremento rispetto al momento dell'avvio (quando i Comuni interessati erano 10 e i posti 282). I migranti sono attualmente ospitati presso 3 strutture e 48 alloggi (non più di un alloggio per condominio), 7 sono gli enti gestori. Ed è così che oggi quella canavesana rappresenta la più ampia esperienza di accoglienza diffusa per numero di presenze all'interno della Città Metropolitana di Torino²².

L'esperienza dei Cas nel Canavese è di particolare interesse perché rappresenta un caso di transizione tra due modalità di *governance* della prima accoglienza che ha comportato il trasferimento degli ospiti dai Cas di medie dimensioni precedentemente insediatesi nell'area al sistema di accoglienza diffusa implementato dopo il Luglio del 2017. Si è trattato dunque di trasformare in modo netto il sistema nel quale i migranti erano già inseriti, cambiando le regole e l'approccio.

L'implementazione di questo nuovo sistema sembra aver favorito la crescita dei 7 enti gestori che hanno avuto evidenza del fatto che un'accoglienza di qualità ha ricadute positive nel rapporto tra operatori e ospiti e con la società circostante²³. L'operatrice dell'equipe di monitoraggio prende ad esempio le modalità di sostegno dei tirocini per mostrare l'evoluzione degli enti gestori:

"Mentre all'inizio le offerte di percorsi di tirocinio erano limitate e promosse prevalentemente con risorse dell'azienda ospitante, nel tempo gli enti gestori hanno implementato e sostenuto con proprie risorse tale attività, al fine di ampliare le possibilità di inclusione lavorativa degli ospiti accolti nelle proprie strutture, in continuità con i percorsi formativi e autonomizzanti proposti nel corso dell'accoglienza. Tale risultato evidenzia il cammino virtuoso prodotto nel tempo dal confronto costante tra i diversi enti gestori e lo scambio di buone prassi e di apprendimento delle possibili strategie di sostegno ai beneficiari".

Lavorare in modo trasparente di fronte all'ente locale e alla società civile sembra

²² Ci sono poi altri numeri che parlano della realtà dell'accoglienza straordinaria nel Canavese: intorno ai 250 migranti ospiti dei Cas hanno frequentato corsi di italiano svolti all'interno delle strutture e all'incirca lo stesso numero di persone si è iscritto ai CPIA del territorio per la frequenza dei corsi di italiano; sono 8 i corsi di formazione professionale (dal corso di informatica all'addetto alla manutenzione delle aree verdi) che hanno visto l'iscrizione di persone ospitate nei centri, 110 i tirocini attivati per lo più nell'agricoltura e nell'allevamento, 49 i contratti di lavoro attivati.

²³ Nel caso canavesano, va ricordato che gli enti gestori non si sono presentati al bando come ATS (ovvero come Associazione Temporanea di Scopo come nel caso della Val Susa dove vi è però un numero di ospiti più basso), ma hanno lavorato separatamente con beneficiari diversi. Il Consorzio ha qui dovuto svolgere anche un ruolo di coordinamento puntuale e continuativo tra i diversi enti gestori, coordinamento che ha generato una collaborazione proficua ed uno scambio di esperienze e buone prassi nonché la capacità di riconoscersi in modo corale nell'organizzazione di un importante evento in occasione della Giornata del Rifugiato del 21 Giugno 2019.

favorire la qualità dell'accoglienza, ribadisce la Responsabile dell'Area Inclusione e Reti territoriali del Consorzio IN.RE.TE:

“Il fatto di essere in una dimensione di confronto e di evidenza in cui la società civile vede cosa si fa, stimola anche i soggetti del Terzo Settore e privati coinvolti nella gestione a investire di più nella qualità: c'è un vantaggio sia per i destinatari che per la società civile, da cui gli enti gestori ricevono un feedback diverso, non sei chiuso in un castello che nessuno vede, il soggetto pubblico ti supervisiona, ti accompagna e ti sostiene, molti hanno scoperto che i risultati sono molto migliori rispetto al modello precedente e tutti hanno raggiunto una consapevolezza del loro lavoro e operato anche in termini di tutela di un diritto; anche chi è sorto per cogliere l'occasione ha maturato un senso di responsabilità civile rispetto al tema”.

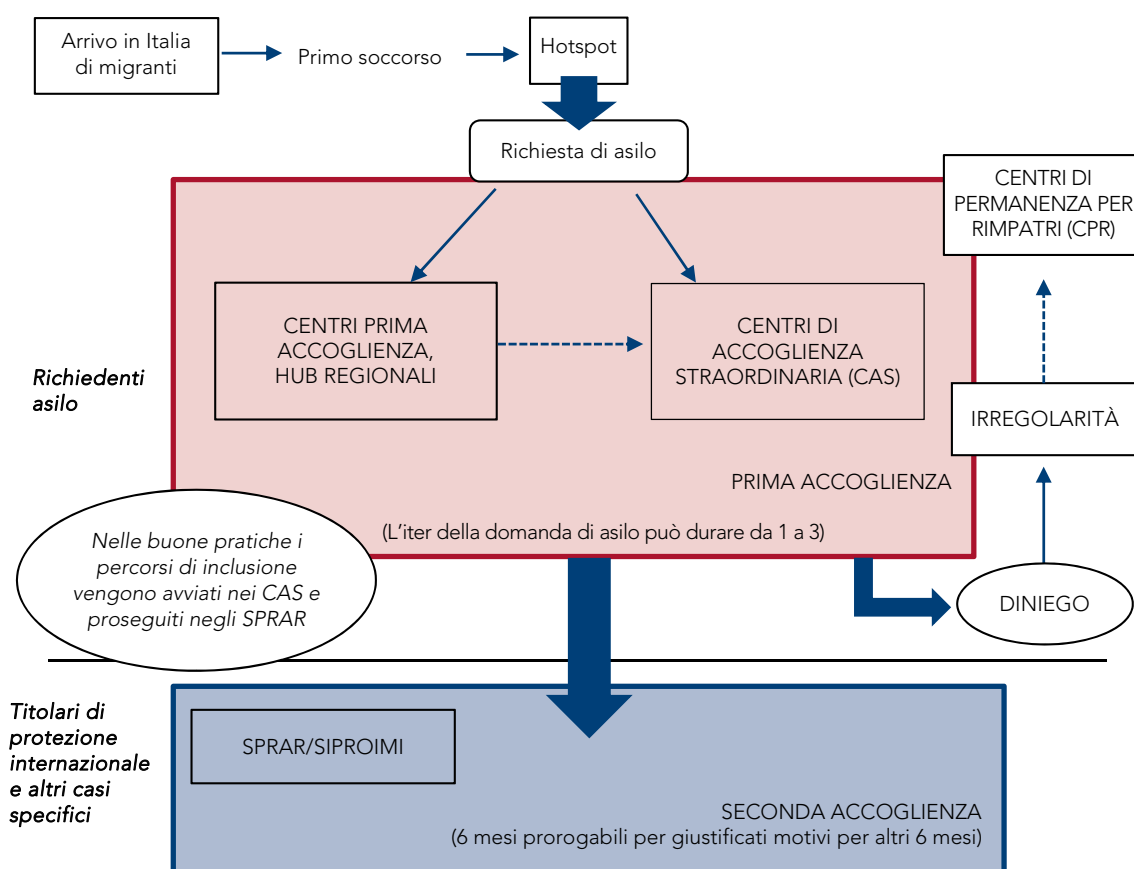
9.3. Quale futuro per il sistema dell'accoglienza?

9.3.1. Le politiche del Governo Conte I e i contesti locali: la fine della filiera?

Come illustrato, sulla spinta di indicazioni provenienti dal livello nazionale, e in conseguenza del modo di strutturare l'accoglienza a livello locale, i due sistemi Cas e Sprar hanno cominciato negli anni (all'incirca dal 2016 al 2018) a costituire una filiera dell'accoglienza, per cui i richiedenti asilo sono spesso transitati dall'accoglienza straordinaria per poi passare al sistema di protezione una volta divenuti titolari di permesso (Giunti 2018; Giovannetti 2019). Questa filiera, nel racconto degli intervistati, ha tanto più funzionato quanto più la prima accoglienza è stata gestita con attenzione al territorio e all'inclusione dei migranti nella società circostante. Il caso valsusino e quello canavesano sono esempi di un'accoglienza che punta all'inclusione fin dalla prima fase di insediamento dei richiedenti asilo nel territorio, affinché nella seconda fase si possano portare a compimento i percorsi cominciati (figura 9.1)²⁴.

²⁴ Nella figura non è specificato il caso dei MSNA (minori stranieri non accompagnati) per cui sono previsti percorsi specifici.

Figura 9.1 – Dalla prima alla seconda accoglienza tra Cas e Sprar



Fonte: elaborazione dell'autore.

In questo difficile consolidamento di un modello di accoglienza è però intervenuta la Legge 132/2018 (di conversione del "Decreto Sicurezza I"). Questa legge per certi versi ha preso atto della tendenza già in corso di destinare i titolari di permesso alla seconda accoglienza e di includere nell'accoglienza straordinaria chi non ha ancora ottenuto lo status ed è in attesa di una risposta. Tuttavia, lo Sprar – trasformato in Siproimi (ovvero *Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati*) – risulta depotenziato: questo nuovo sistema esclude del tutto i richiedenti asilo, i titolari di alcuni tipi di permesso (per casi speciali e per protezione speciale) e si rivolge principalmente alle persone che hanno ottenuto lo status di rifugiati, ai minori stranieri non accompagnati, alle vittime di tratta e violenza e alle persone interessate da problemi medici (Giovannetti 2019). Si aggiunga che la Legge cancella il permesso di protezione umanitaria che ha riguardato un'ampia fetta di migranti la cui domanda è stata accolta negli anni passati²⁵.

²⁵ Si rimanda all'Infografica che segue il capitolo.

Inoltre, i tagli previsti dalla Legge di Bilancio 2019 ai fondi destinati all'accoglienza straordinaria (ai famosi 35 euro *pro die pro capite*) comportano la drastica riduzione della possibilità di cominciare percorsi volti all'inclusione durante la prima accoglienza. L'effetto combinato della stretta sui permessi e dei pesanti tagli economici sembra dunque mettere a repentaglio la filiera dell'accoglienza faticosamente costruita nel corso del tempo a livello locale e lo stesso senso di cooperazione interistituzionale (*ibidem*).

A fronte di tagli così ingenti, infatti, i nuovi bandi indetti dalle Prefetture per gestire i Cas non permetteranno agli enti gestori di offrire corsi di italiano, attività di supporto per l'audizione nelle Commissioni Territoriali, percorsi di formazione professionale e programmi di gestione positiva del tempo libero com'è avvenuto negli ultimi anni. Anzi, come si legge in un'analisi del nuovo capitolato (In Migrazione, 2018b), come conseguenza dei tagli al finanziamento *pro die pro capite*, sparisce dai Cas la figura dello psicologo, diminuiscono drasticamente le ore dell'assistente sociale, dei mediatori culturali, e perfino del medico con conseguente rischio di abbandono dei soggetti più vulnerabili²⁶.

Eliminate le attività volte all'assistenza e all'integrazione, l'accoglienza straordinaria (che corrisponde alla prima fase di accoglienza) rischia di diventare mera fornitura di vitto e alloggio, mortificando gli sforzi compiuti in molti territori per gestire in modo sostenibile e di qualità l'accoglienza. Le parole della Responsabile dell'Area Inclusione e Reti territoriali del Consorzio del Canavese chiariscono questo punto:

"Siamo in un tempo di sospensione, siamo in attesa di avere indicazioni dalla Prefettura. Il nostro protocollo è stato infatti rinnovato a dicembre del 2018 e prorogato fino al dicembre del 2019, è stato dunque prorogato l'affidamento agli enti gestori alle stesse condizioni, però tutti sappiamo che la situazione si modificherà, in questa situazione alle nuove condizioni il Consorzio non sarà disponibile a rinnovare il protocollo perché l'accoglienza straordinaria non sarà più finalizzata all'inclusione ma alla mera sussistenza, e si prospetta uno scenario che farà arretrare il percorso virtuoso costruito nel tempo con probabili rischi di conflittualità: questa è una posizione già oggetto di riflessione e condivisione anche con l'assemblea consortile. Abbiamo coltivato e curato l'accoglienza come una bella pianta nel corso del 2017 e del 2018 e poi è arrivata la tempesta".

Perché è invece importante fare accoglienza di qualità fin dalle prime fasi di insediamento dei migranti? Nella letteratura si raccomanda l'importanza di intervenire

²⁶ In media ogni ospite potrà incontrare l'assistente sociale 86 minuti al mese e il mediatore culturale per 48 minuti, media che scende a 19 minuti nei centri più grandi (che prevedono dai 150 ai 300 ospiti). Nei centri grandi, il medico sarà presente 19 minuti a settimana, con l'effetto non solo di negare il diritto alla salute ma anche di esporre la collettività a maggiori rischi. Il report di In Migrazione lancia un ulteriore allarme: le ore di presenza degli operatori non garantirà neanche la funzione di controllo e presidio con il rischio di trasformare i centri in luoghi di occupazione e degrado (In Migrazione 2018b).

fin dalle prime fasi ai fini dell'inclusione socio-lavorativa (ad esempio attraverso la gestione positiva del tempo libero, l'apprendimento della lingua, attività di orientamento, formazione e *work experience*) perché ciò è fondamentale per superare fenomeni di marginalizzazione ed esclusione sociale e per supportare percorsi di integrazione niente affatto scontati (Zanfrini 2018).

Certamente in questi anni, sulla filiera dell'accoglienza e sui percorsi di inclusione si è abbattuta la mannaia dell'alto tasso dei dinieghi (passati dal 39% del 2014 al 58% nel 2015, fino ad arrivare a quasi il 67% nel 2018)²⁷. Cosa ne è dei percorsi di inclusione di fronte ai dinieghi? E come le basse probabilità di vedere regolarizzata la propria posizione influiscono sugli stessi percorsi? Un tale tasso di diniego interroga sulla razionalità delle politiche migratorie. Sarebbe necessario, in questo senso, da una parte consentire una maggiore quota di ingressi per lavoro e dall'altra regolarizzare la posizione dei richiedenti asilo che hanno avviato percorsi di inclusione (Alievi 2018).

Per favorire l'inclusione è necessario contrastare il *refugee gap*, ovvero lo svantaggio dei rifugiati e richiedenti asilo nel mercato del lavoro (Dustmann 2016; Peschner 2017; Fasani et al. 2018) che ha tra le sue cause la debolezza di reti funzionali all'inclusione lavorativa, oltre alle difficoltà linguistiche e alle condizioni di vulnerabilità (Eve e Perino 2017). È diffusa a tal proposito la convinzione che la sperimentazione di soluzioni che mirino all'inclusione nella società circostante fin dalle prime fasi di insediamento dei migranti sia altamente raccomandabile. Per questa ragione, il presidente di una cooperativa spiega in modo chiaro perché è importante difendere un sistema dell'accoglienza capace di connettere prima e seconda accoglienza:

“L'effetto combinato tra i tagli economici e il Decreto Sicurezza che introduce permessi di soggiorno di un anno, dunque più brevi, produrrà una maggiore pressione sulla macchina organizzativa, sulla filiera della domanda di asilo, mai potenziata. Dunque il problema è che i migranti sosterranno nella prima accoglienza, dunque nei Cas, molti mesi senza più poter usufruire di nessun percorso di integrazione. Quindi questo significa che la seconda accoglienza, una volta accettata la domanda, si ritroverà a fronteggiare situazioni sempre più problematiche, perché nel frattempo non si è intervenuti e le situazioni di vulnerabilità potranno essersi aggravate: un ritorno indietro. Mentre nel sistema di accoglienza di questi ultimi anni la seconda accoglienza portava a compimento percorsi già avviati durante la prima fase, ora dovrà ricominciare tutto da zero...”

Le parole di un orientatore professionale che opera nei progetti Sprar per l'inclusione lavorativa è in linea con queste riflessioni:

²⁷ Si rimanda all'Infografica che segue il capitolo.

“Nella maggioranza dei casi di successo, il percorso di inserimento è già iniziato nei Cas, almeno per quanto riguarda l'apprendimento della lingua e un primo orientamento al lavoro...”.

L'effetto combinato tra la Legge 132/2018 e i tagli economici sembra portare a differenziare nettamente la prima accoglienza e la seconda accoglienza, così da separare i due sistemi e vanificare gli sforzi di creare un'unica filiera dell'accoglienza. Rispetto alle politiche securitarie fortemente volute dall'ex Ministro degli Interni Salvini ci si può domandare: può funzionare un sistema così repressivo? Con la diminuzione degli sbarchi e velocizzando i tempi del giudizio sulla domanda di asilo si può risolvere alla radice la questione? La conseguente riduzione del numero di persone accolte nella prima accoglienza, l'aumento dei dinieghi (come sta effettivamente avvenendo) e infine l'espulsione delle persone che hanno ricevuto risposta negativa alla loro domanda di asilo possono dare luogo a un sistema criticabile sul fronte dei diritti umani ma efficace?

Un primo bilancio del Decreto Sicurezza può essere fatto sulla base dei dati: sono aumentati i dinieghi delle domande di asilo, come appare chiaro consultando i dati del Ministero dell'Interno²⁸, e conseguentemente sono aumentate le presenze irregolari (Villa 2018). Questi dati sembrano confermare il rischio paventato da più parti: politiche restrittive finiscono per allargare la platea dei migranti irregolari, rendono più difficili percorsi positivi di inclusione con possibili conseguenze sul piano non solo dell'equità e della coesione sociale ma anche della sicurezza, in nome della quale quelle politiche sono state sostenute e implementate.

9.3.2. La “buona accoglienza”: un laboratorio di innovazione da preservare

L'accoglienza è stato un laboratorio di innovazione in molti territori (Campomori e Feraco 2018; Zanfrini 2018). Come suggerisce la letteratura, nell'ambito di servizi innovativi l'interazione tra pubblico e soggetti del Terzo Settore, lungi dall'essere una mera relazione di delega, assume spesso i contorni di ciò che possiamo definire *governance partecipata* (Maino 2015), *co-produzione dei servizi* (Osborne et al. 2008; Pestoff e Brandsen 2009). E più facilmente le relazioni tra le stesse organizzazioni non profit non sono improntate unicamente alla competizione, ma assumono modalità di coordinamento, di divisione per specifiche competenze, di costruzioni di reti allargate (Busso et al. 2013)²⁹.

²⁸ Si rimanda all'Infografica che segue il capitolo.

²⁹ Certamente bisogna rifuggire da semplificazioni per le quali il mondo del non profit e della cooperazione appaiono di per sé buoni in contrasto al mondo dei privati *tout court*; il Terzo Settore rappresenta infatti un mondo variegato all'interno delle quali convivono buone pratiche con cattive pratiche sia in termini di qualità dei servizi che di rispetto dei diritti del lavoro (Busso et al. 2013; Zanfrini 2018).

L'esistenza e il consolidamento di reti larghe sono suggeriti, tra gli altri elementi, dall'interlocuzione e dalle forme di collaborazione anche informale che gli enti gestori dell'accoglienza, pubblici e del Terzo Settore, hanno con associazioni di volontariato e della società civile attive su specifici temi (dalla tutela legale all'accoglienza di persone LGBT). Rispetto alla capacità e all'importanza di fare rete non si può tacere dei casi in cui attori pubblici e del Terzo Settore, mettendosi insieme, fanno richiesta di fondi europei (come i fondi FAMI)³⁰ o partecipano a bandi di fondazioni bancarie³¹.

Si tratta per certi versi di prove dello spirito di iniziativa con cui a livello locale si cerca di fare squadra ai fini di garantire continuità a percorsi di inclusione spesso già avviati e per i quali le risorse a disposizione e le tempistiche del sistema di accoglienza appaiono limitate. In questo quadro un futuro interrogativo di ricerca riguarda appunto l'apporto di ulteriori risorse – pubbliche e non – destinate all'integrazione dei migranti, in particolare nelle fasi successive all'accoglienza.

Tornando ai Cas, le diverse iniziative mappate anche dal Ministero dell'Interno (2017), in particolare le esperienze di Cas gestiti secondo i criteri dell'accoglienza diffusa (Legambiente 2018), non sono infatti replicabili a fronte di una tale riduzione delle risorse. I nuovi bandi per l'accoglienza straordinaria rischiano di rappresentare un ritorno al passato dell'accoglienza come business anziché come mestiere (In Migrazione 2018a). Ciò che si rimprovera alle politiche sull'accoglienza del Governo Conte I è proprio il fatto di sfavorire le buone pratiche a vantaggio (direttamente o indirettamente) della speculazione, introducendo con la riduzione delle risorse un meccanismo di selezione a favore di organizzazioni capaci di fare economie di scala, più propense a sposare un approccio meno innovativo, secondo una logica di competizione al ribasso.

³⁰ Per FAMI si intende Il "Fondo asilo migrazione e integrazione 2014-2020" (Fami)" che è uno strumento finanziario istituito con l'obiettivo di promuovere una gestione integrata dei flussi migratori sostenendo tutti gli aspetti del fenomeno: asilo, integrazione e rimpatrio. [Tra i progetti a cui partecipa la Regione Piemonte](#) si pensi, solo per fare alcuni esempi, a quelli contro la tratta degli esseri umani, a InformAzione (mirato a promuovere un'informazione integrata sui servizi offerti ai cittadini stranieri), a Impact (mirato a consolidare la pianificazione degli interventi d'integrazione) e agli interventi rivolti ai MSNA (minori stranieri non accompagnati).

³¹ Si pensi al progetto *Never Alone* avviato nel 2016, mirato all'inclusione dei giovani migranti e promosso da un insieme di fondazioni quali Fondazione Cariplo, Compagnia di San Paolo, Fondazione CON il Sud, Enel Cuore, Fondazione Cassa di Risparmio di Torino, Fondazione CRC di Cuneo, Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo, Fondazione Monte dei Paschi di Siena e Fondazione Peppino Vismara, e con il sostegno oggi anche di J.P Morgan (Prunotto 2019b). Si pensi anche a iniziative sviluppate in altri territori come il progetto *A mano a mano. Fare insieme per stare insieme* che nel Lodigiano punta a promuovere forme partecipate di *governance* del fenomeno migratorio, coinvolgendo una rete ampia di attori come Famiglia Nuova Società Cooperativa Sociale Onlus, Caritas Lodigiana, attraverso l'Associazione Emmaus, Cooperativa Sociale Le Pleiadi Servizi, Movimento per la Lotta contro la Fame nel Mondo, Centro Provinciale Istruzione Adulti (Cpia), Fondazione Comunitaria della Provincia di Lodi, Associazione "Tutto il mondo" ONLUS, Azienda Speciale Consortile del Lodigiano per i servizi alla persona.

Se le condizioni dell'accoglienza determinate dalle politiche del Governo Conte I non muteranno, gli attori del Terzo Settore, potenziali gestori dell'accoglienza si troveranno di fronte a un dilemma: cogliere l'occasione economica ma svilire il percorso di qualità intrapreso? Lasciare spazio a soggetti diversi più disposti a fare economie di scala e a limitarsi a offrire vitto e alloggio? Disertare i bandi come già avvenuto in diverse parti di Italia?³² Un dilemma, quello di uscire dal gioco o sottostare alle nuove regole, che richiama il rischio di "deriva di missione" che vivono gli enti del Terzo Settore anche in altre aree del welfare colpite dalla riduzione dei costi (Lindsay et al. 2013).

Infatti le organizzazioni non profit, le associazioni e le cooperative che hanno gestito l'accoglienza negli ultimi anni hanno spesso maturato nel corso dell'esperienza una funzione di *advocacy*, come spesso accaduto anche in passato sul fronte delle politiche di integrazione (Zincone et al. 1994; Busso et al. 2013). Queste stesse organizzazioni, che hanno frequentemente contribuito alla progettazione dei servizi, oggi si chiedono se sarà economicamente ancora sostenibile occuparsi di accoglienza, quale compromesso sia accettabile e come non perdere l'esperienza acquisita.

9.4. Conclusioni

I casi analizzati e la fase di incerta transizione che i sistemi locali di accoglienza si ritrovano a vivere interroga anche la ricerca sociale sui processi organizzativi, sulle modalità di interazione tra pubblico e privato, sul ruolo del Terzo Settore, sui modelli di *governance* che si sono affermati e su qual è l'impatto delle recenti politiche e di quelle che verranno.

La mancanza di strumenti di analisi del sistema nel suo complesso ha permesso che retoriche come quella del "business dell'accoglienza" gettassero un'ombra di sospetto sull'intero settore, tanto da screditare lo stesso concetto di accoglienza (Openpolis e ActionAid 2018). Un'ombra di sospetto che ha in particolare colpito le organizzazioni del Terzo Settore che non solo hanno gestito per conto del pubblico l'accoglienza, ma – come illustrano bene i casi studio qui presentati – hanno in alcuni contesti contribuito a pensarla, progettarela, innovarla. L'esito di tali retoriche ha portato a politiche repressive che minacciano di smantellare le buone pratiche di accoglienza che coinvolgono i territori e di differenziare e separare circuiti che faticosamente sono stati avvicinati e messi in sequenza, pensando in un'ottica di sistema.

Il sospetto che le politiche repressive alle frontiere possano in ogni caso funzionare solo temporaneamente (con l'affermarsi di nuove rotte) e che l'aumento dei

³² Si veda per esempio l'analisi contenuta nell'articolo di [Cavallito \(2019\)](#).

dinieghi si traduca ben presto in un aumento delle presenze irregolari (a fronte di una macchina delle espulsioni che, oltre ad essere costosissima, funziona solo in pochi e marginali casi)³³ spinge a pensare che un tale approccio non solo sia lesivo dei diritti umani ma inefficace nel lungo periodo. E che dunque vada completamente ripensato.

Se i recenti cambiamenti politici porteranno a una revisione delle politiche sui migranti, bisognerà in tal caso volgere lo sguardo verso quelle buone pratiche, come quelle trattate in questo capitolo, che a livello locale hanno posto le basi per una risposta strutturata e partecipata per la *governance* dell'accoglienza.

Riferimenti bibliografici

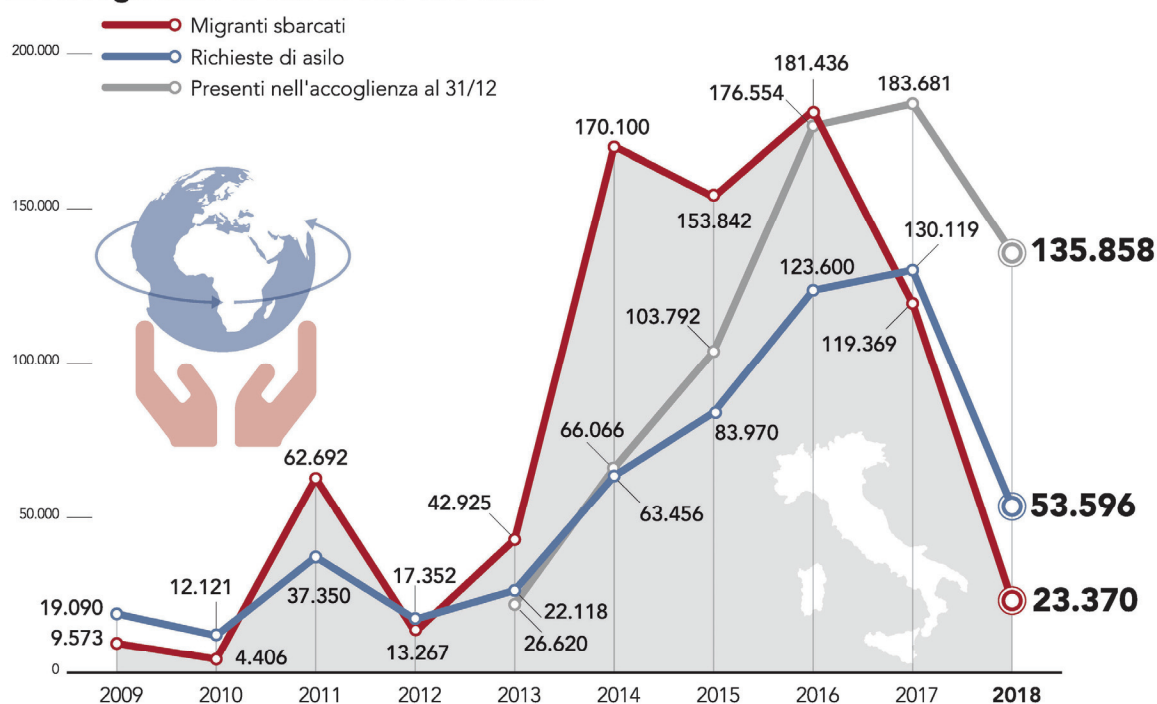
- Accorinti M. (2015), *Centri di accoglienza: varietà tipologica e dibattito collegato*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", vol. 11, n. 2-3, pp. 179-200
- Allievi S. (2018), *5 cose che tutti dovremmo sapere sull'immigrazione (e una da fare)*, Bari-Roma, Editori Laterza
- Allport G.W., Clark K. e Pettigrew T. (1954), *The nature of prejudice*, Boston, Addison Wesley Publishing Company
- Amodio F., Martelli A. e Paolo M.C. (2018), *Se i rifugiati danno posto di lavoro agli italiani*, www.lavoce.info, 16 Ottobre 2018
- Ambrosini M. (2001), *La fatica di integrarsi*, Bologna, Il Mulino
- Ambrosini M. (2007), *Il mercato del lavoro immigrato*, in M. Regini (a cura di), *La sociologia economica contemporanea*, Roma-Bari, Editori Laterza, pp. 205-230
- Ambrosini M. (2011), *Immigration in Italy: Between Economic Acceptance and Political Rejection*, in "Journal of International Migration & Integration", vol. 14, n. 1, pp. 1-20
- Amnesty International (2017), *Libya's dark web of collusion: Abuses against Europe-bound refugees and migrants*
- Battaglia R. (2019), *Accoglienza migranti: i quattro fallimenti del decreto sicurezza*, www.valori.it, 31 luglio 2019
- Busso S., Gargiulo E. e Mannocchi M. (2013), *Multiwelfare. Le trasformazioni dei welfare territoriali nella società dell'immigrazione*, FIERI Research Report
- Calavita K. (2005), *Immigrants at the Margins. Law, Race and Exclusion in Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press

³³ Si veda ad esempio l'analisi proposta nell'articolo di Battaglia (2019). Sull'aumento dei dinieghi si rimanda all'Infografica che segue il capitolo.

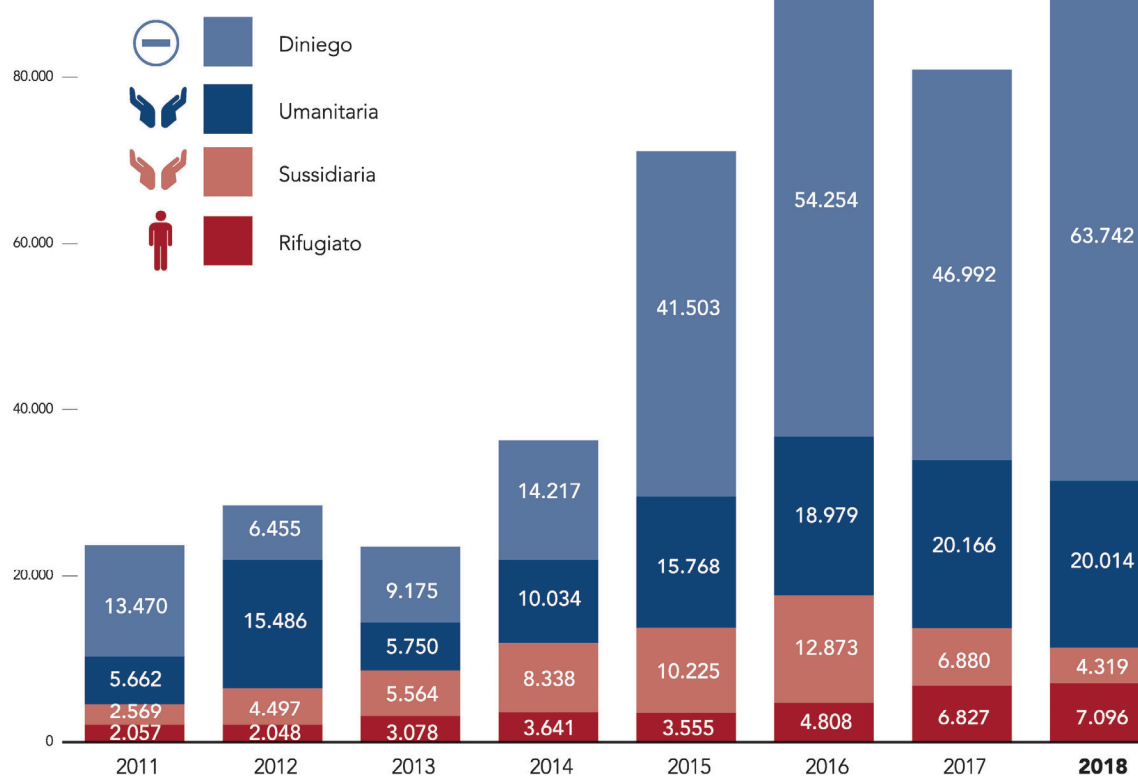
- Campomori F. e Feraco M. (2018), *Integrare i rifugiati dopo i percorsi di accoglienza: tra le lacune della politica e l'emergere di (fragili) pratiche socialmente innovative*, in "La Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", n. 1, pp.127-157
- Caponio T. e Graziano P.R. (2011), *Towards a security-oriented migration policy model? Evidence from the Italian Case*, in E. Carmel, A. Cerami e T. Papadopoulos (a cura di), *Migration and Welfare in the New Europe: Social protection and the challenges of integration*, Bristol, Policy Press, pp. 105-120
- Cavallito M. (2019), *Migranti SpA. Lega e 5 stelle aprono ai private che l'Austria caccia via*, www.valori.it, 29 gennaio 2019
- Cesareo V. (2018), *Italia, Europa e questione migratoria*, in Fondazione Ismu (a cura di), *Ventiquattresimo Rapporto sulle migrazioni*, Milano, FrancoAngeli, pp. 9-61
- Colombo A. (2012), *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Corrado A. e D'Agostino M. (2019), *Migranti, mercati nidificati e sostenibilità in territori fragili: i Casi di Riace e Camini (Calabria)*, in "Mondi Migranti", n. 1, pp. 85-99
- De Gregorio O. (2019), *Come abbiamo imparato ad accogliere: l'esperienza del Canavese*, www.secondowelfare.it, 9 ottobre 2019
- Dustmann C., Fasani F., Frattini T., Minali L. e Schönberg U. (2016), *On the Economics and Politics of Refugee Migration*, CREAM, Discussion Paper Series CPD 16/16
- Eve M. e Perino M. (2017), *Torn Nets. How to explain the gap of refugees and humanitarian migrants in the access to the Italian labour market*, FIERI Working Paper
- Ferrera M. (2018), *Perchè l'immigrazione, se affrontata con lungimiranza, può essere la soluzione a molti problemi dell'Italia*, www.secondowelfare.it, 31 luglio 2018
- Fasani F., Frattini T. e Minale L. (2018), *(The Struggle for) Refugee Integration into the Labour Market: Evidence from Europe*, IZA Institute of Labor Economics, Discussion Paper Series, n. 11333
- Fondazione Ismu (2018), *Ventiquattresimo Rapporto sulle migrazioni*, Milano, Franco Angeli
- Fondazione Ismu (2019), *Banca dati Protezione Internazionale e Asilo*, www.ismu.org
- Giovannetti M. (2019), *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", n. 1, pp.1-29, www.dirittoimmigrazione-cittadinanza.it
- Giunti D. (2018), *Il sistema di protezione per richiedenti protezione internazionale e rifugiati politici in Provincia di Torino*, in "Osservatorio Interistituzionale sugli stranieri in Provincia di Torino Rapporto 2017", pp. 185-200
- Hein C. (a cura di) (2010), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Roma, Donzelli Editore
- In Migrazione (2018a), *Primo Rapporto 2018/2019 Straordinaria Accoglienza*, www.inmigrazione.it
- In Migrazione (2018b), *La nuova (mala) accoglienza: radiografia del nuovo schema per gli appalti dei centri di accoglienza straordinaria per i richiedenti asilo*, www.inmigrazione.it
- Legambiente (2018), *L'accoglienza che fa bene all'Italia*, www.legambiente.it

- Lindsay C., Osborne S.P. e Bond S.U.E. (2014), *The 'new public governance' and employability services in an era of crisis: Challenges for third sector organizations in Scotland*, in "Public Administration", vol. 92, n. 1, pp. 192-207
- Maino F. (2015), *Secondo welfare e territorio: risorse, prestazioni, attori, reti*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp.16-42
- Marchetti C. (2011), *Assistiti o segregati? I grandi centri per richiedenti asilo in Italia. La società degli individui*, in "La società degli individui", vol. 41, pp. 57-70
- Marchetti C. (2014), *Rifugiati e migranti forzati in Italia. Il pendolo tra "emergenza" e "sistema"*, in "REMHU-Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana", vol. 22, n. 43, pp. 53-70
- Ministero dell'Interno (2017), *Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia. Modelli, strumenti e azioni*, www.interno.gov.it
- Openpolis e ActionAid (2018), *Centri d'Italia. Report 2018*, www.openpolis.it
- Osservatorio regionale sull'immigrazione e il diritto di asilo (2019), *Richiedenti e titolari di protezione internazionale*, www.piemonteimmigrazione.it
- Peschner J. (2017), *Labour market performance of refugees in the EU*, OECD Working Paper 1/2017
- Pestoff V. e Brandsen T. (2010), *Public governance and the third sector: opportunities for co-production and innovation?*, in S.P. Osborne (a cura di), *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London, Routledge, pp. 223-236
- Prunotto F. (2018), *L'analisi della corte dei conti sul Sistema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale*, www.secondowelfare.it, 26 maggio 2018
- Prunotto F. (2019a), *Quali sono le parole dell'immigrazione*, www.secondowelfare.it, 23 gennaio 2019
- Prunotto F. (2019b), *I progetti di "Never Alone" per costruire una nuova e più efficace cultura dell'accoglienza dei giovani migranti*, www.secondowelfare.it, 17 gennaio 2018
- Schön D.A. (1993), *Il Professionista riflessivo: per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Bari, Edizioni Dedalo
- Sprar (2018), *Rapporto annuale Sprar. Atlante Sprar 2017*
- Vellecco I. e Mancino A. (2015), *La rete del Terzo Settore e la sfida per l'integrazione degli Immigrati*, in "Economia e diritto del terziario", n. 1, pp. 155-172
- Villa M. (2018), *I nuovi irregolari in Italia*, www.ispionline.it, 18 dicembre 2018
- Wollegghem P. (2018), *La crisi del sistema europeo di asilo e il nuovo governo italiano*, in Fondazione Ismu (a cura di) *Ventiquattresimo Rapporto sulle migrazioni 2018*, Milano, FrancoAngeli, pp.199-213
- Zanfrini L. (2018), *Il lavoro*, in Fondazione Ismu (a cura di), *Ventiquattresimo Rapporto sulle migrazioni 2018*, Milano, Franco Angeli, pp.129-150
- Zincone G., Lostia A. e Tomaino G. (1994), *Uno schermo contro il razzismo: per una politica dei diritti utili*, vol. 8, Roma, Donzelli Editore

Accoglienza: la situazione dell'Italia

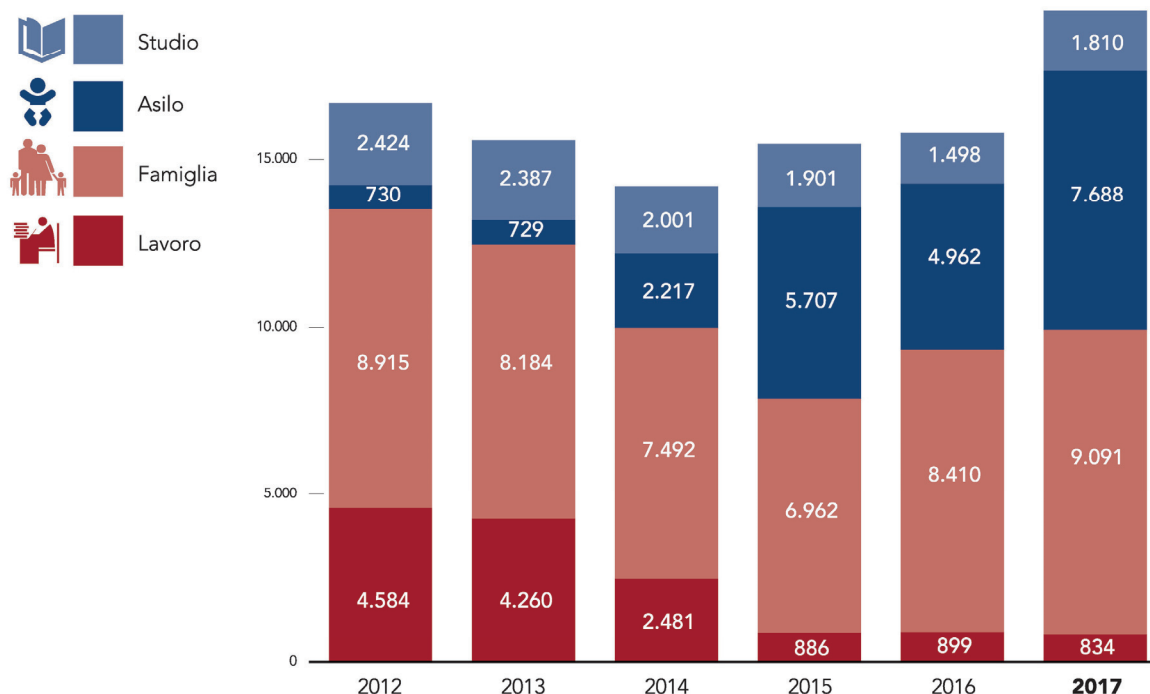


Domande di asilo, forme di protezione e dinieghi

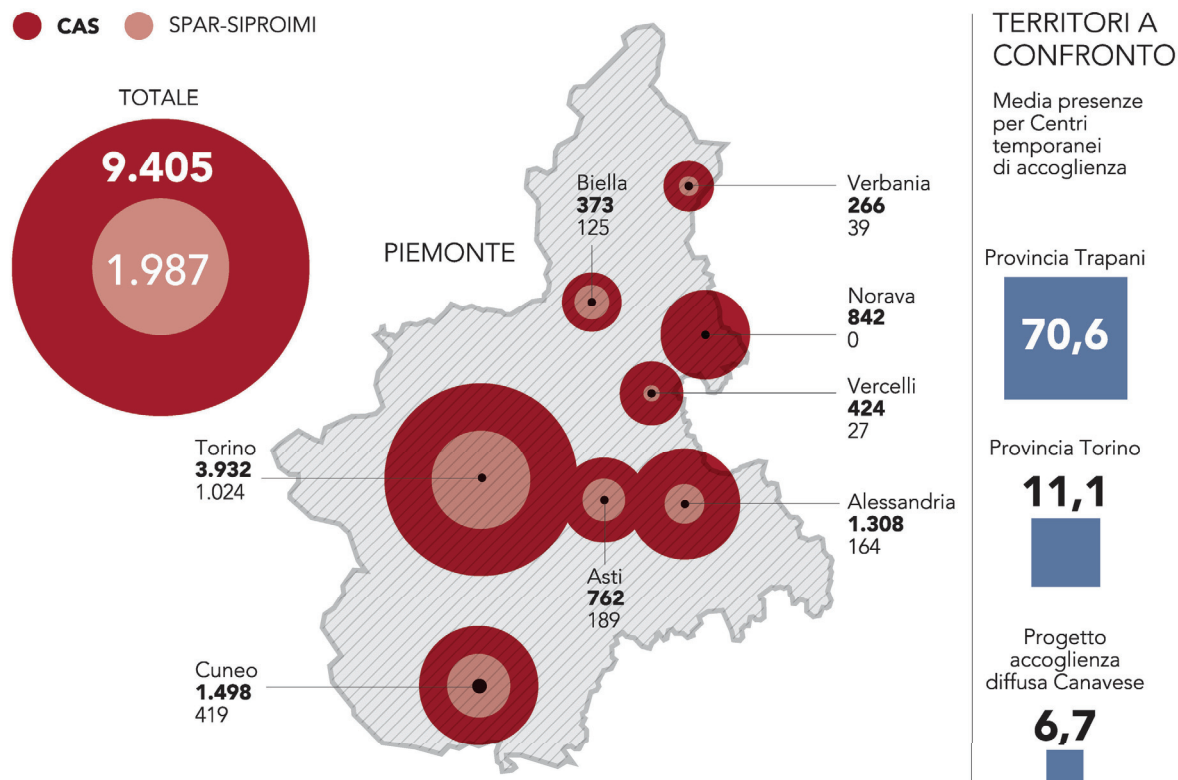


Fonte: elaborazione ISMU su dati del Ministero dell'Interno

≡ Permessi di soggiorno rilasciati in Piemonte



≡ Presenze in CAS e SPRAR-SIPROIMI in Piemonte





Modello di governance territoriale
per l'accoglienza e l'integrazione
dei Richiedenti Protezione Internazionale



Repubblica e Cantone
Ticino



REGIONE
PIEMONTE

www.minplusproject.eu