

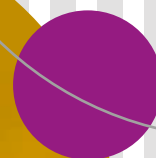


**RAPPORTO DI RICERCA**

***La governance dell'accoglienza  
di richiedenti asilo e minori  
stranieri non accompagnati***

BUONE PRATICHE DAL CANTON TICINO AL PIEMONTE

a cura di **Franca Maino** e **Orlando De Gregorio**



**RAPPORTO DI RICERCA**

***La governance dell'accoglienza  
di richiedenti asilo e minori  
stranieri non accompagnati***

BUONE PRATICHE DAL CANTON TICINO AL PIEMONTE

a cura di **Franca Maino** e **Orlando De Gregorio**



**ISBN 978-88-941537-1-2 - Edizioni Filos, Novara 2020**

Prima edizione, luglio 2020

Progetto grafico: Simonetti Studio

Riproduzione vietata ai sensi di legge (art.171 Legge 22 aprile 1941). Senza regolare autorizzazione è vietato riprodurre questo volume anche parzialmente e con qualsiasi mezzo, compresa la fotocopia, anche per uso interno o didattico.

# INDICE

	Premessa	p.	6
	Introduzione	p.	9
<b>1.</b>	<b>Il fenomeno dei richiedenti asilo in Italia e Svizzera: un'analisi quantitativa</b>	<b>p.</b>	<b>11</b>
	Introduzione	p.	12
1.1	L'asilo in Italia: una situazione inedita	p.	12
1.2	La situazione svizzera: una tradizione di accoglienza	p.	13
1.3	La presenza straniera in Italia e in Svizzera	p.	15
1.3.1	La presenza straniera in Italia	p.	15
1.3.2	Provenienze dei cittadini stranieri in Italia	p.	17
1.3.3	La presenza straniera in Svizzera e Cantone Ticino	p.	17
1.3.4	Provenienze dei cittadini stranieri in Svizzera	p.	19
1.4	I richiedenti asilo in Europa 28+	p.	21
1.4.1	Analisi quantitativa delle richieste di asilo	p.	21
1.4.2	Sbarchi e richieste di protezione internazionale	p.	23
1.5	I richiedenti protezione internazionale in Italia	p.	23
1.5.1	Le provenienze	p.	31
1.5.2	Esiti delle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato	p.	29
1.6	I richiedenti protezione internazionale in Svizzera e Cantone Ticino	p.	29
1.6.1	Introduzione	p.	29
1.6.2	Le provenienze	p.	31
1.7	Minori stranieri non accompagnati	p.	31
1.7.1	Il fenomeno in EU 28+	p.	31
1.7.2	La situazione in Italia	p.	33
1.7.3	La situazione in Svizzera	p.	35
1.8	Confronto tra Italia e Svizzera: genere e età dei richiedenti protezione internazionale	p.	35
	Considerazioni conclusive	p.	37
<b>2.</b>	<b>Le politiche di governance dell'accoglienza e dell'integrazione di ammessi provvisoriamente, rifugiati e minori stranieri non accompagnati in Canton Ticino</b>	<b>p.</b>	<b>41</b>
	Introduzione	p.	42
2.1	Le procedure per l'accoglienza dei richiedenti l'asilo	p.	42
2.1.1	Il contesto svizzero e ticinese	p.	42
2.1.2	L'Agenda Integrazione	p.	43
2.1.3	Gli obiettivi dell'Agenda Integrazione	p.	44
2.2	Il percorso dei richiedenti asilo e rifugiati in Svizzera e in Canton Ticino	p.	45
2.2.1	L'arrivo in Svizzera	p.	45
2.2.2	I centri di accoglienza	p.	45
2.2.3	Le strutture di accoglienza per l'integrazione: foyer e appartamenti	p.	47
2.3	Il percorso dei minori stranieri non accompagnati in Ticino	p.	48
2.3.1	I foyer per minori non accompagnati	p.	48
2.3.2	La figura del curatore unico	p.	49
2.3.3	La vita quotidiana nei foyer	p.	49
2.3.4	La relazione educativa	p.	50
2.3.5	I progetti di inserimento scolastico	p.	50
2.3.6	L'età anagrafica e il suo valore non assoluto	p.	50
2.4	I percorsi di formazione e integrazione sociale e lavorativa	p.	51

2.4.1	Due progetti per favorire l'integrazione	p.	51
2.4.2	Il mercato del lavoro svizzero e il referendum del 2001	p.	52
2.4.3	Apprendistato precoce della lingua e pre-apprendisti di integrazione	p.	53
2.5	Un percorso di integrazione pluriennale	p.	53
2.5.1	La cultura dell'alternanza scuola-lavoro	p.	53
2.5.2	Il rapporto con le imprese	p.	54
<b>3.</b>	<b>Le politiche sull'accoglienza in Italia: la difficoltà di superare il paradigma dell'emergenza</b>	<b>p.</b>	<b>55</b>
	Introduzione	p.	56
3.1	L'approccio emergenziale alle politiche sull'immigrazione	p.	56
3.2	La costruzione della filiera dell'accoglienza nei territori	p.	58
3.3	Le buone pratiche a livello locale: quale eredità?	p.	59
3.4	Le politiche di integrazione dei cittadini e delle cittadine straniere della Regione Piemonte	p.	61
<b>4.</b>	<b>L'accoglienza dei MSNA: un quadro di sintesi a partire dalla voce dei testimoni privilegiati</b>	<b>p.</b>	<b>63</b>
	Introduzione	p.	64
4.1	Il tutore volontario	p.	64
4.2	L'affido familiare	p.	64
4.3	L'affido omoculturale	p.	66
4.4	L'accertamento dell'età	P.	66
	Appendice: il glossario dell'accoglienza dei MSNA	P.	67
<b>5.</b>	<b>L'accoglienza dei richiedenti asilo e dei minori stranieri non accompagnati in Val d'Ossola</b>	<b>P.</b>	<b>73</b>
	Introduzione	P.	74
5.1	Il contesto della Val d'Ossola	P.	74
5.2	Dall'emergenza alle buone pratiche di accoglienza	P.	74
5.2.1	Il ruolo del Ciss Ossola	P.	74
5.2.3	Il coinvolgimento del territorio	P.	75
5.2.4	La gestione diretta dell'accoglienza	P.	75
5.2.5	Il lavoro di rete	P.	76
5.2.6	Il ruolo delle progettualità e del volontariato	P.	76
5.2.7	La continuità tra prima e seconda accoglienza	P.	78
5.7	I Minori stranieri non accompagnati in Val d'Ossola	P.	79
<b>6.</b>	<b>Buone pratiche di accoglienza di richiedenti asilo e minori stranieri non accompagnati: dalla Valle di Susa al Canavese</b>	<b>P.</b>	<b>83</b>
	Introduzione	P.	84
6.1	Il contesto della Città metropolitana di Torino	P.	84
6.2	"Non chiamateli CAS". Il modello di accoglienza diffusa di richiedenti asilo dalla Valle di Susa al Canavese	P.	85
6.2.1	Come nasce la micro-accoglienza diffusa in Valle di Susa	P.	85
6.2.2	La montagna come "riparo". L'accoglienza nei comuni dell'Alta Valle	P.	86
6.2.3	Come abbiamo imparato ad accogliere: il caso del Canavese	P.	88
6.3	Un progetto d'inclusione di MSNA e neomaggiorenni: Doman Ansema in Val di Susa	P.	89
6.3.1	Dall'emergenza a modello di accoglienza	P.	89
6.3.2	"Fare squadra" perché non siano più soli: assistenti sociali, educatori e tutori volontari	P.	91
<b>7.</b>	<b>Novara: l'accoglienza dei richiedenti asilo e MSNA tra buone prassi e nodi critici</b>	<b>P.</b>	<b>93</b>
	Introduzione	P.	94
7.1	Il contesto del Novarese	P.	94
7.2	La Formazione di fronte alla sfida dell'integrazione: il progetto AMAL	P.	94
7.2.1	I primi passi della cooperativa sociale Integra a Novara	P.	94
7.2.2	Dall'accoglienza all'integrazione	P.	95

7.2.3	L'incontro con Filos: il Progetto "Amal, formare per integrare"	P.	96
7.2.4	Un'esperienza con luci ed ombre	P.	97
7.3	Il progetto "ProTetto. Rifugiato a casa mia"	P.	98
7.3.1	Gli esordi del progetto	P.	98
7.3.2	Dal progetto "Rifugiato a casa mia" a una nuova mission	P.	99
7.4	Corridoi umanitari: un modello per l'accoglienza	P.	99
7.4.1	Il Protocollo di intesa con lo Stato italiano	P.	100
7.4.2	Le esperienze di accoglienza a livello locale	P.	100
7.5	L'effimera esperienza dello SPRAR a Novara	P.	101
7.6	L'accoglienza dei minori non accompagnati a Novara	P.	103
	Introduzione	P.	103
7.5.1	Il ruolo del Servizio minori del Comune di Novara	p.	103
7.5.2	I percorsi dei minori stranieri	p.	104
7.5.3	La Comunità educativa per minori Santa Lucia	p.	105
7.5.4	Percorsi formativi e di integrazione	p.	106
7.5.5	I tutori volontari	p.	106
<b>8.</b>	<b>Buone pratiche di accoglienza dei migranti LGBT in Piemonte</b>	<b>p.</b>	<b>107</b>
	Introduzione	p.	108
8.1	LGBT e richiedenti asilo	p.	108
8.2	Le voci degli operatori	p.	108
<b>9.</b>	<b>Migranti e vulnerabilità psichica: alcune buone pratiche</b>	<b>p.</b>	<b>111</b>
	Introduzione	p.	112
9.1	Disagio psichico e richiedenti asilo	p.	112
9.2	Le voci degli operatori	p.	112
	<b>Conclusioni</b>	<b>p.</b>	<b>115</b>
	<b>Bibliografia e sitografia</b>	<b>p.</b>	<b>121</b>

## PREMESSA

Nel Programma Interreg Italia-Svizzera 2014-2020 il progetto Minplus "*Modello transfrontaliero di governance territoriale per l'accoglienza e l'integrazione dei Richiedenti Protezione Internazionale*" si colloca nell'Asse 5 riferito al "Rafforzamento della governance transfrontaliera" e intende accrescere la capacità di programmazione e controllo sull'uso efficace ed efficiente delle risorse economiche e sociali indirizzate alla governance del fenomeno, attraverso iniziative innovative rivolte all'inserimento socio-economico e all'accompagnamento all'età adulta dei Minori stranieri non accompagnati (MSNA).

Il progetto registra un partenariato significativo che vede enti capofila per l'Italia il Ciss - Ossola (Consorzio Intercomunale dei Servizi Sociali) e per la Svizzera il Cantone Ticino, Divisione dell'azione sociale e della famiglia e soggetti partner rispettivamente per i due paesi Regione Piemonte, Filos Formazione, Cooperativa Integra, Laboratorio Percorsi di secondo welfare e Centro Einaudi e Cantone Ticino, Divisione della formazione professionale (approfondimenti e aggiornamenti su: [www.minplusproject.eu](http://www.minplusproject.eu)).

La presenza sui due lati della frontiera di stranieri richiedenti protezione internazionale, tra cui minori non accompagnati, rappresenta una sfida per le istituzioni che, da emergenziale, si sta trasformando in strutturale e come tale va gestita.

Il progetto ha in sintesi due obiettivi specifici:

1. l'elaborazione di un modello transfrontaliero di governance che accresca la capacità del sistema di intercettare i bisogni e fornire servizi adeguati,
2. l'elaborazione di un modello transfrontaliero di governance della comunicazione pubblica che promuova relazioni positive, la partecipazione e la responsabilizzazione di tutti i soggetti.

Gli obiettivi sono perseguiti attraverso la progettazione partecipata che vede il coinvolgimento di istituzioni, stakeholder e comunità locale.

La definizione di politiche di governance innovative e condivise a livello transfrontaliero sui temi dell'integrazione mira ad implementare la capacità della Pubblica Amministrazione di promuovere un modello positivo che permetta di affrontare con metodologia e strumenti nuovi un fenomeno destinato a durare nel tempo.

Il progetto intende praticare la valorizzazione della dimensione dello scambio transfrontaliero come luogo ideale per costruire innovazione; si ha infatti la possibilità di lavorare costruendo e gestendo nello sviluppo progettuale occasioni per definire una visione comune delle sfide presenti, degli obiettivi strategici e delle priorità nell'ambito delle politiche di integrazione.

In tale contesto la fase di lavoro di seguito rappresentata dal presente Rapporto "La governance dell'accoglienza di richiedenti asilo e minori stranieri non accompagnati: buone pratiche dal Canton Ticino al Piemonte" ha l'obiettivo di "comprendere per agire" attraverso la "mappatura dei sistemi territoriali e confronto tra soggetti a livello transnazionale" che viene presentata di seguito nelle sue articolazioni di metodologie e di contenuti.

Si tratta di una fotografia ragionata dell'esistente, con la voce diretta dei protagonisti, che offre ricchi e dettagliati elementi di approfondimento sui servizi e le dimensioni della accoglienza praticata e sperimentata nei territori, spunti e stimoli attraverso pratiche di successo e situazioni di difficoltà, materiale particolarmente fertile per connessioni che possono innervare i passaggi successivi previsti nello sviluppo progettuale.

Il processo di ricostruzione si arricchisce e implementa con l'intelligenza e la creatività delle pratiche in corso e dei modelli attivati anche in fasi di congiunture e di restrizioni amministrative e di situazioni di emergenza che comportano adeguamenti e approssimazioni in tempo reale come quella che stiamo vivendo a causa dell'emergenza Coronavirus.

In sintesi lo sviluppo progettuale, tragguradato ai primi mesi del 2022, registra i seguenti sviluppi:

- sono in svolgimento "prove di progettazione partecipata" attraverso tavoli attivati che si collocano a supporto della qualificazione delle dimensioni transfrontaliere e delle attività precipue delle peculiarità locali; sono in specifico finalizzate alla definizione di un "Documento di raccomandazioni" comune a livello transnazionale e a una successiva sperimentazione nei territori di un modello innovativo;
- progettazione dei dispositivi attuativi del modello innovativo di governance praticabili e sostenibili;

- formazione al modello innovativo di governance;
- mappatura e benchmarking sui modelli comunicativi sui temi dell'accoglienza e dell'integrazione utilizzati sia dai media che dalla pubblica amministrazione;
- definizione di un protocollo di intesa, di linee guida per la comunicazione interculturale e sperimentazione di iniziative di informazione e sensibilizzazione;
- formazione alla "cultura dell'accoglienza".

La sfida che aspetta il progetto Minplus nella sua evoluzione è che nei percorsi di governance sia possibile riprendere i concetti di essenzialità e di creatività nel proporre modelli pratici transfrontalieri che prevedano il coinvolgimento collaborativo e propositivo di rifugiati o MSNA.

Le individualità che essi rappresentano consentono di valorizzare le esperienze di sofferenza, i percorsi di alfabetizzazione inclusiva, i cammini di apprendistato o di lavoro che oltre a consentire la crescita individuale, sono un modello di ripensamento culturale in quanto la società, il territorio, la comunità, il Paese, non possono negare l'esistenza di queste persone.

Dall' "accoglienza", la crescita individuale porta all' "inclusione" che ha come naturale conseguenza la "cittadinanza" cioè il diventare componente a pieno titolo della società/nazione.

Il MSNA che unitamente al rifugiato cresce in consapevolezza e mette a frutto e a disposizione della società il suo essere individuo portatore di valori e di "diversità", consente di edificare le basi di una "nuova" sicurezza sociale e di contribuire a superare l'ombra lunga dello sradicamento, la situazione di precarietà, di incertezza protratta e l'impossibilità di progettare il futuro che connotano l'attuale situazione.

## **Carmela Fiorini**

Responsabile Unità interdipartimentale  
per la integrazione della DASF Canton Ticino

## **Mauro Ferrari**

Direttore Ciss  
Consorzio Intercomunale Servizi Sociali Ossola





## INTRODUZIONE

di Franca Maino e Orlando De Gregorio

L'attenzione mediatica in passato concentrata sulla presenza dei migranti in Italia aveva contribuito a descrivere un'emergenza in realtà smentita dalle statistiche (si pensi infatti che al 1° dicembre del 2017 i residenti stranieri sul totale dei residenti in Italia erano l'8,33%, le presenze inserite nel sistema di accoglienza erano lo 0,31%); gli ultimi dati contribuiscono a fornirci un quadro nel quale l'immigrazione è divenuta un fenomeno stabilizzatosi e consolidatosi nel tempo e che quindi merita politiche strutturali (al primo gennaio 2019 la Fondazione Ismu stima la presenza di uno straniero ogni dieci abitanti).

La pandemia di Covid-19, scoppiata a fine febbraio 2020, ha contribuito a distogliere l'attenzione dalla questione migranti. In realtà l'emergenza sanitaria si è rapidamente trasformata in crisi economica e sociale esasperando le disuguaglianze e generando nuove sfide a livello globale e nazionale. Sfide che certamente toccano anche i migranti e la capacità di paesi come il nostro di accoglienza e messa in campo di iniziative e misure per favorirne l'integrazione.

Il tema dell'accoglienza dei Migranti Richiedenti Protezione Internazionale (MRPI) e della loro auspicabile integrazione dovrebbe quindi rimanere centrale per il dibattito pubblico e meritevole di approfondimenti e analisi, anche alla luce degli importanti cambiamenti introdotti nel corso del 2019 sui quali da più parti è stato espresso allarme e preoccupazione.

Il presente Rapporto di ricerca, risultato del primo anno di attività del Progetto Interreg Italia-Svizzera "Minplus<sup>1</sup>. Modello di governance territoriale per l'accoglienza e l'integrazione dei Richiedenti Protezione Internazionale", è proprio dedicato ai sistemi di accoglienza messi in campo a livello locale, con un'attenzione particolare alle caratteristiche del sistema di governance e al coinvolgimento dei tanti e diversi attori che si occupano di richiedenti protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati.

Il Rapporto si concentra su due contesti territoriali, il

Piemonte e il Canton Ticino, e fornisce una mappatura di buone pratiche sviluppate in alcune zone. Oggetto di analisi, condotta in particolare attraverso interviste in profondità a testimoni privilegiati, sono i nodi problematici che connettono le diverse aree d'intervento delle politiche di welfare - l'accoglienza, la formazione, l'inclusione sociale, abitativa, sanitaria e lavorativa -, i punti deboli e di forza della governance inter-istituzionale, la sperimentazione di soluzioni innovative che hanno provato a generare e alimentare circoli virtuosi tra il sistema di accoglienza e il welfare locale nel suo complesso. Inoltre, sono stati approfondite le specificità dei percorsi di integrazione dei Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA).

Si tratta, in Piemonte, ad esempio di esperienze che hanno trasformato le modalità con le quali è gestita l'accoglienza straordinaria, dalla concentrazione di migranti in grandi strutture a progetti di accoglienza diffusa, con il coinvolgimento di enti locali, consorzi dei servizi sociali e organizzazioni del Terzo Settore radicate sul territorio. Nel caso ticinese ci si è focalizzati sui primi passi dell'Agenda Integrazione e sull'approfondimento di una tradizione di accoglienza ben consolidata.

Il contesto italiano appare caratterizzato da politiche nazionali frammentate, incoerenti, con evoluzioni e involuzioni che si sono susseguite nel corso del tempo. Tra vincoli di bilancio e le paure alimentate dalla politica, in diverse realtà locali le politiche di accoglienza in Italia sono state modellate affinché rispondessero a criteri di sostenibilità e inclusione. Il contesto svizzero e ticinese appare in questo senso esemplificare politiche strutturate, capaci di superare il paradigma dell'emergenza. In entrambe le realtà, come vedremo, i nodi dell'accoglienza e dell'inclusione sono strettamente connessi alle modalità di interazione fra l'ampia pluralità di attori che intervengono per sostenere e accompagnare i percorsi di inclusione dei richiedenti asilo e il passaggio alla vita adulta dei minori soli.

**1.** MINPLUS è realizzato da un partenariato avente come capofila, per parte italiana, il Consorzio Intercomunale Servizi Sociali Ossola e, per la parte svizzera, la Divisione dell'Azione sociale e delle famiglie del Cantone Ticino. Al progetto aderiscono inoltre Filos, la Direzione Coesione Sociale della Regione Piemonte, Cooperativa INTEGRA, e la Divisione della Formazione professionale del Cantone Ticino, il Laboratorio Percorsi di secondo welfare e il Centro Einaudi. Obiettivo generale del progetto è accrescere la capacità di programmazione e controllo, da parte delle istituzioni locali a livello transfrontaliero, delle risorse sociali ed economiche indirizzate alla governance territoriale dell'accoglienza e integrazione dei MRPI, con particolare attenzione per i MSNA.

Il Rapporto è articolato in nove capitoli. Il primo capitolo ci permette di inquadrare il fenomeno dell'immigrazione, delle richieste di asilo e dei minori soli non accompagnati in Svizzera e in Italia dal punto di vista quantitativo, con uno sguardo che si allarga ai principali paesi europei.

Il secondo capitolo si focalizza sull'esperienza svizzera e ticinese a partire dagli ambiziosi cambiamenti introdotti dall'Agenda Integrazione fino ad arrivare alle modalità di accoglienza dei minori soli e ai percorsi di inclusione e avvicinamento al lavoro, che in Svizzera poggiano le basi su una solida cultura dell'alternanza scuola-lavoro.

Il terzo capitolo invece ci permette di ricostruire la più recente storia italiana in materia di immigrazione, evidenziando la difficoltà dei policy-maker di superare il paradigma dell'emergenza. L'analisi arriva infine a descrivere il ruolo della Regione Piemonte nella governance di questi fenomeni, con riferimento alle diverse buone pratiche introdotte a livello regionale.

Il quarto capitolo fa riferimento a una serie di tematiche trasversali relative ai minori stranieri non accompagnati, temi approfonditi grazie a interviste realizzate nel capoluogo torinese, dalla figura del tutore volontario all'affidamento omoculturale. A completamento del capitolo trova spazio un glossario giuridico relativo ai MSNA.

Segue poi l'approfondimento dei casi studio locali. Nel quinto capitolo si approfondisce l'accoglienza in Val d'Ossola a partire dall'esperienza del Consorzio intercomunale dei servizi sociali dell'Ossola (CISS Ossola) capofila per la parte italiana del progetto Minplus, dove - come in altre virtuose realtà locali - si è costruita un'unica filiera dell'accoglienza, caratterizzata da elementi di continuità tra la prima e la seconda accoglienza, e dall'accompagnamento graduale all'autonomia in unità abitative.

Nel sesto capitolo vengono ricostruite alcune buone pratiche di accoglienza diffusa nel torinese, in Valle di

Susa e nel Canavese, esperienze rese possibili grazie a un'interlocuzione tra la Prefettura e i territori interessati e che hanno visto come protagonisti enti locali e attori del Terzo Settore radicati sul territorio. In questo stesso capitolo si fa inoltre riferimento a un progetto rivolto ai minori soli e ai neomaggiorini che ha come sua cifra la mobilitazione di un'ampia rete di soggetti territoriali, compresa la società civile, i servizi sociali, le scuole del territorio e i tutori volontari.

Nel settimo capitolo si analizzano diverse esperienze che hanno come comune denominatore il territorio del Novarese: il progetto Amal, basato su percorsi formativi rivolti ai richiedenti asilo, il progetto di accoglienza della Caritas diocesana, i corridoi umanitari della Comunità di Sant'Egidio, passando per la temporanea esperienza dello SPRAR realizzata in quel territorio, fino ai percorsi di accoglienza e inclusione rivolti ai minori soli.

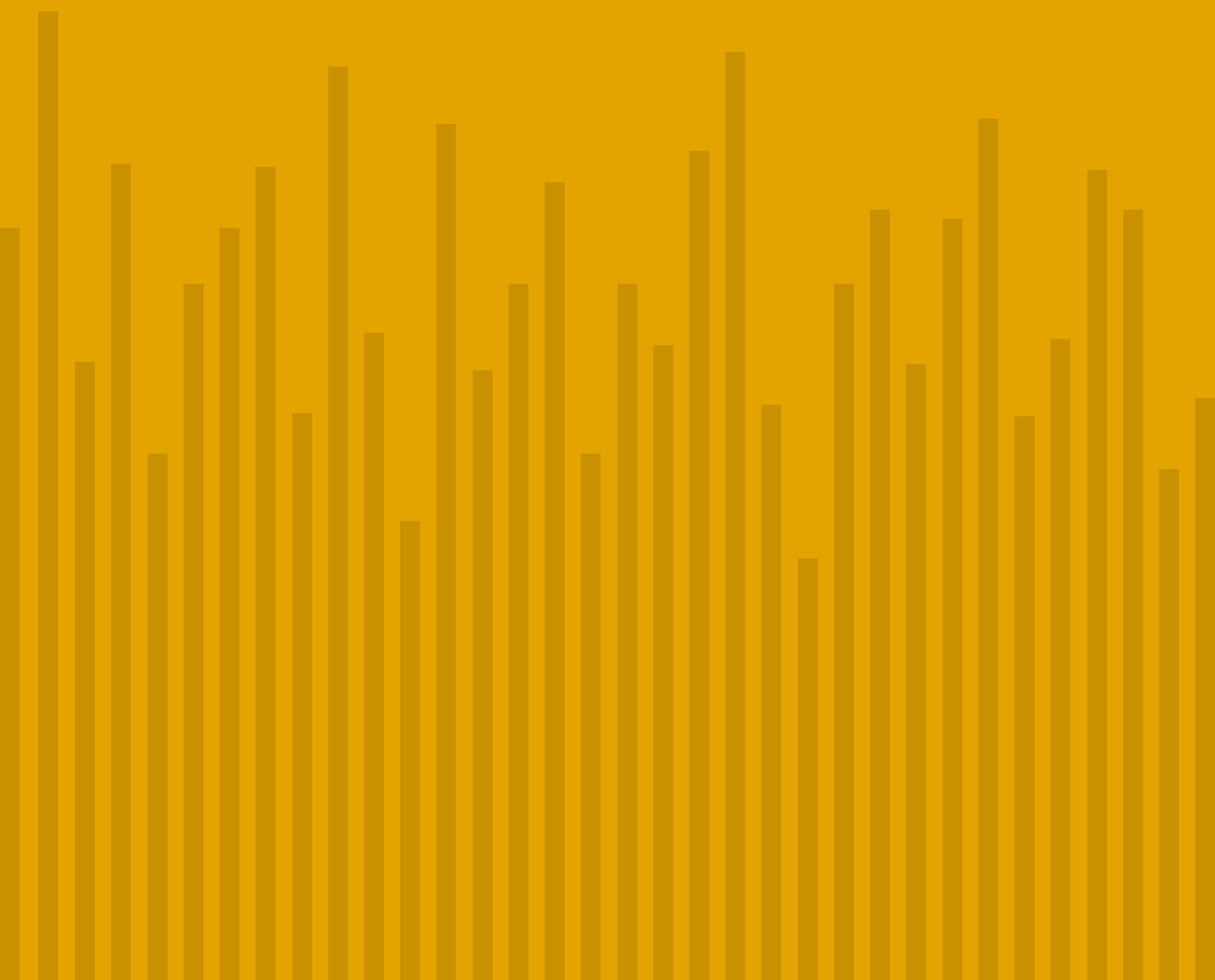
Infine, l'ottavo e il nono capitolo ci offrono spunti di riflessione su condizioni di vulnerabilità: da un lato la discriminazione e la non consapevolezza dei propri diritti da parte dei migranti LGBT, dall'altro la fragilità psichica, spesso conseguenza dei traumi a cui vanno incontro i migranti nei loro percorsi migratori. Anche in questo caso si farà riferimento alla pluralità di attori che intervengono per supportare percorsi di inclusione, mettendosi in rete e facendo squadra.

Ed è proprio questo uno dei tratti più significativi di questo Rapporto: il contributo fornito da reti di attori radicate territorialmente coinvolte nei processi di inclusione. Se si scorrono le Introduzioni ai vari capitoli si trovano i nomi delle organizzazioni e degli enti con cui abbiamo interloquito durante il percorso di ricerca: mettendole insieme, ci pare lampante che rappresentino almeno una parte di quelle voci che andrebbero ascoltate per ripensare e riprogettare politiche di accoglienza e integrazione, basate su rinnovati modelli di governance, all'altezza dei tempi che ci attendono.



# Il fenomeno dei richiedenti asilo in Italia e Svizzera: un'analisi quantitativa

di **Paolo Moroni**, Filos Formazione



## INTRODUZIONE

In questo capitolo si è cercato di ricostruire, facendo riferimento ai dati disponibili, quali siano le principali caratteristiche e tendenze del fenomeno dei richiedenti asilo e dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia e in Svizzera. Utilizzando le fonti statistiche ufficiali dell'Unione Europea (Eurostat), della Repubblica Italiana (ISTAT, Ministero dell'Interno, Ministero del Lavoro) e della Confederazione Elvetica (Segreteria di Stato per le Migrazioni, Ufficio Federale di Statistica) sono stati elaborati una serie di grafici originali che potessero dare un'immagine chiara del fenomeno osservato. Nei paragrafi iniziali si è ricostruito brevemente il quadro storico dentro il quale si sono sviluppate in Italia e in Svizzera politiche sull'immigrazione assai diverse. In seguito, la descrizione dei dati è stata collocata all'interno di un più ampio confronto con il fenomeno negli altri paesi europei, mentre nella parte conclusiva sono state messe in evidenza le principali differenze tra Italia e Svizzera, in particolare per quanto riguarda l'età e il genere dei richiedenti asilo, oltre che le provenienze. Questa parte introduttiva al rapporto di ricerca ha l'intento di offrire maggiori elementi di comprensione dei contesti nei quali si sono realizzate quelle buone pratiche di accoglienza e inclusione descritte nei capitoli successivi.

### 1.1 L'asilo in Italia: una situazione inedita

In Italia, il fenomeno dei richiedenti protezione internazionale ha assunto una rilevanza particolare a seguito del periodo di instabilità venutosi a creare nel bacino del Mediterraneo in conseguenza delle proteste e agitazioni, conosciute come "Primavere arabe", che investirono il Nord Africa e il Medio Oriente tra la fine del 2010 e l'inizio del 2011.

Fino al 1990, in base alla clausola della riserva geografica applicata alla Convenzione di Ginevra del 1951<sup>2</sup>, lo Stato italiano aveva limitato la concessione dell'asilo politico ai soli profughi dai paesi comunisti dell'Europa orientale: tutti gli altri esuli, con pochissime eccezioni<sup>3</sup>, non potevano ottenere alcuna forma di protezione (Colucci 2018). L'avvenimento che portò al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica e del mondo politico italiano la necessità di un nuovo approccio al fenomeno dei richiedenti asilo fu l'attracco

nel porto di Bari, avvenuto nel 1991, della nave albanese Vlora con a bordo 27.000 migranti in fuga dalla crisi economica e politica che aveva colpito l'Albania dopo la caduta del regime comunista.

La traversata dell'Adriatico, negli anni successivi, fu intrapresa, oltre che da cittadini albanesi, anche da migranti provenienti dal Medio Oriente e dall'Africa Orientale che, dopo aver percorso la via balcanica, erano diretti verso il Centro e Nord Europa. Nello stesso periodo iniziarono anche ad arrivare, sulle coste siciliane e delle isole minori, piccoli contingenti di migranti, provenienti da Tunisia e Libia.

Dalla direttrice adriatica e da quella mediterranea giunsero in Italia, a partire dal 1997, mediamente circa 20.000 migranti ogni anno<sup>4</sup>, con punte più alte alla fine del secolo, in coincidenza con le crisi balcaniche e, nei primi anni Duemila, a causa delle carestie che colpirono il Corno d'Africa e in particolare la Somalia. In quel periodo, i passaggi dalle coste libiche al nostro paese

2. Si veda: <https://www.unhcr.it/chi-siamo/storia/la-convenzione-sui-rifugiati-del-1951>.

3. Nel 1979 il governo italiano inviò tre navi militari nel golfo del Tonchino per soccorrere i "boat people" in fuga dal Sud Vietnam. Al termine della missione giunsero in Italia 907 naufraghi che ottennero lo status di rifugiati politici.

4. Si veda:

[http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno\\_statistico\\_per\\_gli\\_anni\\_1990\\_2019\\_0.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno_statistico_per_gli_anni_1990_2019_0.pdf)

5. Nel 2008 a seguito di un'ondata di sbarchi sulle coste siciliane, durante la quale arrivarono oltre 38.000 migranti, il governo italiano guidato da Silvio Berlusconi, paventando le minacce libiche di ulteriori arrivi, stipulò il cosiddetto "Trattato di amicizia italo libico" con cui si impegnava a versare cinque miliardi di euro a titolo di risarcimento per l'occupazione coloniale e consegnare quattro motovedette con cui la Guardia Costiera libica potesse pattugliare le acque territoriali libiche, impedendo la partenza di nuovi migranti. A dimostrazione della capacità di controllo sul territorio da parte del regime di Gheddafi tra il 2009 e il 2010 le partenze si contrassero in modo evidente, riducendosi a poche migliaia. Si veda: <http://www.sidi-isil.org/wp-content/uploads/2010/02/LEGGE-6-2009-trattato-italia-libia.pdf>

6. Il rallentamento e successivamente il blocco quasi totale degli sbarchi dalla Libia fu determinato dalle politiche di controllo delle frontiere e di inasprimento delle regole di concessione dell'asilo, avviate dai governi italiani tra il 2017 e il 2018 (Legge Minniti-Orlando del 13/4/2017, Decreto Sicurezza Salvini del 27/11/18 e Decreto Sicurezza bis del 5/8/2018, tutti attualmente ancora in vigore).

venivano spesso utilizzati dal presidente libico Gheddafi come minaccia di una potenziale invasione di immigrati africani e strumento di pressione sui governanti italiani ed europei per ottenere contropartite economiche<sup>5</sup>.

La Libia, grazie alla ricchezza prodotta dall'estrazione petrolifera, aveva rappresentato una delle principali mete dell'emigrazione interna africana svolgendo una funzione di ammortizzatore nei confronti della pressione dei migranti verso l'Europa. Fino alla caduta del regime di Gheddafi nel 2011, l'economia del paese era sostenuta da circa due milioni e mezzo di immigrati, per la maggior parte provenienti dai paesi a sud del Sahara. Lo scoppio della guerra civile in Libia generò un massiccio movimento di popolazione, sia autoctona che immigrata, che si riversò verso l'Egitto e la Tunisia e di cui una parte si indirizzò verso l'Italia (Papavero 2015).

In questa prima fase, comunque, fu la rottura degli equilibri sociali e politici, determinata in Tunisia dalla "Rivoluzione dei gelsomini", che diede origine ai maggiori flussi di migranti: i tunisini che attraversarono il Canale di Sicilia nel 2011 furono infatti quasi 30.000, il 45% del totale degli arrivi sulle coste italiane. Negli anni seguenti, l'effetto principale causato dall'indebolimento delle istituzioni governative in Libia, fu la fine del controllo sul territorio che portò all'apertura dei confini e incrementò i flussi di transito verso l'Europa. Questa circostanza determinò un aumento della corrente di migranti provenienti dall'Africa sub-sahariana, ma anche dalla Siria, appena entrata nella spirale della guerra civile. Gli arrivi via mare toccarono il punto più alto nel 2016 con oltre 180.000 sbarchi, trovando il sistema di accoglienza italiano, nonostante gli evidenti segnali che si erano manifestati negli anni precedenti, totalmente impreparato. A questo proposito, già nel 2012, il rapporto del CeSPI (Zupi 2012, 23) affermava:

*"Quel che è evidente è come oggi per l'Italia - indipendentemente dal fatto che il paese non sia ancora al livello di altri Stati con una tradizione più consolidata sul fronte delle richieste di asilo (e anche, conseguentemente, con un apparato strutturato ed efficace di politiche specificamente rivolte ai richiedenti asilo, come nel caso della Scandinavia) - si presenti una situazione inedita rispetto al passato, dettata dal forte incremento di arrivi di rifugiati e di richieste di asilo. Una situazione nuova che, inevitabilmente, mette a nudo le difficoltà e i problemi delle politiche italiane sull'immigrazione, tradizionalmente poco centrate sul profilo dei richiedenti asilo e rifugiati".*

Nel 2011 la maggioranza dei migranti era ancora costituita da tunisini, ma a partire dall'anno successivo gli sbarchi coinvolsero in larga misura profughi provenienti da paesi in guerra come siriani, eritrei e somali. Dal 2016, la quasi totalità degli arrivi era invece rappresentata da persone provenienti dall'Africa subsahariana che rimasero in maggioranza fino al blocco degli sbarchi, a partire dalla seconda metà del 2017<sup>6</sup>.

L'Africa subsahariana ha rappresentato, in modo paradigmatico, l'intreccio delle variabili che hanno favorito le nuove migrazioni, infatti in questa area sono presenti tutti i fattori, che spingono contadini inurbati, allevatori nomadi colpiti dalla desertificazione, persone in fuga da situazioni di violenza endemica o perseguitati politici, ma anche giovani scolarizzati che rincorrono obiettivi di miglioramento personale e mobilità sociale, ad affrontare il percorso migratorio (Ambrosini 2005). Questa corrente, con la chiusura dei flussi in entrata e l'impossibilità di ottenere un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, non ha trovato altro sbocco oltre a quello dell'ingresso illegale e della richiesta di protezione internazionale (Colucci 2018).

## 1.2 La situazione svizzera: una tradizione di accoglienza

Anche la Svizzera, come il resto dei paesi dell'Europa occidentale, si è trovata nel corso degli ultimi anni a dover fronteggiare un importante incremento di richieste di protezione internazionale. L'ondata migratoria che ha investito la Confederazione ha avuto una connotazione diversa da quella italiana, in cui ha prevalso la componente riferita a giovani in fuga da situazioni di precaria sopravvivenza, nel caso svizzero si è trattato, per la maggior parte, di persone provenienti da paesi dove erano in corso conflitti o in cui fossero lesi i più elementari diritti umani. La Svizzera vanta una tradizione storica di accoglienza, infatti il territorio elvetico, anche in virtù della propria neutralità nei conflitti degli ultimi 200 anni, si è identificato come punto di arrivo di persone per vari motivi in fuga da guerre e persecuzioni.

Il sito della Segreteria di Stato per le Migrazioni (SEM)<sup>7</sup>, il dicastero federale che si occupa di questo tema, nella presentazione delle proprie attività afferma infatti che "da secoli persone perseguitate per

7. Si veda: <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/ueberuns/sem/aufgaben.html>.

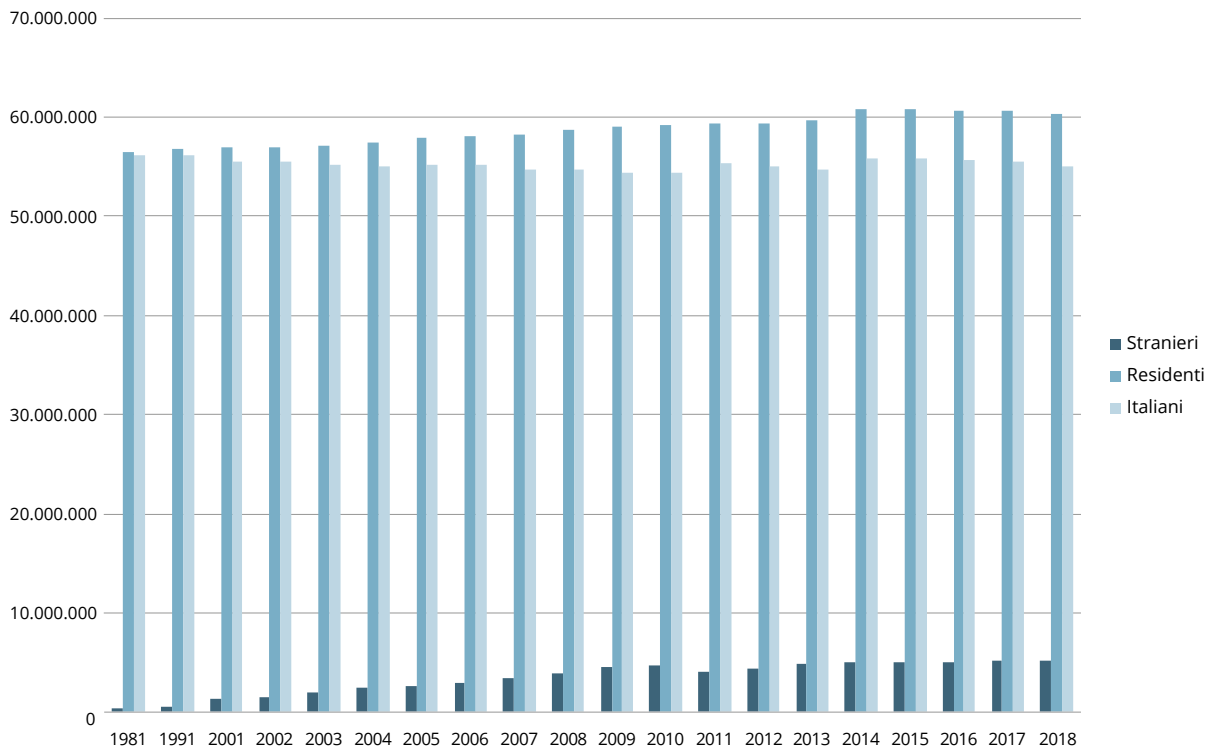


Figura 1 - Italia residenti totali, italiani e stranieri al 31/12 di ogni anno (fonte demo.istat.it)

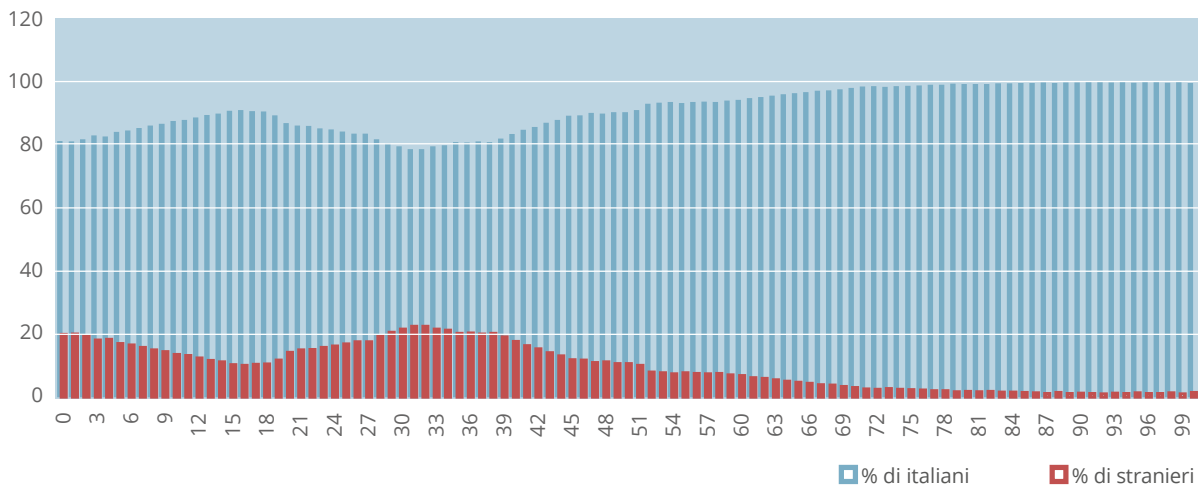


Figura 2 - Piemonte - Percentuali classi età cittadini italiani e stranieri al 1/1/2019 (fonte: demo.istat.it)



motivi religiosi o politici cercano rifugio in Svizzera per proteggersi dai pericoli incombenti. Il motivo per questa circostanza non risiede soltanto nella situazione geografica del nostro Paese bensì anche nella sua pluralità politica, confessionale e culturale<sup>8</sup>. La Convenzione di Ginevra del 1951, il cui principio fondamentale è quello del non-refoulement ovvero che nessun rifugiato può essere respinto verso un Paese in cui la propria vita o libertà potrebbero essere seriamente minacciate, sta alla base della politica di asilo in Svizzera. Gli esuli politici di vario colore sono stati una presenza costante durante tutto il XIX secolo, agli inizi del XX e tra le due guerre, mentre, arrivando a tempi più recenti, a seguito di crisi belliche, politiche o umanitarie, vennero accolti in Svizzera alcune migliaia di profughi in fuga da vari paesi, come l'Ungheria nel 1956, la Cecoslovacchia nel 1968 o il Cile nel 1974. Il numero delle richieste d'asilo aumentò, invece, in misura significativa dalla metà degli anni Ottanta, raggiungendo il culmine con i conflitti della Bosnia-Erzegovina nel 1991, da cui entrarono in Svizzera quasi 30.000 persone e del Kosovo nel 1999 con oltre 53.000 rifugiati<sup>9</sup>. All'inizio del secolo, il numero di domande di asilo era di circa 20.000 all'anno, ma in seguito subì un aumento, toccando il massimo nel 2015, anno di flussi migratori eccezionali verso l'Europa, quando in Svizzera si registrarono 39.500 domande. Attualmente la Svizzera è uno dei paesi dell'Europa 27+ con il maggior numero di richiedenti asilo e rifugiati in rapporto alla popolazione residente.

### 1.3 La presenza straniera in Italia e in Svizzera

Nei due Paesi considerati, nel secondo decennio del secolo, l'arrivo di una forte componente di profughi richiedenti protezione internazionale si è innestata su una presenza consolidata di cittadini di origine straniera. Nel caso svizzero l'immigrazione, prevalentemente di origine europea e proveniente dai paesi limitrofi, non è un fenomeno recente ed è cominciato già durante l'Ottocento per proseguire lungo il Ventesimo secolo, mentre in quello italiano la presenza straniera ha origini più recenti e una composizione etnica molto più variegata. Nel Capitolo 3

di questo rapporto si farà riferimento alle politiche sull'immigrazione che si sono susseguite in Italia, paese nel quale l'immigrazione costituisce un fenomeno più recente rispetto agli altri paesi europei, e ciò spiega in parte il mancato consolidamento di un approccio strutturale al tema.

#### 1.3.1 La presenza straniera in Italia

L'anno 1973 è indicato come la data spartiacque che trasformò l'Italia da paese di emigrazione a meta di immigrazione, in quell'anno infatti il numero di persone che spostarono la loro residenza nel paese superò quello di coloro che erano partiti. Venne a chiudersi un ciclo secolare, che vide più di ventiquattro milioni di donne e uomini lasciare l'Italia alla ricerca di migliori condizioni di vita. Bisogna considerare comunque che, in quel momento, il saldo migratorio positivo fu originato quasi esclusivamente da cittadini italiani che ritornarono in patria a seguito della crisi economica a livello planetario, creata dallo shock petrolifero (Sori 1984; Colucci, Sanfilippo 2015).

Tuttavia, entro la fine del decennio, fecero la loro comparsa i primi contingenti di lavoratori stranieri, provenienti da Nord Africa, isole di Capo Verde e Filippine, inseriti in prevalenza nel settore del commercio ambulante, dei servizi domestici o della ristorazione. A partire dai primi anni Ottanta, a seguito della continua richiesta di manodopera in agricoltura e nel terziario, i richiami di coloro che si erano stabiliti in Italia diedero origine ad una serie di catene migratorie e di nuovi ingressi che portano nel nostro paese un numero sempre più consistente di immigrati (Ambrosini 2005, Colucci 2018).

In Italia al 1° gennaio 2019, su una popolazione complessiva di 60.359.546, erano residenti 5.255.503 cittadini di origine straniera, di cui 2.718.716 di genere femminile e 2.536.787 maschile provenienti da 197 paesi diversi<sup>10</sup>.

La figura 1 mostra la presenza straniera in Italia negli ultimi 40 anni. I dati riferiti alla numerosità di residenti stranieri sono affiancati a quelli relativi al totale della popolazione e dei cittadini italiani. Il dato più evidente è rappresentato dal contributo che i residenti stranieri hanno fornito all'equilibrio demografico nel nostro paese. A fronte della diminuzione

8. Si veda: <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/asyl/asyl/humanitaere-tradition.html>.

9. Si veda: <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/asylstatistik/archiv/2019/12.html>.

10. Si veda: <http://demo.istat.it/str2018/index.html>.



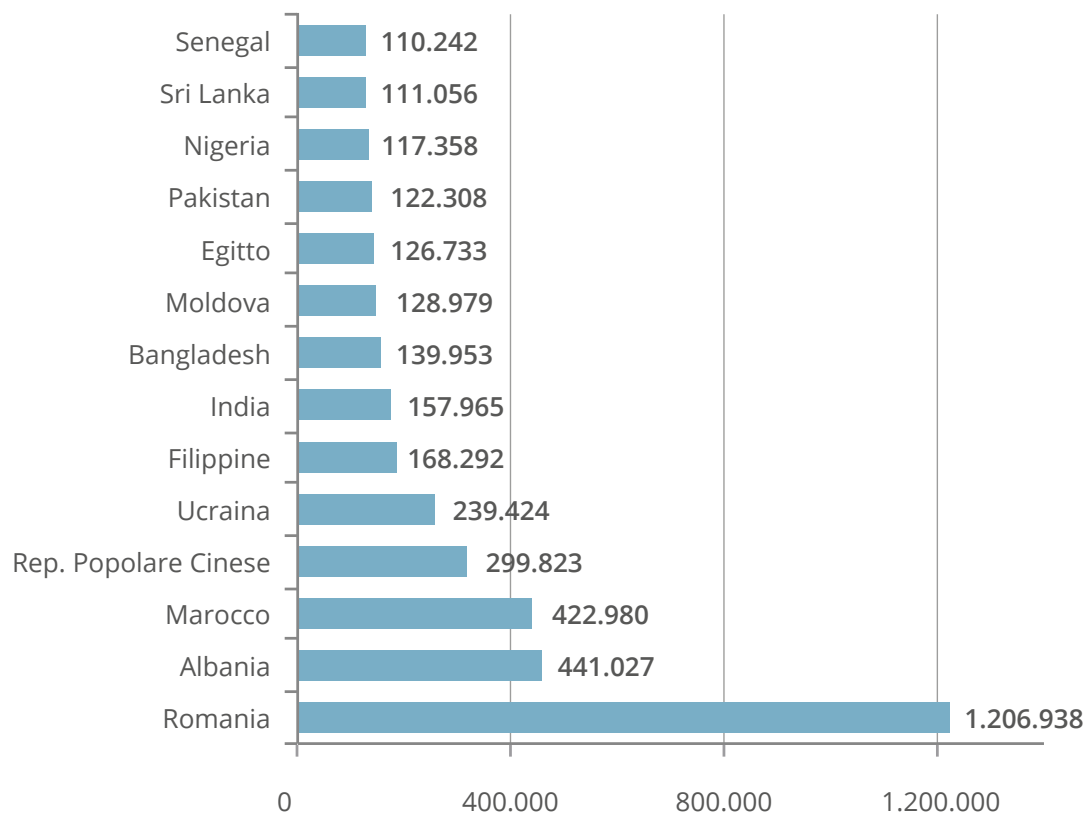


Figura 3 - Italia - residenti stranieri per nazionalità 01.01.2019 (fonte: demo.istat.it)

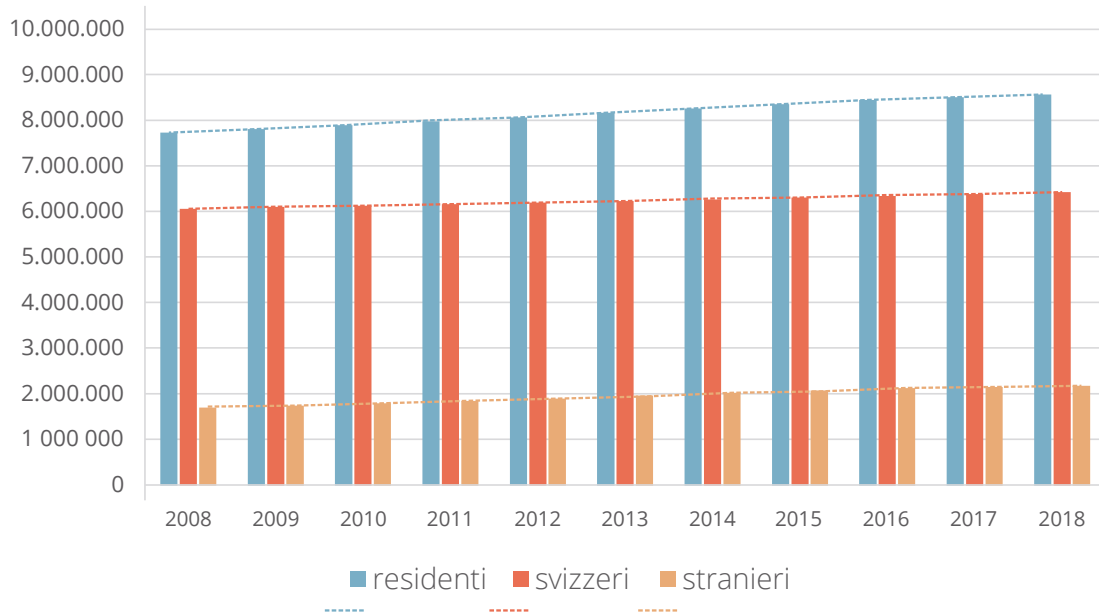


Figura 4 - Residenti svizzeri e stranieri al 31.12 di ogni anno (fonte: Ufficio Federale di Statistica CH)

di circa 1.000.000 di italiani, si è avuto un incremento di quasi 5.000.000 di stranieri. Il saldo positivo, alla fine del periodo esaminato, è dunque di esclusiva pertinenza dei cittadini immigrati e la loro presenza diventa ancora più consistente se si considerano le acquisizioni di cittadinanza che ammontano a 1.327.909 tra il 2002 e il 2018<sup>11</sup>.

Il dato diventa ancora più evidente passando dalla dimensione nazionale a quella locale, in particolare se si prende in considerazione la regione Piemonte, oggetto della presente ricerca: in questo caso la popolazione totale tra il 2002 e il 2018 ha registrato un aumento minimo passando da 4.231.334 a 4.356.406. Negli stessi anni il numero dei cittadini italiani è andato calando di ben 175.276 individui. L'aumento della popolazione totale è stato dunque interamente sostenuto dai residenti di cittadinanza straniera che hanno avuto un incremento di oltre 300.000 unità<sup>12</sup>.

Da autorevoli studi statistici (Fondazione Ismu 2009)<sup>13</sup> risulta comunque evidente che l'invecchiamento, ormai fisiologico, della popolazione italiana possa essere contrastato, anche se in maniera peraltro insufficiente, solo dall'ingresso di contingenti di immigrati provenienti dai paesi a forte spinta migratoria. La situazione di crisi demografica in cui è venuto a trovarsi il nostro paese appare ancora più evidente consultando la figura 2, riferita alla presenza percentuale di stranieri e italiani nelle varie classi di età.

In questo caso sono stati presi in considerazione i dati riferiti al Piemonte, regione in cui la presenza di cittadini stranieri ammonta in media al 9,8% della popolazione residente. Nelle classi più giovani la componente straniera si avvicina a valori pari o di poco inferiori al 20%, per decrescere fino ai 18 anni, e successivamente risalire al 22% tra i trentenni. Si mantiene poi su percentuali sempre più alte della media fino ai 50 anni e cala tra i più anziani. Da questi dati appare evidente che la presenza di stranieri si concentra nelle classi di età più giovani e che dunque il loro contributo al sistema produttivo italiano e di conseguenza alla relativa spesa pensionistica, risulti determinante.

### 1.3.2 Provenienze dei cittadini stranieri in Italia

In Italia le cittadinanze più rappresentate fanno riferimento all'Europa orientale e ai Balcani. Nel corso dell'ultimo decennio, i cittadini della Romania hanno ampiamente superato quelli dell'Albania e del Marocco che storicamente rappresentavano i maggiori contingenti di immigrati in Italia. Dunque, la stragrande maggioranza degli stranieri presenti in Italia, con oltre il 40%, ha origini europee, ma nonostante questo uno stereotipo ampiamente diffuso ha assunto il maghrebino e l'africano di colore come archetipo dell'immigrato. In effetti la diaspora dal Nord Africa composta da marocchini, tunisini ed egiziani, con oltre 600.000 residenti ha una rilevanza non trascurabile, ma rappresenta solo poco più del dieci per cento degli immigrati. Ancora minore è la presenza percentuale di africani provenienti dall'area subsahariana, in prevalenza nigeriani e senegalesi.

Analizzando brevemente le cittadinanze nei territori interessati dalla ricerca (Verbano Cusio Ossola, Torinese e Novarese), si può rilevare che il Piemonte nel suo complesso ha un andamento simile a quello nazionale. Nel Novarese invece la comunità storicamente più presente è quella marocchina, seguita dall'albanese, rumena ed ucraina, quest'ultima nella provincia del Verbano Cusio Ossola rappresenta quella con maggior numero di residenti. Le provenienze ucraine, insieme a quelle moldave, sono rappresentate, in tutti i territori considerati, da una maggioranza di genere femminile che sfiora l'80%: si tratta di donne inserite nel sistema privato di cura degli anziani non autosufficienti. All'opposto le provenienze dall'Africa sub sahariana sono rappresentate quasi totalmente da persone di genere maschile. Le comunità presenti sul territorio da più tempo, come quella albanese o marocchina, presentano invece una sostanziale parità tra i generi, dovuta in larga misura ai ricongiungimenti familiari.

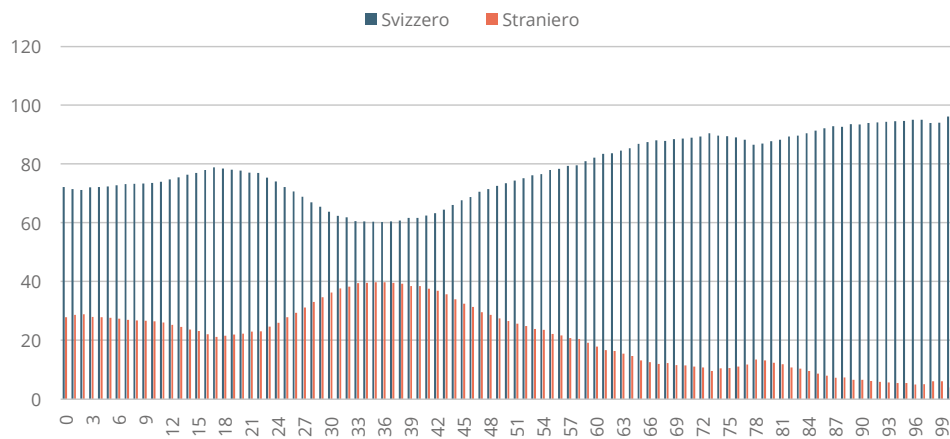
### 1.3.3 La presenza straniera in Svizzera e Cantone Ticino

Sebbene l'opinione comune veda la Svizzera come una tipica meta di immigrazione, anche la Confederazione e in particolare il Cantone Ticino, sono stati

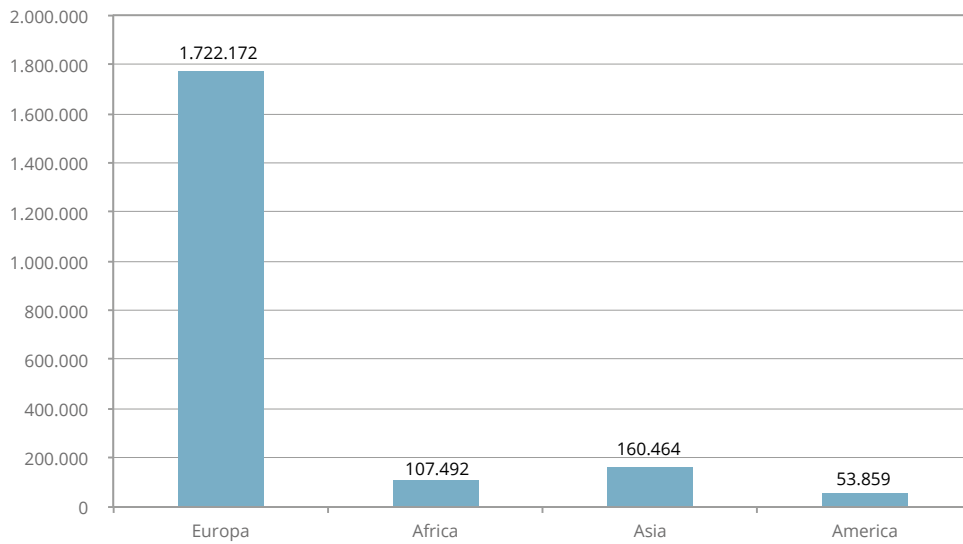
<sup>11</sup>. Si veda: [https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2018/10/Statistica-report\\_Bilancio-demografico\\_anno-2018.pdf](https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2018/10/Statistica-report_Bilancio-demografico_anno-2018.pdf).

<sup>12</sup>. Si veda: <http://www.demo.istat.it/>.

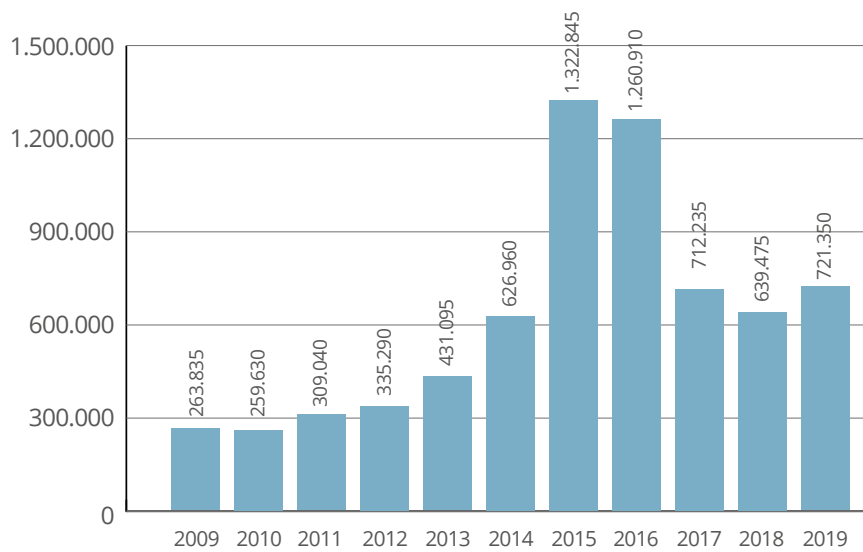
<sup>13</sup>. Su questo si veda anche il bilancio demografico più recente a cura di Fondazione Ismu (2018a).



**Figura 5** - Svizzera - Percentuale di residenti autoctoni e stranieri al 31.12.2018 per classi di età (fonte: Ufficio Federali di Statistica CH)



**Figura 6** - Svizzera - Stranieri residenti per area di provenienza 31.12.2019 (fonte: Ufficio Federali di Statistica CH)



**Figura 7** - Richiedenti asilo EU 28+ (fonte: Eurostat)

origine di importanti flussi migratori<sup>14</sup>. Tuttavia, a partire dai due ultimi decenni del XIX secolo, il territorio elvetico, grazie ad un sostenuto processo di industrializzazione, si trasformò da paese di emigrazione a meta d'immigrazione. Infatti, a fronte di un'economia in forte crescita, emerse una richiesta di forza lavoro a cui la mano d'opera locale non era in grado di rispondere e già agli inizi del Novecento il numero di stranieri presenti superò di gran lunga quello degli Svizzeri che lasciarono il Paese. Nel 1910 la percentuale di immigrati era già il 14,7% della popolazione residente, questi provenivano per la quasi totalità dai paesi limitrofi, Germania e Italia<sup>15</sup> e il Ticino era uno dei Cantoni con il maggior numero di stranieri, infatti in questi anni quasi un terzo degli operai impiegati nelle fabbriche ticinesi erano immigrati, in maggioranza lombardi (Valsangiacomo e Marcacci 2017).

L'afflusso di stranieri si fermò con la Grande guerra e anche negli anni Venti e Trenta, a seguito della crisi economica a livello mondiale, si ebbe un relativo ridimensionamento migratorio. Il boom economico della Svizzera nel Secondo dopoguerra fece bruscamente aumentare il bisogno di manodopera. L'ondata migratoria più importante nella storia svizzera si ebbe tra il 1951 e il 1970, quando oltre due milioni e mezzo di stranieri entrarono in Svizzera con un permesso di soggiorno annuale.

Il flusso di manodopera straniera fu alimentato per la maggior parte da lavoratori italiani, in prevalenza meridionali, ma a partire dagli anni Sessanta, con la forte crescita economica e industriale delle regioni dell'Italia Nord Occidentale, la provenienza dei flussi si modificò e lavoratori provenienti dalla Jugoslavia, Spagna, Portogallo, Turchia sostituirono gli Italiani. Il fenomeno comunque rallentò negli ultimi decenni del secolo scorso e i Paesi da cui tradizionalmente provenivano gli immigrati, persero via via di importanza a fronte del consolidamento del mercato del lavoro interno<sup>16</sup>. Non termina invece il fenomeno dei frontalieri che interessa i cantoni ai confini francesi, tedeschi e italiani.

Nel 2019 il numero di coloro che passano quotidianamente il confine con il Ticino, provenienti dalle province italiane confinanti, ha raggiunto il numero di 67.900<sup>17</sup>. Al 31 dicembre del 2019, secondo i dati raccolti dall'Ufficio federale di statistica svizzero<sup>18</sup>, erano residenti in territorio elvetico 8.544.527 persone, di cui 2.148.275 cittadini stranieri che pesavano per il 25,1% del totale. In Cantone Ticino, alla stessa data, la popolazione era di 353.343 residenti di cui il 27,5% stranieri. La figura 3 mostra la presenza straniera in Svizzera negli ultimi dieci anni. Come per il caso italiano, i dati riferiti alla presenza di residenti stranieri sono affiancati a quelli relativi al totale della popolazione e dei cittadini svizzeri. Nel periodo considerato la popolazione complessiva è aumentata di circa 843.000 abitanti: l'incremento è stato determinato in misura minore dai cittadini svizzeri, mentre gli stranieri hanno contribuito in maniera significativa all'incremento con 478.000 nuovi residenti. Alla fine del 2018 il Ticino, con un saldo naturale di meno 596 residenti e uno migratorio di più 153, si rivelava come uno dei cantoni svizzeri con il peggior bilancio demografico, più vicino al dato italiano che a quello della Svizzera interna.

Comunque, analizzando la composizione dei cittadini svizzeri e stranieri per classi di età, la situazione demografica presenta, anche se con percentuali mediamente superiori, un andamento simile a quello italiano. Nel caso svizzero addirittura le classi di età più direttamente legate al mondo produttivo sono rappresentate in misura doppia rispetto al dato italiano, toccando punte vicine o superiori al 40%. Analogamente alla curva italiana, quella svizzera vede una presenza consistente di immigrati tra le coorti più giovani e minima tra gli anziani.

### 1.3.4 Provenienze dei cittadini stranieri in Svizzera

Le provenienze dei cittadini stranieri residenti in Svizzera, distribuite in riferimento alle grandi aree di

<sup>14</sup>. Nel 1850, su 118.000 abitanti censiti nel Cantone Ticino, ben 11.924 risultavano lontani dalla residenza in quanto impegnati in lavori stagionali, in prevalenza per svolgere mestieri legati all'edilizia: fornaciai, scalpellini, muratori (Valsangiacomo e Marcacci 2017).

<sup>15</sup>. La Confederazione era diventata una delle destinazioni europee privilegiate dagli Italiani, soprattutto a seguito del trattato italo-svizzero del 1868 che concesse libertà di residenza in Svizzera.

Si veda: <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/18680003/index.html>.

<sup>16</sup>. Il bilancio migratorio diventa negativo per gli Italiani già a partire dal 1974, lo stesso fenomeno si registra per gli Spagnoli dal 1991 e per i Portoghesi dal 1996. Si veda: <https://hls-dhs-dss.ch/it/articles/007991/2006-12-07/>.

<sup>17</sup>. Si veda: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/lavoro-reddito/attivita-professionale-orariolavoro/occupati/svizzeri-stranieri/frontalieri.html>.

<sup>18</sup>. Si veda: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home.html>.

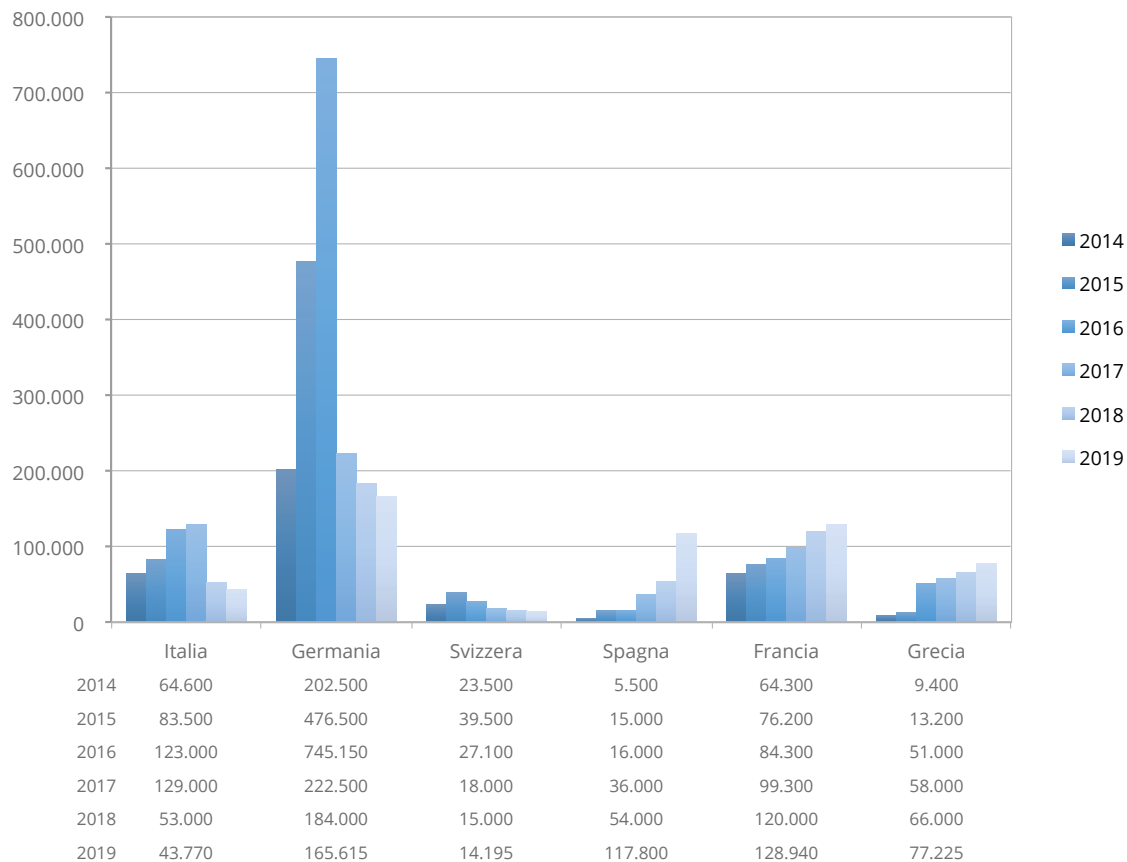


Figura 8 - Richieste asilo in alcuni paesi europei, anni 2014-2019 (fonte:Eurostat)

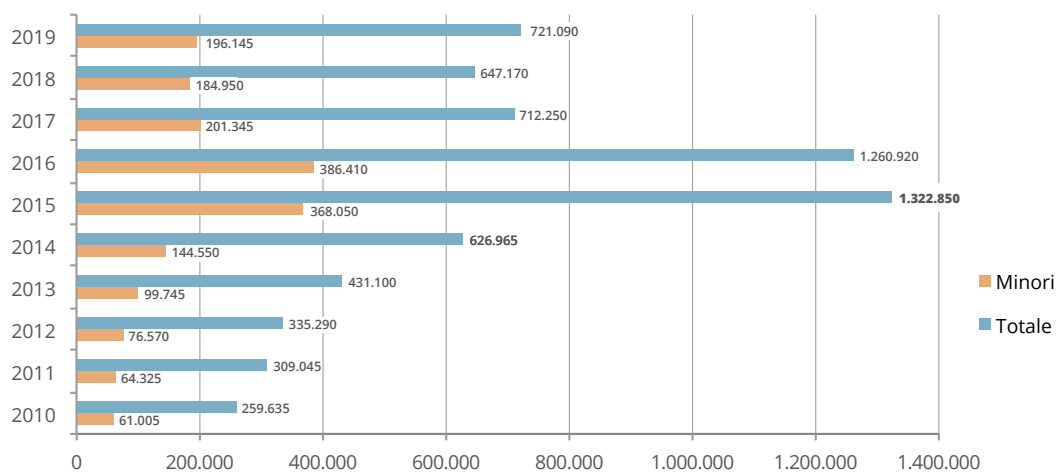


Figura 9 - Confronto richieste asilo EU28+ minori accompagnati / totale (fonte:Eurostat)

origine dei flussi, sono evidenziate nella figura 6. Le cittadinanze europee con quasi 1.800.000 persone sono prevalenti e rappresentate in larga misura da cittadini dei paesi confinanti: italiani, tedeschi e francesi. Questi contingenti di stranieri, giunti a seguito dello sviluppo industriale del Secondo dopoguerra, sono stati poi rinforzati da portoghesi, turchi e jugoslavi. Fanno invece parte delle diaspore originate dalle guerre seguite al disfacimento della Repubblica federativa jugoslava, i cittadini di Kosovo, Serbia e Bosnia, giunti in Svizzera come richiedenti protezione internazionale.

Per quanto riguarda le provenienze dalle altre aree, l'Asia si trova al secondo posto con circa 160.000 presenze: si tratta di persone che provengono da Afghanistan, Siria e Iraq, arrivate in Svizzera in tempi recenti, in fuga dalle guerre che hanno investito i loro paesi. Lo stesso si può dire per le provenienze africane, in prevalenza dall'Eritrea e dalla Somalia, che rappresentano più della metà degli oltre 100.000 residenti, mentre le origini dall'area maghrebina e da quella subsahariana sono rappresentate in misura minore.

In Ticino, su una presenza straniera di circa 96.000 persone, i residenti di origine europea sono sovra-rappresentati rispetto al dato confederale, raggiungendo una quota di quasi il 93%. In questo caso la presenza italiana è dominante con oltre il 60% seguita da un 7% di portoghesi e da circa 6.500 residenti giunti a seguito delle guerre in ex Jugoslavia. Sono più recenti, come nel resto della Svizzera, gli arrivi da Asia e Africa, per la maggior parte costituiti da rifugiati di origine siriana o eritrea.

## 1.4 I richiedenti asilo in Europa 28+

### 1.4.1 Analisi quantitativa delle richieste di asilo

La figura 7 illustra l'andamento delle richieste di protezione internazionale presentate tra il 2009 e il 2019 nei 28 paesi membri dell'Unione Europea, a cui si aggiungono Svizzera e Norvegia. L'andamento della curva rappresenta in modo evidente l'impennata di richieste causata dalle ondate migratorie che si sono succedute a partire dal 2011 e il calo seguito all'accordo dell'Unione Europea con il governo turco<sup>19</sup> e

al blocco delle partenze dalla Libia dal 2018. Questa tendenza non si è però confermata nel 2019, che ha visto un incremento di circa 90.000 richieste sull'anno precedente.

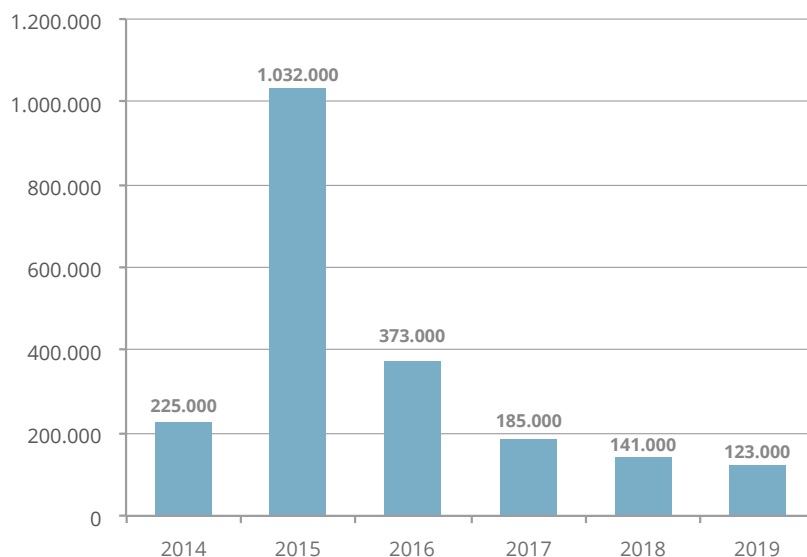
Nella figura 8 sono stati presi in considerazione invece i paesi più significativi in riferimento alle richieste d'asilo presentate a partire dal 2014, ovvero Germania, Francia, Spagna, Grecia, Italia e Svizzera, quest'ultima in quanto paese oggetto di confronto relativamente al progetto Minplus. Al primo posto si colloca la Germania, che ha ricevuto complessivamente circa 2.000.000 di domande, al secondo la Francia con 573.000 e poi l'Italia con quasi 500.000. Seguono gli altri paesi considerati, Grecia e Spagna e la Svizzera con oltre 137.000 domande.

Se si analizzano però i dati annuali riferiti ai singoli paesi, si può notare che non tutti hanno registrato negli ultimi anni un calo. Mentre Germania, Italia e Svizzera, pur con valori assoluti molto differenti, hanno una tendenza al calo, le richieste rivolte a Francia e Spagna che, negli anni della crisi migratoria rappresentavano mete minori, a partire dal 2018 hanno subito un'impennata, scavalcando l'Italia e avvicinandosi, nell'ultimo anno considerato, ai numeri della Germania. Lo stesso fenomeno ha interessato la Grecia che partendo da poco più di 9.000 richieste nel 2014 è arrivata a 77.000 nel 2019.

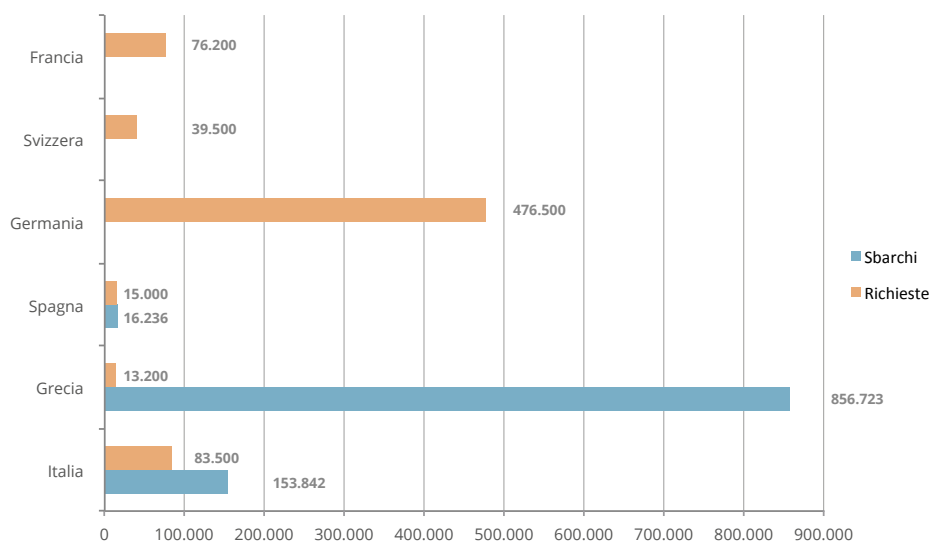
Se si osservano i dati Eurostat riferiti al 2019 (figura 8) si può infine notare che l'Italia (I), con 43.000 richieste, si posiziona alle spalle di tutti i paesi europei considerati, ad esclusione della Svizzera (CH). Il dato riferito all'aumento di richieste di asilo in Francia (F) e Spagna (E), che in tre anni ha avuto un incremento totale di circa 90.000 domande, potrebbe essere interpretato alla luce di una quasi analoga diminuzione di quelle presentate in Italia, paese che nello stesso periodo ha attuato politiche di forte contrasto alle migrazioni via mare provenienti dalla Libia. È comunque la Germania (D) il paese che ha sopportato e tuttora sopporta il carico maggiore nell'accoglienza dei rifugiati, se si pensa che non è mai scesa al di sotto del 30% delle richieste di asilo totali all'interno dell'Unione Europea, con una punta di oltre il 60% nel 2016.

Mentre, lo specifico fenomeno dei minori stranieri non accompagnati sarà trattato in un paragrafo a

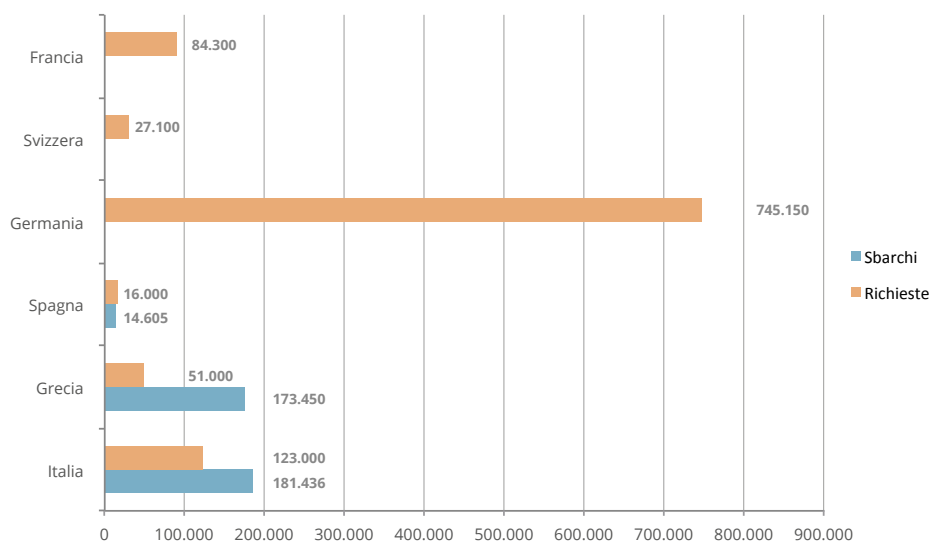
<sup>19</sup>. Si veda: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_15\\_5860](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860). Si veda anche: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/december2016-action-plan-migration-crisis-management\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/december2016-action-plan-migration-crisis-management_en.pdf).



**Figura 10** - Sbarchi e passaggi via terra UE 28+ (fonte UNHCR)



**Figura 11** - Confronto sbarchi richieste protezione in alcuni Paesi EU, anno 2015 (fonte Eurostat e UNHCR)



**Figura 12** - Confronto sbarchi richieste protezione in alcuni Paesi EU, anno 2016 (fonte Eurostat e UNHCR)

parte, il quadro generale delle richieste di asilo da parte di minori che sono giunti in Europa con le loro famiglie è illustrato dalla figura 9.

Fino al 2014, pur crescendo in valore assoluto con l'aumento delle richieste, la percentuale di minori tra i richiedenti asilo si mantiene stabile su una cifra che supera di poco il 20%, tale percentuale tende invece a salire a seguito dell'enorme afflusso di profughi causato dalla guerra in Siria raggiungendo valori vicini al 30% nel 2016. Questa tendenza continua negli anni ed è presente, con una percentuale simile anche nei dati riferiti al 2019. Se si considerano invece i dati disaggregati che riguardano i paesi europei che sono metà di flussi di richiedenti protezione con origine diversa, si nota che questa percentuale è differente. Nel caso dell'Italia, ad esempio che fino a due anni fa ha ricevuto flussi in maggior parte provenienti dalla Libia e quindi generati dai paesi dell'Africa Subsahariana, la percentuale di minori si attestava su cifre che non raggiungevano il 10% del totale. La situazione era diversa per quanto riguarda paesi come la Germania e la Svizzera, meta privilegiata delle correnti provenienti dal Medio Oriente: in questo caso le percentuali di minori tra i rifugiati erano vicine al 30%, fino al 2016, per salire successivamente a livelli molto più alti e toccare e superare il 40%, con una punta del 47% in Svizzera nel 2019. Comunque, anche le richieste presentate in Italia negli ultimi due anni, presentano una componente di minori molto più alta che nel passato, segno di un maggior coinvolgimento di gruppi familiari nelle richieste, dunque anche di un cambiamento delle provenienze determinato dal blocco dei passaggi dalla Libia.

#### 1.4.2 Sbarchi e richieste di protezione internazionale

In Italia, in riferimento all'informazione che i media rivolgono al grande pubblico, spesso non viene operata una distinzione chiara tra il fenomeno degli arrivi di profughi che hanno avuto luogo sulle coste meridionali del paese, nelle isole greche del Mar Egeo oppure via terra sulla direttrice balcanica e le richieste di protezione che ne sono conseguite, dato a cui spesso non si fa cenno nei resoconti giornalistici e televisivi.

I numeri che riguardano queste ultime, rivelano un aspetto importante in riferimento alla cosiddetta

“crisi europea dei migranti” iniziata nel 2013 e che ha avuto il suo apice negli anni 2015 e 2016. La sensazione che si è originata nell'opinione pubblica è stata dunque quella di una sostanziale identificazione tra le persone che sono sbarcate o hanno attraversato i confini dei vari paesi dell'Unione Europea, con quelle che poi sono entrate, come richiedenti protezione internazionale, nel sistema di accoglienza nazionale.

La figura 10 presenta l'andamento degli sbarchi e dei passaggi via terra tra il 2014 e il 2019. Dall'elaborazione si evidenzia una tendenza che ha il suo picco nel 2015, all'apice della crisi siriana, quando dalle coste turche si riversano sulle isole greche centinaia di migliaia di persone. Nel 2016 il totale degli sbarchi e dei passaggi si ridimensiona, infatti l'accordo tra Unione europea e Turchia che prevede ingenti finanziamenti a quest'ultima affinché trattenga sul proprio territorio i profughi siriani, determina una sostanziale frenata delle provenienze siriane, a cui si aggiunge dal 2018 il contrasto alle provenienze libiche da parte del governo italiano.

Sono qui presentate alcune elaborazioni che confrontano i dati Eurostat sui richiedenti protezione in Europa 28+ e quelli dell'UNHCR<sup>20</sup> sugli sbarchi e i passaggi via terra, riferiti agli anni 2015 e 2016. L'analisi dei dati indica che non si rileva una corrispondenza univoca tra il numero di profughi sbarcati in un determinato paese e quello delle relative domande di asilo. Emerge che l'afflusso di profughi sulle coste italiane, durante lo stesso anno tocca oltre 150.000 migranti, mentre il livello degli sbarchi su quelle spagnole appare limitato. Confrontando ora le richieste di protezione per l'anno 2015, riferite alle due direttrici emerge che in Italia vengono depositate 83.500 richieste, un numero pari a circa la metà degli sbarcati. Come si può vedere il più alto dato relativo alle domande di asilo si riscontra in Germania, sia nel 2015 che nel 2016. Nel primo anno considerato sono oltre 475.000 coloro che richiedono asilo, mentre il loro numero sale in quello successivo ad oltre 750.000.

#### 1.5 I richiedenti protezione internazionale in Italia

I migranti presenti alla data del 15 maggio 2020 nel sistema di accoglienza per richiedenti protezione

20. Si veda: <https://www.unhcr.it/risorse/statistiche>



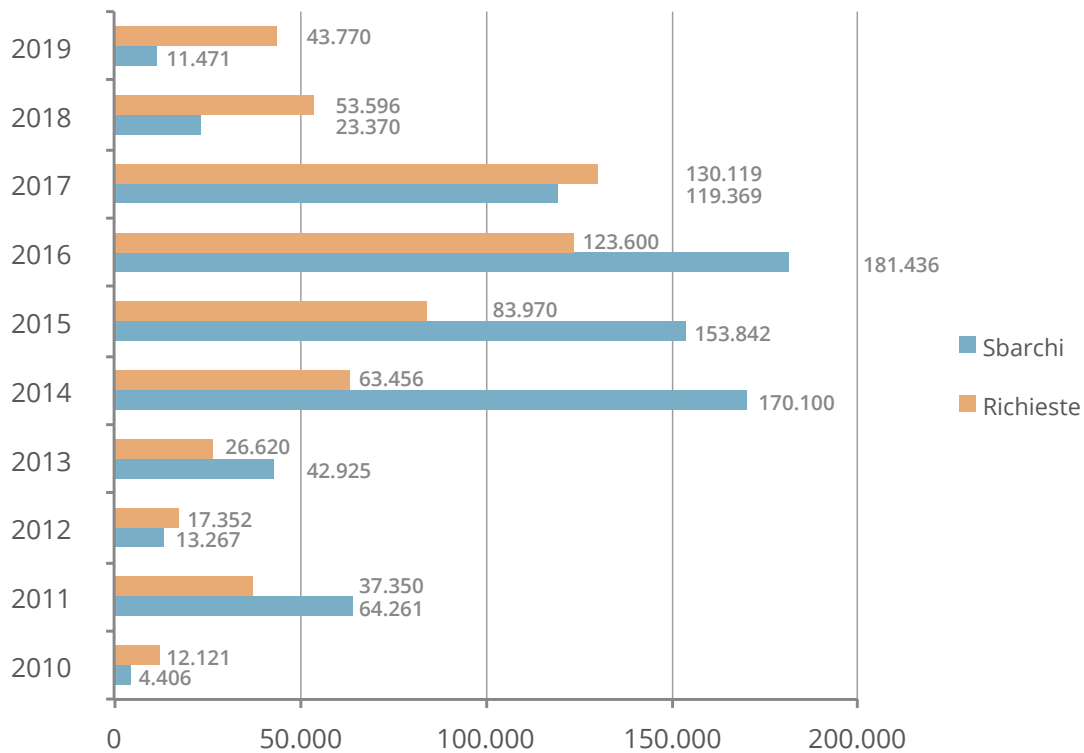


Figura 13 - Italia - Confronto sbarchi e richieste di protezione (fonte Ministero dell'Interno)

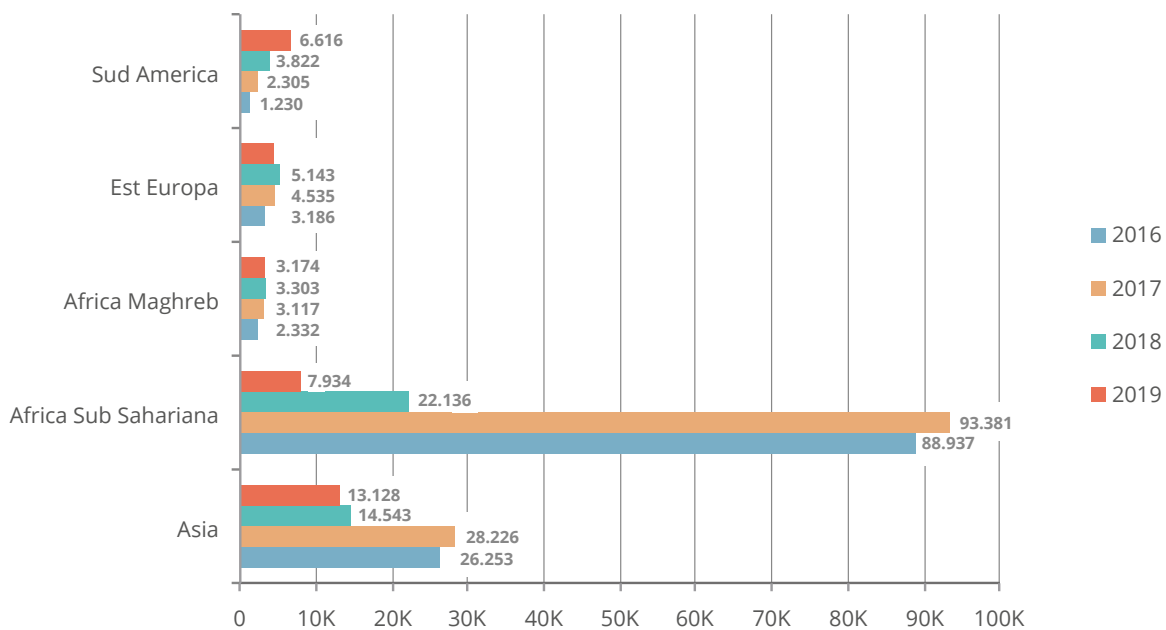


Figura 14 - Italia - Richieste protezione internazionale per area geografica (fonte Ministero dell'Interno)

internazionale in Italia sono 85.790<sup>21</sup>, di questi 63.477 sono ospitati presso i Centri di accoglienza straordinaria (CAS), in attesa della definizione della loro posizione di fronte alle Commissioni territoriali per il diritto all'asilo o dei successivi ricorsi presentati a seguito di diniego. I rimanenti 22.048, per i quali è stato definito uno status di rifugiato nelle sue varie declinazioni, sono accolti all'interno di un centro facente parte della rete nazionale del Servizio di protezione per titolari di protezione internazionale e minori non accompagnati (SIPROIMI), dove si svolgono percorsi di integrazione della durata di sei mesi prorogabili ad un anno.

I migranti sono distribuiti sui territori regionali secondo un parametro stabilito dal Ministero dell'Interno: la regione con il maggior numero di migranti accolti, pari a 9.280 ovvero il 14% del totale è la Lombardia, il Piemonte è al terzo posto con 6.283. La figura 13 illustra l'andamento delle domande di protezione presentate in Italia tra il 2010 e il 2019 e le accosta ai dati riferiti agli sbarchi sulle nostre coste. Attraverso questo confronto, come anticipato nel paragrafo riferito al fenomeno dei richiedenti asilo in Europa, si vuole mettere in evidenza la mancanza di correlazione tra i migranti sbarcati e coloro che nello stesso periodo hanno richiesto asilo e dunque sono entrati nel sistema di accoglienza del nostro paese.

Come si può vedere nei primi tre anni del decennio considerato ad esclusione del 2011, anno di forte pressione attraverso il Mediterraneo originata dalla Rivoluzione dei Garofani in Tunisia, le richieste di asilo superavano gli arrivi via mare. L'inversione del fenomeno si è invece rivelata in tutta la sua ampiezza nei tre anni della crisi migratoria, quando il numero dei richiedenti oscillava da un terzo a metà di coloro che approdavano sulle coste italiane o venivano recuperati nel Mediterraneo centrale da Guardia costiera e ONG.

Il messaggio passato da parte della politica e dei media italiani in quegli anni, in cui si descriveva un paese lasciato solo a fronteggiare il fenomeno, non

poteva che apparire fuorviante ad un'attenta osservazione, infatti, il confronto tra i numeri delle richieste di asilo in Italia e nei paesi dell'Europa centrale che negli stessi anni, pur fronteggiando l'enorme ondata di profughi dalla Siria, accolgono anche migranti sbarcati in Italia, mette in evidenza questo dato.

Un ulteriore cambiamento nel rapporto tra sbarchi e richieste di asilo si è avuto nel nostro paese a partire dal 2017, anno in cui, per la prima volta, il numero dei richiedenti ha superato quello degli sbarcati. Questo dato è andato consolidandosi in maniera netta negli ultimi due anni, quando a fronte di politiche che avevano limitato i passaggi via mare<sup>22</sup>, le richieste di asilo si sono rivelate nettamente superiori al numero dei migranti in arrivo dalla rotta mediterranea. Nel 2018 a fronte di 23.370 persone sbarcate, sono state registrate ben 53.596 richieste di protezione, ciò a dimostrazione del cambiamento degli itinerari di coloro che avrebbero voluto entrare in Italia. L'anno successivo la tendenza si è andata consolidando, se si pensa che gli sbarcati furono 11.471 contro 43.770 richieste: su 4 richiedenti asilo, solo 1 era arrivato attraversando il Mediterraneo<sup>23</sup>.

Per cercare di interpretare l'evoluzione del fenomeno è dunque necessario analizzare le provenienze dei migranti, sia di quelli in arrivo via mare, sia di coloro che hanno presentato domanda di asilo ai confini terrestri o direttamente sul territorio nazionale.

### 1.5.1 Le provenienze

Nella figura 14 sono state raggruppate, per grandi aree geografiche, le provenienze dei richiedenti protezione internazionale. Se si osserva l'andamento delle richieste negli anni considerati, il dato più evidente è riferito alla caduta di quelle provenienti dall'Africa Sub Sahariana, che passano da quasi 100.000 nel 2016 a circa 8.000 nel 2019. Sono sostanzialmente stabili, su numeri relativamente bassi, le richieste che provengono da cittadini dei paesi del Nord Africa e dell'Europa Orientale, mentre salgono quelle riferite a persone di origine sudamericana. L'incremento da quest'ultima area è tutto a carico di cittadini Salvado-

**21.** Si veda: <http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasil>

**22.** In Italia, con l'avvento del governo Gentiloni e a partire dalla fine del 2017 si tende a frenare l'afflusso dei migranti che giungono in Libia attraverso il deserto del Sahara, con accordi che prevedono il blocco del passaggio dei profughi dall'Africa occidentale verso i punti di partenza verso le coste europee. A partire dall'anno successivo si assiste in Italia ad una progressiva diminuzione degli sbarchi, che si consolida nel 2018, quando, a fronte di un'ulteriore riduzione determinata dai così detti Decreti Sicurezza del governo Conte I.

**23.** Si veda: <http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasil>

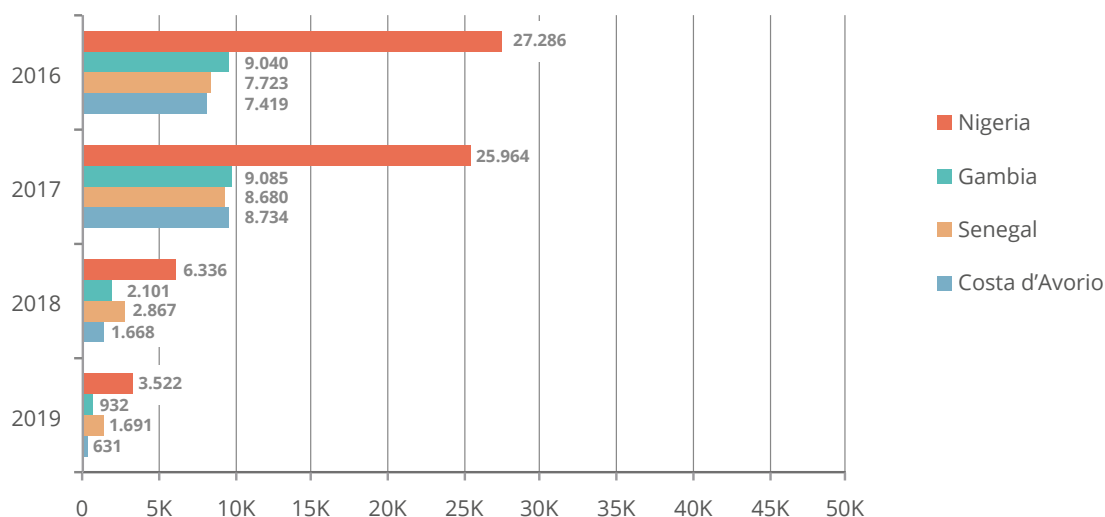


Figura 15 - Italia - Richieste protezione internazionale da alcuni paesi africani (fonte Ministero dell'Interno)

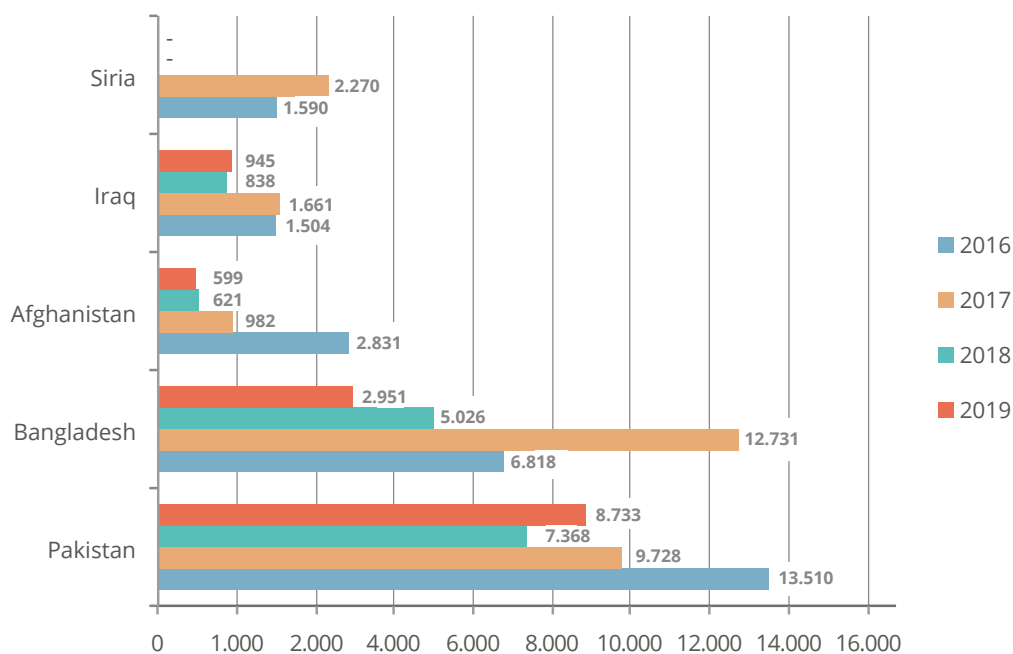


Figura 16 - Italia - Richieste protezione internazionale da alcuni paesi asiatici (fonte Ministero dell'Interno)

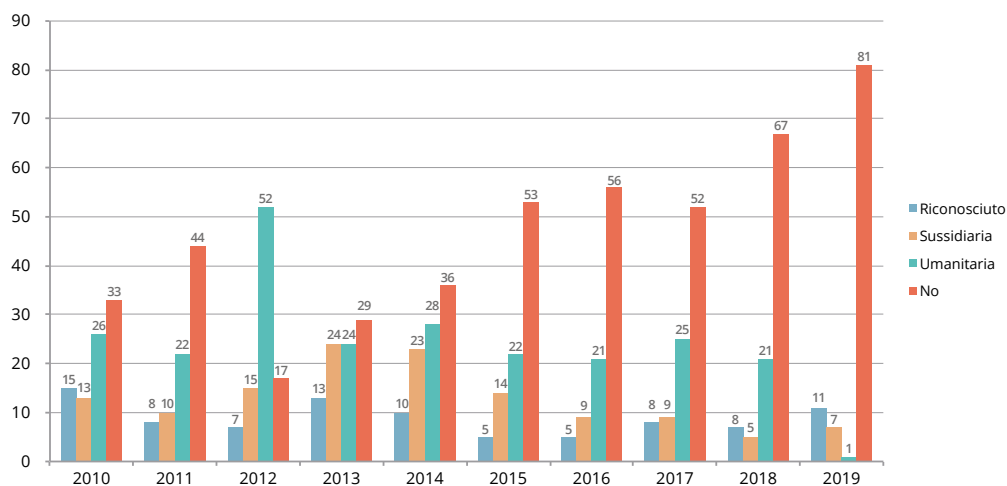


Figura 17 - Commissione nazionale per il diritto all'asilo - percentuale di esito su decisioni adottate (fonte Ministero dell'Interno)

regni, in fuga da un paese in preda alla crisi economica e alla violenza delle bande di narcos, e Peruviani le cui richieste rappresentano, per la maggior parte, l'ultimo tentativo di ottenere un permesso di soggiorno a seguito della chiusura delle quote per lavoro. Circa 1.500 richieste sono arrivate, inoltre, anche da cittadini venezuelani, a causa del momento di instabilità politica, ma soprattutto economica, vissuto dal paese sudamericano nel 2019. Molto più contenuta è invece la riduzione delle provenienze asiatiche che dopo il dimezzamento subito tra il 2017 e il 2018, si sono mantenute stabili nel 2019 con 13.228 richieste, circa il 30% del totale.

Ma per comprendere l'evoluzione delle richieste di asilo in Italia è necessario focalizzare l'attenzione sulle provenienze dai paesi dall'Africa occidentale, che negli anni della crisi migratoria avevano rappresentato la principale origine dei migranti. Dal dato generale si nota un'evidente contrazione, la cui causa, come già detto, va ricercata nell'applicazione di politiche di chiusura e di contrasto da parte dei governi che si sono succeduti. Il calo più rilevante ha riguardato la Nigeria che a fronte di quasi 26.000 richieste nel 2017, ne ha totalizzate solo 3.500 nel 2019. Lo stesso si può dire dei cittadini degli altri paesi subsahariani che tradizionalmente vedevano nella richiesta di asilo in Italia la possibilità di lasciarsi alle spalle situazioni di degrado politico ed economico. Gambia, Senegal e Costa d'Avorio sono passati da circa 9.000 richieste ciascuno all'anno a qualche centinaio nel 2019. Si deve inoltre rilevare la quasi estinzione di migranti provenienti dagli altri paesi dell'area.

Per completare il quadro, occorre anche confrontare le richieste di protezione presentate e le rotte seguite dai migranti per arrivare in Italia. Il Cruscotto statistico giornaliero, pubblicato sul sito del Ministero dell'Interno<sup>24</sup> elenca le prime dieci nazionalità dichiarate dagli 11.471 migranti sbarcati nel 2019: al primo posto, con 2.654 richieste ci sono i Tunisini, seguiti da Pakistani e da cittadini della Costa d'Avorio, mentre tra le altre provenienze elencate, non ne compaiono altre dall'Africa Occidentale, probabilmente conteggiate tra i "vari". Tuttavia, i cittadini dei paesi di questa area, pur in misura minore rispetto al passato,

hanno chiesto asilo in Italia. In particolare, il divario tra richieste e sbarchi è evidente in riferimento ai cittadini della Nigeria, che a fronte di sbarchi neppure contabilizzati dal Ministero, hanno presentato 3.522 richieste di asilo. Ancora, su un totale di circa 8.000 richieste di asilo dall'Africa subsahariana, il numero degli sbarcati non raggiunge le 2.000 persone, a dimostrazione evidente che coloro che sono giunti in Italia lo hanno fatto attraverso altri percorsi.

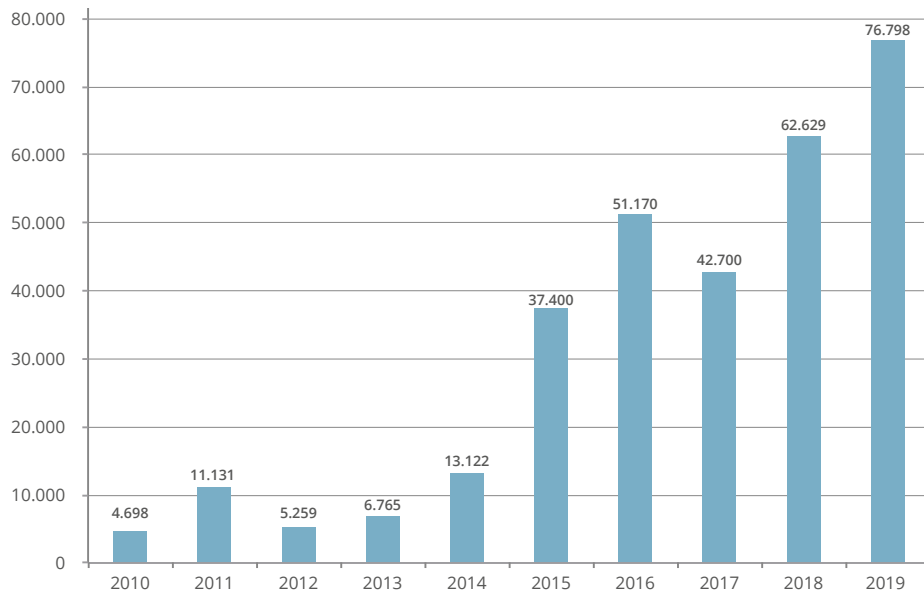
Osservando questi dati si può affermare che le politiche restrittive adottate dai governi che si sono succeduti, hanno avuto un indubbio esito di contrasto nei confronti dei flussi provenienti dalla rotta mediterranea, ma è altrettanto vero che anche dall'Africa occidentale, il fenomeno migratorio sta prendendo vie diverse e alternative.

Come si può vedere dalla figura 16, gli stessi provvedimenti hanno avuto un esito decisamente meno efficace nei confronti delle altre rotte migratorie, in particolare quelle provenienti dall'Asia. Ciò appare con evidenza in riferimento alle provenienze dal Pakistan e dal Bangladesh che, pur avendo subito una contrazione negli ultimi due anni, non hanno visto il crollo di quelle africane. Anche in questo caso il progetto migratorio che sta alla base delle richieste di asilo presentate dalle persone provenienti dai due paesi asiatici, si rivela di carattere prettamente economico<sup>25</sup>. La chiusura delle rotte legali, a partire dal 2010, ha favorito gli ingressi irregolari. Secondo i dati del Ministero dell'Interno, oltre il 90% dei cittadini dei due paesi ottengono il diniego alla richiesta di asilo, tuttavia il supporto che le rispettive comunità possono fornire ai nuovi arrivati, una volta caduti nell'irregolarità, rendono ancora attrattivo l'ingresso in Italia. Considerando da ultimo i migranti asiatici provenienti dalle aree di crisi dell'Afghanistan e del Medio Oriente, si nota che, a differenza di altre destinazioni europee, l'Italia continua a dimostrarsi poco attrattiva per i cittadini di questi paesi (le provenienze dalla Siria nel 2018 e 2019 sono state addirittura conteggiate tra i "vari") che giungono in Italia solo attraverso progetti di reinsediamento come quello promosso dalla Comunità di Sant'Egidio<sup>26</sup>.

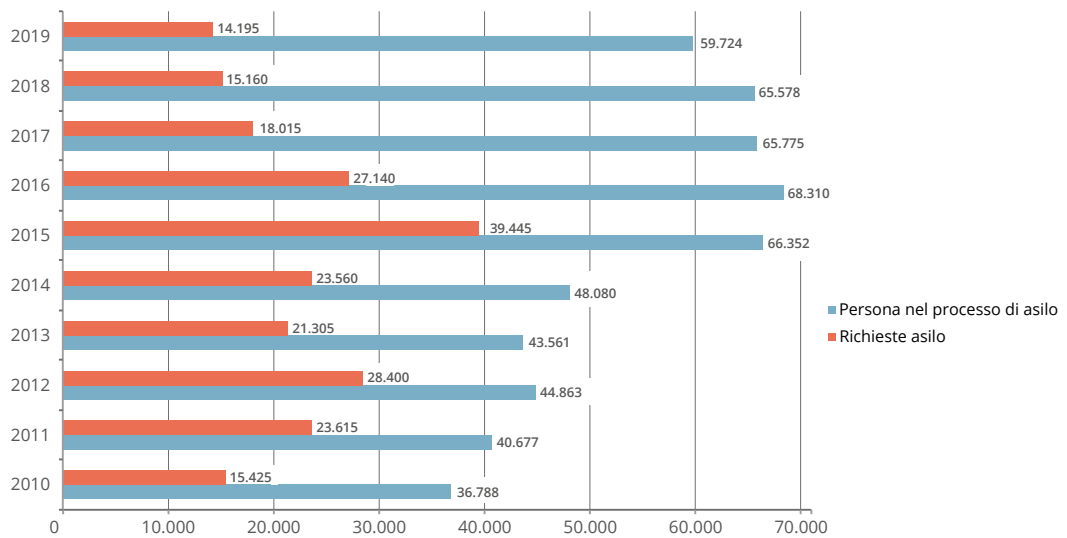
<sup>24</sup>. Si veda: <http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica>

<sup>25</sup>. L'Italia ha rappresentato nel passato una delle mete privilegiate dell'emigrazione dai due paesi: alla fine del 2019 erano residenti in Italia 140.000 cittadini del Bangladesh e 122.000 del Pakistan, che formavano comunità coese, operanti in prevalenza nel settore commerciale e della ristorazione (Cfr. [demo.istat.it](http://demo.istat.it)).

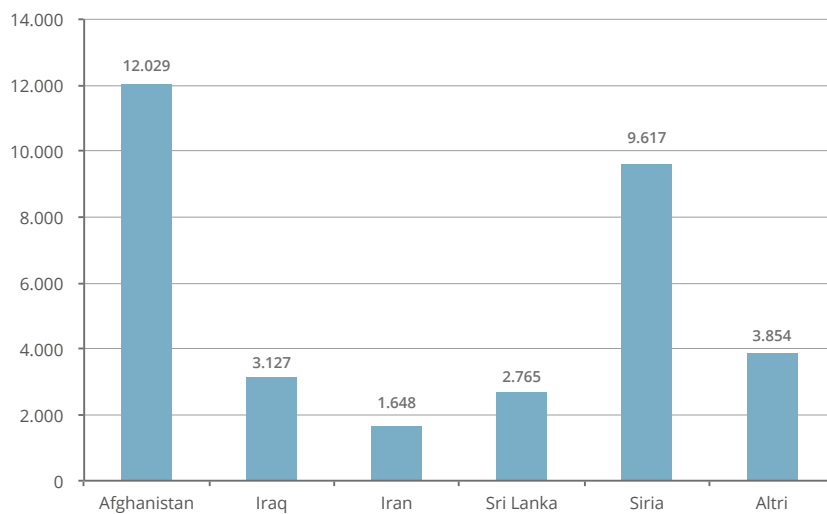
<sup>26</sup>. Si veda paragrafo 7.4 di questo rapporto.



**Figura 18** - Commissione nazionale per il diritto all'asilo - numero dinieghi (fonte Ministero dell'Interno)



**Figura 19** - Confronto tra persone nel processo di asilo e richieste di asilo in Svizzera (fonte: Segreteria di Stato per le migrazioni SEM/Eurostat)



**Figura 20** - Effettivo delle persone nel processo di asilo per paese di provenienza al 31.12.2019 (fonte: Segreteria di Stato per le migrazioni SEM)

Per arrivare alle provenienze dal Nord Africa, quelle più significative sono dalla Tunisia, in riferimento ai cittadini di questo paese, la grande differenza tra il numero di sbarchi (2.654) e le richieste di asilo (741) da parte di cittadini tunisini è probabilmente dovuta agli effetti di una serie di intese sulla riammissione dei migranti, sottoscritte tra i due paesi a partire dal 1998 e rinnovate nel 2017, che prevedono il rimpatrio immediato di coloro che non abbiano giustificati motivi per richiedere l'asilo<sup>27</sup>.

### 1.5.2 Esiti delle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato

Nella figura 17 è riportato l'andamento in percentuale degli esiti delle Commissioni territoriali e delle loro sedi distaccate negli ultimi dieci anni<sup>28</sup>. Da un'osservazione dei dati si dimostra in modo evidente, in particolare a partire dal 2012, la progressione dei dinieghi sul totale delle domande che da una percentuale del 17%, crescono progressivamente fino a toccare l'81% nel 2019. È un aumento che sembra andare di pari passo con quello del dibattito che, a livello della politica, dei media e dell'opinione pubblica, ha investito il tema degli sbarchi sulle coste italiane e dell'accoglienza di migranti.

Negli anni considerati sono stati presi, da parte dei governi che si sono succeduti, provvedimenti sempre più restrittivi, in particolare, nell'aprile del 2017 il Decreto Minniti-Orlando decretava l'abolizione del secondo grado di giudizio per i richiedenti asilo che avevano fatto ricorso contro un diniego e, in tempi più recenti, il Decreto sicurezza voluto dal ministro Salvini del novembre 2018 ha portato alla cancellazione dei permessi di soggiorno umanitari<sup>29</sup>. La revoca della

protezione umanitaria e la sostituzione con permessi detti di Protezione speciale ha determinato il crollo di questo particolare status che in un anno è passato da 20.014 a 616 concessioni. Anche gli status riferiti alla protezione sussidiaria<sup>30</sup>, concessi in numero considerevole fino al 2014, sono andati progressivamente calando, assommando nel 2018 il 5% del totale. Il riconoscimento dello status di rifugiato ha toccato il punto più basso negli anni 2015 e 2016, in corrispondenza dell'allarme creato nell'opinione pubblica dalla crisi migratoria, per risalire nel 2019 all'11%, una delle percentuali più alte del decennio considerato.

## 1.6 I richiedenti protezione internazionale in Svizzera e Cantone Ticino

### 1.6.1 Introduzione

L'evoluzione, nell'ultimo decennio, della presenza di persone inserite in Svizzera nel processo di asilo, ovvero richiedenti asilo e ammessi provvisori<sup>31</sup>, è rappresentata nella figura 19, in cui, per ciascun anno, viene confrontato il loro numero con quello delle nuove richieste di asilo.

La Confederazione, che già a partire dai primi anni Duemila ha rappresentato il punto di arrivo di profughi dalle zone di guerra dell'Afghanistan e del Corno d'Africa, ha risentito in maniera evidente degli effetti delle ondate migratorie provenienti dalle aree di crisi venute a crearsi all'inizio del decennio nel Mediterraneo e nel Vicino Oriente, in particolare quella siriana. Il dato riferito alle persone nel processo di asilo ha toccato il suo massimo storico nel 2016 con 68.310 presenti, a seguito della punta di richieste di protezione internazionale depositate che sono arrivate alla cifra di 39.445 nel 2015.

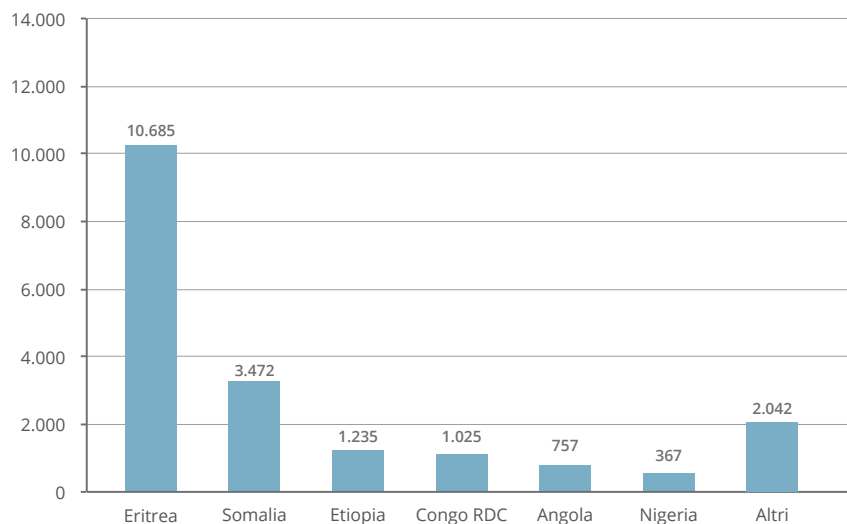
**27.** Si veda: [https://www.agi.it/estero/roma\\_tunisi\\_rimpatri\\_migranti-5805309/news/2019-07-10/](https://www.agi.it/estero/roma_tunisi_rimpatri_migranti-5805309/news/2019-07-10/).

**28.** Sul territorio nazionale operano attualmente 41 Commissioni che si occupano di esaminare le richieste di protezione internazionale presentate dai migranti. Sono nominate dal Ministero dell'Interno e presiedute da un funzionario della carriera prefettizia, in genere un viceprefetto, sono composte da un funzionario della Polizia di Stato, un rappresentante di un Ente territoriale e da un membro nominato dall'UNHCR, operano attenendosi ad un Codice di Condotta approvato dallo stesso ministero nel novembre 2016.

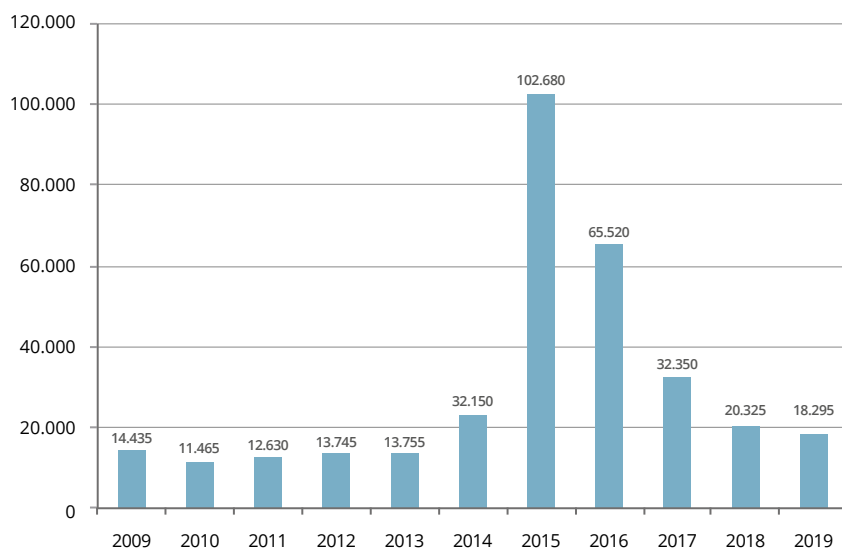
**29.** La protezione umanitaria, abolita dal primo decreto sicurezza, era una forma di protezione che veniva rilasciata dalle Commissioni a seguito di "seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello stato italiano" come previsto dall'articolo 10 della Costituzione repubblicana che riconosce protezione ai cittadini stranieri ai quali "sia impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana" (Zorzella 2018).

**30.** L'istituto della protezione sussidiaria prevede la protezione accordata a persone che a seguito di un eventuale rientro nel proprio paese possano subire gravi danni (condanna a morte, tortura, minaccia alla vita in caso di guerra interna o internazionale). Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, Decreto legislativo n. 251/2007, Art. 2, lett. g).

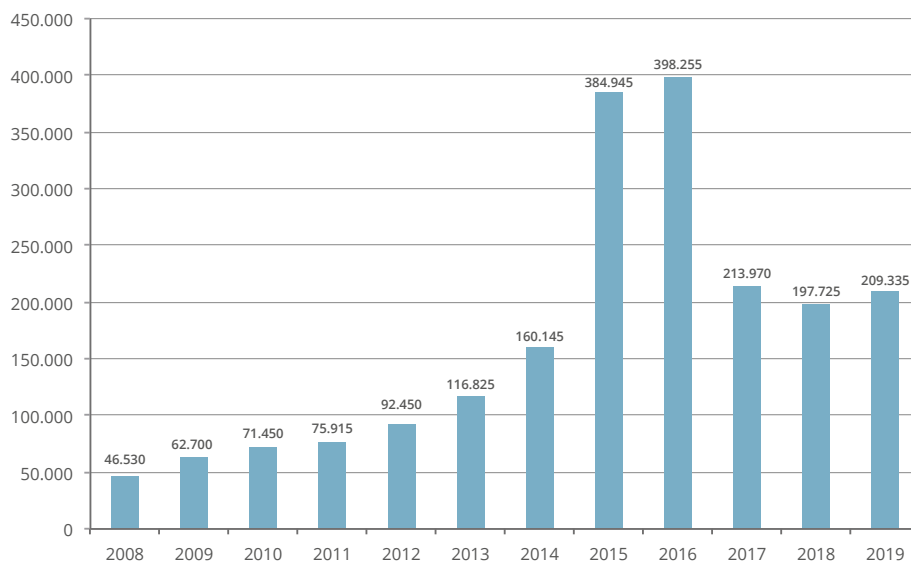
**31.** L'ammissione provvisoria viene concessa a persone il cui allontanamento dalla Svizzera, disposto nei loro confronti, si è rivelato inammissibile (violazione del diritto internazionale pubblico), non ragionevolmente esigibile (pericolo concreto per lo straniero) o impossibile (motivi tecnici). Si veda: [https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/themen/aufenthalt/nicht\\_eu\\_efta/ausweis\\_f\\_vorlaeufig.html](https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/themen/aufenthalt/nicht_eu_efta/ausweis_f_vorlaeufig.html).



**Figura 21** - Africa Effettivo delle persone nel processo di asilo per paese di provenienza al 31.12.2019 (fonte: Segreteria di Stato per le migrazioni SEM/Eurostat)



**Figura 22** - Richieste protezione MSNA Unione Europea 28+ (fonte: Eurostat)



**Figura 23** - MSNA in accoglienza UE28+ (fonte: Eurostat)

Negli anni successivi il numero delle persone accolte è rimasto sostanzialmente stabile: la curva delle presenze è andata rallentando a seguito della riduzione delle domande di asilo, ma ha risentito contemporaneamente dello stock di ammessi provvisori che è rimasto sostanzialmente stabile nel periodo, ancora nel 2019 questa categoria era rappresentata da 48.779 persone su un totale di 59.724 nel processo<sup>32</sup>. Quasi allo stesso modo si comportava la curva riferita al cantone Ticino, in quanto le persone accolte sono distribuite nei vari Cantoni della Confederazione in base ad un criterio proporzionale alla popolazione residente sul totale di quella svizzera.

### 1.6.2 Le provenienze

I dati, pubblicati mensilmente dalla Segreteria di Stato per le Migrazioni<sup>33</sup>, riferiti alla provenienza delle persone nel processo di asilo permettono di creare un quadro preciso sull'origine dei flussi di migranti verso la Confederazione.

Una prima distinzione, basata sulle grandi ripartizioni continentali, permette di rilevare che la stragrande maggioranza dei profughi che raggiungono la Svizzera, l'88% del totale, hanno origini prevalentemente asiatiche e africane, rispettivamente 32.950 e 19.500. La presenza europea, che fino ai primi anni Duemila era rilevante, principalmente a causa delle guerre balcaniche, è andata progressivamente diminuendo e oggi rappresenta con circa 5.000 casi, poco meno del 10%. Attualmente i rifugiati europei sono composti per circa la metà da persone provenienti dalla Turchia, in netta prevalenza di nazionalità curda, poi ancora da Serbi, Kossovani e Bosniaci.

Un'analisi più approfondita sull'origine dei rifugiati asiatici e africani conferma ulteriormente la vocazione della Svizzera come terra di elezione per l'asilo di persone in fuga da guerre e persecuzioni politiche. In primo luogo, le provenienze asiatiche sono concentrate dai due principali teatri di guerra attivi nel

continente, Afghanistan e Siria, ma anche in misura minore da paesi dove i conflitti, come nel caso dell'Iraq, sono diventati endemici.

Per quanto riguarda l'Africa, come è possibile osservare nel grafico che segue in figura 21, i paesi di origine dei richiedenti asilo e ammessi provvisori sono collocati per la maggior parte nel Corno d'Africa e le provenienze più consistenti sono indubbiamente quelle dall'Eritrea. La presenza di somali in Svizzera, invece, è attestata a partire dagli anni Novanta, attualmente con 3.972 persone accolte rappresentano la seconda provenienza dall'Africa. Si ricorda che in Eritrea è presente un regime autoritario e la Somalia è da lungo tempo terreno di scontri in mancanza di controllo sul territorio da parte dello Stato centrale<sup>34</sup>.

Per quanto riguarda il flusso di richieste di asilo, durante il 2019 la situazione è rimasta pressoché simile a quella dell'anno precedente. Secondo il rapporto presentato dalla SEM<sup>35</sup>, con la chiusura della rotta del Mediterraneo centrale è nettamente diminuito l'arrivo di profughi dall'Italia, mentre l'aumento di sbarchi nel Mar Egeo non ha influito sulle richieste in Svizzera, in quanto i nuovi profughi hanno preferito dirigersi verso la Germania o in Francia.

## 1.7 Minori stranieri non accompagnati

### 1.7.1 Il fenomeno in EU 28+

Come si può osservare dalla figura 22, il fenomeno dell'ingresso di minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Europa, già presente negli anni precedenti alla crisi migratoria, si è intensificato in corrispondenza dell'incremento generale di richieste di protezione durante gli anni dal 2014 al 2017, accompagnando il grande afflusso di migranti sulle coste della Grecia e dell'Italia. I minori non accompagnati giunti in Europa nel 2015, anno di massima affluenza, sono stati oltre

<sup>32</sup>. Per una descrizione dettagliata del sistema di asilo in Svizzera si rimanda al Capitolo 2.

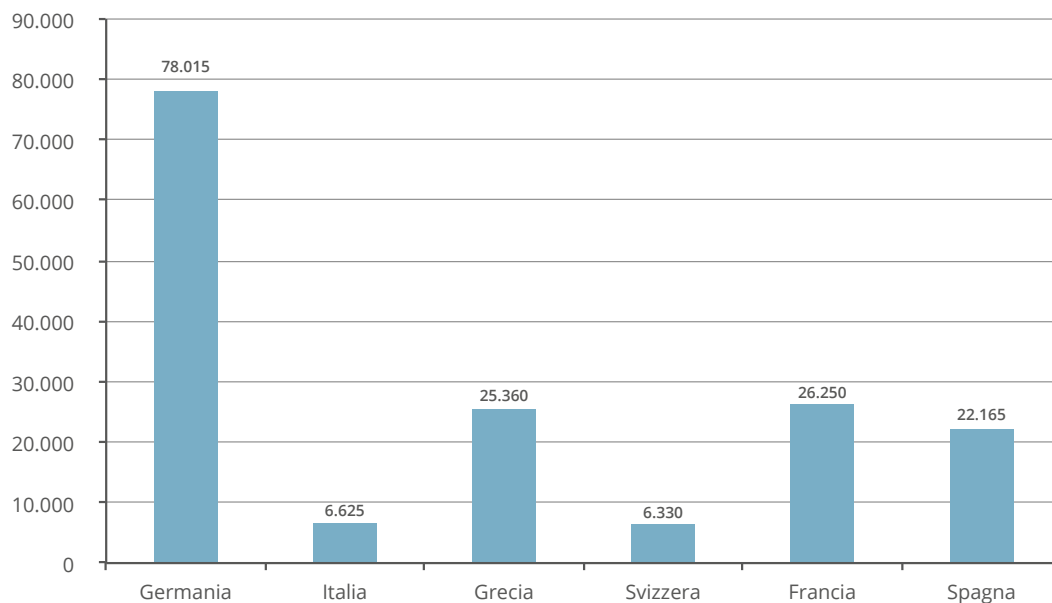
<sup>33</sup>. Si veda: <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/asylstatistik/archiv/2020.html>

<sup>34</sup>. L'Eritrea con poco più di sei milioni di abitanti, vive dal 1993, anno dell'indipendenza dall'Etiopia, sotto il regime dittatoriale del presidente Isaias Afewerki che controlla tutti gli aspetti della vita dei cittadini. Il paese è poverissimo e al suo interno non sono ammesse voci dissonanti. Particolarmente odiata è la legge che ha istituito il servizio militare a vita e che spinge ogni anno migliaia di giovani ad attraversare clandestinamente i deserti del Nord Africa per raggiungere i paesi europei. La Somalia, da decenni terreno di scontro tra opposte fazioni, soffre della mancanza di uno stato centrale e vive una situazione di disordine sociale, politico e di violenza estrema. Questo stato di cose è all'origine dell'emigrazione dei somali, anche in questo caso si tratta di giovani, tra cui molti minori, che lasciano un paese privo di prospettive.

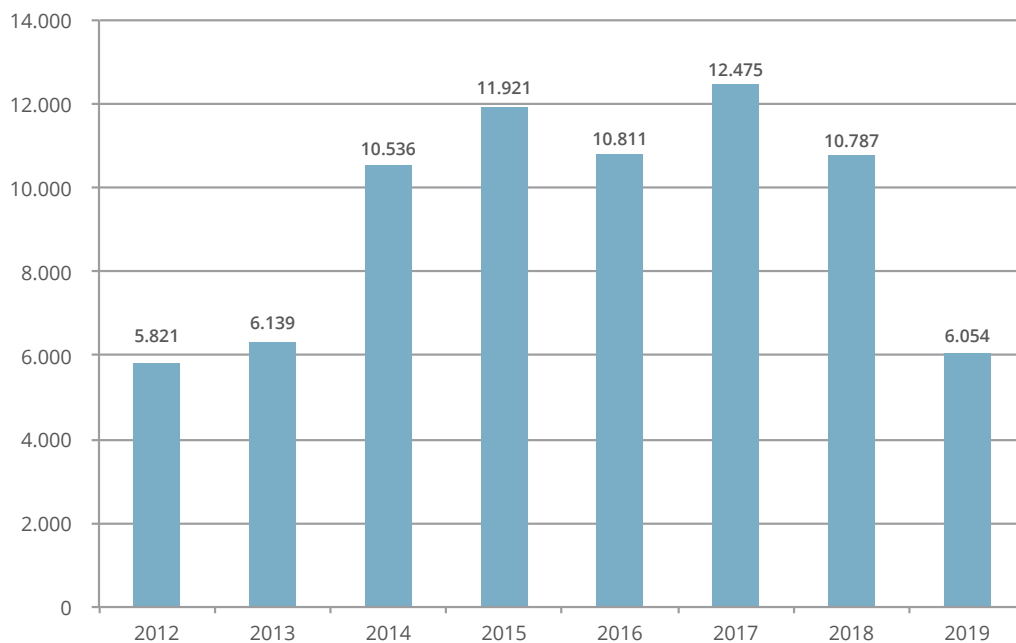
Si vedano: <https://www.amnesty.org/en/countries/africa/eritrea/> e <https://www.amnesty.org/en/countries/africa/somalia/>

<sup>35</sup>. Si veda: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/asylstatistik/2019/stat-jahr-2019-kommentar-f.pdf>





**Figura 24** - MSNA in accoglienza - alcuni Paesi EU 28+ anno 2019 (fonte: Eurostat)



**Figura 25** - Italia - MSNA presenti al 31.12 di ogni anno (fonte: Integrazione Migranti - Ministero del Lavoro)

102.000, ma dopo questa data, in linea con le richieste degli adulti, il loro numero si è ridimensionato, per arrivare a toccare il punto più basso degli ultimi sei anni nel 2019.

I dati riferiti a quest'ultimo anno rilasciati da Eurostat a maggio 2020, riportano un risultato di 18.295 richieste, numero di poco inferiore a quello dell'anno precedente. La diminuzione più importante è sicuramente quella che riguarda l'Italia, di cui si parlerà più avanti, che in un anno passa da 3855 a 660 richieste. Per quanto riguarda la presenza di MSNA in accoglienza nei vari paesi EU 28+ (figura 23), dopo aver toccato la cifra di quasi 400.000 nel 2016, ha seguito una tendenza in diminuzione a seguito dal calo generale di richieste di asilo di minori soli, e si è dimezzata nel 2018, per risalire leggermente nel 2019.

Le direttrici che i MSNA tendono a percorrere sono quelle che si dirigono verso il Nord Europa e, come per gli adulti, il paese che si è dimostrato più attrattivo insieme a quelli scandinavi, è la Germania.

La figura 24 riporta i dati riferiti ai minori stranieri non accompagnati presenti nel 2019 in alcuni paesi dell'UE e mette in evidenza il contributo dato da ciascuno alla loro accoglienza. Secondo i dati forniti da Eurostat, sono circa 78.000 i MSNA accolti in Germania, oltre 25.000 hanno trovato rifugio rispettivamente in Francia e Grecia, mentre 22.000 sono presenti in Spagna. In riferimento al dato italiano, è utile il confronto, infatti il numero di MSNA accolti in Italia nell'ultimo anno arriva a 6.625, dato decisamente più basso di quello degli altri paesi europei di pari grandezza e di poco superiore a quello della Svizzera.

### 1.7.2 La situazione in Italia

Il dato riferito ai MSNA in accoglienza in Italia risente in modo evidente della diminuzione generale degli arrivi di questi ultimi due anni. Al 30 aprile del 2020 erano presenti in Italia 6034 MSNA, di questi il 95,3% era di sesso maschile e l'87,8% aveva un'età compresa tra i 16 e i 17 anni<sup>36</sup>. Nel 2019 le Autorità competenti hanno segnalato alla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali il rintraccio sul territorio italiano di 6.251 MSNA. A fronte di tale numero di nuovi MSNA censiti, si segnala il raggiungimento della maggiore età nel corso del 2019 di 8.019 MSNA. Per quanto concerne invece l'origine dei minori soli presenti ben il 35% proveniva dall'Albania e dal Kosovo. Questa provenienza, insieme a quella dall'Egitto, con 568 minori in accoglienza nel 2019, è sempre stata presente, anche se non nella misura che ha assunto negli ultimi tre anni.

Nel periodo dell'emergenza sbarchi i primi posti tra i minori in arrivo sulle coste siciliane erano comunque tenuti da ragazzi provenienti dall'Africa occidentale, ma a seguito delle misure messe in atto dal governo italiano e parallelamente a quella riferita agli adulti, la loro presenza è andata diminuendo. Come per i maggiorenni sono aumentate, invece, le accoglienze riferite al Pakistan e al Bangladesh arrivando a coprire il 17% del totale<sup>37</sup>.

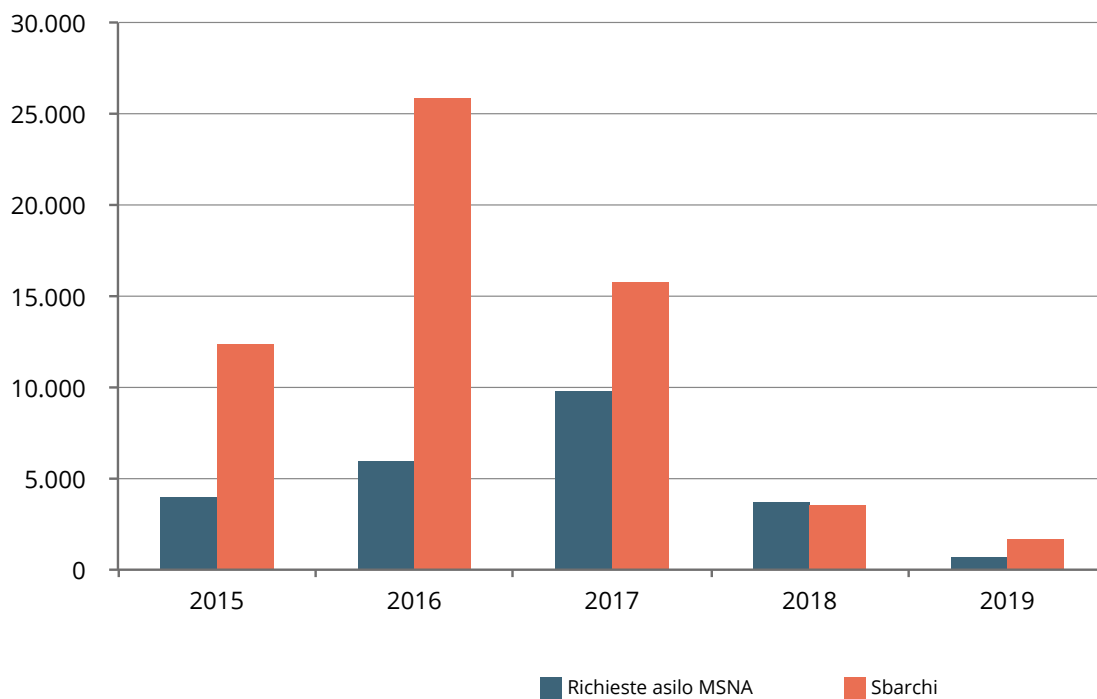
Nel paragrafo dedicato alle richieste di asilo presentate dagli adulti era stato evidenziato il ruolo dell'Italia come punto di arrivo di alcune correnti migratorie, ma anche come paese di transito di migranti in viaggio verso il Nord Europa. Questa considerazione è ancora più vera, se riferita ai minori stranieri non accompagnati giunti nel nostro paese attraverso le varie direttrici. Quanto affermato trova conferma nei dati illustrati nella figura 26, dove si può vedere come questo fenomeno sia risultato evidente tra il 2015 e il 2017.

In ciascuno dei tre anni considerati il numero di minori sbarcati sulle coste dell'Italia meridionale è stato nettamente superiore a quello di coloro che hanno richiesto l'asilo, infatti poco meno di due terzi del totale non ha scelto questa opzione e ha preso la via dei paesi del Nord Europa, ritenuti più attrattivi o dove erano già presenti riferimenti adulti<sup>38</sup>. La forbice tra richiedenti e sbarcati è probabilmente più ampia, in quanto bisogna precisare che molti tra i minori richiedenti asilo sono arrivati in Italia seguendo itinerari diversi da quello mediterraneo. Il fenomeno ha subito una stasi nel 2018, con un numero addirittura

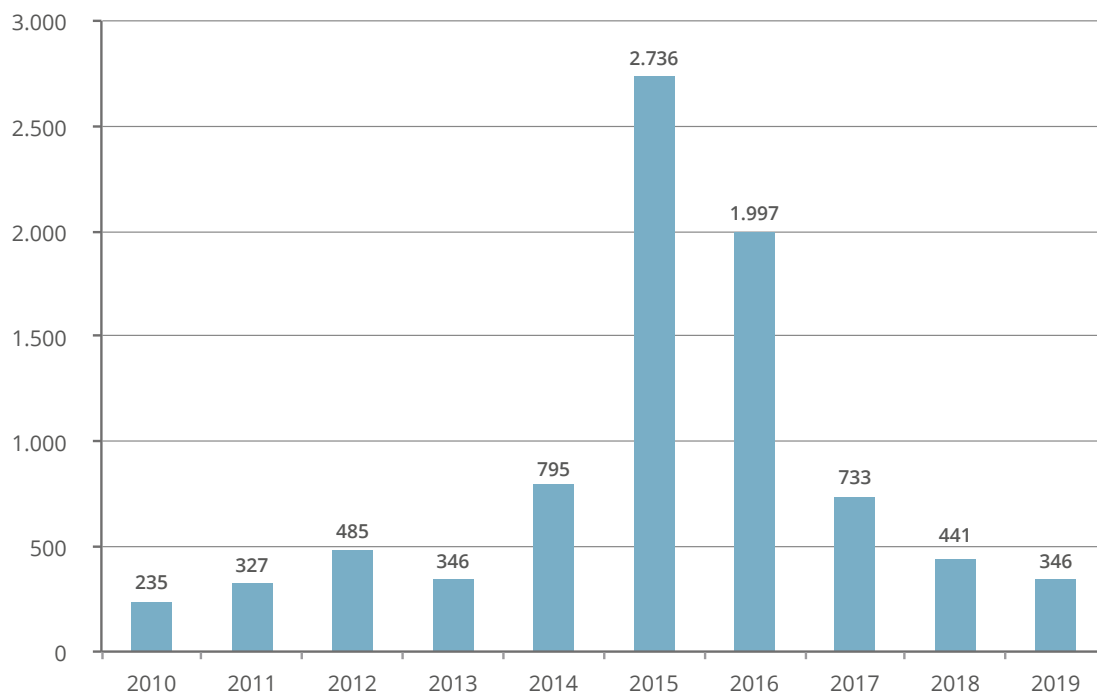
<sup>36</sup>. Si veda: <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>

<sup>37</sup>. Si veda: <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>

<sup>38</sup>. Si veda sul fenomeno delle rotte migratorie dei MSNA il paragrafo 6.3 di questo rapporto in cui si fa riferimento ai flussi di giovani migranti verso la Francia attraverso la Valle di Susa.



**Figura 26** - Italia - Confronto richieste asilo e sbarchi MSNA (fonte: Ministero dell'Interno)



**Figura 27** - Svizzera - Richieste asilo MRNA (fonte: SEM)

maggiore di richiedenti rispetto agli sbarcati, ma ha poi ripreso la tendenza precedente nel 2019, anno in cui a fronte di 1680 minori sbarcati si sono avute 660 domande di asilo.

### 1.7.3 La situazione in Svizzera

Come gli altri paesi dell'EU 28+ anche la Svizzera, durante gli anni della crisi migratoria è stata meta di un importante flusso di richieste di asilo da parte di minori soli arrivati ai suoi confini seguendo le due principali rotte migratorie, quella balcanica e quella mediterranea.

La figura 27 illustra l'andamento della parabola negli ultimi 10 anni e mette in evidenza il picco raggiunto nel 2015 e 2016. Anche nel caso svizzero, le politiche di contenimento europee sulle due direttrici hanno portato ad un ridimensionamento del fenomeno che è andato calando per raggiungere nel 2019, con 346 domande, un livello pari a quello di inizio decennio.

Alla fine del 2019 erano presenti in Svizzera 5.875 MSNA di cui il 37,6% tra i 13 e i 14 anni e il 55,6% con un'età superiore ai 15 anni, mentre la percentuale di genere era nettamente sbilanciata a favore di quella maschile con 82,3%<sup>39</sup>. Per quanto riguarda le domande di asilo presentate nel 2019, le provenienze dei richiedenti erano concentrate in netta prevalenza sulle cittadinanze afgane che, con 203 minori, rappresentavano quasi il 50% del totale. Molto distanziati i MSNA provenienti dall'Algeria con 44 richieste, seguiti da giovani somali, eritrei e siriani con rispettivamente 23, 21 e 17 richieste. Il resto delle provenienze avevano numeri ancora meno significativi.

A parte i minori afgani, la cui presenza è andata consolidandosi nell'ultimo decennio, l'andamento delle nazionalità dei richiedenti ha subito nel tempo importanti oscillazioni: negli anni dal 2014 al 2016 i minori eritrei rappresentavano la nazionalità più presente con una punta di 1.191 casi nel solo 2015.

Generalmente le domande dei minori soli provenienti dalla Siria sono state nell'ordine di poche decine all'anno, tranne che nel 2015 in cui sono state presentate 228 richieste. Hanno contribuito in misura marginale alla presenza di MSNA anche giovani originari dei vari paesi dell'Africa subsahariana e dell'Europa orientale<sup>40</sup>.

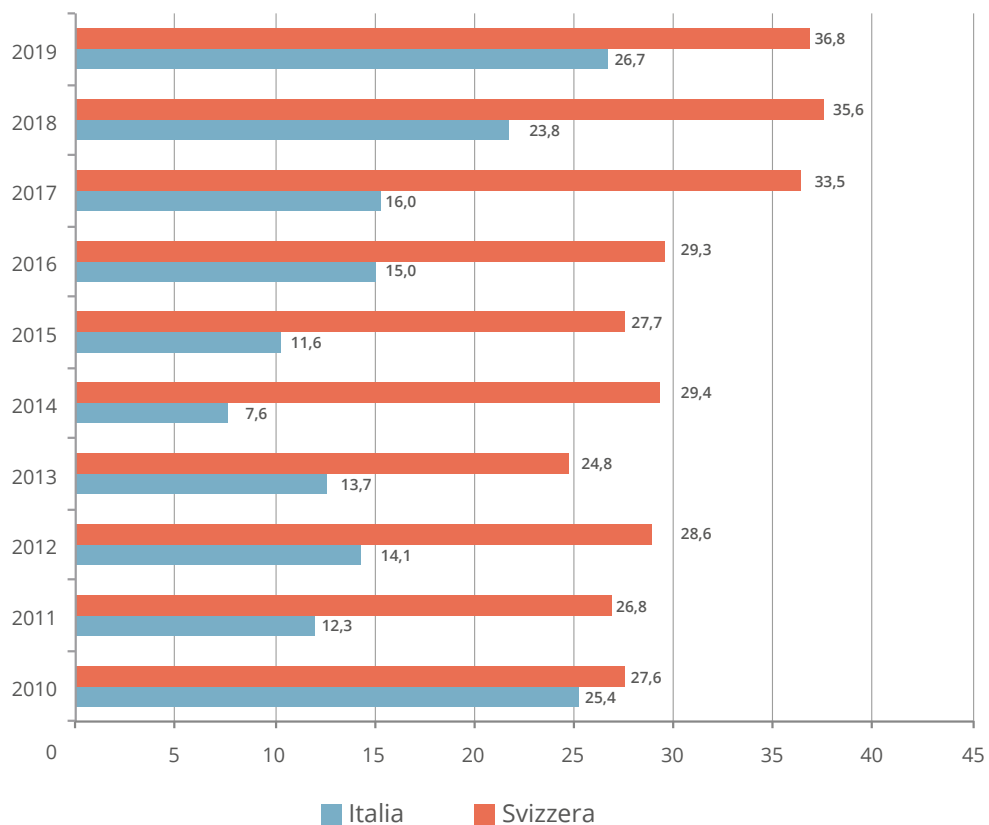
## 1.8 Confronto tra Italia e Svizzera: genere e età dei richiedenti protezione internazionale

La composizione di genere e la presenza di minori tra i migranti definisce ulteriormente la differente tipologia di richiedenti asilo in Svizzera e in Italia. Nel caso elvetico, osservando la figura 28, si rileva come la differenza numerica tra il genere maschile e quello femminile pur rimanendo a favore del primo, passa da valori inferiori al 30% negli anni precedenti al 2016, a oltre il 36% nel 2019. La significativa componente femminile è un primo indicatore della presenza di nuclei familiari tra i richiedenti asilo, ma osservando i soli dati riferiti ai rifugiati provenienti dai paesi in guerra del Vicino Oriente, la differenza si riduce ulteriormente, e la percentuale di donne arriva a sfiorare il 50%, confermando un esodo essenzialmente familiare. All'opposto, il dato italiano evidenzia una composizione di genere tra i migranti che si rivela totalmente sbilanciato a favore di quello maschile: il tasso di presenza si era attestato a oltre il 90% nell'anno di maggior pressione migratoria mantenendosi molto alto fino al 2017, a dimostrazione di una migrazione di maschi soli alla ricerca di opportunità lavorative. Anche nel caso italiano, si osserva però, negli ultimi due anni, un rilevante incremento della presenza femminile che sale quasi a toccare il 27%. La più equilibrata composizione di genere tra i richiedenti asilo trae origine dalla recente evoluzione dell'origine dei migranti, causata dalla diminuzione di provenienze dall'Africa sub sahariana.

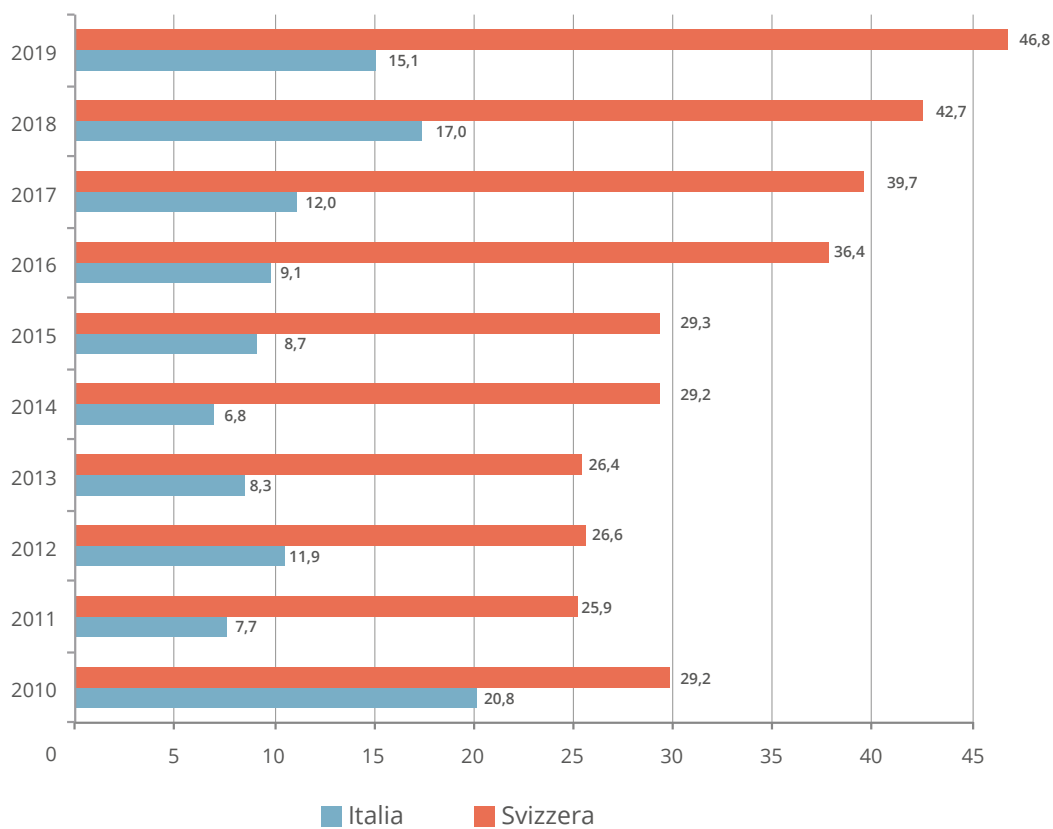
Il dato sulla presenza di minori accompagnati (figura 29) rappresenta un'ulteriore conferma delle differenti tipologie di migranti nei due paesi. In Svizzera la percentuale di giovani con meno di 18 anni, parte da un valore di poco inferiore al 30% all'inizio del decennio e, come nel caso della componente femminile, risale a partire dal 2016, toccando nell'ultimo anno un valore di oltre il 46%. Anche nel caso italiano, la presenza di minori accompagnati estremamente bassa negli anni della crisi migratoria, 6,8% nel 2014, aumenta a partire dal 2018, rivelando un incremento della componente di nuclei familiari tra i richiedenti protezione negli ultimi due anni.

<sup>39</sup>. Si veda: [https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/asylstatistik/statistiken\\_uma/uma-2019-f.pdf](https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/asylstatistik/statistiken_uma/uma-2019-f.pdf)

<sup>40</sup>. Si veda: [https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/asylstatistik/statistik\\_uma.html](https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/asylstatistik/statistik_uma.html)



**Figura 28** - Percentuale di donne tra i richiedenti asilo in Italia e Svizzera (fonte Eurostat)



**Figura 29** - Percentuale di minori tra i richiedenti asilo in Italia e Svizzera (fonte Eurostat)

## Considerazioni conclusive

A partire da alcune brevi notazioni sull'impatto in termini numerici della presenza di adulti e minori in accoglienza in Italia e Svizzera, in questa parte conclusiva del capitolo si sono volute evidenziare alcune delle caratteristiche che distinguono l'origine geografica, le motivazioni e le diverse tipologie dei migranti richiedenti protezione che hanno cercato rifugio nei due paesi. Si è anche esaminata la stretta correlazione tra la provenienza dei rifugiati e il dato riferito al tasso di protezione accordato loro in ciascuna realtà ed evidenziate le principali differenze sulla composizione dei richiedenti asilo in termini di genere e anagrafiche. Per rendere più comprensibile il confronto tra Svizzera e Italia, è rilevante, mettere in relazione il fenomeno dei richiedenti asilo e dei minori stranieri non accompagnati con alcuni dati di tipo quantitativo riferiti al fenomeno, in ciascuno dei due paesi esaminati.

Secondo i dati rilasciati dall'Ufficio federale di statistica al 31 dicembre 2019 la Confederazione Elvetica aveva un numero di residenti pari a 8.603.900<sup>41</sup>. L'Istituto nazionale di statistica al 1° gennaio 2019 calcolava 60.359.546 residenti sul territorio della Repubblica Italiana<sup>42</sup>. La Segreteria di Stato Svizzera per le migrazioni al 31 dicembre 2019 segnalava la presenza di 59.724 persone nel processo di asilo pari al 0,69% dei residenti, ovvero 1 ogni 144. Alla stessa data i minori non accompagnati presenti in Svizzera erano 5.875 pari al 0,07% dei residenti, ovvero 1 ogni 1.465. Secondo i dati pubblicati dal Ministero dell'Interno al 31 dicembre 2019, in Italia erano presenti in accoglienza 91.424 persone pari allo 0,15% dei residenti, ovvero 1 ogni 660. I minori non accompagnati erano 6.054 pari allo 0,01 dei residenti, ovvero 1 ogni 9.970.

Nella Confederazione elvetica le provenienze di profughi, richiedenti asilo e ammessi provvisori, sono variate nel tempo, ma hanno presentato il denominatore comune riferito all'origine da paesi che sono stati o sono attualmente teatro di conflitti o di gravi crisi interne. Si tratta di persone che, al momento del

loro ingresso sul territorio svizzero, si trovano in una delle condizioni previste dalla Convenzione di Ginevra del 1951 per ottenere lo status di rifugiato o quanto meno la condizione di ammessi provvisori. Il fatto che questi rifugiati, secondo la legge internazionale, abbiano il diritto di essere accolti è confermato dall'esito positivo che ha interessato la maggioranza delle domande nel passato. Anche nel 2019, secondo i dati forniti dalla SEM, quasi il 60% dei richiedenti ha ottenuto una qualche forma di protezione, in particolare, i tassi più alti sono riferiti ai cittadini di paesi in guerra, dunque in grado di poter facilmente dimostrare l'esigibilità della loro richiesta: siriani con l'88%, eritrei con l'85% e afgani con l'83% di riconoscimenti. Coloro che non ottengono alcun tipo di riconoscimento o per cui si applica la procedura di Dublino<sup>43</sup>, vengono rimpatriati, infatti la Svizzera ha attuato 64 accordi di riammissione con altrettanti paesi<sup>44</sup>.

Per quanto riguarda l'Italia, il tasso di protezione, fino all'introduzione dei Decreti sicurezza e l'abolizione del permesso per motivi umanitari, si aggirava sul 30% dei richiedenti, ma a partire dal 2018 è andato progressivamente diminuendo per arrivare al 19% nell'ultimo anno. Tra coloro che hanno visto il riconoscimento dello status di rifugiato nel 2019, l'11% ha ottenuto un permesso di soggiorno come rifugiato politico, il 7% per protezione sussidiaria e solo l'1% un permesso umanitario.

I dati esposti sopra confermano, ancora una volta, la differente tipologia di richiedenti asilo in Svizzera e in Italia. I migranti che giungono in Italia possono difficilmente dimostrare di rientrare nelle condizioni previste dalla Convenzione di Ginevra del 1951, pur avendo origini riferibili ad aree geografiche instabili dal punto di vista politico, dove sono presenti situazioni di vita insostenibili e a volte conflitti latenti. Nelle audizioni di fronte alle Commissioni territoriali per il diritto all'asilo<sup>45</sup>, la maggioranza dei richiedenti asilo hanno difficoltà a sostenere di rientrare tra coloro che abbiano "giustificato *timore d'essere perseguitati per ragioni di razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per opinioni politiche*"<sup>46</sup>

41. Si veda: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/popolazione/effettivo-evoluzione/popolazione.html>.

42. Si veda: <http://www.demo.istat.it/pop2019/index.html>.

43. Si veda: <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/asyl/asylverfahren/dublin-verfahren.html>.

44. Si veda: [https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/rueckkehr/rueckkehr/zwangsweise\\_rueckkehr.html](https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/rueckkehr/rueckkehr/zwangsweise_rueckkehr.html).

45. Questi organismi erano stati istituiti a livello nazionale nel 2002, a seguito della legge Bossi-Fini, in 7 sedi. Successivamente, durante l'emergenza sbarchi, il loro numero è stato progressivamente ampliato fino a raggiungere le attuali 41 sedi.

46. Convenzione di Ginevra 1951, articolo 1.

e la mancanza di prove in tal senso, li fa facilmente ricadere nella categoria di coloro che vengono ritenuti migranti economici e dunque non meritevoli di protezione.

In Svizzera la sostanziale stabilità che viene a crearsi a seguito della concessione di uno status definitivo o perlomeno di un'ammissione provvisoria, permette l'attivazione di programmi di integrazione sociale e la successiva valorizzazione, a totale vantaggio della collettività, della forza lavoro rappresentata dai migranti<sup>47</sup>. Un dato che caratterizza la situazione dei rifugiati in Svizzera è quello riferito alla rapidità con cui le pratiche di riconoscimento dello status sono svolte, a cui si aggiunge l'alto tasso di protezione accordato. Nel 2019 sono state definite in prima istanza 19.140 domande, di queste 5.551 hanno avuto un esito positivo con la concessione dell'asilo in Svizzera. Il permesso di soggiorno con ammissione provvisoria è invece stato concesso ad altre 5.501 persone, mentre 8.902 domande sono state respinte e 1.325 classificate. Per concludere, a dicembre 2019, il numero totale di persone nel settore dell'asilo presenti in Svizzera ammontava a 126.358, sostanzialmente stabili rispetto all'anno precedente, di queste 62.420 avevano lo statuto di rifugiato, 47.975 erano ammessi provvisoriamente, mentre 8.377 domande erano in attesa e 2.823 decisioni non erano ancora state rese esecutive.

Da parte italiana, due ordini di problemi evidenziano le difficoltà, da parte dello Stato, nella gestione delle politiche migratorie, da una parte la lentezza con cui le Commissioni territoriali si sono fatte carico della disamina delle domande, dall'altra quello riferito alla sorte delle persone che ricevono il diniego alla richiesta di protezione internazionale<sup>48</sup>. Nel periodo di massima affluenza di richieste, l'organizzazione e il numero delle Commissioni si è dimostrata insufficiente, mentre la mancata tempestività nelle convocazioni, causata dall'alto numero di pratiche aperte, ha determinato attese per le audizioni in Commissione che potevano arrivare anche a due anni, con la conseguenza di permanenze prolungate nei CAS che hanno creato, insieme a situazioni di smarrimento e incertezza tra i richiedenti asilo, difficoltà, da parte dei gestori dell'accoglienza, nella realizzazio-

ne di percorsi di integrazione, ancora possibili fino all'approvazione del Decreto Sicurezza nell'autunno 2018. Si farà riferimento nel Capitolo 3 alle politiche sull'accoglienza in Italia che non sembrano aver superato il paradigma dell'emergenza, e dunque non sembrano riuscire ad offrire risposte organiche ad un fenomeno strutturale.

Comunque, la situazione di stallo, venutasi a creare con l'accumulo di fascicoli, si è risolta negli ultimi due anni, non tanto attraverso l'adozione di procedure che accelerassero il lavoro burocratico, ma semplicemente con la diminuzione delle richieste di asilo, ridotte di un terzo tra il 2017 e il 2019. Alla conclusione dell'iter dei ricorsi previsti dalla Legge, i migranti che si vedono rifiutato uno degli status previsti, sono destinatari di una notifica che prevede l'allontanamento dal territorio nazionale. Benché l'intimazione, nella maggioranza dei casi, non trovi concreta applicazione, il rifugiato si trova di fronte al dilemma tra ottemperare all'ordine di lasciare il paese, o decidere di rimanere in Italia in maniera irregolare.

Se si considerano solo gli ultimi cinque anni, sono oltre 250.000<sup>49</sup> le persone che hanno ottenuto il diniego alla loro richiesta di asilo e che dunque, non volendo e non potendo ritornare al loro paese di origine, si sono trovate fuori dal sistema di accoglienza, con l'unica prospettiva, nella migliore delle ipotesi, di un lavoro precario nei circuiti dell'economia informale. Questa situazione è venuta a crearsi in quanto nel nostro paese i governi che si sono succeduti negli anni non sono stati in grado di promuovere una seria politica migratoria, infatti, in Italia "l'opzione del diritto di asilo, di fronte alla chiusura dei flussi per lavoro, si configura come tentativo estremo per superare le maglie strettissime della politica migratoria" (Colucci 2018, p.177).

L'afflusso di richiedenti asilo è andato dunque a bilanciare la mancanza di ingressi regolari per lavoro e questa modalità si è dimostrata l'unica strada legale da parte dei migranti economici per entrare in Italia. Inoltre, si può ipotizzare che la grande quantità di dinieghi abbia contribuito a determinare la creazione di una massa di persone a disposizione del lavoro nero e a vantaggio dei settori più arretrati del sistema economico, se non della criminalità.

<sup>47</sup>. Si veda il Capitolo 2 di questo Rapporto.

<sup>48</sup>. Sul problema si veda il Capitolo 7 di questo rapporto, pag. 88-89.

<sup>49</sup>. Si veda:

[http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno\\_statistico\\_per\\_gli\\_anni\\_1990\\_2019\\_0.pdf](http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno_statistico_per_gli_anni_1990_2019_0.pdf)









# **Le politiche di governance dell'accoglienza e dell'integrazione di ammessi provvisoriamente, rifugiati e minori stranieri non accompagnati in Canton Ticino**

di **Paolo Moroni**, Filos Formazione

## INTRODUZIONE

In questo capitolo ripercorriamo<sup>50</sup> le fasi del percorso di accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo e rifugiati in Svizzera e Canton Ticino approfondendo i contenuti e gli obiettivi dell'Agenda Integrazione (Confederazione Svizzera 2018); successivamente ci concentriamo sul sistema di accoglienza per i MSNA (Minori stranieri non accompagnati) e sui percorsi di formazione e di alternanza formazione e lavoro pensati per giovani migranti. L'analisi del sistema svizzero e ticinese rappresenta un caso di politiche di accoglienza basate su un approccio non emergenziale, e dunque strutturale e con una prospettiva di lungo corso al fenomeno. L'approfondimento qualitativo parte dall'esperienza e dalla testimonianza della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie del Canton Ticino, partner e capofila svizzero del progetto Interreg Italia-Svizzera Minplus, dell'Ufficio dell' Aiuto e della Protezione della Divisione della formazione professionale (anch'essa partner del progetto), della Segreteria di Stato della Migrazioni, della Croce Rossa che gestisce direttamente i centri di accoglienza, e di Soccorso Operaio Svizzero.

### 2.1 Le procedure per l'accoglienza dei richiedenti l'asilo

#### 2.1.1 Il contesto svizzero e ticinese

In Svizzera la procedura di asilo è gestita attraverso una procedura rigorosa che prevede una serie di passaggi disciplinati dalle normative federali e cantonali, prima fra tutte la Legge Federale sull'Asilo del 26 giugno 1998 (Stato 1° giugno 2019)<sup>51</sup>. Secondo tale normativa: *“Una domanda d'asilo è la richiesta di un cittadino straniero di essere accolto in Svizzera. Può essere formulata oralmente o per scritto a un posto di confine o in occasione del controllo di frontiera presso un aeroporto svizzero. Al momento di depositare la sua domanda di asilo, il richiedente indica la propria identità alle autorità svizzere, documentando per quanto possibile in base a documenti ufficiali. Indica altresì i motivi che lo hanno indotto a lasciare il proprio Paese d'origine”*.

I richiedenti asilo sono accolti in un primo momento in un Centro Federale per richiedenti asilo (CFA), dove viene svolta tutta la procedura d'asilo fino all'emissione della decisione. In Ticino è presente un CFA, a Chiasso, che è in attesa di essere chiuso in vista dell'apertura del nuovo CFA situato nel Comune di Balerna. Bisogna rilevare che tutti i richiedenti

l'asilo ottengono una consulenza gratuita in cui sono informati dei loro diritti e doveri. È inoltre messo a loro disposizione un rappresentante legale che li accompagna in tutte le fasi rilevanti della procedura, partecipa alle audizioni e agli interrogatori, e a seguito di una decisione negativa redige un eventuale ricorso. La durata massima di permanenza in un Centro ammonta a 140 giorni.

La Segreteria di Stato della Migrazione (SEM)<sup>52</sup> esamina in modo individuale e circostanziato ogni domanda d'asilo. In caso di decisione d'asilo positiva o di ammissione provvisoria, il richiedente è quindi attribuito a un Cantone secondo una ripartizione stabilita a livello federale: al Ticino sono assegnati il 4,4% dei richiedenti. Il sito della SEM ci informa inoltre che, secondo la Legge in vigore, la persona in grado di *“rendere verosimile i suoi motivi d'asilo e che è esposta a seri pregiudizi ai sensi della legge sull'asilo è riconosciuta come rifugiato”* e continua affermando che *“se dopo un approfondito esame dei suoi motivi d'asilo individuali non soddisfa la qualità di rifugiato è allontanata dalla Svizzera”*, ma questa decisione deve *“essere, inoltre, esigibile e possibile in base alla situazione generale”*. In questo caso la SEM dispone l'Ammissione Provvisoria: questa modalità di acco-

**50.** Questo capitolo è frutto del lavoro di ricerca, analisi e scrittura di Paolo Moroni. Il lavoro sul campo, come per i Capitoli 5 e 7 rispettivamente sul caso della Val d'Ossola e di Novara, si è avvalso della collaborazione di Luca Bergamasco che ha condotto le interviste citate nei tre capitoli.

**51.** Si veda: <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19995092/201906010000/142.31.pdf>.

**52** Dal 1° gennaio 2015 l'Ufficio federale della migrazione (UFM) è diventato la Segreteria di Stato della migrazione (SEM). La Segreteria di Stato stabilisce a quali condizioni una persona può immigrare, vivere e lavorare in Svizzera e decide chi può ricevere in Svizzera protezione dalla persecuzione. Insieme ai Cantoni, la Segreteria di Stato organizza l'alloggio dei richiedenti l'asilo e il rimpatrio di chi non necessita di protezione. Coordina inoltre il lavoro integrativo, detiene la competenza federale in materia di naturalizzazione e si impegna a livello internazionale a favore di una gestione efficace dei moti migratori (<https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/ueberuns/sem.html>).

**53.** Si tratta della Legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005 (Stato 15 settembre 2018), Cap. 11 Ammissione provvisoria.

glienza è riferita a un numero considerevole di richiedenti asilo ed è giustificata, tra le altre motivazioni, principalmente se nello Stato d'origine, lo straniero potrebbe trovarsi concretamente in pericolo in seguito a situazioni come guerre, violenza generalizzata o emergenza medica<sup>53</sup>.

Vi sono due tipi di permesso di soggiorno per coloro che risiedono in Svizzera a seguito di una domanda di protezione. Il permesso di tipo N per richiedenti l'asilo, riservato a coloro che hanno presentato una domanda d'asilo e per le quali è in corso una procedura. Durante questo periodo le persone sono autorizzate a dimorare in Svizzera e possono essere autorizzate ad esercitare un'attività lavorativa dipendente. Per coloro che ottengono l'ammissione provvisoria è concesso un permesso di tipo F della durata di 12 mesi prorogabili di anno in anno dal Cantone di dimora.

Dopo l'espletamento della parte riferita alle procedure di riconoscimento dello status che si svolge all'interno dei Centri federali, le successive fasi di accoglienza diventano competenza dei singoli Cantoni. Essi le gestiscono attraverso propri funzionari e con modalità differenti.

Il sito internet della Segreteria di Stato per le Migrazioni pubblica infatti l'elenco dei Coordinatori cantonali in materia di asilo e rifugiati. Per quanto riguarda la Repubblica e Cantone Ticino entrambe le funzioni erano svolte, al momento del colloquio a cui si riferisce il presente scritto<sup>54</sup>, da Carmela Fiorini<sup>55</sup>. La Responsabile dell'allora Servizio richiedenti l'asilo sottostante all'Ufficio del Sostegno Sociale, oggi Ufficio dei Richiedenti l'Asilo e dei Rifugiati, è stata intervistata insieme al Delegato della Segreteria di Stato per le Migrazioni, Attilio Cometta, presso l'ufficio di Bellinzona a luglio 2019<sup>56</sup>.

Carmela Fiorini ci ha riferito che:

*“Al momento dell'attribuzione al nostro Cantone, le persone sono collocate dall'Ufficio in uno dei quattro centri collettivi gestiti su mandato cantonale da Croce Rossa Svizzera, Sezione del Sottoceneri (CRSS). Le strutture hanno una capienza complessiva di 325 posti, nel caso di esito positivo della procedura d'asilo, con il riconoscimento di un'ammissione provvisoria o dello statuto di*

*rifugiato, la persona viene successivamente trasferita dal centro CRSS ad un appartamento. L'accompagnamento sociale delle persone alloggiate negli appartamenti è garantito dal Soccorso Operaio Svizzero, Sezione Ticino (SOS), su mandato cantonale”.*

## 2.1.2 L'Agenda Integrazione

A partire dal mese di maggio del 2019 la base del programma di accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo in Svizzera è costituita dalla cosiddetta “Agenda Integrazione”. Si tratta di un documento approvato dal Consiglio Federale nel 2018 e che consente alle persone che ottengono protezione in Svizzera in qualità di rifugiati o a seguito di un'Ammissione Provvisoria di integrarsi in maniera più rapida ed efficace nel contesto socioeconomico di ciascun Cantone. L'elaborazione dell'Agenda è stata frutto di un lavoro collettivo dei rappresentanti dei governi Cantionali a partire dalla considerazione, espressa chiaramente dalla nostra interlocutrice, che:

*“Molti rifugiati e stranieri ammessi provvisoriamente impiegano anni prima di trovare un lavoro, hanno pochissimi contatti con la popolazione locale e spesso dipendono dall'aiuto sociale. Questo può generare tensioni all'interno della società ma anche elevati costi supplementari per Confederazione, Cantoni e Comuni”.*

Attilio Cometta, delegato della Segreteria di Stato per le Migrazioni, aggiunge che la Confederazione ha individuato nelle problematiche nate dall'accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo una delle principali priorità di intervento, dal momento che il monitoraggio quantitativo e qualitativo degli interventi ha certificato bassi livelli di integrazione e inserimento professionale a fronte di trasferimenti ai Cantoni di somme considerevoli.

L'obiettivo dell'Agenda è dunque quello di applicare una serie di misure integrative che portino a sfruttare al meglio il potenziale dei rifugiati e fare in modo che siano in grado di svincolarsi dall'assistenza pubblica raggiungendo un discreto livello di integrazione sociale e di autonomia economica. Il Programma di Integrazione Cantonale<sup>57</sup> applicato in

<sup>54</sup>. L'intervista è stata realizzata a Bellinzona nel mese di luglio del 2019.

<sup>55</sup>. Carmela Fiorini ha svolto questo ruolo fino al 30 settembre 2019. Dal 1° ottobre è responsabile dell'“Unità interdipartimentale per l'integrazione di ammessi provvisori e rifugiati”.

<sup>56</sup> Intervista realizzata da Luca Bergamasco in data 18 luglio 2019 presso l'ufficio cantonale dei Richiedenti l'Asilo e dei rifugiati di Bellinzona

<sup>57</sup>. Si veda: [https://www4.ti.ch/fileadmin/DI/SG/integrazionestranieri/PIC/PIC\\_2018-2021.pdf](https://www4.ti.ch/fileadmin/DI/SG/integrazionestranieri/PIC/PIC_2018-2021.pdf)

Ticino offre già un quadro di riferimento specifico per i percorsi di integrazione dei rifugiati e regola le interazioni e le sinergie fra le varie strutture pubbliche che si occupano dell'inserimento nella società ospitante, ma continua Carmela Fiorini:

*“Ma lo scopo dell'Agenda Integrazione è quello di mettere in campo misure specifiche più precoci e più incisive, infatti ora i rifugiati beneficiano di un accompagnamento e un sostegno costante da parte di uno specialista che coordina in maniera ottimale le singole misure”.*

Riferendosi ancora all'Agenda Integrazione e ai relativi Piani di Integrazione Cantionali (PIC), Attilio Cometta sostiene che:

*“La politica di integrazione principale prevista dal PIC 2 è focalizzata sull'apprendimento della lingua e sulla formazione professionale, dunque due ambiti di competenza della Divisione della Formazione Professionale e in particolare dell'Ufficio della formazione continua e dell'innovazione. L'obiettivo è stato dunque quello di unire alle attività introdotte dalla Divisione dell'Azione sociale e delle famiglie, tutte le forze disponibili: il problema non è di un solo Dipartimento o di un Settore del Governo cantonale, ma di tutti. A questo fine è stata creata un'unità interdipartimentale, dedicata alla coordinazione e alla promozione dell'integrazione richiesta dall'Agenda”.*

Cometta aggiunge poi che *“l'Unità interdipartimentale è un progetto esclusivo del Cantone Ticino riconosciuto dalla Confederazione e dalla SEM come progetto di valore da monitorare attentamente ed eventualmente estendere”.* Attualmente Carmela Fiorini ha la responsabilità dell'Unità interdipartimentale per l'integrazione di ammessi provvisori e rifugiati. L'Unità coordina la gestione operativa delle misure di integrazione in ambito socio-professionale, in stretta collaborazione con gli attori della rete presenti sul territorio ed è composta da personale del Dipartimento di Sanità e Socialità, del Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport (che si occupa della formazione obbligatoria, post-obbligatoria e continua, nonché della promozione della cultura) e dal Dipartimento delle istituzioni (che regola i rapporti tra lo Stato e il cittadino).

### 2.1.3 Gli obiettivi dell'Agenda Integrazione

A fronte di un considerevole aumento di finanziamenti l'Agenda Integrazione si pone dunque una serie di obiettivi di carattere quantitativo e temporale che si riferiscono ai vari target di rifugiati e ai livelli di integrazione che gli stessi devono possibilmente raggiungere nel tempo. Come ci spiegano Fiorini e Cometta, la Confederazione e i Cantoni hanno con-



venuto cinque obiettivi per l'Agenda Integrazione:

- raggiungimento, dopo tre anni dall'arrivo in Ticino, di competenze linguistiche di base che permettano ai rifugiati di muoversi a proprio agio nella vita di tutti i giorni;
- con riferimento ai figli dei rifugiati tra zero e quattro anni l'obiettivo è che siano in grado, all'inizio della scuola dell'obbligo, di comunicare in lingua italiana;
- con riferimento ai giovani tra sedici e venticinque anni: cinque anni dopo il loro arrivo in Svizzera, il 95% di loro frequentino percorsi post obbligatori;
- con riferimento a tutti i rifugiati in età adulta si prevede che dopo sette anni dal loro arrivo il 70% di loro siano integrati in maniera definitiva nel mercato del lavoro e si siano familiarizzati con la società e con lo stile di vita locali.

Carmela Fiorini ci spiega ancora che *“Per attuare degli obiettivi dell'Agenda il Consiglio federale ha inoltre deciso di aumentare l'importo della somma forfettaria individuale a favore dell'integrazione versata ai Cantoni dagli attuali 6000 franchi a 18.000 franchi annui”*.

Attilio Cometta fa notare come:

*“La Confederazione, basandosi su una matrice quantitativa di 11.000 ammissioni provvisorie e concessioni dell'asilo, ha calcolato che, in assenza delle misure previste dall'Agenda, si produrrebbe un aumento della spesa di aiuto sociale ai Cantoni di circa 132 milioni di franchi l'anno. Secondo i calcoli federali dunque le misure complementari di integrazione promosse dall'Agenda Integrazione e la loro attuazione sistematica daranno luogo ad una riduzione delle somme investite e a un risparmio netto per il contribuente svizzero.*

*“Si stima dunque” conclude la responsabile dell'Unità Interdipartimentale che dopo sei anni questo effetto comporterà per la Confederazione una diminuzione delle uscite a titolo di sussidi versati ai Cantoni nel settore dell'aiuto sociale”*.

## 2.2 Il percorso dei richiedenti asilo e rifugiati in Svizzera e in Canton Ticino

### 2.2.1 L'arrivo in Svizzera

Al loro arrivo in Svizzera, oppure dopo aver depositato una domanda di protezione, i richiedenti asilo sono accolti in un Centro Federale, dove vengono

registrate le generalità, scattate le foto segnaletiche, rilevate le impronte digitali ed effettuata una visita medica. In questa sede i funzionari della Segreteria di Stato della Migrazione esaminano in modo individuale e circostanziato ogni domanda d'asilo.

Al termine di questa valutazione, della durata massima di 140 giorni, e in caso di decisione d'asilo positiva o di ammissione provvisoria, il richiedente è attribuito ad un Cantone secondo una ripartizione stabilita a livello federale: al Ticino è assegnato il 4,4% dei migranti. Al momento dell'attribuzione al Cantone le persone sono collocate dall'Ufficio dei Richiedenti l'Asilo e dei Rifugiati in uno dei quattro centri collettivi gestiti su mandato cantonale da Croce Rossa Svizzera, Sezione del Sottoceneri (CRSS)<sup>58</sup> e nel caso di esito positivo della procedura d'asilo, con il riconoscimento di un'ammissione provvisoria o dello statuto di rifugiato, la persona viene successivamente trasferita dal centro CRSS ad un appartamento<sup>59</sup>. L'accompagnamento sociale delle persone alloggiate negli appartamenti è garantito da Soccorso Operaio Svizzero, Sezione Ticino (SOS), su mandato cantonale.

### 2.2.2 I centri di accoglienza

Come hanno riferito Federico Bettini e Marco Colombo, funzionari della Croce Rossa, durante l'incontro, avvenuto nel mese di giugno del 2019 presso la struttura di accoglienza di Cadro, nei pressi di Lugano:

*“La CRSS è attiva nell'ambito dell'accoglienza dei migranti da oltre trent'anni, infatti il primo contratto di prestazione con il Cantone risale alla fine degli anni Ottanta. Attualmente la CRSS gestisce cinque strutture che ospitano sia adulti e minori soli che famiglie, titolari di protezione o ammessi provvisoriamente. I posti disponibili sono 325, distribuiti tra il nuovo centro di Cadro, dotato di 180 posti assegnati a famiglie e single, quello di Paradiso (alle porte di Lugano) con 65 posti riservati alla stessa utenza e infine il centro di Camorino, ora gestito direttamente dal cantone, con 70 posti destinati ad un'utenza esclusivamente maschile. Sono inoltre disponibili complessivamente 76 posti riservati a minorenni non accompagnati dai 12 ai 20 anni nei due centri di Paradiso e Castione”*.

Secondo quanto previsto dalle disposizioni cantonali e attraverso un confronto continuo con l'Ufficio dei Richiedenti l'Asilo e dei Rifugiati, presso i centri

<sup>58</sup>. Secondo art. 80 della Legge sull'Asilo.

<sup>59</sup>. Si veda: <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19995092/index.html#a80a>



collettivi di CRSS viene attuata una presa in carico focalizzata sull'integrazione. La procedura prevede un primo momento, di durata variabile tra i sei e nove mesi, in cui è privilegiata l'acquisizione di competenze utili ad affrontare la successiva esperienza di vita semiautonoma con l'inserimento in appartamento. Tale esperienza sarà comunque accompagnata e sostenuta dagli operatori del Soccorso Operaio Svizzero che, su mandato cantonale, si occupano di definire con i migranti progetti individuali di integrazione sociale. Durante la permanenza presso i centri della Croce Rossa si tende a sviluppare e potenziare l'empowerment dei migranti, tenendo conto comunque del retroterra culturale, sociale, formativo e professionale di ciascuno, al fine di renderli indipendenti e autonomi in tutti gli ambiti della loro nuova vita in Ticino. Colombo e Bettini chiariscono che:

*“Il percorso ha come obiettivo finale l'assegnazione di un appartamento e potrà avvenire solo in presenza dell'acquisizione di un buon livello di indipendenza nella gestione della vita privata. Questo delicato passaggio richiede una verifica puntuale, in mancanza della quale esiste un concreto rischio di fallimento. Per questo motivo l'uscita dal centro è preceduta da un attento bilancio delle competenze chiave di cittadinanza che verifica il livello raggiunto in differenti campi attraverso criteri misurabili: la padronanza della lingua, le competenze in ambiti diversi, il comportamento e il grado di indipendenza”.*

Al loro arrivo presso la struttura di accoglienza gli adulti sono inseriti in un percorso individualizzato, discusso e concordato con l'utente, che prevede un monitoraggio e una serie di valutazioni condivise con regolari scansioni temporali, mentre i bambini in età scolare vengono da subito iscritti nelle scuole comunali e cantonali.

Lo staff che gestisce il percorso di avvicinamento all'autonomia è costituito da un'équipe multiprofessionale con competenze che coprono i diversi ambiti di intervento: la mediazione culturale, l'aspetto socio-educativo e quello psicologico, l'insegnamento della lingua italiana, l'educazione sanitaria ed inoltre la conoscenza degli aspetti amministrativi e burocratici. Vengono dunque organizzati percorsi di conoscenza e approfondimento relativi alla lingua italiana nei suoi aspetti quotidiani, all'educazione alla vita in Svizzera (sistema educativo, sanitario, differenze culturali, regole e modalità di comportamento); è inoltre posto l'accento su attività ludico-ricreative, programmi occupazionali e sul sostegno psicologico. Federico

Bettini chiarisce che:

*“Quest'ultimo punto è ritenuto fondamentale per la buona riuscita dell'inserimento del migrante, infatti è cruciale la gestione del post-trauma migratorio attraverso un sostegno psicologico al fine di favorire la metabolizzazione degli eventi traumatici vissuti e per incrementare il benessere della persona. L'esperienza ha dimostrato che, senza il raggiungimento di un discreto equilibrio psichico, per i migranti diventa impossibile concentrarsi nell'apprendimento evolutivo necessario per adattarsi alla cultura della società ospite”.*

Il centro di Cadro, presso cui si è svolto il colloquio con i responsabili dell'accoglienza, è il più recente tra gli edifici utilizzati per questo scopo. I progettisti hanno pensato ad unità abitative riservate a famiglie e a singoli, integrate con spazi comuni, indirizzati alla socializzazione, disposti sia all'interno dell'edificio che all'esterno: l'edificio ha infatti la forma di una grande C con un cortile su cui si affacciano gli appartamenti, oltre il quale è presente un'ampia area verde.

Il Centro, distribuito su quattro piani, è stato realizzato prestando particolare attenzione all'aspetto energetico, con un grande utilizzo di materiali ecologici come il legno con cui sono costruite tutte le pareti. Sono presenti appartamenti per famiglie, con cucina e servizi, e camere da 4 e 8 posti per i singoli. Molto interessante la disposizione delle zone cottura che comprendono 12 piccole cucine per ogni piano. I pasti dei singoli sono consumati nella sala da pranzo comune, ma a ciascuno è data la possibilità di cucinare secondo la propria cultura e i propri gusti. È presente inoltre un'ampia lavanderia comune, dotata di lavatrici e asciugatrici. Queste dotazioni sono state immaginate per favorire il percorso di autonomia nel nuovo ambiente e l'adeguamento alle abitudini locali da parte degli ospiti. Sono stati progettati anche spazi riservati al tempo libero e una grande sala polivalente. Marco Colombo afferma che:

*“In tutte le strutture gestite dalla Croce Rossa viene attuato un programma di inserimento sociale basato sulla strategia adottata attraverso il Programma di integrazione cantonale (PIC) e sull'Agenda Integrazione, che vedono come prioritaria l'offerta di percorsi di apprendimento dell'italiano, finalizzati all'acquisizione delle conoscenze linguistiche necessarie a capire e farsi capire nella quotidianità. In questa prima fase di accoglienza dei migranti l'acquisizione di competenze di base e trasversali come imparare l'italiano per gli adulti, andare a scuola per i più giovani, conoscere gli usi e i costumi locali, comprendere il sistema sociale*

e sanitario, svolgere attività propedeutiche al lavoro, sono gli obiettivi da raggiungere per essere pronti ad inserirsi con un buon grado di autonomia nella società di accoglienza”.

### 2.2.3 Le strutture di accoglienza per l'integrazione: foyer e appartamenti

La Croce Rossa, come detto, si occupa anche dell'accoglienza dei minori richiedenti asilo che giungono in Svizzera senza un riferimento genitoriale. I ragazzi vengono ospitati presso due strutture, definite Foyer, collocate la prima nel Comune di Paradiso, a poca distanza dal centro di Lugano, l'altra nel Comune di Arbedo-Castione nel Distretto di Bellinzona. Le due strutture hanno finalità di accoglienza diverse tra loro. Il Foyer di Paradiso, composto da camere condivise e spazi in cui si svolgono attività comuni, è destinato a ragazzi che vivono in comunità e vi sono presenti, per l'intero arco della giornata, figure adulte che svolgono funzioni educative e di supporto domestico. La struttura di Arbedo-Castione è stata pensata invece per preparare i giovani ospiti al percorso che dovranno affrontare dopo il diciottesimo anno e che consisterà nella sistemazione in appartamenti in regime di semi autonomia. All'accoglienza dei minori e dei neomaggiorenni è dedicato il paragrafo successivo di questo approfondimento sul sistema svizzero e ticinese.

I rifugiati e gli ammessi provvisori (a differenza di quanto avviene in Italia, circa il 40% del totale è costituito da nuclei familiari con figli) una volta terminato il percorso di avvicinamento all'autonomia gestito dalla Croce Rossa, vengono accolti in appartamenti distribuiti sul territorio cantonale. Il reperimento e la gestione dei contratti di affitto degli immobili destinati a residenza delle famiglie o di gruppi di singoli sono gestiti dall'Ufficio cantonale dei Richiedenti l'Asilo e dei Rifugiati in collaborazione con gli operatori del Servizio Appartamenti di Soccorso Operaio Svizzero. È a questa organizzazione infatti che il Cantone Ticino affida, attraverso un mandato fiduciario, i percorsi di sostegno ai migranti in regime di semi autonomia.

Abbiamo incontrato Valeria Canova, coordinatrice del Servizio Migrazione di SOS Ticino, nel mese di giugno 2019 presso la sede territoriale dell'organizzazione a Bellinzona. Ci ha parlato della storia e delle attività dell'organizzazione:

*“Il Soccorso Operaio Svizzero è stato fondato nel 1936 dal Partito Socialista e dall'Unione Sindacale Svizzera per sostenere le famiglie operaie a seguito della grave crisi*

*economica che in quegli anni colpì il paese. Durante la Seconda Guerra Mondiale si occupò anche dei profughi che trovarono rifugio in Svizzera. Negli anni successivi l'Organizzazione sviluppò programmi dedicati alle persone rimaste senza lavoro sostenendole nella ricerca di una nuova occupazione e a seguito delle varie crisi internazionali (Cile, Jugoslavia, ecc.) si occupò di accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo arrivati in Svizzera”.*

Attualmente la rete nazionale del SOS opera attraverso dieci associazioni regionali di cui l'articolazione ticinese fa parte. Valeria Canova ribadisce che:

*“SOS Ticino pone al centro della sua azione l'impegno a favore di una società solidale e giusta sul piano sociale, politico ed economico: il lavoro e l'integrazione sono gli assi portanti della sua attività. I servizi di SOS Ticino si concentrano dove il bisogno e le condizioni di fragilità sono più intense e dunque il sostegno all'inserimento socio lavorativo dei rifugiati risponde pienamente alla mission dell'organizzazione”.*

Tutto il territorio cantonale è coperto dai quattro uffici dedicati a rifugiati e richiedenti asilo situati a Bellinzona, Chiasso, Locarno e Lugano, sono presenti anche servizi che offrono consulenza giuridica, sviluppo di piani occupazionali, interpretariato e mediazione interculturale, oltre a quelli riferiti a progetti specifici. I richiedenti asilo e gli ammessi provvisoriamente, all'inizio della loro esperienza di autonomia abitativa, sono accompagnati dagli operatori di SOS nel disbrigo dei loro problemi quotidiani oltre che nella gestione domestica dell'appartamento in cui vivono, dal momento che ai membri della singola unità abitativa viene assegnato un pocket money per l'acquisto di generi alimentari e prodotti per la gestione della casa. Il sostegno è garantito anche nell'ambito sociale, sanitario, scolastico, giuridico e per i rapporti con gli uffici e i servizi pubblici; vengono organizzati inoltre corsi di lingua italiana e promossi programmi occupazionali di pubblica utilità in collaborazione con Comuni e associazioni non profit.

*“Per quanto riguarda le persone con status di rifugiato e ammessi provvisoriamente”, continua Canova “particolare importanza riveste il servizio In-Lav, attivato su mandato dell'Ufficio del Sostegno Sociale e dell'Inserimento del Cantone. Tale progetto, dopo una prima valutazione delle competenze dell'utente, promuove percorsi di rinforzo dal punto di vista personale, formativo e di accompagnamento nelle prime fasi di inserimento professionale, il tutto sostenuto da misure volte a favorire l'acquisizione di competenze linguistiche”.*

Dalla sua fondazione SOS Ticino si occupa dell'inse-



rimento lavorativo di persone svantaggiate, favorendo il loro ingresso nel mercato del lavoro, attraverso offerte mirate e specifiche rispetto alle loro capacità e ai loro bisogni. Un'esperienza di questo tipo mirata all'organizzazione di programmi occupazionale, formazione e stage, insieme alla presenza di una rete consolidata formata da uffici pubblici e aziende private, si è dimostrata preziosa nel promuovere la ricerca di un impiego per i rifugiati in carico all'organizzazione.

*“Come accennato in precedenza” dice la Coordinatrice del Servizio Migrazione “la nostra organizzazione fornisce inoltre un servizio di consulenza giuridica e rappresentanza legale che si configura come un centro specializzato nel diritto delle migrazioni, ma che spazia anche in altri settori come quelli riferiti alle assicurazioni sociali, il diritto del lavoro, quello delle locazioni o di famiglia. Tutto ciò nell’ottica di fornire una tutela giuridica che tenga conto della particolare condizione umana del migrante, del suo progetto migratorio e delle difficoltà che lo accompagnano”.*

## **2.3 Il percorso dei minori stranieri non accompagnati in Ticino**

### **2.3.1 I foyer per minori non accompagnati**

La decisione di creare un luogo di ospitalità specifico per minori stranieri richiedenti asilo, giunti in Cantone Ticino soli e senza una figura adulta di riferimento, è stata presa all’inizio del 2015, anno nel quale il numero di profughi non ancora maggiorenni era quasi raddoppiato in Svizzera rispetto al precedente.

*“Nella loro fase iniziale” ci dice ancora Federico Bettini (responsabile dei Foyer della Croce Rossa Ticinese) “i percorsi di accoglienza per richiedenti asilo e ammessi provvisori sono gestiti dalla nostra organizzazione in centri collettivi, uno di questi, ospitato in un grande edificio ad appartamenti, è presente nel comune di Paradiso in prossimità di Lugano. Proprio in questo centro erano ospitati, oltre a adulti soli e famiglie, anche minorenni non accompagnati provenienti, in un primo tempo, dalla Somalia, poi anche da Eritrea, Afghanistan e dall’Africa occidentale. I ragazzi, per la maggior parte di sesso maschile e tra i sedici e i diciassette anni, pur ricevendo dagli operatori l’attenzione particolare dovuta*

*alla loro età, non erano soggetti agli specifici interventi che sarebbero stati richiesti dalla loro peculiare situazione di adolescenti soli e probabilmente traumatizzati dall’esperienza di viaggio”.*

Alla luce di questa criticità, Croce Rossa e l’Ufficio richiedenti l’asilo e rifugiati cantonale decisero di realizzare un apposito spazio, destinando l’ultimo piano dello stabile di Paradiso alla creazione di un Foyer per minorenni stranieri non accompagnati. In Canton Ticino l’istituzione dei Foyer, considerati come esperienze socioeducative alternative ai collocamenti in centri collettivi di grandi dimensioni, risale ai primi anni Settanta<sup>60</sup>. I Foyer avevano lo scopo di fornire agli adolescenti spazi fisici e sociali dove trovare appoggio e protezione, modelli adulti con cui identificarsi e confrontarsi, costruire e consolidare l’identità personale. Sull’esempio di queste comunità educanti, si pensò di dedicare ai giovani profughi una struttura che fornisca loro, attraverso una presa in carico completa di tipo socioeducativo e assistenziale, percorsi di educazione al rispetto, al territorio e alla cittadinanza, attraverso la scolarizzazione, la formazione e il sostegno psicologico senza dimenticare le attività sportive, ludiche e di animazione.

Dal 2015 ad oggi oltre a quello di Paradiso, capace di ospitare 55 ragazze e ragazzi in piccoli nuclei abitativi e finalizzato all’accoglienza e alla prima attivazione di percorsi di integrazione, è stato avviato un secondo Foyer a Castione costituito da due nuclei distinti, per complessivi 45 posti: il primo destinato ad ulteriori e più avanzati percorsi di integrazione, il secondo propedeutico all’uscita dal percorso di tutela e all’avvio di una vita semiautonoma al di fuori delle strutture dedicate all’accoglienza.

Nel giugno 2019 erano presenti nei Foyer gestiti dalla Croce Rossa in Ticino un totale di 69 ospiti, di cui 58 di genere maschile e 11 femminile provenienti da Eritrea, Afghanistan, Somalia, Iran, Siria, Nigeria, Gambia, Sierra L., Ciad, Etiopia. Il loro numero dal 2017 è andato drasticamente calando, se si pensa che in quell’anno le richieste di asilo da parte di minori non accompagnati nella Confederazione erano state 733, mentre nel 2019 si sono quasi dimezzate.

<sup>60</sup>. Si veda: AA.VV., L’infanzia preziosa - le politiche familiari nel Ticino dal Novecento a domani, Repubblica e Cantone Ticino, Lugano-Bellinzona 2011, p.87-94.  
[https://m4.ti.ch/fileadmin/DSS/DASF/UFAG/PDF/L\\_infanzia\\_preziosa\\_-\\_le\\_politiche\\_familiari\\_nel\\_Ticino\\_dal\\_Novecento\\_a\\_domani\\_-\\_2011.pdf](https://m4.ti.ch/fileadmin/DSS/DASF/UFAG/PDF/L_infanzia_preziosa_-_le_politiche_familiari_nel_Ticino_dal_Novecento_a_domani_-_2011.pdf)

### 2.3.2 La figura del curatore unico

Fabio Spinetti, lavora presso il settore curatele e tutele dell'Ufficio dell' Aiuto e della Protezione del Cantone Ticino che si occupa di sostenere, attraverso le misure indicate dal Codice civile svizzero, minori e adulti che necessitano di sostegno<sup>61</sup>. Egli riveste il delicato ruolo di Curatore unico, ovvero rappresentante legale delle ragazze e dei ragazzi minorenni stranieri che arrivano in Ticino senza la tutela di un adulto. Egli chiarisce la posizione legale dei minori non accompagnati in Svizzera:

*“Per quanto attiene alla custodia dei minori non accompagnati la base legale su cui poggia la loro cura e assistenza non differisce sostanzialmente da quella di qualsiasi altro minorenne residente sul territorio, dando loro, in buona sostanza, le stesse opportunità. Come per tutti i minorenni affidati fuori dal contesto familiare valgono le disposizioni federali e cantonali in materia, secondo le quali l'affidamento è oggetto di decisione di un'autorità civile come pure della sorveglianza dello Stato, sia sul minorenne che sulle strutture che lo accolgono che devono essere specificatamente autorizzate”.*

Il Cantone Ticino ha fatto la scelta di attribuire i mandati di tutela dei minori stranieri ad un Curatore unico, facente funzione di delegato alla rappresentanza legale di quelli presenti sul territorio. Questa figura svolge una funzione di controllo e autorizzazione per gli atti correnti di rappresentanza e assume le decisioni riguardanti i minori in collaborazione con gli operatori dei foyers della Croce Rossa. Le decisioni di carattere straordinario sono invece in carico dell'Autorità Regionale di Protezione (ARP), un organismo di carattere giudiziario previsto dal Codice civile svizzero che svolge funzioni di protezione dei minori e degli adulti, ha funzioni di verifica e approvazione dell'operato del Curatore che ad esso deve rispondere<sup>62</sup>.

### 2.3.3 La vita quotidiana nei foyers

Ci dice ancora Federico Bettini che:

*“La strutturazione delle giornate dei minori ospiti dei Foyer è articolata attraverso attività di formazione, programmi occupazionali e collaborazione alle attività domestiche, promozione di attività di animazione e sport finalizzate alla loro integrazione e educazione. Importanti sono anche i momenti riservati all'ascolto: i ragazzi possono parlare con gli operatori per raccon-*

*tare le loro emozioni nell'ottica di favorire un sostegno mirato. L'obiettivo finale è che questi ragazzi possano avere degli strumenti per gestire e costruirsi una vita in modo autonomo seguendo le regole”.*

Federico Bettini descrive poi l'organizzazione interna dei Foyer e gli obiettivi educativi della squadra multidisciplinare specialistica, che segue le ragazze e i ragazzi nel loro percorso e che è costituito da operatori sociali, psicologi, personale sanitario, mediatori interculturali, traduttori e volontari.

*“Le attività di formazione rivolte ai nuovi venuti si articolano a partire da un progetto di prescolarizzazione che prevede l'insegnamento delle basi della lingua italiana finalizzato all'inserimento nella scuola pubblica. Gli obiettivi principali sono quelli riferiti a preparare i ragazzi al loro futuro inserimento scolastico, al rispetto degli orari, all'acquisizione dell'abitudine al nuovo ritmo quotidiano scolastico e di una vita strutturata, del concetto di puntualità, della regolarità, della frequenza e della cura del materiale scolastico. Per i ragazzi più vicini alla maggiore età vengono attivati percorsi di pre- pretirocinio che possano dar loro la possibilità di orientarsi consapevolmente nella scelta di un settore professionale. Sono inoltre presenti programmi occupazionali, svolti all'interno di atelier di attività manuali, e si punta molto sulla collaborazione alle attività domestiche e nella conduzione degli appartamenti al fine di fornire strumenti per gestire e costruirsi una vita in modo autonomo, seguendo le regole di base della convivenza”.*

Federico Bettini ci dice che, per instaurare un buon rapporto educativo, la fiducia reciproca è fondamentale, così come le regole, che devono essere trasmesse in modo che tutti le capiscano e le accettino. Tutti i collaboratori del team hanno il mandato di spiegare chiaramente perché è necessario fare una determinata cosa oppure perché bisogna farla diversamente:

*“Le differenze culturali, in particolare, non possono essere spiegate con due parole. Ad esempio, per i ragazzi, era ovvio che le ragazze stessero in cucina; quando hanno visto che per farlo ricevevano un piccolo compenso, hanno subito protestato, ma ho spiegato loro in modo obiettivo che tutti vengono remunerati alla stessa maniera, senza differenze a seconda del sesso. Da allora in cucina è appeso un piano su cui sono riportati i turni di ciascuno e lo stesso sistema è stato messo in atto per le pulizie e il bucato”.*

<sup>61</sup>. Si veda: <https://www4.ti.ch/dss/dasf/uap/curatele/il-servizio/>.

<sup>62</sup>. Si veda: <https://www4.ti.ch/poteri/giudiziario/giustizia-civile/la-camera/>

### 2.3.4 La relazione educativa

I programmi scandiscono le giornate, promuovono l'affidabilità e mostrano che l'aiuto di ciascuno è necessario, ma i minori presenti nel Foyer si ritrovano su un terreno insicuro che può venire loro a mancare all'improvviso. Nel momento in cui hanno lasciato il loro paese di origine e gli affetti famigliari si sono ritrovati ad affrontare un passaggio rapido dall'infanzia all'età adulta, in cui farsi carico del proprio destino e del proprio futuro, senza più il sostegno e la protezione dei genitori. A questo proposito il responsabile dei Foyer ci spiega che:

*“Questi giovani giungono in un contesto nuovo che non riconosce le caratteristiche di adulto maturate durante il percorso che li ha portati in Ticino, ciò provoca un'ulteriore sfida di ridefinizione del sé, oltre a quella già dettata dal percorso migratorio. Il ritorno ad una condizione che non permette loro di prendere decisioni autonome sul proprio futuro rappresenta un momento di crisi che a volte può originare comportamenti che possono venire interpretati come devianti”.*

Federico Bettini sottolinea ancora che tenere conto di questo aspetto è fondamentale nella relazione educativa con i minori non accompagnati. Altrettanto importante, se possibile, diventa l'ascolto della storia di ciascuno: ripercorrere i passaggi che hanno portato i ragazzi al Foyer può facilitare il lavoro che gli operatori mettono in atto per ricucire identità di soggetti il più delle volte vittime di traumi anche gravi e che vivono situazioni di estrema fragilità.

Per svolgere questo importante lavoro, all'interno del Foyer, è stato pensato e allestito un apposito locale protetto, organizzato come un salottino, che fornisce un setting adatto a creare un ambiente favorevole al dialogo con educatori e psicoterapeuti.

### 2.3.5 I progetti di inserimento scolastico

Federico Bettini ci descrive poi il progetto, realizzato con la Scuola media di Barbengo, per l'inserimento dei ragazzi ancora in età di obbligo scolastico e ospiti del Foyer di Paradiso, nei normali canali di istruzione:

*“Nella scuola media di Barbengo (512 allievi in totale) sono stati accolti 20 giovani, dei quali 17 di origine eritrea, 2 afgani e 1 albanese. Insieme avrebbero formato una classe, ma questa scelta si sarebbe rivelata controproducente portando alla ghettizzazione dei ragazzi all'interno della scuola. Si è scelto invece di assegnare al massimo due (in un solo caso tre) minori non accompagnati per classe, ciò è avvenuto in base all'età*

*fornita nei documenti ufficiali. Anche per i più grandi si è evitata l'iscrizione all'ultimo anno scolastico perché avrebbe compromesso la possibilità di integrarsi e li avrebbe messi nella condizione di esercitare una scelta prematura rispetto al proseguimento degli studi o alla scelta di un apprendistato”.*

Anche gli orari di frequenza sono stati pensati per favorire il lavoro degli insegnanti per alloglotti, figure da tempo presenti nell'ordinamento scolastico svizzero, che inizialmente hanno sostenuto l'inserimento dei minori non accompagnati con un'articolazione oraria che prevedeva molte ore di lingua italiana, mentre la frequenza alle normali lezioni era ridotta. Con l'acquisizione di una padronanza migliore della lingua di insegnamento, l'intensità delle lezioni per alloglotti è andata diminuendo per favorire la loro partecipazione al ritmo normale della classe.

Un contributo sostanziale al processo di integrazione dei ragazzi, insieme a quello della comunità e della scuola, è riferito alla rete di volontari che affiancano la Croce Rossa nel suo compito. La presenza dei volontari, che si occupano principalmente di doposcuola, attività di animazione e ludiche, rappresenta un ulteriore passaggio di conoscenza della comunità in cui i ragazzi sono inseriti e all'interno della quale dovranno intraprendere il loro percorso di autonomia. Grazie alla loro disponibilità è stato possibile riempire i tempi morti che si sarebbero venuti a creare durante le vacanze estive scolastiche, accompagnando i ragazzi a corsi di nuoto o organizzando attività ludiche e di conoscenza del territorio.

### 2.3.6 L'età anagrafica e il suo valore non assoluto

L'approccio che caratterizza la gestione del fenomeno dei minori non accompagnati in Ticino è legato alla scelta di non considerare la maggiore età una discriminante assoluta: ben 40 ospiti dei Foyer su 69 hanno infatti superato i 18 anni di età.

Federico Bettini ci conferma che, nel caso dei giovani migranti, la distinzione tra maggiorenni e minorenni è artificiosa e fuorviante poiché non tiene conto di tutta una serie di fattori tra cui quello riferito non tanto all'età anagrafica, ma al tempo trascorso dal momento dell'inserimento all'interno della struttura e dunque dalla durata del cammino di integrazione. Il responsabile dei Foyer sottolinea ancora che:

*“È necessario considerare il percorso di questi giovani come un processo graduale che non deve necessariamente esaurirsi al compimento della maggiore età,*

*dunque può avere una durata variabile e dipendere dall'acquisizione delle competenze, siano esse di carattere trasversale che professionali, che permettano al giovane di inserirsi in modo autonomo nella società ospitante”.*

Conclude poi dicendo che *“Il lavoro degli operatori dei Foyer si basa sui valori del dialogo, dell'empatia e della pazienza e segue, nei confronti dei ragazzi un percorso relazionale che, avendo come base la comprensione linguistica, porti ad instaurare modalità comunicative che stabiliscano prima la conoscenza e creino poi la reciproca fiducia necessaria al buon esito del lavoro educativo”.*

## 2.4 I percorsi di formazione e integrazione sociale e lavorativa

### 2.4.1 Due progetti per favorire l'integrazione

Con l'entrata in vigore della Legge sugli stranieri e l'integrazione del 1° gennaio 2019, viene distribuito, a coloro che si trovano in Svizzera in qualità di rifugiati riconosciuti o ammessi provvisoriamente, un opuscolo in diverse lingue che esordisce con le seguenti parole:

*“Benvenuti in Svizzera! Avete ottenuto asilo politico in Svizzera oppure siete stati ammessi provvisoriamente. Il vostro statuto è soggetto a norme speciali. Questo opuscolo contiene tutte le informazioni in merito. Dal momento che vivrete per molto tempo in Svizzera, siete tenuti a orientarvi e integrarvi il più rapidamente possibile in questo Paese. Ciò significa anche informarsi circa i propri diritti e doveri e impegnarsi a cercare lavoro e a seguire una formazione”.*

In Svizzera e in Cantone Ticino uno dei punti di forza del percorso di integrazione di rifugiati e ammessi provvisoriamente è rappresentato dall'attenzione specifica al tema accordata dalle istituzioni educative sin dagli anni Novanta dello scorso secolo. Uno studio di ampia portata promosso dalla Commissione Cantonale per l'Integrazione degli stranieri e affidato al CIRSE (Centro di ricerca sui sistemi educativi della SUPSI), attualmente in fase di conclusione, produrrà dati complessivi su come le diverse istituzioni scolastiche e formative del sistema educativo ticinese abbiano attuato gli interventi integrativi, utilizzando le misure e le risorse di supporto a loro disposizione nel contesto e nel quadro politico. Lo studio focalizzerà anche le pratiche e le esigenze che emergono nel loro lavoro quotidiano e le sfide affrontate e ancora sul tappeto.

In sintesi, il sistema educativo ticinese si occupa

delle problematiche legate agli allievi alloggianti in maniera molto articolata. Durante la scuola dell'obbligo è istituita un'unica figura professionale che si occupa specificamente del ragazzo: il docente di lingua e integrazione. La mediazione culturale con le famiglie è invece assicurata da un'agenzia esterna che colloca allo scopo interpreti interculturali da essa formati e qualificati.

L'allievo può però fruire di una serie di misure di supporto destinate a coloro che necessitano di un aiuto per la loro scolarizzazione. In particolare, il docente di sostegno pedagogico, agendo in maniera concertata con l'insegnante titolare e con quello di lingua e integrazione, può costituire un valido supporto.

Durante la scuola media, quando per ragioni di età e di complessità del percorso formativo le lacune linguistiche rendono più problematico l'inserimento scolastico, si opera anche ricorrendo alla differenziazione del curriculum. Inoltre, laddove l'adattamento al nuovo contesto culturale si rivelasse particolarmente difficoltoso, esiste la possibilità di un intervento dell'educatore regionale. Accanto alle azioni specifiche promosse a livello cantonale, esistono inoltre misure di concezione federale, tese principalmente a favorire l'accesso alla formazione post-obbligatoria: il *progetto Lift* e il *Case management - formazione professionale*.

Per ciò che concerne allievi stranieri e alloggianti che devono inserirsi nella formazione post-obbligatoria, esiste dagli anni '90 una misura specifica: il Pre-tirocinio di integrazione. Gestito dall'Istituto delle Transizioni e del Sostegno, nato anch'esso per coordinare un'ampia gamma di interventi a supporto della transizione tra scuola dell'obbligo e secondario superiore, il pre-tirocinio si propone di fornire gli strumenti linguistici e culturali necessari ad un inserimento nella Formazione professionale. Quando questo non si rivela possibile gli allievi hanno successivamente la possibilità di accedere alle altre misure di sostegno alla transizione.

Accanto a questa articolata serie di misure disposte dalle strutture educative ordinarie in Ticino vengono implementati due progetti pilota finanziati a livello confederale dalla Segreteria di Stato per la Migrazione: *i Pre-apprendistati di integrazione e l'Apprendimento precoce della Lingua*. Ne abbiamo parlato con Furio Bednarz, Capo dell'Ufficio della Formazione Continua e dell'Innovazione della Divisione della Formazione Professionale del Cantone Ticino (responsabile per l'implementazione del programma pilota) e Roberta Cecchi, coordinatrice della sperimentazione del pro-



getto Pre-apprendistati di integrazione. Il progetto "Apprendimento precoce della lingua" è gestito dalla Croce Rossa Svizzera su mandato del DSS (Dipartimento Sanità e socialità).

Furio Bednarz, partendo dall'analisi dei dati riferiti all'inserimento nel mondo del lavoro dei rifugiati a 10 anni dal loro ingresso sul territorio svizzero, spiega come la Confederazione sia arrivata a destinare un investimento di circa 54 milioni di Franchi ad iniziative per l'integrazione socio lavorativa di rifugiati e ammessi provvisoriamente:

*"Il dato più preoccupante era quello riferito al tasso di occupazione che nel 2014 non arrivava al 30% del totale. Questo stato di cose aveva come esito la cronicizzazione dell'aiuto sociale rivolto a queste persone e il fatto che si trovavano a soggiornare in Svizzera senza essere inseriti nel tessuto socioeconomico, con le conseguenze di disadattamento sociale e i pericoli di caduta in circuiti di illegalità o addirittura di radicalizzazione che la mancata integrazione poteva comportare".*

#### **2.4.2 Il mercato del lavoro svizzero e il referendum del 2001**

Un'altra considerazione alla base delle scelte che hanno portato all'attivazione di questi progetti di inclusione riguarda il mercato del lavoro svizzero, che date le sue caratteristiche intrinseche, rivestiva una scarsa ricettività per figure non qualificate e con scarsa specializzazione. Come spiega Bednarz *"questa peculiarità aveva spinto i rifugiati e gli ammessi provvisori verso posizioni precarie, innescando una spirale di assistenza senza via di uscita. Infatti, in un sistema di welfare come quello svizzero in cui sono garantiti livelli minimi vitali anche ai residenti con diritti incompleti come i profughi, la dipendenza dall'aiuto pubblico era diventata una regola. La situazione era aggravata dal fatto che oltre il 70% di queste persone si trovavano in età lavorativa e dunque potenzialmente impiegabili".*

A spingere il governo svizzero verso percorsi di qualificazione professionale dei rifugiati conclude il responsabile dell'Ufficio della Formazione Continua *"sono stati anche gli esiti del referendum del 2014 sulla rinegoziazione degli accordi di libera circolazione delle persone con l'UE".*

Dai primi anni Duemila importanti contingenti di lavoratori specializzati e tecnici provenienti dai paesi confinanti (in particolare da Germania, Francia e Italia) avevano sostenuto una situazione congiuntu-

rale con alti tassi di sviluppo che vedeva la Svizzera in controtendenza rispetto al resto dell'Europa. In seguito agli esiti del referendum, il governo decise di fare fronte al mancato contributo di manodopera straniera, sviluppando i potenziali interni al paese e investendo sulla loro qualificazione.

Tra i soggetti considerati, oltre ai lavoratori autoctoni con basso livello di qualificazione, le donne, gli ultracinquantenni, furono presi in considerazione anche i rifugiati e gli ammessi provvisoriamente. Si immaginò dunque di finanziare in modo consistente percorsi di qualificazione di quest'ultima categoria, passando da una cifra forfettaria di circa 6.000 franchi che la SEM versava ai Cantoni a 18.000 franchi annui. In esito alla definizione della cosiddetta "Agenda Integrazione" furono dunque progettati percorsi che prevedessero un intervento pubblico che arrivasse a garantire ai rifugiati il sostegno dello Stato per un periodo massimo di sette anni, a partire dal loro arrivo in Svizzera<sup>63</sup>.

I pre-apprendistati di integrazione, che in Ticino si sono innestati in modo complementare sull'esperienza pregressa dei pre-tirocini (gestiti dall'Istituto della Transizione e del Sostegno), rappresentano una delle iniziative più interessanti di questo progetto.

Il responsabile dell'Ufficio cantonale della Formazione Continua sottolinea come: *"i rifugiati, benché volessero emanciparsi attraverso un lavoro, erano impossibilitati a farlo concretamente in quanto privi delle due caratteristiche indispensabili per affrontare il mercato del lavoro: le competenze linguistiche e una qualificazione professionale".*

Bisogna tenere presente che il progetto si rivolge in via prioritaria a persone tra i 18 e i 30 anni, e che il sistema formativo svizzero prevede che l'accesso al mondo del lavoro da parte dei giovani sia facilitato dal conseguimento di una qualifica di base, traguardo al quale si giunge normalmente attraverso un percorso di formazione duale ovvero un periodo di apprendistato di durata variabile – dai due ai quattro anni - a seconda della qualifica da raggiungere. Le precondizioni che permettono di stipulare un contratto di tirocinio, che alterna attività lavorativa e scolastica, sono quelle riferite alla comprensione della lingua, una cultura di base concernente le regole di cittadinanza oltre che a minime conoscenze scolastiche di base. Competenze che spesso i giovani rifugiati non possedevano.

<sup>63</sup>. Si veda: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/agenda/faktenblatt-integrationsagenda-i.pdf>.

### 2.4.3 Apprendistato precoce della lingua e pre-apprendisti di integrazione

Sono stati dunque attivati i due progetti pilota con l'obiettivo di fornire una qualifica di base che permettesse l'ingresso nel mondo del lavoro anche ai rifugiati e ammessi provvisori con un minimo di qualificazione. Il primo, denominato "Apprendimento precoce della lingua italiana" è affidato alla Croce Rossa, ed è rivolto ai richiedenti asilo ospitati nei centri di accoglienza della CRSS. Si tratta di corsi intensivi di lingua italiana della durata media di un anno che mirano a fornire competenze linguistiche di base. Vengono realizzati con metodologie innovative e permettono al rifugiato di approcciarsi senza difficoltà alla seconda fase del progetto, rivolta invece alle persone ammesse provvisoriamente e ai rifugiati, vale dire il pre-apprendistato di integrazione.

Furio Bednarz spiega che:

*"Anche quest'ultimo progetto, gestito direttamente dall'Ufficio della Formazione Continua e dell'Innovazione, prevede una durata annuale e si svolge in parallelo al calendario scolastico. Si tratta infatti di una prima sperimentazione del percorso di alternanza previsto dalla normativa federale e implementato dalla Divisione della Formazione professionale che si articola attraverso un'esperienza lavorativa per alcuni giorni alla settimana affiancata alla frequenza scolastica. Il successivo periodo, da realizzarsi attraverso un apprendistato vero e proprio, avrà la durata di due anni (conseguimento di un Certificato di formazione pratica) o tre anni (conseguimento di un Attestato federale di capacità). Quasi sempre i candidati ai pre-apprendistati vengono da esperienze pregresse di prima formazione, linguistica o anche di pre-tirocinio presso l'Istituto delle Transizioni e del Sostegno. Il che significa che il loro percorso dura mediamente da quattro a cinque anni, lasso minimo di tempo in cui si presuppone che la persona raggiunga gli obiettivi previsti dall'Agenda e che possa essere integrato nella società svizzera".*

## 2.5 Un percorso di integrazione pluriennale

### 2.5.1 La cultura dell'alternanza scuola-lavoro

L'ipotesi di un percorso di integrazione della durata di cinque anni è considerata comunque la più ottimistica. L'Agenda tiene conto infatti delle eventuali difficoltà che potrebbero insorgere, ad esempio in considerazione del retroterra culturale delle persone che seguono il percorso, e definisce un orizzonte temporale massimo di sette anni. In riferimento ad una delle criticità a cui è andato incontro il progetto

in questa prima fase, Bednarz osserva come quest'ultima sia *"legata all'utilizzo di metodologie tradizionali nella fase preliminare di orientamento professionale. Si utilizza infatti un triage orientativo studiato per l'utenza autoctona che si dimostra inadeguato e che dà origine ad un bilancio di competenze illusorio. Inoltre, i colloqui orientativi avvengono in genere in un momento in cui la persona non ha ancora acquisito competenze linguistiche sufficienti e spesso non tengono conto del differente approccio al lavoro nelle culture di origine e della difficoltà, da parte dell'utente, di far emergere propensioni e desideri, se non all'occultamento degli stessi. Un orientamento che porti a indirizzare queste persone verso percorsi professionali che risultano inadeguati determina difficoltà di tenuta e perfino defezioni".*

Il secondo nodo critico è rappresentato dalla difficoltà di far comprendere alle persone l'utilità e la necessità di alternare il momento del lavoro con quello dell'apprendimento scolastico.

*"Il giovane straniero arriva spesso in Svizzera con l'obiettivo di acquisire una posizione lavorativa e con l'inserimento in azienda già durante il pre-tirocinio ritiene di avere raggiunto il suo scopo, non comprendendo la necessità dell'accostamento tra lavoro e lezioni teoriche. Questo problema è stato in parte superato utilizzando un approccio peer to peer, in particolare attraverso le testimonianze di giovani che attraverso la qualificazione professionale abbiano raggiunto una posizione nella società ospite".*

Abbiamo infine parlato con Roberta Cecchi che, per conto dell'Ufficio della Formazione Continua e dell'Innovazione, coordina le fasi operative del progetto "Pre-tirocinio di integrazione". La coordinatrice ci spiega che:

*"La partecipazione al percorso di pre-tirocinio, rivolto a ragazze e i ragazzi dai 18 ai 30 anni, prevede nella prima parte dell'anno, in genere fino al mese di gennaio, due giorni settimanali di frequenza scolastica presso un Centro di Formazione professionale, mentre per i rimanenti tre giorni, ha luogo l'inserimento presso il laboratorio di una Organizzazione del Mondo del Lavoro (OML) dove viene simulata un'esperienza professionale".*

Si tratta di laboratori specializzati messi a disposizione dalle organizzazioni del mondo del lavoro (OML) datoriali che si occupano della formazione degli apprendisti di un determinato settore. Le OML in Ticino dispongono di un'offerta molto vasta di laboratori che coprono quasi tutti i settori produttivi e dei servizi.

*"Dopo questo primo periodo di sperimentazione in un contesto protetto, durante il quale i giovani hanno la possibilità di conoscere meglio la professione scelta e le dinamiche del mondo del lavoro, l'esperienza conti-*

nua nella seconda parte dell'anno, per cinque o sei mesi presso una delle aziende formative del territorio. Questo periodo di prova è utile sia ai giovani che all'azienda, che è in grado di valutare le possibilità di una continuazione dell'esperienza negli anni successivi attraverso un vero contratto di apprendistato".

A questo proposito è necessario ricordare che la cultura dell'alternanza tra scuola e lavoro è una realtà consolidata nel sistema di istruzione e formazione svizzero e affonda le sue radici nel passato.<sup>64</sup> Dopo la scuola dell'obbligo due giovani su tre scelgono di intraprendere una formazione professionale di base che per la maggior parte si svolge in modalità Duale e si conclude con il conseguimento di un attestato federale di capacità (AFC) o un certificato federale di formazione pratica (CFP).

L'esperienza in alternanza ha notevoli vantaggi anche in riferimento alla formazione dei rifugiati, un'esperienza esclusivamente "scolastica" potrebbe risultare difficilmente accettabile per soggetti adulti che da tempo abbiano abbandonato gli studi; nello stesso tempo una formazione di tipo laboratoriale facilita non solo l'apprendimento di competenze tecniche, ma favorisce anche lo sviluppo di conoscenze linguistiche apprese on the job e riferite al settore professionale di riferimento.

Bisogna comunque dire che non tutti i giovani che frequentano la prima parte del percorso annuale di pre-apprendistato sono poi in grado di accedere alla sperimentazione pratica presso un'azienda formativa, e tanto meno risultano in grado di affrontare, l'anno successivo, un contratto di apprendistato.

### 2.5.2 Il rapporto con le imprese

Per quanto riguarda le qualificazioni che offre il sistema formativo ticinese, l'Ufficio della Formazione Continua ha definito accordi con OML nei settori della meccanica di produzione e metalcostruzione, della logistica, della ristorazione, del settore sanitario e dell'agricoltura. Roberta Cecchi ci confessa che:

*"La ricerca di aziende disponibili a partecipare al progetto non è stata semplice, ma comunque favorita da una cultura dell'alternanza ben radicata all'interno del mondo produttivo ticinese. Si è invece dimostrato più impegnativo il lavoro di raccordo e coordinamento tra i vari attori in gioco nella sperimentazione, dunque*

*le OML, le aziende ospiti e i formatori aziendali, i Centri di Formazione, le Organizzazioni che si occupano a vari livelli dell'accoglienza e della gestione dei rifugiati e ammessi provvisoriamente, come la CRSS e Soccorso Operaio Svizzero. Ma sono certa che con il secondo anno della fase sperimentale il coordinamento, tra tutti gli attori in gioco, godrà di maggiore organizzazione".*

Le criticità maggiori, in riferimento ai settori individuati per la sperimentazione, sono state quelle riferite all'agricoltura e sono principalmente legate a due ordini di fattori. Il primo dovuto alla stagionalità del lavoro che impedisce alle aziende (in genere formate da un titolare e qualche dipendente) di seguire adeguatamente i pre-apprendisti nei periodi di punta del lavoro; il secondo per la scarsa attrattività che il lavoro in agricoltura ha tra rifugiati, che spesso provengono da aree dove le coltivazioni sono di sussistenza e il lavoro agricolo poco gratificante.

Comunque, nonostante le difficoltà connaturate ad un progetto sperimentale di questa complessità, il percorso si è rivelato un successo, se si pensa che tra le 40 persone ammesse nell'anno formativo 2018/19 ben 36 lo hanno portato a termine, e due terzi hanno avviato un percorso di apprendistato. Sono state inoltre molto positive le esperienze riferite agli altri settori professionali: ristorazione, sanitario, logistica e meccanica di produzione, che hanno portato all'inserimento in apprendistato di un buon numero di ragazze e ragazzi.

Una delle innovazioni che ha permesso di raggiungere questi risultati è stata sicuramente quella riferita all'introduzione di un *Coach*, ovvero di una persona di riferimento che funga da anello di congiunzione tra i ragazzi, i datori di lavoro e gli altri attori a vario titolo coinvolti nel progetto. I pre-apprendistati di integrazione saranno finanziati dalla Segreteria di Stato per le Migrazioni fino al 2022 come progetto pilota e secondo la nostra interlocutrice, nonostante le importanti sfide:

*"I pre-apprendistati rappresentano un tentativo riuscito di innescare un circolo virtuoso che sostenga rifugiati e ammessi provvisori nel faticoso percorso verso il recupero della fiducia in sé stessi e nelle loro potenzialità. Sono inoltre la dimostrazione tangibile che, grazie allo sforzo collettivo di tutti i soggetti coinvolti, esiste la concreta possibilità di inserire queste persone, con dignità pari a quella dei cittadini autoctoni e a pieno titolo, nel paese dove hanno scelto di vivere".*

<sup>64</sup>. Si veda: <https://www.orientamento.ch/dyn/show/1973>

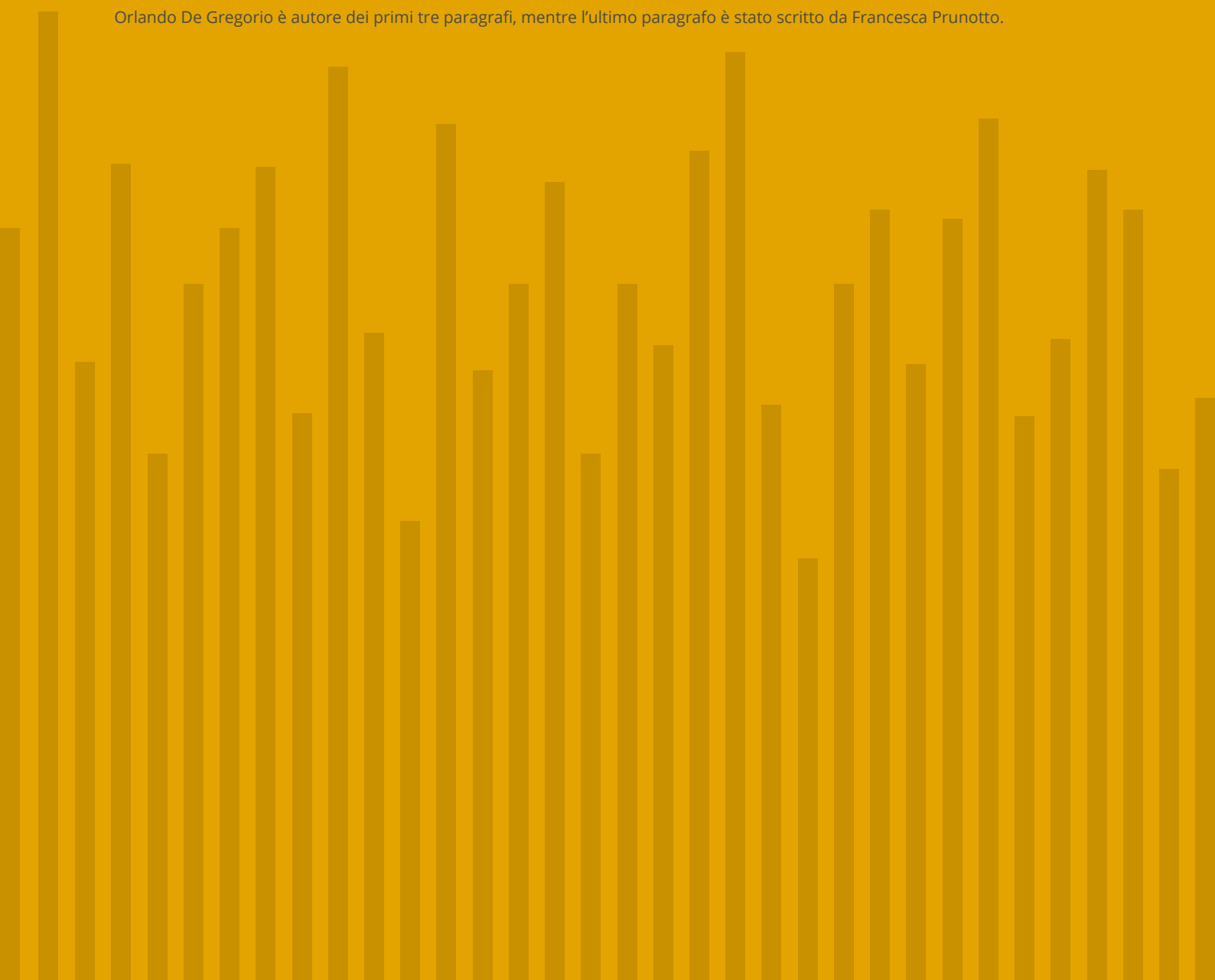


# Le politiche sull'accoglienza in Italia: la difficoltà di superare il paradigma dell'emergenza

di **Orlando De Gregorio** e **Francesca Prunotto**,

Percorsi di secondo welfare

Orlando De Gregorio è autore dei primi tre paragrafi, mentre l'ultimo paragrafo è stato scritto da Francesca Prunotto.





## INTRODUZIONE

In questo capitolo si tenta di ricostruire il quadro delle politiche sull'immigrazione e sull'asilo in Italia, ripercorrendone le principali evoluzioni e involuzioni. Come si vedrà, l'approccio prevalente nel caso italiano sembra improntato al paradigma dell'emergenza. Successivamente si fa riferimento alle buone pratiche di accoglienza realizzate a livello locale e alle modalità con le quali si sono sviluppate. Alcune di queste riflessioni traggono spunto dall'interlocuzione con la cooperativa In Migrazione di Roma, che da tempo si occupa di questi temi. Nell'ultimo paragrafo si fa invece riferimento al ruolo delle Regioni nella governance di questi processi, con riferimento alla Regione Piemonte.

### 3.1 L'approccio emergenziale alle politiche sull'immigrazione

Negli anni passati 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 2019).

D'altronde le politiche sulle migrazioni 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 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 sponsor)<sup>65</sup>. La Legge Bossi-Fini (Legge 189/2002) e soprattutto il cosiddetto Pacchetto Sicurezza (Legge 94/2009) hanno invece rafforzato il legame tra si-

curezza 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 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 sulle migrazioni 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

---

**65.** 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".

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 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 asilo<sup>66</sup>. 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 precedente<sup>67</sup>. 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 (2019a) 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).

L'immigrazione nel nostro paese non è mai stata una reale emergenza. 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).

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 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

<sup>66</sup>. 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.

<sup>67</sup>. I dati di questo paragrafo fanno riferimento alle elaborazioni di Fondazione Ismu (2019) su dati forniti dal Ministero dell'Interno.

(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 2018a): 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).

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). 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 (Allievi 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 (Perino e Eve 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.

### 3.2 La costruzione della filiera dell'accoglienza nei territori

Nel campo dell'accoglienza, l'emergenza sanitaria determinata dalla diffusione del Covid-19, che stiamo vivendo nel momento in cui scriviamo, va ad aggravare un passaggio molto delicato: in diversi territo-

ri è prevista negli stessi giorni, o è già avvenuta, la chiusura di progetti di accoglienza diffusa realizzati nell'ambito dell'accoglienza straordinaria (il sistema CAS). Lo smantellamento di queste buone pratiche è determinato dai tagli economici al sistema dell'accoglienza e dal Decreto Sicurezza.

In queste condizioni così critiche per il paese, il venir meno delle buone pratiche di accoglienza, oggetto privilegiato della nostra ricerca, nel corso del 2019 e 2020 pone i richiedenti asilo e i rifugiati tra quelle fasce vulnerabili di cui è bene non dimenticarsi anche e proprio per la gravità di questa fase storica. Per comprendere come si è arrivati a questo punto; e alla chiusura di progetti di accoglienza diffusa ancorati nel territorio, e al balzo indietro verso i centri di medie e grandi dimensioni senza progetti di inserimento nella società, è bene ripercorrere le vicende delle politiche sull'accoglienza degli ultimi anni.

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<sup>68</sup>: 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 SIPROIMI<sup>69</sup>. 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 migranti<sup>70</sup>: 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.

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

**68.** 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.

**69.** 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.

**70.** 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).

hanno finito per assomigliarsi per caratteristiche e qualità dell'accoglienza. Ed è per questa ragione che appare essenziale analizzare i contesti locali.

Abbiamo deciso di adottare il concetto di “filiera dell'accoglienza” facendo 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 interistituzionale e come sia andata strutturandosi la rete di soggetti pubblici e privati è osservabile più nel dettaglio se si analizzano alcuni casi specifici.

Guardando da vicino, approfondendo i diversi casi studio sul fronte italiano, 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 prima abbattuta la scure delle politiche del Governo Conte I con le politiche fortemente volute dall'ex Ministro degli Interni Salvini (i cosiddetti “Decreti Sicurezza”) che hanno suscitato allarme, paure e proteste tra gli addetti ai lavori<sup>71</sup>. A livello locale infatti la riduzione 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).

Come denunciato da ActionAid e Openpolis i bandi delle prefetture alle nuove condizioni, determinate dai tagli all'accoglienza, sono stati boicottati in molti territori dalle organizzazioni del Terzo Settore protagoniste di forme virtuose di accoglienza diffusa e hanno lasciato il campo a soggetti disposti a fare economie di scale o accettare modalità di accoglienza ridotte alla mera fornitura di vitto e alloggio.

Questo passaggio così delicato non sembra aver trovato soluzioni nelle politiche del Governo Conte II e l'emergenza sanitaria ha finito per acuire il senso di incertezza rispetto al futuro.

### 3.3 Le buone pratiche a livello locale: quale eredità?

Il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo è stato colpito duramente dal Decreto Sicurezza e dai tagli al sistema di accoglienza decisi dal Governo Conte I. L'aumento dei dinieghi e del conseguente numero di migranti irregolari (Villa 2018), la cancellazione del permesso per protezione umanitaria, l'esclusione dal SIPROIMI dei titolari di permessi per casi speciali (Giovannetti 2019), sono tutti elementi che hanno contribuito a cambiare le condizioni in cui oggi versa il sistema dell'accoglienza nel nostro paese.

Come già scritto, negli ultimi anni il circuito di gran lunga più importante dell'accoglienza, in termini numerici, è stato quello dei CAS (Centri di accoglienza straordinaria). Questi centri nati come una misura straordinaria sono diventati l'ordinaria realtà dell'accoglienza: hanno infatti ospitato nel 2017 l'80% delle persone inserite nel sistema. Questo sistema si è distinto peraltro per la sua opacità, infatti non sempre è stato accompagnato da un sistema di informazione e rendicontazione affidabile (Openpolis e ActionAid, 2018). I CAS - come mostrano i casi studio a cui si è fatto riferimento nei paragrafi precedenti - hanno assunto caratteristiche diverse nei diversi contesti locali, fino ad assumere le modalità dell'accoglienza diffusa in appartamenti e in piccoli centri. Lo spiega bene il rapporto di Openpolis e ActionAid “Centri d'Italia”<sup>72</sup>.

Quando si è scritto genericamente di CAS in anni

<sup>71</sup>. 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.

<sup>72</sup>. Si veda: <https://www.openpolis.it/esercizi/i-centri-di-accoglienza-in-italia-la-spesa-e-i-contratti-pubblici/>.

passati, si faceva quindi riferimento a realtà assai diverse, accomunate più dal punto di vista nominativo che fattuale. Sono state paradossalmente le esperienze più virtuose ad essere cancellate per effetto dei tagli economici decisi dal Governo Conte I. Già più di un anno fa l'analisi di In Migrazione (2018), ripresa sul nostro focus sul sito di Percorsi di secondo welfare in quest'articolo<sup>73</sup>, lanciava l'allarme sullo schema di capitolato per i bandi di gara per la gestione dei centri di accoglienza. Come questa analisi preannunciava, ad essere maggiormente penalizzate sono state le cooperative e le associazioni che hanno inventato e gestito forme di accoglienza diffusa. La riduzione da 35 euro a 21,35 euro per ogni persona accolta al giorno ha reso infatti questa forma di accoglienza diffusa assolutamente insostenibile dal punto di vista economico.

Simone Andreotti, Presidente della Cooperativa In Migrazione, intervistato nella primavera del 2019 ci diceva:

*"L'effetto combinato tra i tagli 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..."*

Nell'estate del 2019 abbiamo registrato lo sconforto degli operatori e dei referenti dei servizi rispetto alla chiusura dei progetti di micro-accoglienza. Queste le parole di Mariagrazia Binda del consorzio IN.RE. TE<sup>74</sup>: *"Siamo in un tempo di sospensione...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!"*

Il dilemma in cui si sono sentiti gli operatori e le organizzazioni del Terzo Settore ci è stato confermato nei primi mesi del 2020, a pochi mesi dalla prevista chiusura dei progetti di accoglienza diffusa nel Torinese. Il dilemma si può riassumere così: da una parte l'esigenza di trovare una soluzione di continuità per gli ospiti dei progetti di accoglienza, dall'altra quella di non poter accettare le nuove condizioni previste dai nuovi bandi per la gestione dell'accoglienza.

Scriviamo mentre il paese attraversa il difficile periodo dell'emergenza sanitaria legata al Coronavirus; in questi stessi giorni in un documento elaborato su iniziativa di ASGI e ActionAid (2020)<sup>75</sup>, e sottoscritto da decine di associazioni viene evidenziata l'urgenza di discutere, anche in un'ottica di salute pubblica, delle condizioni di precarietà giuridica, alloggiativa, lavorativa ed esistenziale a cui sono esposti molti cittadini stranieri. Come abbiamo concluso in quest'articolo<sup>76</sup> pubblicato durante il periodo di lockdown, l'inaspettata e tremenda emergenza sanitaria ha reso ancora più evidente l'irrazionalità dello smantellamento delle buone pratiche di accoglienza diffusa e ha evidenziato ancora più fortemente le criticità determinate dalla concentrazione dei migranti in grandi strutture (anche in un'ottica di salute pubblica).

Per queste ragioni, ASGI e ActionAid hanno fatto appello al Governo per chiudere i centri di accoglienza di grandi dimensioni, organizzare un sistema di accoglienza diffusa, permettere l'accesso al SIPROIMI di categorie escluse (richiedenti asilo, motivi umanitari, casi speciali), proseguire l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) oltre il compimento della maggiore età. Questa emergenza reale e drammatica, quella legata alla diffusione del Coronavirus,

<sup>73</sup>. Si veda: <https://www.secondowelfare.it/immigrazione-e-accoglienza/laccoglienza-e-un-mestiere.html>.

<sup>74</sup>. L'intervista è stata realizzata nel luglio del 2019.

<sup>75</sup>. Si veda: <https://www.secondowelfare.it/immigrazione-e-accoglienza/laccoglienza-e-un-mestiere.html>.

<sup>76</sup>. L'intervista è stata realizzata nel luglio del 2019.



ha svelato, tra le altre cose, la poca lungimiranza di un approccio emergenziale a un fenomeno, l'immigrazione, che emergenza non è. Urgente è piuttosto l'adozione di una visione di lungo periodo e una gestione razionale, umana, sostenibile volta all'integrazione degli stranieri presenti in Italia.

### 3.4 Le politiche di integrazione dei cittadini e delle cittadine straniere della Regione Piemonte

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, realizzata mediante l'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la competenza sulla "materia dell'immigrazione" si è frammentata. Il secondo comma dell'art. 117 della Costituzione stabilisce dunque che: *"Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione"*. Il terzo comma dello stesso articolo 117 Cost. include nelle materie di legislazione concorrente, tra le altre, le materie della *"tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute"*. Infine, il quarto comma stabilisce che *"spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato"*.

Il quadro costituzionale così sommariamente sintetizzato induce a ritenere che siano di competenza esclusiva statale quegli aspetti dell'immigrazione più strettamente legati ad esigenze unitarie e di certezza di status sull'intero territorio nazionale: ingresso e soggiorno sul territorio nazionale, accordi internazionali di cooperazione riguardanti la condizione giuridica dello straniero, rilascio dei visti di ingresso e la regolazione dei flussi migratori, provvedimenti di allontanamento dello straniero, accoglienza dei richiedenti asilo, ecc. Per altro verso devono intendersi di competenza regionale concorrente o esclusiva materie di forte impatto sulla vita dei migranti quali l'edilizia residenziale pubblica, la formazione professionale, l'accesso al lavoro, l'accesso alle professioni, i servizi sociali, ecc.

D'altra parte, la Regione, come Ente costitutivo della Repubblica ai sensi dell'articolo 114 Cost., è

soggetto responsabile del pieno sviluppo della persona umana. Infatti, come previsto dallo Statuto della Regione Piemonte (ex art. 11 della legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1) la Regione riconosce e promuove i diritti di tutti e, in particolare, delle fasce più deboli della popolazione, promuove il rispetto di tutti i diritti riconosciuti dall'ordinamento agli immigrati, agli apolidi, ai profughi e ai rifugiati, e opera per rimuovere le cause che determinano le disuguaglianze e il disagio.

Le iniziative della Regione Piemonte in favore delle persone di origine straniera e delle loro famiglie residenti sul territorio regionale sono inquadrate dalla legge regionale n. 64 del 1989. Tale legge stabilisce, nell'ambito delle materie di competenza regionale, le seguenti finalità: promuovere l'integrazione, promuovere le pari opportunità, tutelare l'identità linguistica e culturale e i legami con i paesi d'origine.

La Regione Piemonte, quindi, nell'esercizio delle proprie competenze, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e del Testo unico emanato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 concernente la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana e in armonia con la Costituzione, i principi e le convenzioni di diritto internazionale, la normativa comunitaria, la normativa statale e quella regionale (legge regionale 8 novembre 1989, n. 64 "Interventi regionali a favore degli immigrati extra-comunitari residenti in Piemonte") nel promuovere l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri, coordina, promuove e organizza, iniziative volte a offrire formazione civico-linguistica (attraverso i Piani regionali per la formazione civico-linguistica dei cittadini di Paesi terzi - Petrarca, sostenuti dal FAMI); rafforzare le capacità dei servizi di rispondere in maniera adeguata ai bisogni; prevenire il ritardo e la dispersione scolastica (per esempio con il Progetto "InterAzioni in Piemonte - azione 01 EducAzione" Fondo FAMI, concluso a fine 2018); promuovere la partecipazione attiva delle persone di origine straniera favorendo lo sviluppo dell'associazionismo e lo svolgimento di attività di volontariato; prevenire il fenomeno del grave sfruttamento della manodopera stagionale; individuare, accogliere e tutelare le vittime di tratta e grave sfruttamento sessuale e lavorativo (Progetto Anello Forte sostenuto dal Dipartimento Pari Opportunità).

Per quanto riguarda l'accoglienza delle persone titolari di protezione e richiedenti asilo, la Regione

Piemonte è stata coinvolta in progetti pilota quali promuovere pratiche di integrazione sicure per immigrati evacuati da paesi terzi attraverso i corridoi umanitari, favorire l'inclusione lavorativa di richiedenti asilo e rifugiati accolti nei Centri di accoglienza straordinaria (CAS) del Piemonte.

Per quanto riguarda le azioni rivolti ai minori stranieri non accompagnati è importante ricordare l'importante impegno assunto dalla Regione Piemonte in materia di accertamento dell'età, con l'approvazione con con DGR n. 68-6173 del 15.12.2017 di *"Protocollo d'Intesa avente ad oggetto valutazioni finalizzate all'accertamento dell'età dei sedicenti minori non accompagnati: modalità comuni per il territorio della Regione Piemonte"* che ha individuato modalità operative nell'effettuazione degli accertamenti uniformando le pratiche a livello regionale.

Inoltre, la Regione Piemonte ha consentito nel 2019 (con Deliberazione della Giunta Regionale 16 maggio 2019, n. 43-8952) a che le minori straniere non accompagnate vittime di tratta, a partire dai 16 anni di età, possano essere accolte dalle cd. Comunità di Fuga gestite dai soggetti della rete anti-tratta su tutto il territorio piemontese, a seguito di valutazione sull'appropriatezza della risposta di accoglienza, condivisa con i servizi competenti.

La Regione Piemonte è infine impegnata inoltre da anni in azioni a sostegno del lavoro stagionale in agri-

coltura. È stata la prima regione italiana a promulgare una legge per prevenire lo sfruttamento lavorativo nei campi con la legge regionale di accoglienza contro il caporalato n. 12/2016<sup>77</sup>. Inoltre, ha sostenuto precedenti interventi del Comune di Saluzzo finalizzati a rispondere in modo strutturato al fenomeno, anche con l'accordo di programma<sup>78</sup> del 2018.

La Regione Piemonte ha sottoscritto un Protocollo d'intesa per la promozione del lavoro regolare in agricoltura, finalizzato a sostenere e rafforzare il contrasto al caporalato e allo sfruttamento, facilitare condizioni di vita dignitose ai lavoratori agricoli del Piemonte e favorire l'integrazione con i residenti. In particolare, prevede interventi volti a garantire trasparenza e regolarità nell'incontro fra domanda e offerta di lavoro stagionale in agricoltura; affrontare in modo sistemico, collaborando a tutti i livelli istituzionali, le questioni di sicurezza, salute, legalità, trasporto, integrazione sociale e abitativa. Attenzione particolare è rivolta all'area del saluzzese, provincia di Cuneo, dove in occasione della raccolta della frutta si concentra un'elevata presenza di lavoratori stranieri, con precarie condizioni abitative e igienico-sanitarie e conseguenti preoccupazioni per l'ordine e la sicurezza. Qui, il protocollo prevede una sperimentazione, gestita dai Centri per l'impiego competenti e finalizzata a conoscere e definire il fabbisogno di manodopera, semplificare le procedure per i contratti, prevenire le irregolarità.

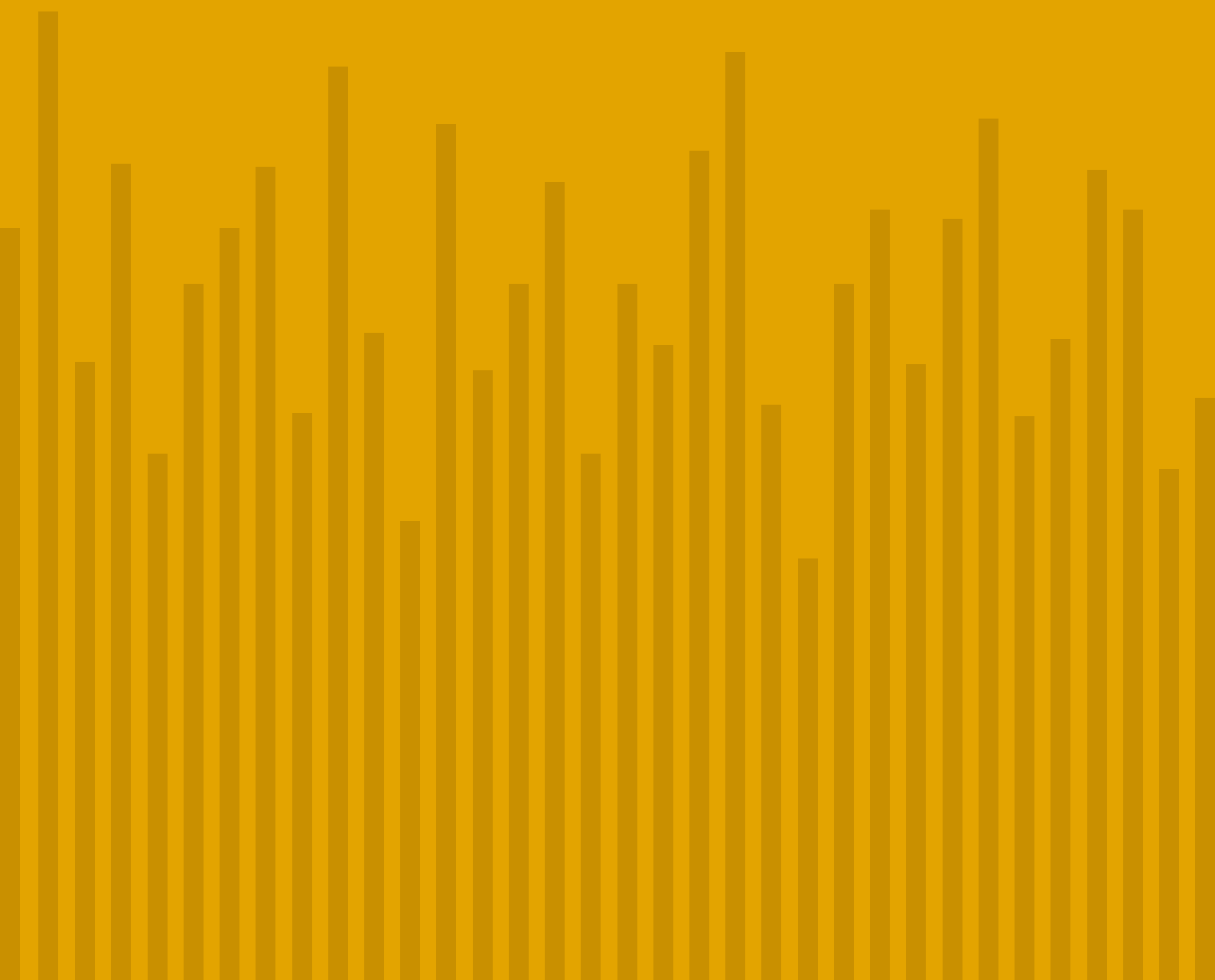
<sup>77</sup>. Si veda: <http://arianna.cr.piemonte.it/iterlegcoordweb/dettaglioLegge.do?urnLegge=urn:nir:regione.piemonte:legge:2016;12@2019-03-28&tornaIndietro=true>.

<sup>78</sup>. Si veda: [http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2018/26/attach/dgr\\_07003\\_1050\\_08062018.pdf](http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2018/26/attach/dgr_07003_1050_08062018.pdf)



# L'accoglienza dei MSNA: un quadro di sintesi a partire dalla voce dei testimoni privilegiati

di **Paola Amato**, Filos Formazione





## INTRODUZIONE

In questo capitolo si tenta di costruire un quadro di sintesi degli spunti di riflessione emersi sul campo rispetto all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) a partire dalle interviste qualitative realizzate sul campo. In particolare, si fa riferimento alle riflessioni emerse attorno a tre temi principali: la figura del tutore volontario, l'affido familiare e l'accertamento dell'età.

I casi studio relativi ai MSNA che saranno raccontati in questo rapporto, dalla Val di Susa, passando per Novara, alla Val d'Ossola, hanno approfondito alcune buone pratiche di inclusione sociale, formativa e lavorativa. Qui viene messa a tema una serie di riflessioni che riguardano i MSNA in Piemonte, nel capoluogo torinese, con una valenza di carattere più generale che trascende il contesto locale. Le riflessioni emerse sono frutto di un lavoro sul campo a partire dalle testimonianze raccolte nell'interlocuzione con il Tribunale dei Minori di Torino, con l'Ufficio Minori Stranieri di Torino e con Casa Affido. Si rimanda per ulteriori approfondimenti sui temi che riguardano trasversalmente i MSNA all'approfondimento giuridico, curato da Francesca Prunotto, che segue e integra questo capitolo.

### 4.1 Il tutore volontario

Sulla figura centrale del tutore volontario, così come su altre questioni inerenti alla Legge Zampa, si sono espressi il Presidente del Tribunale dei Minori di Torino, Stefano Scovazzo, oltre ai Giudici minorili Dante Cibinel e Alessandra Aragno nel corso delle interviste, sottolineando tutti l'importanza e la forza di questa nuova figura.

Il tutore volontario si occupa di molte questioni che concretamente costituiscono i punti essenziali dell'inserimento del minore nel nostro sistema sociale:

- mantiene i rapporti con gli operatori e il responsabile della comunità in cui è accolto, con il legale di riferimento e qualsiasi soggetto coinvolto nella vita del minore;
- concorda con l'eventuale famiglia affidataria le principali scelte del minore;
- si occupa, tra le incombenze di ordine amministrativo, di iscrivere il minore al SSN e di avviare la pratica per il rilascio del codice fiscale.

A volte il tutore, a cui è stato affidato il minore, richiede di diventare famiglia affidataria: sono però i Servizi Sociali a valutare se la famiglia, nel suo insieme, è adatta a divenire anche affidataria.

Gli affidi familiari sono comunque piuttosto rari, come illustra anche dalla successiva intervista a Casa Affido di Torino, nonostante la Legge Zampa abbia indicato quest'ultima soluzione come la via preferenziale da seguire nell'interesse del minore.

Le domande a Torino per diventare tutori sono state moltissime, arrivando a quasi 600 in tutto il Piemonte.

L'albo dei tutori è regionale, e sono comprese per-

sone di tutte le età, sposate, single, pensionate e di diverse provenienze sociali. Il tutore, trattandosi per definizione di una funzione volontaria, non dispone di per sé di risorse economiche salvo alcuni rimborsi. Le sue funzioni sono di impulso, sostegno, vicinanza. La continuità e l'intensità del rapporto tra tutore e il ragazzo o la ragazza minore dipendono sia dalla disponibilità di tempo del primo, sia dalle caratteristiche del minore che in alcuni casi viene a stabilire quasi una relazione familiare con lo stesso.

Il giudice tutelare riveste anche la delicata funzione di controllo, non solo sull'adeguatezza abitativa in cui è inserito il minore, ma anche sull'adeguatezza del percorso di inserimento socioeducativo che gli viene proposto dalla struttura in cui è accolto.

Come emerso dall'intervista con la Responsabile dell'Assistenza Sociale, Ufficio Minori Stranieri, del Comune di Torino, Daniela Finco, i MSNA vengono inseriti nelle comunità per minori, mentre i più grandi (a ridosso della maggiore età) vengono collocati in strutture di semi-autonomia (16-18 anni).

Dopo l'identificazione e gli esami sociosanitari volti all'accertamento dell'età, viene richiesta l'assegnazione di un tutore da parte del Tribunale dei Minorenni.

La Legge Zampa, con l'introduzione di rappresentanti della società civile nel sistema dei servizi sociali, ha introdotto quindi un cambiamento epocale nel sistema dei servizi territoriali che hanno dovuto imparare a dialogare e a lavorare insieme.

### 4.2 L'affido familiare

Gli affidamenti familiari di MSNA sono pochissimi, come ci segnalano i giudici minorili intervistati. L'affi-

do familiare è una collocazione quindi molto particolare e, in caso di ragazzi molto grandi (tra i 16 e i 18 anni) difficile da realizzare, non solo per la vicinanza alla maggiore età. Si tratta infatti sovente di ragazzi che hanno con le famiglie d'origine rapporti molto stretti e significativi, che farebbero fatica ad accettare nuovi riferimenti familiari.

A Casa Affidato, struttura per nata nel 2000 per iniziativa del Comune di Torino, l'assistente sociale Sandra Patt chiarisce iter e difficoltà dell'affido familiare:

“C'è una triade di persone che riflettono sul percorso del minore (educatore dell'Ufficio minori stranieri, educatore della comunità e tutore), nel momento in cui l'età o le caratteristiche del minore lasciano pensare che starebbe bene in una famiglia, e che ci sarebbe questa disponibilità, in ottemperanza alla legge 184 (Legge sull'affido familiare) ripresa dalla legge Zampa, si pone come priorità l'inserimento in famiglia. Per i MSNA ciò spesso non avviene, si attua con un numero esiguo perché questi ragazzi hanno famiglie con cui viene mantenuto il contatto. Prima che il minore sia inserito in una famiglia è infatti necessario acquisire una sorta di autorizzazione da parte della famiglia d'origine altrimenti il MSNA non potrà acconsentire al progetto di affido. Le famiglie d'origine, infatti, si sono indebitate per mandare i figli in Italia con un mandato ben preciso che è quello di inviare al più presto dei soldi a casa. I ragazzi spesso arrivano al colloquio con gli operatori con il nome della struttura in cui vorrebbero essere inseriti. La proposta di andare in famiglia spesso non è bene accettata (non dimentichiamo che questi ragazzi sono soli qui ma non abbandonati) poiché hanno il timore di essere omologati alla cultura o alla religione, di tradire la propria famiglia di origine, di non avere le stesse opportunità di relazionarsi con dei pari che avrebbero in comunità e di avere anche meno libertà. È importante sottolineare, infatti, che un'esperienza di affidamento familiare richiede al minore di mettersi in gioco in prima persona, di impegnarsi cioè in una relazione uno a uno, non come in una comunità in cui ci si può mimetizzare nel gruppo dei pari; in famiglia il minore è l'unico ospite e questo è molto più responsabilizzante”

Il contatto telefonico con la famiglia di origine del minore avviene grazie al supporto di un mediatore culturale, attraverso il colloquio con la famiglia di origine si cerca di convincere il minore dell'opportunità che l'affido può rappresentare. Questo processo coinvolge però numeri ristretti di ragazzi che paiono

avere le caratteristiche adatte all'inserimento in una famiglia affidataria, perché è necessario trovare per ciascun minore il progetto più adatto, nel maggio 2019 (quando è avvenuta l'intervista) si parlava di una quindicina di casi. Il colloquio per valutare la disponibilità del ragazzo ad andare in famiglia rappresenta il primo step. Il secondo step consiste nel trovare le famiglie, e ciò non è sempre facile. CASA AFFIDO nasce proprio per avere una banca dati delle famiglie disponibili oltre che per proporre un abbinamento mirato, attraverso lo studio delle caratteristiche della famiglia.

L'iter prevede un primo colloquio della famiglia interessata con l'assistente sociale, cui seguono tre colloqui informativi senza impegno (della durata complessiva di circa sei ore) sui compiti e doveri della famiglia e sulla rete (di servizi e attori) in cui la famiglia si inserisce.

In quest'ultima fase è presente il tribunale dei minori che determina il procedimento dell'affido. Si procede poi con un percorso individualizzato che vede il coinvolgimento di un assistente sociale e dello psicologo.

L'educatore dei Servizi Sociali continua a seguire il minore, anche dopo l'affidamento; la triade di attori coinvolti principalmente nella vita del minore è composta dalle famiglie, dall'educatore e dal tutore che ne accompagnano il percorso verso l'autonomia. Il percorso di conoscenza ha una durata che dipende anche dalla numerosità della famiglia perché occorre conoscere e valutare tutti i membri della famiglia disposta all'affido.

Per i MSNA si cercano dunque delle famiglie definite “accoglienti”, in considerazione del fatto che gli stessi hanno una famiglia con cui sono in contatto, quindi si cercano famiglie disposte ad accettare i minori con la loro cultura e religione e che siano inserite in una rete solida.

L'esiguo numero di progetti di affido etero-familiare di MSNA, come visto, è da imputare a diversi fattori. Tra i più importanti troviamo il forte senso di appartenenza e riconoscenza nei confronti della famiglia d'origine a far sì che l'accoglienza presso un'altra famiglia possa essere vissuta come una sorta di slealtà verso la propria. I minori sentono poi la forte necessità di dovere una restituzione economica ai parenti che sovente si sono indebitati per il viaggio e si aspettano un ritorno dal minore. Si deve inoltre considerare che il vivere in bilico tra due culture, la propria e quella del paese ospitante, crea non pochi

problemi e anche conflitti con la famiglia d'origine.

Un aspetto facilitante per l'affido, per esempio, è costituito dal fatto che la famiglia affidataria si inserisca in una rete di attori, associazioni, relazioni informali capace di offrire supporto.

“Inizialmente cercavamo famiglie che potessero occuparsi dei minori per un periodo di un anno o un anno e mezzo - continua Sandra Patt - ora prevediamo periodi più lunghi, perché l'autonomia di un ragazzo non si raggiunge in tempi così brevi e non si conclude a 18 anni. Il Comune di Torino, fin dagli anni '90, riconosce alla famiglia affidataria una quota di rimborso per affido fino ai 21 anni anche senza il bisogno di ricorrere al proseguo amministrativo per farsi carico delle spese di mantenimento del minore perché per analogia è stato esteso un diritto che è già dei minori italiani (493 euro mensili fino ai 21 anni). Il resto della Regione ricorre invece al proseguo amministrativo mentre la Legge Zampa ha accolto questa prassi già messa in atto dal Comune di Torino”.

### 4.3 L'affido omoculturale

In questi ultimi anni a Torino e in altre città italiane si sono realizzate esperienze di affido omoculturale, cioè l'inserimento del minore in una famiglia della medesima cultura d'origine. Si tratta di famiglie ben integrate e, come avviene per tutte le altre, valutate dai Servizi Sociali.

A Genova è partito nel 2007 il progetto “Aggiungi un posto a tavola!”, a Milano nel 2005 il progetto “A casa di Amina” e il comune di Parma dal 2008 considera l'affido omoculturale una priorità. Anche a Torino si sono avviati progetti per l'affido omoculturale ma, a differenza in particolare dell'esperienza molto positiva di Parma, l'esito non è stato rilevante.

Sulla carta l'affido omoculturale sembra essere una buona pratica dunque, poiché questo tipo di affido può sembrare rappresentare un grande vantaggio per il minore, sia sul piano psicologico, sia relazionale poiché può essere uno strumento che permette al minore di rapportarsi in modo costruttivo alle sue origini e, in secondo luogo, può facilitare l'interazione con il contesto culturale di arrivo. Nei fatti, invece, è poco perseguito. Dall'esperienza di Casa Affido questo tipo di intervento non è infatti esente da rischi e presenta molti limiti nella concreta esperienza.

“In alcune nostre esperienze - afferma Sandra Patt di Casa Affido - abbiamo notato che i genitori aspirano a inserire i figli in famiglie italiane dove possono

imparare la lingua ed usufruire di mezzi economici e culturali più importanti; in più, all'interno della stessa comunità etnica, ci sono molte differenze culturali e pregiudizi, quindi questa idea tende a non funzionare, così come succederebbe del resto tra italiani, se consideriamo tutte le differenze culturali e dialettali presenti sul nostro territorio..”

Un buon esempio invece di pratica di affido omoculturale, non solo a Torino ma a livello europeo, è stata promossa dall'Associazione SOS Villaggi Bambini progetto rivolto a mamme sole con bambino che prevede siano ospitate da famiglie dello stesso gruppo etnico. Per quanto riguarda Torino, l'esperienza più diffusa si è avuta con le donne nigeriane. Qui, sotto l'egida del volontariato vincenziano, una donna nigeriana sposata a un italiano ha promosso quest'iniziativa e poi quest'idea ha interessato SOS Villaggi Bambini che non aveva a Torino un progetto di accoglienza come quello di molte altre città e quindi ne ha assunto il patrocinio

“Questa donna - continua Sandra Patt - ha preso contatto con altre associazioni e ha raccolto una serie di disponibilità e come Casa Affido abbiamo realizzato due incontri formativi sull'affidamento familiare di donne con bambino per le famiglie aspiranti a partecipare al progetto ed in seguito abbiamo realizzato i percorsi di conoscenza di queste famiglie straniere disponibili ad accogliere le mamme con bambini. All'interno del progetto omoculturale, la città di Torino sta cercando di favorire la disponibilità di famiglie straniere ad aderire al progetto Pippi che si occupa della prevenzione dell'allontanamento dei minori dalle proprie famiglie di origine presenti sul territorio, attraverso la ricerca di famiglie dello stesso gruppo etnico, disponibili ad appoggiare e sostenere i genitori nelle loro difficoltà nella gestione dei figli. La scelta del Comune di Torino è sempre stata quella di non offrire quote di rimborso affido ai parenti dei MSNA poiché gli stessi possono essere gli artefici della partenza dei minori dai paesi d'origine, per poi richiedere un rimborso spese per l'affido del congiunto”.

### 4.4 L'accertamento dell'età

Una corretta identificazione e un accurato accertamento dell'età (laddove necessario) sono essenziali per l'individuazione dei minorenni e quindi per la loro protezione, anche in considerazione dei profondi rischi legati a una loro non repentina individuazione all'interno dei flussi di migranti.

Ecco quindi che il protocollo per l'accertamento dell'età ha particolare rilevanza in questo contesto, in considerazione del fatto che la maggior parte dei minori presenti sul territorio nazionale dichiara un'età nella fascia 16-18 anni.

L'intervista a Silvia Murdocca, Responsabile Presidio Regina Margherita e Sant'Anna del S.S.P.A. (Servizio Sociale Professionale Aziendale) della Città della Salute e della Scienza, racconta come in Piemonte si sia cercato di organizzare un'équipe che attribuisse età e identità in modo univoco e coordinato, utilizzando lo stesso tipo di équipe che si occupava di abusi e maltrattamento (pediatra, assistente sociale, psicologa e medico legale). Il mediatore culturale invece solitamente accompagna il minore perchè è importante che ci sia una persona di fiducia.

L'accertamento dell'età è un momento delicato che può provocare scompensi psicologici al minore magari convinto di avere un'età diversa da quella evidenziata dopo l'accertamento.

Il servizio sociale si occupa non solo di accompagnare il minore nel procedimento dell'accertamento dell'età, ma anche di spiegare e decodificare al minore le regole che il nostro ordinamento pone a fondamento della protezione dei minori. Un obiettivo spesso raggiunto dal Servizio Sociale è proprio quello di implementare la consapevolezza del minore su quali siano i propri diritti.

#### **Appendice: il glossario dell'accoglienza dei MSNA**

A cura di Francesca Prunotto, Percorsi di secondo welfare

#### **Normativa di riferimento**

- Legge 47/2017
- TU 286/1998
- Protocollo d'Intesa Regionale approvato con D.G.R. n. 68-6173 del 15.12.2017

#### **Chi è il minore straniero non accompagnato**

Il minore straniero non accompagnato, secondo l'art. 2 della legge 47/2017, è "Il minore non avente cittadinanza italiana o dell'UE che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano".

#### **Divieto di respingimento**

È stabilito il divieto di respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati.

Quando deve essere disposta in base alla legge

l'espulsione di un minore straniero, il provvedimento può essere adottato dal Tribunale per i minori, su richiesta del questore, "a condizione comunque che il provvedimento stesso non comporti un rischio di danni gravi per il minore".

#### **Colloquio e identificazione del minore**

Nel momento in cui il minore entra in contatto o è segnalato alle autorità di polizia o giudiziaria, ai servizi sociali o ad altri rappresentanti dell'ente locale, il personale qualificato della struttura di prima accoglienza deve svolgere con il minore un apposito colloquio, con l'ausilio possibilmente di organizzazioni, enti o associazioni di comprovata esperienza nella tutela dei minori e di mediatori culturali.

Quando sussistono dubbi fondati sull'età dichiarata dal minore, ferma restando l'accoglienza da parte delle apposite strutture di prima accoglienza per minori, l'autorità di pubblica sicurezza procede all'identificazione con l'ausilio di mediatori culturali e, se già nominato, con la presenza del tutore o tutore provvisorio.

All'identificazione del minore si procede solo dopo che è gli stata garantita un'immediata assistenza umanitaria.

L'età è accertata in via principale attraverso un documento anagrafico, anche avvalendosi della collaborazione delle autorità diplomatico-consolari. L'intervento delle autorità consolari è escluso nei seguenti casi:

- quando il presunto minore abbia dichiarato di volersene avvalere;
- quando abbia espresso la volontà di chiedere protezione internazionale;
- quando all'esito del colloquio sia emersa una possibile esigenza di protezione internazionale;
- quando ciò possa causare pericoli di persecuzione.

Se permangono dubbi fondati sull'età dichiarata, la procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni può disporre esami sociosanitari volti all'accertamento dell'età, previa informativa al diretto interessato in una lingua a lui nota e con l'ausilio di un mediatore culturale.

Particolari accorgimenti sono poi previsti per lo svolgimento dell'accertamento sociosanitario dell'età e per la comunicazione del risultato.

Se anche all'esito dell'accertamento sociosanitario residuano dubbi sulla minore età, questa si presume ad ogni effetto di legge. Contro il provvedimento di attribuzione dell'età è ammesso reclamo secondo le norme del Codice di procedura civile in tema di

volontaria giurisdizione; in attesa della decisione ogni procedimento amministrativo e penale conseguente all'identificazione come maggiorenne è sospeso.

#### **Indagini familiari**

Nei 5 giorni successivi al colloquio, su consenso del minore e nel suo esclusivo interesse, colui che esercita anche in via temporanea la responsabilità genitoriale sul minore deve inviare una relazione all'ente convenzionato, che avvia immediatamente le indagini. Il risultato delle indagini è trasmesso al Ministero dell'interno. Se sono individuati familiari idonei a prendersi cura del minore straniero non accompagnato, questa soluzione dovrà essere preferita al collocamento in comunità.

#### **Affidamento familiare**

Gli enti locali potranno promuovere la sensibilizzazione e la formazione di affidatari, allo scopo di favorire l'affidamento familiare dei minori, in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza.

#### **Rimpatrio assistito e volontario**

Il rimpatrio assistito e volontario di un minore straniero non accompagnato può essere adottato quando il ricongiungimento con i suoi familiari nel Paese di origine o in un Paese terzo corrisponde al superiore interesse del minore.

Il provvedimento è disposto dal tribunale per i minorenni, sentiti il minore e il tutore e sulla base dei risultati delle indagini familiari e la relazione dei servizi sociali circa la situazione del minore in Italia.

#### **Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati e la cartella sociale**

Presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è prevista l'istituzione del sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati.

Subito dopo il colloquio con il minore la struttura di accoglienza dovrà provvedere alla compilazione di una cartella sociale, nella quale confluiranno tutti i dati e gli elementi utili a determinare la migliore soluzione di lungo periodo nell'interesse del minore; la cartella sociale è trasmessa ai servizi sociali del comune di destinazione e alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni.

#### **Permessi di soggiorno per minori stranieri non accompagnati**

Nei casi in cui la legge dispone il divieto di respingimento o di espulsione, è previsto il rilascio da parte del questore del permesso di soggiorno per minore età (valido fino al compimento della maggiore età) o per motivi familiari.

#### **Elenco dei tutori volontari**

Entro 90 giorni presso ogni tribunale per i minorenni dovrà essere istituito un elenco dei tutori volontari: all'elenco possono essere iscritti privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati da parte dei garanti regionali e delle province autonome per l'infanzia e l'adolescenza, disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato (o di più minori, quando la tutela riguarda fratelli o sorelle).

Per promuovere la nomina dei tutori volontari saranno stipulati appositi protocolli d'intesa tra i garanti per l'infanzia e l'adolescenza e i presidenti dei tribunali per i minorenni.

#### **Diritto all'assistenza legale**

Il minore coinvolto a qualsiasi titolo in un procedimento giurisdizionale ha diritto di essere informato dell'opportunità di nominare un legale di fiducia e di avvalersi, se ne ricorrono le condizioni, del gratuito patrocinio a spese dello Stato in ogni stato e grado del procedimento.

#### **Misure in favore di minori vittime di tratta**

Una "particolare tutela" deve essere garantita nei confronti dei minori stranieri non accompagnati vittime di tratta: in particolare, un programma specifico di assistenza dovrà assicurare adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale, prevedendo soluzioni di lungo periodo, anche oltre il compimento della maggiore età.

#### **Misure per i minori richiedenti protezione internazionale**

Si prevede l'inserimento dei minori non accompagnati nel sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Nella scelta del posto, tra quelli disponibili, in cui collocare il minore, occorre tenere conto delle esigenze e delle caratteristiche dei minori risultanti dal colloquio, in relazione alla tipologia dei servizi offerti dalla struttura di accoglienza.

Le strutture di accoglienza devono soddisfare gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza forniti dalle strutture residenziali per minorenni e devono essere debitamente autorizzate o accreditate.

Intervento in giudizio delle associazioni di tutela  
Alle associazioni iscritte nell'apposito registro è attribuita la legittimazione ad intervenire nei giudizi riguardanti i minori stranieri non accompagnati e a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi.

#### **Accertamento età dei minori stranieri non accompagnati**

Qualora sussista un dubbio circa l'età dichiarata dal minore, questa è accertata in via principale at-



traverso un documento anagrafico. A tal fine sono ritenuti idonei, salvo sussistano ragionevoli dubbi sulla loro autenticità, il passaporto o un documento di identità o altro documento di riconoscimento munito di fotografia, anche se scaduti.

Per accertare la minore età ci si può anche avvalere della collaborazione delle autorità diplomatico-consolari salvo nei casi in cui il presunto minore abbia espresso la volontà di chiedere protezione internazionale, ovvero quando emerga dai colloqui con il minore una possibile esigenza di protezione internazionale.

Qualora permangano dubbi fondati in merito all'età dichiarata da un minore straniero non accompagnato, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni può disporre esami sociosanitari volti all'accertamento della stessa.

Lo straniero deve in tal caso venire informato, con l'ausilio di un mediatore culturale in una lingua che possa capire e in ragione del suo grado di maturità e di alfabetizzazione, del fatto che la sua età può essere determinata mediante l'ausilio di esami socio-sanitari, del tipo di esami a cui deve essere sottoposto, dei possibili risultati attesi e delle eventuali conseguenze di tali risultati, nonché di quelle derivanti dal suo eventuale rifiuto di sottoporsi a tali esami.

L'accertamento sociosanitario dell'età deve essere svolto in un ambiente idoneo con un approccio multidisciplinare da professionisti adeguatamente formati e, ove necessario, in presenza di un mediatore culturale, utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica della persona. Il risultato dell'accertamento sociosanitario è comunicato allo straniero. Nella relazione finale deve essere sempre indicato il margine di errore.

Qualora, anche dopo l'accertamento sociosanitario, permangano dubbi sulla minore età, questa si presume ad ogni effetto di legge

La legge non entra nel dettaglio specifico a quali strumenti diagnostici si debba ricorrere, lasciando alla discrezionalità dei soggetti competenti la scelta delle relative modalità operative. Tale discrezionalità ha quindi prodotto una disomogeneità delle prassi operative e delle difficoltà applicative sul territorio.

La Regione Piemonte ha, quindi, approvato con DGR n. 68-6173 del 15.12.2017 un "Protocollo d'Intesa avente ad oggetto valutazioni finalizzate all'accertamento dell'età dei sedicenti minori non accompagnati: modalità comuni per il territorio della Regione

Piemonte" che ha individuato tre percorsi di effettuazione dell'accertamento:

PERCORSO A – accertamenti su minore straniero non accompagnato (MSNA) inseriti in comunità o strutture di accoglienza su:

- iniziativa della Procura della Repubblica
- richiesta della Prefettura per richieste di Protezione Internazionale.

L'accertamento dell'età prevede in questo caso l'approccio multidisciplinare e il coordinamento è affidato al Servizio Sociale Territoriale/Ente Gestore che, avvalendosi del mediatore culturale, provvede alla valutazione e alla relazione sociale, e alla informativa del minore sulla necessità di procedere agli accertamenti.

In questo caso è il Servizio Sociale che inoltra le richieste di visita alla Struttura Sanitaria Regionale di riferimento.

Il Medico Legale della struttura sanitaria:

- acquisisce il consenso dell'interessato e nel rispetto dei criteri di invasività progressiva, procede alla visita ed ai rilievi antropometrici ivi inclusa la formula dentaria

- richiede l'esame Rx mano-polso sinistro e, ove necessario, ortopanoramica dentaria, la consulenza di pediatra auxologo o di altro medico specialista a seconda delle esigenze del caso specifico

- redige la refertazione finale degli accertamenti sanitari eseguiti che consegna all'Ente refertante richiedente.

PERCORSO B – accertamenti su minore straniero non accompagnato - Vittima di Tratta accolto in strutture o comunità di accoglienza su:

- iniziativa del Giudice Tutelare del Tribunale Ordinario

- iniziativa del Pubblico Ministero della Procura della Repubblica del Tribunale dei Minorenni.

L'accertamento è eseguito per disposizione dell'Autorità Giudiziaria, che individua la struttura sanitaria che deve provvedere alla valutazione multidisciplinare e/o determina l'accertamento dell'età di un MSNA a norma DPCM 234/2016 (Regolamento recante definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, in attuazione dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24).

La procedura è condotta da un'equipe multidisciplinare e consiste nello svolgimento di un colloquio sociale, vertente anche sulle pregresse esperienze di vita rilevanti per l'accertamento, di una visita pe-

diatrica auxologica e di una valutazione psicologica o neuropsichiatrica, alla presenza, se necessario, di un mediatore culturale o di un interprete.

Ove all'esito di ciascuna fase della procedura emergano elementi certi in ordine alla minore età dell'interessato non si procede ad accertamenti successivi.

In questo caso è il Medico-Legale della Struttura Sanitaria coordina l'equipe multidisciplinare.

Il MSNA, con l'ausilio del mediatore culturale o interprete di fiducia, e il tutore, se designato, sono informati su modalità e finalità degli accertamenti sociosanitari per l'acquisizione del consenso.

L'Assistente Sociale della Struttura Sanitaria procede al colloquio con il presunto minore e redige relazione scritta; il pediatra esegue la visita con l'eventuale ausilio del medico legale e redigono il certificato di visita; lo psicologico e/o il neuropsichiatra ultima la procedura e redigono la relazione scritta; il Medico-Legale, se ne ravvede la necessità richiede all'esito degli accertamenti precedenti, caso per caso, gli esami radiologici (Rx mano-polso sinistro, OPT o altri). Tutte le attività svolte sono registrate in apposita cartella clinica predisposta nel centro di valutazione della struttura sanitaria; è redatta relazione finale conclusiva a firma del Medico Legale.

PERCORSO C – accertamenti su minore straniero non accompagnato, per esigenze di Giustizia

È attivo h 24 e si procede su richiesta dell'Autorità Giudiziaria con carattere di urgenza e prevede l'esecuzione di accertamenti sanitari, limitando ai casi di indifferibile urgenza quelli da effettuarsi nelle ore notturne.

Le Forze dell'Ordine contattano preliminarmente il Pubblico Ministero che autorizza l'accertamento e, di seguito, il Presidio Ospedaliero che attiva la reperibilità del medico legale.

Le Forze dell'Ordine accompagnano il MSNA nel presidio ospedaliero di riferimento indicando nella richiesta dell'accertamento dell'età.

Il MSNA è sottoposto agli accertamenti sanitari finalizzati all'identificazione personale, con rilievo di peculiarità altamente individualizzanti (cicatrici, tatuaggi, ecc.), ed alla stima dell'età. Il medico legale si avvale di metodiche diagnostiche e di valutazioni specialistiche

compatibili con il carattere di urgenza e indifferibilità dell'accertamento richiesto. Nel caso, considerato il carattere di urgenza, la multidisciplinarietà prevista dalla norma è integrabile successivamente.

### **Il tutore volontario**

La Legge Zampa ha stabilito (ex. art. 11 L. 47/2017) che presso ogni tribunale per i minorenni sia istituito un elenco dei tutori volontari, a cui possono essere iscritti privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati, da parte dei garanti regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano per l'infanzia e l'adolescenza, disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato o di più minori (nel numero massimo di tre).

Le Linee guida per la selezione, la formazione e l'iscrizione negli elenchi dei tutori volontari, realizzate per facilitare l'attuazione dell'art. 11 della legge Zampa, hanno specificato che i suoi compiti sono:

- assicurare che sia garantito alla persona di minore età l'accesso ai diritti senza alcuna discriminazione;
- promuovere il benessere psicofisico della persona di minore età;
- seguire i percorsi di educazione e integrazione, verificando che si tenga conto delle sue capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni;
- vigilare sulle condizioni di accoglienza, sicurezza e protezione;
- amministrare l'eventuale patrimonio della persona di minore età.

I minori non accompagnati sono collocati presso le strutture di accoglienza o le famiglie affidatarie. Il tutore volontario non è necessariamente l'affidatario.

### **Misure di Integrazione di Lungo Periodo per MSNA al compimento della maggiore età**

La legge Zampa ha previsto che (al secondo comma dell'art. 13) "Quando un minore straniero non accompagnato, al compimento della maggiore età, pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia, il tribunale per i minorenni può disporre, anche su richiesta dei servizi sociali, con decreto motivato, l'affidamento ai servizi sociali, comunque non oltre il compimento del ventunesimo anno di età".



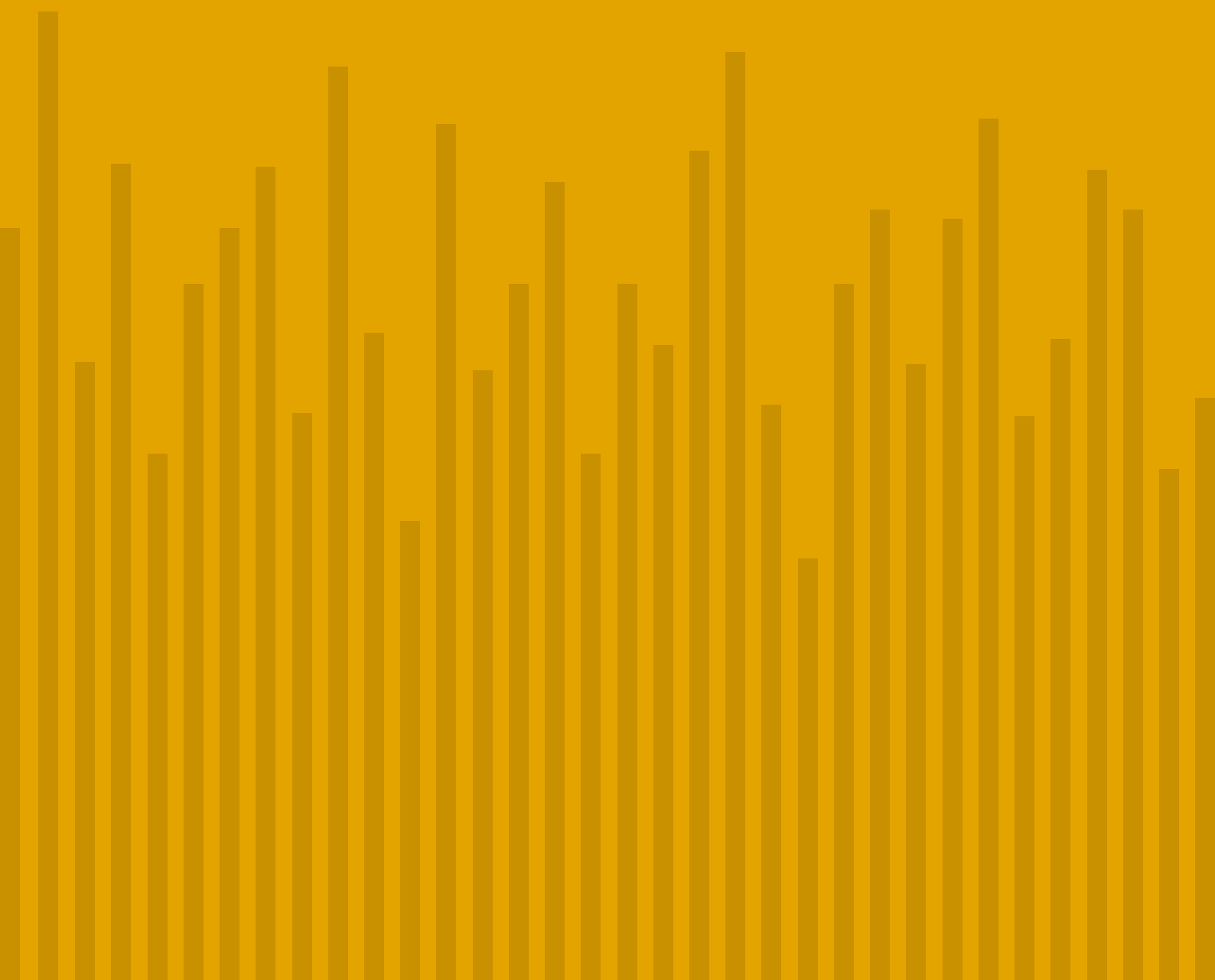






# L'accoglienza dei richiedenti asilo e dei minori stranieri non accompagnati in Val d'Ossola

di **Paolo Moroni**, Filos Formazione



## INTRODUZIONE

In questo capitolo si fa riferimento alle esperienze di accoglienza e di inclusione dei richiedenti asilo e dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Val d'Ossola<sup>79</sup>, a partire dall'esperienza del CISS OSSOLA, soggetto capofila del Progetto Interreg Italia-Svizzera Minplus. Nel capitolo si fa riferimento anche ad una più ampia pluralità di attori che intervengono nel sostenere i percorsi di inclusione (come il Centro Enaip di Domodossola e l'associazione 20.01). Allo specifico tema dei MSNA è dedicato l'ultimo paragrafo di questo capitolo.

### 5.1 Il contesto della Val d'Ossola

Nei primi mesi del 2014 il flusso di migranti, provenienti dall'Africa Sub Sahariana e sbarcati sulle coste siciliane, raggiunse anche la provincia del Verbano Cusio Ossola all'estremo Nord della penisola. A seguito della cosiddetta "crisi migratoria" in un anno le richieste di protezione internazionale in Italia erano più che raddoppiate e il governo allora in carica fu costretto a mettere a punto un sistema che regolasse la redistribuzione dei richiedenti asilo su tutto il territorio nazionale.

La gestione dell'emergenza nella provincia diede luogo all'attivazione di misure straordinarie di prima accoglienza e fu affidata agli Uffici Territoriali del Governo e dunque anche alla Prefettura della Provincia del Verbano Cusio Ossola. Con riferimento alla Val d'Ossola, il Direttore del Consorzio Intercomunale Servizi Sociali Ossola (CISS Ossola) Mauro Ferrari ci ha spiegato<sup>80</sup> che "dati i buoni rapporti di collaborazione instaurati negli anni tra la Prefettura e i tre Enti Gestori dei Servizi Sociali della Provincia, il Prefetto di Verbania allora in carica, decise di coinvolgerli nella risoluzione del problema riferito all'improvviso afflusso di migranti sul territorio".

In primo luogo, bisogna considerare che la Provincia del Verbano Cusio Ossola insiste su tre territori con caratteristiche di morfologia territoriale e socio-economiche diverse: il Verbano che si affaccia sul Lago Maggiore e ha una forte vocazione legata al terziario e in particolare al turismo, il Cusio e l'Ossola, già zone a forte concentrazione di industrie meccaniche e chimiche che hanno vissuto a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso un forte processo di deindustrializzazione da cui faticano a risollevarsi. In particolare, l'Ossola ha le caratteristiche di un territorio montano, con una vallata principale, la Valle del Toce, percorsa

dalla strada e dalla ferrovia che portano al Passo del Sempione, su cui si affacciano una serie di valli laterali tipicamente alpine. Ciascuno dei tre territori che compongono il VCO gestisce in maniera autonoma i Servizi Sociali attraverso Consorzi di Comuni.

### 5.2 Dall'emergenza alle buone pratiche di accoglienza

#### 5.2.1 Il ruolo del Ciss Ossola

Per quel che riguarda il territorio dell'Ossola, il Direttore Ferrari prosegue affermando che:

*"A differenza di altre Prefetture che si fanno carico dell'accoglienza dei richiedenti asilo in via esclusiva e attraverso l'affidamento a terzi, quella di Verbania decise di consultare gli Enti gestori del proprio territorio al fine di trovare soluzioni condivise e che avessero il minore impatto possibile su un'opinione pubblica che nel frattempo era diventata particolarmente sensibile al tema delle migrazioni".*

La Prefettura e gli Enti gestori si trovarono dunque di fronte alla scelta tra due possibilità: da una parte l'assegnazione dei servizi di accoglienza a soggetti privati o del privato sociale a seguito di un bando di gara; dall'altra la possibilità di una gestione pubblica degli stessi servizi, tramite affidamento diretto ai Consorzi di Comuni. Dopo un'attenta disamina delle opzioni proposte, la scelta dei tre Enti si orientò sulla gestione pubblica dell'accoglienza. Ferrari continua la sua ricostruzione ribadendo che "nel favorire questa ipotesi entrò in gioco la considerazione del fatto che la prima prospettiva avrebbe privato i gestori dei Servizi Sociali del controllo sull'impatto della presenza dei migranti a livello territoriale e sulle modalità dell'accoglienza".

Infatti, nell'orientare l'opzione dei tre Consorzi verso un'ipotesi di gestione pubblica pesò la volontà di

<sup>79</sup>. Questo capitolo è frutto del lavoro di ricerca, analisi e scrittura di Paolo Moroni. Il lavoro sul campo si è avvalso della collaborazione di Luca Bergamasco che ha condotto le interviste citate.

<sup>80</sup>. Intervista realizzata da Luca Bergamasco e Paolo Moroni in data 1° marzo 2019 presso la sede del CISS Ossola.

interpretare il fenomeno dell'accoglienza e dell'integrazione dei richiedenti asilo nel quadro più ampio dei servizi che la collettività è tenuta a fornire ai suoi soggetti più deboli, secondo quanto chiaramente indicato dalla Costituzione repubblicana. Tuttavia, l'anno successivo, a seguito dell'incremento delle richieste di protezione e delle conseguenti difficoltà di gestione dei flussi sui loro territori, i Consorzi di Verbania e Omegna ritennero di dover rinunciare alla gestione diretta, lasciando il CISS Ossola come unico Ente in convenzione esclusiva con la Prefettura. Precisa il Direttore del CISS:

*“Negli anni successivi al 2015 e fino ad oggi, il CISS si è occupato direttamente dell'accoglienza dei migranti sul territorio dei 32 Comuni che lo compongono, ispirandosi ai principi fondamentali del Servizio Sociale, in particolare quelli riferiti all'Universalità e all'Uguaglianza. In base a detti principi, i servizi sono destinati a tutti i cittadini sulla base dello stato di bisogno, e sono forniti in modo uguale, senza distinzioni di razza, sesso, nazionalità, religione ed opinione politica. Ancora, la scelta della gestione pubblica diretta è stata dettata pure da un preciso calcolo, riferito ad una valutazione finalizzata a non dover affrontare le conseguenze, probabilmente molto gravose in termini sociali ed economici, che si sarebbero riflesse sul territorio in mancanza di un controllo pubblico del fenomeno”.*

### 5.2.3. Il coinvolgimento del territorio

Il primo passaggio necessario ad una gestione condivisa dell'accoglienza con le comunità locali fu dunque quello di coinvolgere i Comuni della Valle nel reperimento di strutture idonee all'accoglienza: all'inizio si manifestarono resistenze da parte delle comunità locali, ma a seguito di una paziente opera di convincimento, il CISS fu in grado di reperire alcune strutture comunitarie e vari appartamenti a Craveggia, Domodossola e Villadossola. Ferrari ci dice ancora:

*“Bisogna tenere conto che la presenza dei richiedenti asilo in Ossola è passata dai 52 ospiti del 2014 ai 121 nell'anno seguente, per poi crescere fino a 244 nel 2017 e calare a 193 nel 2018. La Convenzione stipulata nel 2019 prevede l'accoglienza di 110 persone, ma attualmente sono presenti in Ossola 74 migranti. A questi vanno aggiunti coloro che hanno ottenuto lo status di rifugiato e che sono ospitati presso lo SPRAR di Villadossola: 11 nel*

*2016, 24 l'anno successivo, 15 nel 2018 e 10 nel 2019”.*

Le tre strutture comunitarie individuate (due a Domodossola e una a Craveggia) vennero utilizzate fin da subito per la prima accoglienza di coloro che arrivarono sul territorio ossolano provenienti dall'Hub regionale di Settimo Torinese. *“La scelta di accogliere i migranti, in una prima fase, presso strutture comunitarie che comunque ospitano al massimo 30-35 persone”, continua il Direttore del CISS “oltre che favorire la gestione e garantire risposte efficaci ai loro bisogni ha il senso di dare a questi giovani un primo orientamento, essendo questo spesso il luogo dove essi entrano in contatto per la prima volta con approcci di vita quotidiana, regole sociali e modalità culturali nuove o addirittura sconosciute”.* Alla base di questa opzione sta la convinzione espressa da Sonia Manini e Sabrina Pironi, rispettivamente Responsabile del Servizio territoriale e Coordinatrice dell'Equipe migranti<sup>81</sup>, che:

*“Si è ritenuto che la gestione di gruppi di medie dimensioni potesse favorire il processo di comprensione del sistema di regole vigente nelle strutture e nella società italiana in senso lato, dando il tempo necessario agli ospiti per inserirsi sul territorio una volta che fossero trasferiti all'accoglienza diffusa. Inoltre, l'esperienza di vita comunitaria, con compiti specifici individuali e collettivi, permette lo sviluppo di competenze trasversali che possono rappresentare la base per impostare progetti individuali: la gestione degli spazi, il rispetto degli orari, il mantenimento di relazioni collaborative con gli altri ospiti e con gli operatori, la conoscenza del territorio, il volontariato, i tirocini, sono pensati come strumenti fondamentali per l'avvio di percorsi efficaci di integrazione”.*

### 5.2.4 La gestione diretta dell'accoglienza

La scelta di effettuare la gestione diretta dei percorsi di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale da parte dei Comuni consorziati rientra dunque in modo compiuto nella mission principale dell'Ente, che è quella di perseguire il benessere della Comunità. Nella realizzazione dei servizi rivolti ai migranti presenti sul proprio territorio, il Consorzio mira a fare in modo che il benessere creato a loro favore ricada in modo significativo sul benessere della Comunità e viceversa.

Come già detto le azioni messe in atto dal CISS rientrano nel quadro di una Convenzione stipulata nel 2014 con la Prefettura e rinnovata di anno in anno.

<sup>81</sup>. Intervista realizzata da Luca Bergamasco in data 15 marzo 2019 presso la sede del CISS Ossola.

Si tratta di una delle modalità di gestione dei fondi messi a disposizione a livello ministeriale per il finanziamento dei Centri di Accoglienza Straordinaria. Alla base di questa scelta vi era inoltre il convincimento che l'Ente avrebbe basato le proprie azioni sull'esperienza maturata come servizio sociale pubblico, con particolare riferimento al proprio Servizio Territoriale Adulti. Soddisfatti i bisogni primari dei migranti, attraverso la fornitura di abiti, vitto e alloggio si è scelto di intraprendere una strada che prevedesse percorsi di autonomia sia di carattere sociale che economica, esattamente come si sarebbe fatto con un utente qualsiasi.

A tale fine è stata creata una specifica équipe migranti, composta da operatori con un'esperienza consolidata con utenti adulti, formata da Assistenti sociali, Educatori professionali, Operatori sociosanitari, Mediatori interculturali e che agisse con le stesse modalità operative di un servizio territoriale per adulti. L'équipe si occupa dunque dei richiedenti asilo attraverso una progettualità individuale che coinvolge i destinatari in prima persona, propone loro una struttura organizzativa ben determinata con regole e ruoli, introducendoli sul territorio per renderli il più possibile autonomi. Manini fa presente che:

*"L'approccio progettuale si avvale di un'analisi continuativa delle capacità, delle competenze e delle prospettive della persona, al fine di realizzare un percorso di integrazione efficace che crei le condizioni per non dipendere sul lungo periodo dall'assistenza pubblica. La centralità di questo aspetto è emersa in relazione alla scelta del Consorzio sulle modalità di governance, ovvero sulla necessità di presidiare i fenomeni quando si manifestano, per evitare di dover gestire successivamente le conseguenze di un approccio attendista, che lasci ad altri le decisioni".*

### 5.2.5 Il lavoro di rete

L'équipe migranti svolge dunque un lavoro di rete sul territorio in cui si trovano le strutture di accoglienza: questo tipo di lavoro sociale ha l'obiettivo di intessere rapporti di collaborazione con le istituzioni, l'associazionismo, il privato sociale e la comunità locale nel suo complesso, mirati alla realizzazione di percorsi che possano promuovere momenti di integrazione dei richiedenti asilo. La Responsabile del Servizio territoriale continua sostenendo che:

*"Questo tipo di collaborazione per un verso è resa possibile grazie alle buone relazioni tra i soggetti della rete, ma soprattutto evidenzia la presenza di rapporti di fiducia reciproca tra le persone che ricoprono sia ruoli*

*di responsabilità che funzioni operative all'interno delle varie organizzazioni".*

Possono quindi essere utilizzati canali comunicativi e programmatici già sperimentati per realizzare azioni progettuali che coinvolgono più attori territoriali caratterizzati da competenze ed esperienze nello stesso ambito. La Questura, i Comuni, l'Ufficio Scolastico provinciale, il Centro Provinciale per l'Istruzione degli Adulti, l'ASL VCO, le aziende, le associazioni, i sindacati, le comunità parrocchiali, il Centro Servizi Territoriale per il Volontariato, il Centro per l'Impiego, le agenzie formative, i singoli cittadini: sono tutti loro gli attori protagonisti di una vivacità territoriale nella quale sono andate ad inserirsi tutte le attività riferite all'accoglienza e l'integrazione dei richiedenti asilo. Questa impostazione ha permesso al Servizio Pubblico, in difficoltà nel rispondere ad alcuni bisogni dei migranti, di appoggiarsi ad altri attori territoriali con richieste specifiche.

Ne siano esempio le esperienze di collaborazione con le Agenzie Formative presenti in Ossola, in particolare Enaip e Formont che hanno inserito i migranti all'interno di dispositivi, sia formativi che di orientamento al lavoro, già finanziati da altre misure o all'interno di progetti specifici. Lo stesso dicasi per altri ambiti: dall'apprendimento della lingua italiana agli inserimenti lavorativi, passando per la collaborazione con le associazioni di volontariato che hanno potuto inserire i richiedenti asilo all'interno delle loro attività, oppure quella con agenzie immobiliari per la ricerca di spazi abitativi. Nella gestione dei CAS si è dunque sperimentato un approccio che è simile a quello utilizzato nei servizi ordinari per il disagio degli adulti, definendo progetti individuali che si integrino con il lavoro sociale e territoriale. Manini aggiunge poi che:

*"Buone relazioni e rapporti consolidati, frutto di un lavoro più che decennale, hanno rappresentato il valore aggiunto dell'assunzione della gestione diretta dei processi di accoglienza da parte del CISS: qualsiasi soggetto proveniente dall'esterno, privato o del terzo settore, a cui fosse stato affidato il servizio, pur operando con le migliori intenzioni, avrebbe faticato a creare ex novo una rete efficiente, senza contare la precarietà del sistema degli appalti che non permette continuità negli interventi".*

### 5.2.6 Il ruolo delle progettualità e del volontariato

In riferimento al ruolo giocato dal Centro Enaip di Domodossola è stata sentita Marianna Rampini,

coordinatrice dell'agenzia formativa, orientatrice e referente Pari opportunità<sup>82</sup>.

*“Il nostro Centro servizi formativi ha maturato sul territorio una lunga esperienza in progetti rivolti a cittadini stranieri offrendo percorsi formativi professionalizzanti, finanziati dal Fondo sociale europeo, e corsi di alfabetizzazione gratuiti di lingua italiana nell'ambito del progetto Petrarca. Questa iniziativa, coordinata dalla Regione Piemonte e finanziata dal Ministero dell'Interno, Fondo Asilo Migrazione ed Integrazione, è giunta alla sua sesta edizione ed è attuata in Ossola da un nodo territoriale costituito dal C.P.I.A. 1 di Novara VCO ed Enaip Domodossola. Il progetto ha l'obiettivo di promuovere la diffusione sul territorio di opportunità di formazione civico linguistica per cittadine e cittadini di paesi terzi attraverso l'erogazione di corsi di lingua italiana di diversi livelli: dal percorso sperimentale di alfabetizzazione alfa al livello B1, ma anche percorsi di approfondimento linguistico. In particolare, per quanto riguarda i richiedenti asilo sono erogati percorsi di educazione alla cittadinanza rivolti sia agli ospiti in carico al CISS Ossola, che a quelli dello SPRAR/SIPROIMI gestito dal comune di Vogogna”.*

Attualmente Enaip gestisce sul territorio il progetto NISABA, finanziato dal FAMI, che si occupa di formazione linguistica attraverso contenuti professionali specifici, in particolare rivolto al settore della meccanica. Dall'attività sono però esclusi i maggiorenni richiedenti asilo in quanto la stessa è fruibile solo ai possessori di Status di Rifugiato, ai MSNA, alle donne vittime di tratta, ossia a tutte quelle categorie di persone già inserite in percorsi di integrazione e tutela.

Un'ulteriore iniziativa progettuale proposta da Enaip ai richiedenti asilo e ai titolari di status di rifugiato presenti in Ossola è rappresentato dal Progetto EMBRACE, finanziato dal FSE tramite il programma Erasmus plus, che si propone di migliorare le opportunità di accesso al mercato del lavoro degli immigrati di recente arrivo i quali spesso giungono in Italia senza certificazioni attestanti il loro percorso di studi o le loro esperienze lavorative. Nell'ambito di EMBRACE sono stati realizzati due percorsi per il riconoscimento, la validazione e la convalida delle competenze non formali e informali maturate dai migranti al di fuori dei percorsi di studio che, se adeguatamente valorizzate, potrebbero essere utilizzate

per facilitare l'inserimento lavorativo.

Comunque, secondo la coordinatrice di Enaip, la maggiore criticità di questo tipo di progetti è rappresentata dal fatto che sono frutto della partecipazione dell'Ente a bandi regionali, nazionali o anche europei e che dunque il lavoro rivolto a questa particolare tipologia di utenza ha una modalità a “singhiozzo”:

*“Si lavora quando c'è il finanziamento e ci si ferma quando finisce il progetto, quando arrivano altri finanziamenti il lavoro riparte. Questa modalità non permette di dare continuità a quanto si è avviato e in queste condizioni non è possibile dare risposte efficaci ai bisogni espressi dall'utenza. L'emergenza è passata da qualche anno, ma non si cambia modalità di azione e di gestione delle iniziative a sostegno dell'integrazione dei migranti.*

Marianna Rampini conclude affermando che, pur essendo quello dell'Ossola un piccolo territorio, i vari soggetti che si occupano di accoglienza e integrazione non sono in grado di operare attuando un vero lavoro di rete e spesso le iniziative sono frutto di progettazioni indipendenti le une dalle altre, mentre una:

*“Modalità efficace di collaborazione fra enti deve prevedere la partecipazione alla fase di analisi dei problemi, all'ideazione e progettazione delle iniziative da parte di tutti gli attori che dovranno poi realizzare le azioni operative”.*

Insieme a quello della progettualità, portata avanti dalla sede Enaip di Domodossola, un significativo contributo ai percorsi di accoglienza e integrazione dei migranti richiedenti asilo e dei titolari di protezione ospiti delle strutture del CISS Ossola arriva dal mondo del volontariato presente sul territorio. Come spesso accade in situazioni di emergenza sociale, come quella verificatasi con l'arrivo di un numero considerevole di profughi su un territorio impreparato, i servizi non sono stati in grado di rispondere a tutti i bisogni che via via sono emersi. Tra questi, negli anni di maggior afflusso, quello riferito all'insegnamento della lingua italiana rappresentava una criticità in quanto l'istituzione scolastica deputata a questa funzione, il Centro interprovinciale per l'educazione degli adulti (CIPIA 1 Novara VCO), non era in grado di rispondere a tutte le richieste.

A fronte di questa situazione, nel 2016, un insegnante dello stesso CIPIA ha promosso la costituzione di un gruppo informale di volontari che potesse

<sup>82</sup>. Intervista realizzata da Luca Bergamasco in data 28 giugno 2019 presso la sede del C.S.F Enaip di Domodossola.



supportare i migranti nel percorso di apprendimento della lingua. Da allora le strutture collettive di accoglienza del CISS sono frequentate da circa 30 volontari che si sono messi a disposizione, oltre che per l'insegnamento della lingua italiana, anche per intessere relazioni e per favorire l'integrazione sul territorio. Il gruppo di volontari ha inoltre stipulato una convenzione con il CIPIA per far accedere i richiedenti asilo agli esami di accertamento delle competenze linguistiche come privatisti, dopo la preparazione erogata dai volontari all'interno del CAS. Inoltre, tutto il materiale utilizzato durante la loro attività di insegnamento, in particolare i libri di testo per il raggiungimento dei livelli linguistici di base A1 e A2, è acquistato attingendo a raccolte fondi o autotassazione.

Dal 2016 il gruppo di volontari ha continuato ad operare in modo informale e solo nel giugno del 2019 con il supporto del Centro servizi territoriali per il volontariato si è dato uno status giuridico, registrandosi ufficialmente come "Associazione 20.01". Questo nome vuole ricordare il clamore e il disappunto suscitato in città dall'ordinanza del sindaco di Domodossola, Pizzi, che nel 2017 vietò ai richiedenti asilo la circolazione sul territorio comunale dopo le ore 20.00, minacciando gli stessi di espulsione se non fossero rientrati nei centri di accoglienza entro quell'ora. I volontari e molti altri cittadini scesero in piazza alle ore 20.01 del giorno successivo, accompagnando i migranti e manifestano il loro dissenso per la decisione del sindaco che, dato l'evidente carattere lesivo delle libertà individuali, non ebbe comunque seguito.

### **5.2.7 La continuità tra prima e seconda accoglienza**

Dal punto di vista della gestione logistica, come già illustrato, il Consorzio si è dotato sia di strutture collettive (nelle quali si offre un'accoglienza di tipo comunitario) che di appartamenti destinati ad ospitare piccoli gruppi di migranti, in grado di affrontare percorsi di semi autonomia all'interno del contesto cittadino. La collocazione logistica è poi descritta dalla Assistente sociale Sabrina Pironi Coordinatrice dell'Equipe Migranti:

*"Le strutture comunitarie, di cui due a Domodossola e una a Craveggia, accolgono ciascuna 30-35 persone di nazionalità differenti. Al loro interno è assicurata la presenza di operatori che svolgono turni diurni e notturni, coprendo così per l'intero arco delle 24 ore. Il percorso di accoglienza dei Richiedenti Asilo in carico al Consorzio inizia in queste strutture, all'interno delle quali si avviano*

*i primi passi per la comprensione della lingua italiana, l'assimilazione delle regole di convivenza comunitaria e l'inserimento sociale sul territorio".*

La coordinatrice chiarisce di seguito che, pur lavorando in contesti diversi, gli operatori delle strutture (tutti alle dirette dipendenze del Consorzio) si riferiscono ad un'unica équipe coordinata da un'Assistente sociale, ciò al fine di uniformare gli interventi pur mantenendo l'attenzione alta sulla specificità della persona accolta. La coordinatrice prosegue poi descrivendo l'accoglienza diffusa:

*"Gli appartamenti sono 10, tutti a Domodossola, e sono destinati ad un'ospitalità di tipo secondario. In queste strutture sono accolti migranti che abbiano acquisito competenze sufficientemente sviluppate per la gestione autonoma della propria vita nel contesto della società di accoglienza: in genere per loro vengono attivati progetti individualizzati che prevedono oltre all'interazione con la comunità anche attività di volontariato e percorsi di inserimento lavorativo, principalmente attraverso l'attivazione di tirocini. Bisogna inoltre tenere conto che il passaggio tra le strutture di tipo comunitario e l'inserimento in semi autonomia non è automatico: infatti nell'ottica della personalizzazione degli interventi di sostegno ciascun ospite viene indirizzato ad una diversa tipologia di struttura in funzione dei bisogni e delle capacità individuali".*

Gli appartamenti hanno differenti disponibilità di posti letto e sono dotati di servizi che permettono una gestione autonoma da parte dei migranti di tutti i bisogni della vita quotidiana. Gli operatori del CISS forniscono al gruppo dei residenti derrate alimentari e tutto ciò che serve per l'igiene e la pulizia sia personale che degli ambienti: la gestione di queste risorse deve essere realizzata in maniera autonoma e di comune accordo tra gli ospiti. I percorsi del gruppo e quelli di ciascun ospite sono seguiti dagli operatori dell'equipe migranti con continuità, monitorandone le azioni in base agli obiettivi individuati.

*"Si tratta dunque di una forma di autogestione, che tende a rinforzare il percorso di autonomia già avviato nel periodo di accoglienza comunitaria precedente, attraverso modalità di sostegno che si fanno via via più leggere"* conferma Sabrina Pironi. Inoltre, al fine di facilitare l'inserimento dei migranti nel tessuto locale, l'equipe svolge un lavoro di comunità che spesso si svolge nel periodo che precede l'inserimento, ed è mirato a sensibilizzare e rassicurare i cittadini sulla presenza dei Richiedenti Asilo.

Hanno trovato accoglienza all'interno di altri quat-



tro appartamenti, questa volta collocati nel vicino centro di Villadossola, anche gli ospiti dello SPRAR/SIPROIMI attivato dal Consorzio. Si tratta in questo caso di richiedenti asilo che hanno ottenuto lo status di rifugiato per uno dei motivi previsti dalla Legge e per i quali deve essere avviato un percorso di integrazione sociale della durata minima di sei mesi. Anche in questo caso l'approccio scelto dal CISS segue le stesse modalità di quello adottato con gli ospiti del Centro di Accoglienza Straordinario. I titolari di protezione internazionale sono presi in carico dall'equipe migranti che, per ciascuno di loro, definisce un progetto individualizzato in piena sintonia con gli obiettivi descritti per gli ospiti del CAS.

*“Bisogna notare”* precisa Manini *“che il più delle volte sono persone che hanno trascorso un periodo più o meno lungo nelle strutture del CISS e che con l'autorizzazione del Servizio Centrale del Ministero dell'Interno sono assegnati al nuovo servizio: si realizza dunque un percorso virtuoso che prevede continuità nella tipologia e modalità dei servizi offerti”*.

### 5.7 I Minori stranieri non accompagnati in Val d'Ossola

Tra i compiti istituzionali del CISS Ossola rientra anche quello riferito alla tutela dei minori soli presenti sul territorio di propria competenza, siano essi di nazionalità italiana o straniera. Come già detto, il territorio su cui insiste il Consorzio fa da confine tra Italia e Svizzera ed è attraversato dalla linea ferroviaria del Sempione che collega Milano con la Svizzera e poi la Francia: questa particolare posizione geografica fa sì che alcuni migranti tentino l'attraversamento illegale del confine svizzero per dirigersi successivamente verso la Francia o il Nord Europa.

Tra coloro che si avventurano su questa strada non è infrequente la presenza di minori non accompagnati che, arrivati in Italia con mezzi e da rotte diverse, tentano di ricongiungersi con parenti già residenti oltre confine oppure ritengono di trovare migliori occasioni di vita e lavoro in altri paesi europei. La legge italiana<sup>83</sup> riferita a questa particolare tipologia di migranti considera come “minorenne straniero non accompagnato (MSNA)” il minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova

per qualsiasi causa nel territorio dello Stato, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili.

Spesso, nel tentativo di attraversare la frontiera, questi minori sono individuati e fermati dalle forze dell'ordine italiane o elvetiche che effettuano controlli sui treni in transito tra le stazioni di Domodossola e Briga nel Vallese. Nel caso il fermo avvenga in territorio svizzero i minori vengono riaccompagnati a Domodossola dalle guardie di confine federali e affidati alle forze dell'ordine italiane. Lo stesso avviene per coloro che sono intercettati sul territorio italiano o che si presentano spontaneamente alle nostre autorità per richiedere protezione.

In conclusione, sono presi in carico dal Servizio sociale i minori stranieri che vengono ritrovati dalle forze dell'ordine sul territorio di competenza del CISS Ossola, oppure attraverso la Prefettura che assegna al consorzio i minori ritrovati in altre regioni d'Italia. Seguendo l'iter previsto dalla normativa vigente i minori sono affidati al CISS, Ente gestore dei servizi socioassistenziali competente per territorio, il quale segnala successivamente la loro presenza al Tribunale dei Minori di Torino, per quanto di sua competenza, e al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Quest'ultimo deve assicurare il censimento e il monitoraggio dei MSNA presenti sul territorio italiano. Lo Stato italiano, rifacendosi alle Convenzioni internazionali, prima fra tutti la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Convention on the Rights of the Child - CRC), approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, e ratificata dall'Italia con la legge n. 176 del 1991, alla Costituzione Repubblicana e alle proprie specifiche leggi, assicura assistenza e tutela a tutti i minori in stato di abbandono o che per vari motivi siano allontanati dalla famiglia di origine, siano essi cittadini italiani o provenienti dall'estero.

Tra i principi fondamentali della Convenzione, l'articolo 2 stabilisce il principio di non discriminazione affermando che *“i diritti sanciti dalla Convenzione devono essere garantiti a tutti i minori, senza distinzione di razza, sesso, lingua, religione, opinione del bambino/adolescente o dei genitori”*. L'attuazione di questo principio prevede che il percorso seguito dai MSNA segua le stesse tappe normalmente previste per quel-

83. Legge 7 aprile 2017, n.47.

li italiani che per qualsiasi motivo siano privi di una figura genitoriale.

Gli operatori del CISS hanno dunque il compito di collocare il minore presso una struttura idonea, in genere una Comunità per Minori con cui il Servizio è convenzionato, dove sarà seguito da un'équipe educativa fino al compimento del diciottesimo anno di età. La Legge prevede inoltre una figura che possa esercitare la tutela genitoriale nei confronti del minore e il più delle volte questa funzione è svolta dal Direttore o dal Presidente del CISS, anche se la nuova normativa sui minori stranieri (Legge n.47/2017) prevede che il Tribunale nomini un Tutore volontario scegliendo il nominativo all'interno di uno speciale elenco costituito a livello regionale e definito dall'articolo 11 della stessa legge. A questo proposito Ferrari chiarisce che:

*“La norma prevista dalla legge Zampa è di difficile applicazione sul territorio dell'Ossola, in quanto i tutori volontari presenti si contano sulle dita d'una mano, questo in ragione del fatto che i percorsi di formazione che obbligatoriamente avrebbero dovuto frequentare, si sono svolti solo a Torino, città che dista oltre 200 chilometri ed è raggiungibile in tempi ragionevoli solo in auto, dato il tempo necessario ad un viaggio in treno”.*

In base al principio di inespellibilità sancito dal Testo Unico sull'immigrazione (D.lgs. 25 luglio 286/1998 convertito in Legge 40/1998) i minori stranieri non accompagnati godono del diritto di ottenere un permesso di soggiorno fino alla maggiore età.

L'équipe minori del Consorzio, in collaborazione con gli educatori della Comunità e - se presente - di concerto con il Tutore volontario, svolge le pratiche riferite alla regolarizzazione della presenza del minore sul territorio italiano. Fino all'entrata in vigore della legge Zampa esistevano due possibilità per la richiesta di un permesso di soggiorno, l'una riferita alla protezione internazionale l'altra concessa per minore età, ma ora quest'ultima è l'unica modalità attuabile (articolo 10 Legge n. 47/2017).

I minori soli, reperiti sul territorio del CISS Ossola, sono stati inseriti nelle strutture residenziali con le quali il Consorzio collaborava anche prima di trovarsi di fronte all'emergenza, tutto ciò tenendo conto del fatto che sul territorio dei comuni consorziati non sono presenti comunità educative residenziali e il servizio ha dovuto appoggiarsi a strutture abbastanza distanti.

*“Alla base di questa collaborazione “dice ancora Sabrina Pironi “esisteva un rapporto di reciproca fiducia costruito nel tempo e basato principalmente sulla qua-*

*lità del servizio educativo espresso dalle comunità”.*

Questo tipo di strutture, che prevedono un numero massimo di dieci ospiti, hanno lo scopo di offrire ospitalità e protezione in sostituzione temporanea della famiglia. Al loro interno si cerca di creare un ambiente il più possibile “comunitario” a carattere familiare, con relazioni intense e significative a livello affettivo, educativo, cognitivo e di promozione delle abilità sociali.

*“Tuttavia, quando il numero di minori in carico diventa elevato come accaduto nel periodo tra il 2014 e il 2017 per l'aumento dei flussi migratori,” continua la Responsabile del Servizio territoriale “è stato necessario inserire i minori in tutte le strutture disponibili al fine di garantire gli adempimenti che l'emergenza in corso richiedeva. Pertanto, sono state coinvolte strutture via via più lontane dal territorio ossolano e ciò ha determinato un aggravio dei costi di gestione del servizio, ma soprattutto difficoltà riferite alla mancanza di conoscenza reciproca”.*

Una delle criticità maggiori a cui, nel periodo dell'emergenza, si era andati incontro era legato alla determinazione della reale età anagrafica di coloro che si dichiaravano minorenni e dunque della possibilità per la persona riconosciuta come tale di contare su misure di tutela maggiori rispetto a quelle previste per gli adulti stranieri richiedenti protezione internazionale, a partire dalla concessione immediata del permesso di soggiorno.

*“Il problema di avere un unico strumento che desse uniformità alle procedure di accertamento dell'età è stato risolto,” conclude Sonia Marini, “su iniziativa della Regione Piemonte e della Procura presso il Tribunale dei Minori di Torino. È stato definito un protocollo che utilizza un approccio scientifico e multidisciplinare, che si basa su informazioni riferite non tanto al semplice processo di crescita, determinato dalla maturazione ossea, ma sul concetto più ampio di maturazione biologica. Nello specifico, il Servizio minori del CISS Ossola collabora con l'ASL di Novara per la definizione dell'età del minore per il quale esista un legittimo dubbio sulla reale età”.*

All'interno della comunità i minori seguono percorsi mirati allo sviluppo di competenze linguistiche, di autonomia nella gestione del tempo e degli spazi in cui vivono, nonché allo sviluppo di una rete relazionale sul territorio in cui si trovano. Sono inoltre inseriti in percorsi di istruzione e formazione e, laddove possibile, seguono percorsi di inserimento lavorativo attraverso l'organizzazione di tirocini presso aziende del territorio.

Al termine del percorso di accoglienza, se da parte

del neomaggiorenne esiste la volontà di voler proseguire il percorso educativo e di integrazione, il consorzio favorisce la richiesta al tribunale del cosiddetto "proseguio amministrativo" che prevede l'affidamento ai servizi sociali anche oltre il compimento della maggiore età. Il servizio tende dunque a dare continuità ai percorsi virtuosi ed efficaci: pertanto, nelle situazioni in cui si siano creati legami significativi con il territorio, in termini di rapporti formativi, lavorativi o semplicemente relazionali, si cerca di mantenere il neomaggiorenne in quel contesto finché sia possibile o perlomeno fino a quando non sia completato il percorso di autonomia.

Una criticità che a volte vanifica il lavoro di integrazione dei minori è legata alla percezione che i minori stessi hanno della propria condizione. Si è constatato come a volte essi ritengano che la situazione degli ospiti dei CAS, con i quali la differenza di età spesso risulta minima, sia più favorevole rispetto alla propria all'interno della comunità educativa.

Secondo il direttore del Consorzio questa impressione può essere dovuta al fatto che i richiedenti asilo percepiscono mensilmente una piccola somma di denaro che possono gestire in completa autonomia o che occupano il proprio tempo libero senza controllo, a differenza dei minori che devono rispondere agli educatori che li guidano negli impegni quotidiani imposti dalla vita in comunità. Questa convinzione è sicuramente dettata dall'esperienza di questi ragazzi

che, a seguito della scelta di affrontare un percorso migratorio lungo e pericoloso, spesso deciso in piena autonomia e svincolato dalle decisioni dei genitori, hanno vissuto una situazione di indipendenza e autodeterminazione per cui si ritenevano già adulti. Il ritorno ad una situazione di dipendenza da figure educative imposte dall'esterno può sicuramente avere un effetto negativo su alcuni di loro:

*"Il servizio minori, in collaborazione con le equipe delle strutture educative che ospitano i minori," conclude Mauro Ferrari "ha dedicato un grosso impegno per dimostrare quanto l'impostazione dei Centri di accoglienza straordinaria gestiti dal CISS Ossola in cui sono presenti regole, attività, mansioni da svolgere e obiettivi personali da raggiungere, sia molto affine a quella prevista dalle strutture per minori."*

Comunque, l'esperienza che i minori non accompagnati vivono all'interno delle comunità a cui sono affidati è nel complesso positiva e il più delle volte i ragazzi raggiungono un livello di autonomia che permette loro di inserirsi nel contesto sociale di riferimento. Il direttore del consorzio riporta però che:

*"Si sono verificati dei casi in cui i neomaggiorenni hanno preferito seguire una propria progettualità, lasciando l'Italia per ricongiungersi con parenti o amici in altri Paesi Europei, per riprendere, dopo la parentesi dell'accoglienza in comunità, il progetto migratorio che li aveva spinti a raggiungere l'Europa e che avevano interrotto a seguito del fermo da parte delle forze dell'ordine".*

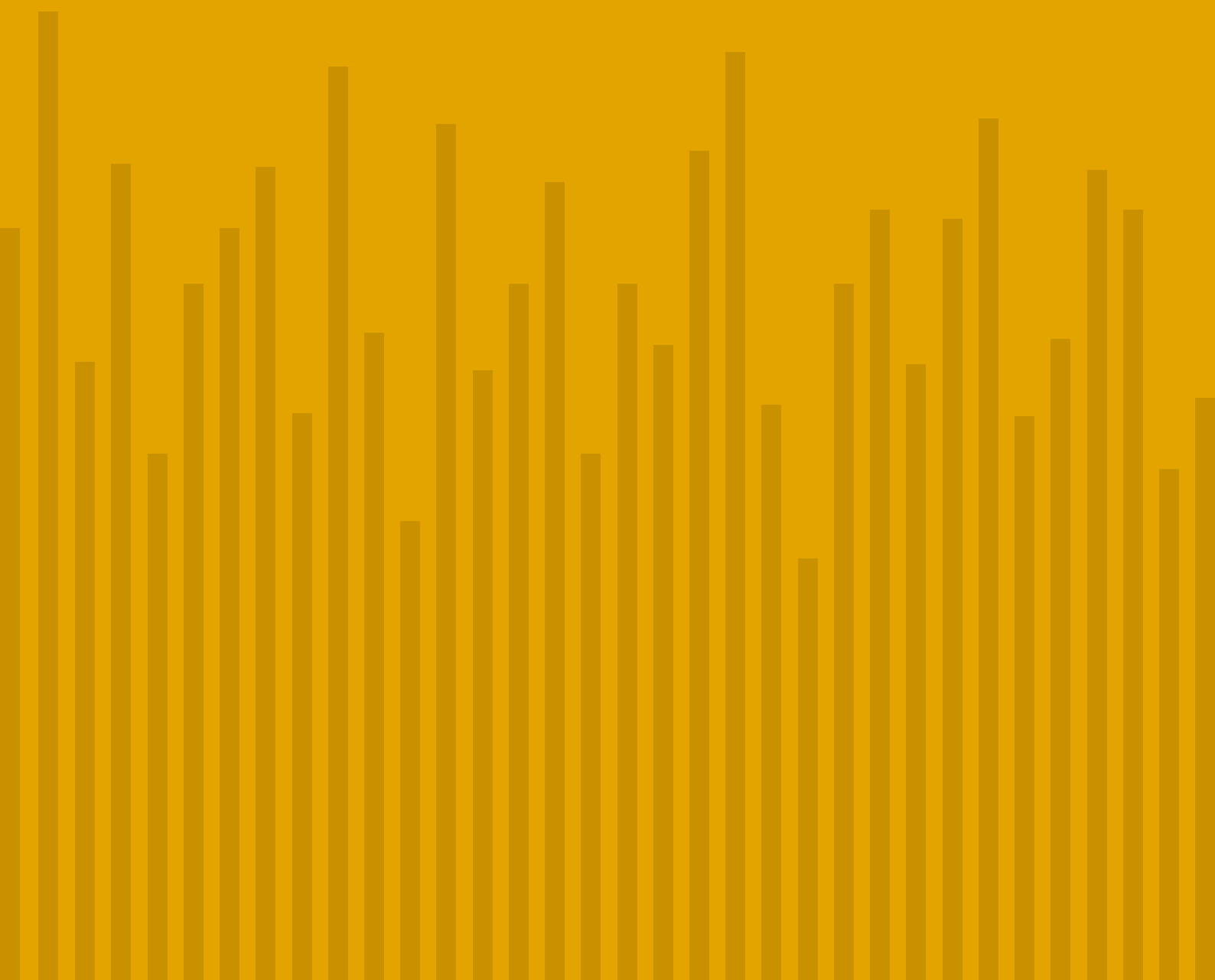






# **Buone pratiche di accoglienza di richiedenti asilo e minori stranieri non accompagnati: dalla Valle di Susa al Canavese**

di **Orlando De Gregorio**, Percorsi di secondo welfare





## INTRODUZIONE

In questo capitolo vengono trattate alcune delle buone pratiche di accoglienza e inclusione dei richiedenti asilo e dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) nell'area del Torinese. In particolare, si fa riferimento al mio approfondimento su due casi studio; il progetto MAD Valle di Susa (antesignano dei progetti di accoglienza diffusa sul territorio della Città metropolitana), e l'accoglienza diffusa nel Canavese, riprendendo e in parte sviluppando i contenuti già pubblicati nel Nono Capitolo del Quarto Rapporto sul secondo welfare (De Gregorio 2019). L'approfondimento qualitativo si è sviluppato a partire dalle testimonianze dei Consorzi dei servizi sociali in Valle di Susa e nel Canavese (Con.I.S. A e IN.RE.TE), della Cooperativa ORSO, della Cooperativa Frassati e dell'interlocuzione con l'associazione Geos. L'ultimo paragrafo fa riferimento ad un'importante esperienza di accoglienza e inclusione dei MSNA e dei neomaggiorenni in Valle di Susa, il progetto Doman Ansema.

### 6.1 Il contesto della Città metropolitana di Torino

I dati consultati all'avvio della ricerca sul campo (marzo del 2019) fotografavano la situazione al 31 dicembre 2017. In quella data erano 4.764 i migranti<sup>84</sup> ospitati nei CAS e 923 quelli accolti nello SPRAR; i Comuni dove erano presenti CAS erano 185 e più di 70 erano le cooperative e le associazioni coinvolte nella gestione; alla rete SPRAR aderivano 19 tra Consorzi e Comuni sul territorio provinciale (Giunti 2018)<sup>85</sup>. Nel momento in cui scriviamo, i dati dell'Osservatorio regionale sull'immigrazione e il diritto di asilo<sup>86</sup> sono aggiornati al 20/1/2019 e ci dicono che 3.932 migranti sono ospitati nei CAS e 1.024 in SPRAR. Nell'area della Città metropolitana di Torino sono stati accolti il 43% dei migranti ospitati nella regione.

Questi numeri spiegano perché un approfondimento sul sistema di accoglienza e le modalità di governance nella regione piemontese non possa prescindere dal riferimento al contesto torinese, inoltre rendono evidente perché abbiamo focalizzato la nostra attenzione sull'accoglienza straordinaria che ha ospitato nella nostra regione, e così è stato nel territorio della provincia, più dell'80% dei migranti inseriti nel sistema di accoglienza.

I CAS hanno significato modalità di accoglienza as-

sai diverse sul territorio, come evidenziato da Openpolis e ActionAid (2018), per questa ragione la ricerca nel contesto torinese ha ricostruito alcuni casi studio distinti come esempi di "buone pratiche", che con le proprie specificità ricalcano esperienze di buona accoglienza in altri territori del paese (Legambiente 2018). La cattiva accoglienza, al contrario, è spesso coincisa con la concentrazione di migranti in grandi strutture per lunghi periodi e senza l'attivazione di misure volte all'inserimento sociale ed economico nella società circostante.

Casi studio, come quello valsusino e quello canavese, mostrano proprio 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 di Susa e Canavese, sono presenti anche progetti SPRAR, oggi SIPROIMI<sup>87</sup>, che rappresentano quando possibile la fase successiva di inserimento di coloro che hanno ottenuto protezione internazionale, 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

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

**85.** 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).

**86.** Si veda: <http://www.piemonteimmigrazione.it/temi/rifugiat>.

**87.** I dati riferiti al 2017 mostrano che nello SPRAR del Comune di Torino si contavano 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 Canavese). Nell'intera provincia solo nel 2017 sono avvenuti 296 passaggi da CAS a SPRAR (Giunti 2018).

Città metropolitana. Tuttavia, sulla base delle evidenze raccolte attraverso interviste ai testimoni privilegiati, è possibile tratteggiare le caratteristiche con cui a livello locale si è tentato, con qualche successo, di costituire un'unica filiera dell'accoglienza. Diversi interlocutori notano che l'interesse dei Comuni verso i progetti SPRAR (a cui, ricordiamo, i Comuni aderiscono su base volontaria) è cresciuto anche come conseguenza dell'esperienza di gestione positiva dei CAS. 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 l'accoglienza straordinaria che in gran parte ha accolto persone nel limbo della richiesta di asilo, 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 (che dopo una primissima fase, comporta solitamente l'accoglienza 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, abbassando il tasso di conflittualità.*

La sperimentazione dell'accoglienza diffusa anche nell'ambito del sistema CAS è stata favorita da una parte dalla mobilitazione di parti di società civile, di cittadini sensibili al tema, enti locali e rappresentanti politici, dall'altra dall'attenzione all'interlocuzione con i territori dimostrata dalla Prefettura di Torino, che ha infatti lavorato con grande attenzione ai territori. Si pensi 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.

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 Canavesano rientrano in questo tipo di iniziative.

## 6.2 “Non chiamateli CAS”: Il modello di accoglienza diffusa di richiedenti asilo dalla Valle di Susa al Canavese

### 6.2.1 Come nasce la micro-accoglienza diffusa in Valle di Susa

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 (la cooperativa ORSO). Dell'ATS fanno parte anche la cooperativa Frassati, Diaconia Valdese, Fondazione Talità Onlus, Cooperativa Amico.

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 ORSO racconta così<sup>88</sup> 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*

88. Intervista realizzata a Torino nel mese di aprile 2019



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 piccoli 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 positiva (Allport 1954).

Di questo progetto di accoglienza diffusa parla anche uno dei quattro episodi del documentario "Storie Interrotte" di cui abbiamo parlato in un articolo<sup>89</sup> del nostro focus, in cui l'Assessore alle Politiche Sociali di Avigliana, Comune capofila del progetto MAD Bassa Valle, Enrico Tavan afferma: "Il sistema di micro accoglienza diffusa che abbiamo adottato è vincente perché si affida solo a piccoli alloggi affittati dai privati cittadini. Così il migrante diventa il tuo vicino di casa".

L'Assessore afferma che uno degli elementi chiave del progetto è proprio il fatto che l'accoglienza in ap-

partamenti è più facilmente accettata dalla popolazione locale rispetto alla concentrazione in grandi centri. Il documentario racconta inoltre l'esperienza di alcuni ragazzi migranti, tra cui quella di Adame Traòre che ha iniziato a lavorare con un contratto in un bar della città di Avigliana. Queste testimonianze ricordano che gli ingredienti di questo modello sono: da una parte la non concentrazione e la distribuzione in piccoli numeri sul territorio, dall'altra l'attivazione di percorsi di avvicinamento al lavoro e inclusione nella società.

## 6.2.2 La montagna come "riparo". L'accoglienza nei comuni dell'Alta Valle

L'esempio della Bassa Valle è stato ripreso dall'Alta Valle con un secondo progetto<sup>90</sup> che, con le dovute differenze, si è allineato al progetto MAD prevedendo in questo caso il coinvolgimento del Con.I.SA: il Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale "Valle di Susa". Il Con.I.SA 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.SA racconta la genesi del progetto<sup>91</sup>:

*"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, forse più chiusi a volte... 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.SA 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,

<sup>89</sup>. Si veda: <https://www.secondowelfare.it/immigrazione-e-accoglienza/storie-interrotte-storie-da-raccontare.html>.

<sup>90</sup>. I dati più recenti, aggiornati al 31 gennaio 2020 ci dicono che nell'Alta Val Susa sono state accolte nel progetto MAD 68 persone; sono presenti 52 persone (di cui 24 minori), distribuite in 14 comuni: Bardonecchia, Bruzolo, Cesana Torinese, Chiomonte, Claviere, Exilles, Giaglione, Gravera, Meana di Susa, Oulx, Pragelato, Salbertrand, Sauze di Cesana, Sauze d'Oulx, Sestriere, Venaus. Le nazionalità di provenienza sono le più svariate: Armenia, Nigeria, Pakistan, ma anche Russia, Costa d'Avorio, Albania, Marocco, Camerun e Colombia. Sono stati realizzati, dati aggiornati a settembre del 2019, 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.

<sup>91</sup>. L'intervista è stata realizzata a Susa nell'aprile del 2019.

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 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.

Il progetto MAD Alta Valle ha preso avvio nell'agosto del 2017, quindi un anno e mezzo dopo il progetto Mad Bassa Valle, le caratteristiche del progetto sono state approfondite anche attraverso l'intervista a Elisa Masiero, responsabile del progetto, e a Nadia Gentili, coordinatrice dell'equipe degli operatori dell'accoglienza, della Cooperativa Frassati.

La cooperativa Frassati è l'ente capofila che lavora in concerto con il Con.I.SA, si tratta di un'organizzazione del Terzo Settore che ha scelto di occuparsi dell'accoglienza perché condivide l'approccio di qualità del progetto MAD. Gli operatori dell'accoglienza sono sei: un mediatore culturale, un esperto degli aspetti legali, un insegnante, un operatore specializzato nei rapporti con le imprese e in attività di orientamento, e due operatori dell'accoglienza. Il Centro Servizi che rappresenta un punto di riferimento per i beneficiari del progetto è situato nel Comune di Bussoleno.

Elisa Masiero della Cooperativa Frassati mi ha raccontato<sup>92</sup> come la cooperativa abbia scelto di occuparsi di accoglienza e immigrazione solo in condizioni rispettose della mission della cooperativa, quindi con modalità improntate alla qualità e alla buona accoglienza, diversamente da quanto avviene quando l'accoglienza si riduce alla mera gestione di grandi centri senza interventi mirati all'inclusione. A ribadire come un elemento centrale del progetto sia il radicamento nel territorio Elisa Masiero sottolinea la scelta di avvalersi solo di operatori dell'accoglienza valsusini che quindi possono più agevolmente sostenere i migranti nella conoscenza del territorio e nell'attivazione di quelle reti importanti all'inserimento sociale e lavorativo. In questo senso sia Barbara Mauri che Elisa Masiero hanno sottolineato l'importanza del coinvolgimento della vivace comunità locale, tramite l'attività di volontari e reti di solidarietà informali, nel favorire l'inclusione dei migranti accolti.

gimento della vivace comunità locale, tramite l'attività di volontari e reti di solidarietà informali, nel favorire l'inclusione dei migranti accolti.

Le chiedo come i migranti, nella maggioranza dei casi ospitati nel Centro di Settimo per un periodo di tempo prima di arrivare in Valle, abbiano reagito all'idea di essere destinati dal sistema di accoglienza in piccoli comuni di montagna; Elisa Masiero evidenzia come l'elemento capace di fare la differenza nel trasformare l'accoglienza in montagna da luogo di isolamento ad un "riparo" dove intraprendere percorsi di inclusione (come avvenuto in altri contesti di montagna in Italia)<sup>93</sup> sia da rintracciare nella capacità di tessere reti di solidarietà attorno ai migranti:

*"I migranti arrivavano in gran parte dall'hub di Settimo ...nella fase iniziale magari quando venivano accompagnati e vedevano le montagne e la città allontanarsi forse avevano qualche paura, ma il rifiuto vero e proprio non c'è stato, li ha giocato positivamente l'accoglienza gestita dal territorio: dall'amministrazione comunale alla popolazione; rari gli allontanamenti e questi sono più legati a ragioni legate ai progetti migratori che alle caratteristiche del territorio valsusino".*

Diverse sono le forme di solidarietà e di attivismo presenti da tempo in questo territorio, ad esempio nei confronti dei tanti migranti che tentano di attraversare il confine<sup>94</sup>, e queste contribuiscono a rendere la comunità valsusina una comunità accogliente.

Allo stesso tempo anche in un progetto di buona accoglienza come questo, spesso eccessive possono essere le aspettative che i migranti riversano sugli operatori, essendo i migranti così legittimamente preoccupati dei "documenti e del lavoro". Per non creare conflitti controproducenti, secondo Elisa Masiero è bene che i migranti sappiano a quale operatore devono rivolgersi per gli aspetti legali, a quale per gli aspetti legati alla quotidianità o alla gestione dell'appartamento, a quale per supporto nella ricerca del lavoro e così via. In questo senso la solidarietà e il senso di comunità si coniugano con la professionalità degli operatori, di cui devono essere riconosciute specifiche competenze.

<sup>92</sup>. Intervista realizzata a Torino nel mese di aprile 2019.

<sup>93</sup>. Si veda ad esempio lo studio di Membretti, Di Gioia e De Matteis (2018).

<sup>94</sup>. Come ad esempio le storie raccontate dal documentario "Dove bisogna stare", tra cui quella di Elena di Ulzio che ha ospitato un giovane camerunense salvato in extremis dal rischio di amputazione di un arto per congelamento in seguito al tentativo di varcare il confine con la Francia.

### 6.2.3 Come abbiamo imparato ad accogliere: il caso del Canavese

I primi CAS sorti nel Canavese sono stati centri di medie dimensioni gestiti da più organizzazioni: alcune già attive nel territorio, altre non radicate sul territorio, con competenze e sensibilità differenti rispetto al tema dell'accoglienza e dell'inclusione. Come già emerso nel caso valsusino, quando l'accoglienza si traduce nella concentrazione di persone di varia provenienza in medio grandi strutture, senza un'adeguata conoscenza da parte della popolazione locale e senza un diretto coinvolgimento nella gestione dell'accoglienza degli enti locali emergono diverse criticità: ad esempio un alto livello di conflittualità interna alle strutture, la preoccupazione e il sospetto da parte della popolazione locale.

Di fronte a questa situazione, l'iniziativa da un lato dei rappresentanti politici dei Comuni in sinergia con il Consorzio IN.RE.TE, dall'altro l'attenzione ai territori della Prefettura di Torino, ha portato alla sottoscrizione di un Protocollo d'Intesa tra quest'ultima e il Consorzio IN.RE.TE e alla pubblicazione del bando per la gestione dell'accoglienza nel luglio del 2017.

A questo bando hanno partecipato alcune organizzazioni coinvolte nella gestione dei CAS già presenti sul territorio, mentre altre organizzazioni si sono autoescluse, troppo distanti forse dai nuovi standard di accoglienza stabiliti dal bando. Si è scelto, ispirandosi anche all'esperienza della Valle di Susa, che la nuova accoglienza dovesse avere queste caratteristiche: un numero massimo di ospiti per struttura (6 ospiti per alloggi, 30 ospiti per strutture comunitarie), una distribuzione sul territorio in proporzione al numero di residenti, l'investimento in percorsi di inclusione per un'accoglienza che riuscisse ad andare ben oltre alla mera distribuzione di vitto e alloggio, ma si ponesse l'obiettivo di accompagnare le persone all'autonomia.

Ed è così che è nata la più ampia esperienza di accoglienza diffusa nella Città Metropolitana di Torino in cui l'ente pubblico ha un ruolo di regia e controllo,

mentre sette organizzazioni del terzo settore sono coinvolte in qualità di soggetti gestori<sup>95</sup>. Al momento delle interviste sul campo (estate del 2019), l'accoglienza straordinaria nel Canavese era gestita interamente dal Consorzio IN.RE.TE.

Le nuove modalità di accoglienza sembravano aver favorito la crescita delle organizzazioni del Terzo Settore coinvolte, che hanno avuto evidenza del fatto che un'accoglienza di qualità ha ricadute positive nel rapporto tra operatori e ospiti e con la società circostante, e hanno sviluppato un approccio al tema dell'accoglienza che è anche responsabilità civile e presidio di un diritto. L'operatrice dell'equipe di monitoraggio, Jessica Ariano (Cooperativa O.R.S.O.), porta un esempio dei miglioramenti intercorsi nel tempo:

*"Mentre all'inizio le offerte di percorsi di tirocinio, erano limitate e promosse prevalentemente con risorse dell'ente 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'attore pubblico e alla società civile favorisce infatti la qualità dell'accoglienza come sottolinea Maria Grazia Binda, 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 i 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 migliori rispetto al modello*

<sup>95</sup>. 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, al momento in cui ho realizzato l'intervista, erano ospitati presso 3 strutture e 48 alloggi (non più di un alloggio per condominio se non autorizzati dall'assemblea condominiale). A settembre del 2019 i dati sono i seguenti: intorno alle 250 persone avevano frequentato corsi di italiano svolti all'interno dei CAS 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.

*precedente e tutti hanno raggiunto una consapevolezza del loro lavoro e operato anche in termini di tutela di un diritto, anche chi è nato occasionalmente, ha maturato un senso di responsabilità civile rispetto al tema”.*

A conclusione di questo approfondimento sui casi valsusino e canavesano, è interessante riprendere quanto evidenziato da alcuni interlocutori privilegiati: a livello locale i due sistemi di accoglienza (accoglienza straordinaria e SPRAR) sembrano essersi contaminati in modo virtuoso. La gestione più virtuosa dei CAS ha - come abbiamo visto - ricalcato le caratteristiche dello SPRAR (accoglienza diffusa e misure volte all’inserimento), e lo SPRAR ha visto crescere le adesioni in alcuni territori proprio in conseguenza delle lezioni apprese dalla gestione virtuosa dei CAS.

### 6.3 Un progetto d’inclusione di MSNA e neomaggiorenni: Doman Ansema in Val di Susa

#### 6.3.1 Dall’emergenza a modello di accoglienza

Come ricorda il Rapporto di ricerca *“A un bivio. La transizione all’età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia”* a curato da Fondazione ISMU (2019b) in collaborazione con l’Università degli Studi di Roma Tre e l’Università degli Studi di Catania: *“tra il 2014 ed il 2018 sono giunti via mare in Italia oltre 70 mila minori stranieri non accompagnati (MSNA), dei quali circa il 90% tra i 15 e i 17 anni”*. La presenza rilevante di MSNA e il numero crescente di neomaggiorenni ha rappresentato una sfida per l’accoglienza e l’integrazione a cui diversi territori hanno risposto con spirito d’iniziativa e partecipazione.

Ai confini con la Francia, in Val di Susa, si è realizzata un’esperienza che merita attenzione. Questo territorio è stato interessato in anni recenti dall’intensificarsi di un fenomeno: il flusso di migranti e, tra questi, di MSNA verso la frontiera. Nel 2017 almeno 20 persone per notte hanno tentato di attraversare questo confine. I Msna intercettati sul territorio valsusino sono stati più di 80 nel 2018. Oggi i numeri sono in calo, ma la presa in carico dei MSNA si è fatta più complessa a seguito del Decreto Sicurezza del 2018.

Ad aprile del 2019 in Valle ha preso avvio un progetto innovativo, Doman Ansema, che punta all’integrazione socio-lavorativa di MSNA e neomaggiorenni.

Il progetto durerà per due anni e mezzo e coinvolgerà circa 100 ragazzi tra i 16 e i 21 anni. La questione dei minori si intreccia fortemente con la questione dei confini. Si pensi alla frontiera che intendono attraversare, e metaforicamente al limite della maggiore età. Quest’ultimo confine rappresenta un altro attraversamento incerto, quello verso una condizione diversa rispetto alle tutele, i diritti e i doveri: quella di maggiorenni in un paese straniero.

Nel Report di Intersos<sup>96</sup> del 2018 si legge che nel 2017 in media venti persone ogni notte hanno percorso a piedi il Colle della Scala. Questo sentiero, come altri sentieri montuosi, è caratterizzato dall’alto rischio di incidenti durante il tragitto impervio. La Polizia Francese, una volta intercettati i minori sul proprio territorio, li consegna alla Polizia Italiana, che previa identificazione degli stessi contatta il Con.I.SA per il collocamento nelle strutture deputate. Nel 2017 ogni 1.000 abitanti in Valle di Susa si contavano 0,77 MSNA contro lo 0,3 del dato nazionale. Questi ragazzi, si legge sempre nello stesso Report, sono spesso fortemente intenzionati a valicare il confine, infatti il tasso di fuoriuscita dalle strutture di accoglienza è del 75%.

Negli anni passati i numeri di MSNA sono stati più consistenti e il territorio ha risposto grazie alla mobilitazione del Con.I.SA, delle istituzioni, del Terzo settore e della società civile, prima con soluzioni temporanee, e poi con l’apertura di vere e proprie comunità di accoglienza per minori. Spesso capita che i minori sostino per poco tempo nelle strutture di accoglienza e poi riprendano il loro viaggio; ciò è vero anche oggi infatti nel 2019 17 minori (su 24 nuovi arrivi) si sono allontanati volontariamente dalle due strutture di accoglienza della Val di Susa.

Oggi i numeri dei MSNA sono in calo, come mi riferisce Stefano Tenchini, Assistente Sociale Con.I.SA: da inizio 2019 sono stati individuati 28 nuovi minori (numero aggiornato all’11/10/2019) contro gli 82 del 2018 e i 58 del 2017. Il flusso dei minori nel 2019 sembra riflettere - con un certo ritardo - il calo più generale degli sbarchi e dell’arrivo di migranti sul territorio italiano. Ad ottobre 2019 le due strutture di accoglienza per MSNA in Val Susa, la casa-famiglia di Rubiana e la comunità di Salbertrand, ospitano 17 minori, le nazionalità prevalenti sono quella tunisina e guineana, ma ci sono anche albanesi, pakistani,

96. Si veda: <https://www.intersos.org/wp-content/uploads/2018/01/Rapporto-MSNA.pdf>.

gambiani. La comunità di Rubiana è finanziata tramite il fondo nazionale dedicato ai Msna, quella di Salbertrand è finanziata attraverso fondi FAMI (Fondo Asilo Migrazione e Integrazione).

Barbara Mauri<sup>97</sup>, Responsabile Minori e Adulti del Con.I.SA, racconta come la Val Susa si sia attrezzata ad accogliere i MSNA, facendo lavoro di rete con il Terzo Settore e la società civile, sia per rispondere all'emergenza (alla necessità di trovare riparo e accoglienza per i minori intercettati sul territorio) sia per favorire l'inclusione di quella minoranza di MSNA che sceglie di rimanere sul territorio e che spesso è molto vicina al compimento del diciottesimo anno.

Oggi nonostante il calo del numero di MSNA intercettati - sottolinea Stefano Tenchini<sup>98</sup> - è aumentata la complessità della presa in carico a seguito del Decreto Sicurezza del 2018, poiché si è resa necessaria una scelta più urgente riguardo il percorso da intraprendere per il permesso di soggiorno. I minori sono spesso vicini alla maggiore età e dunque ben presto si scontrano con le criticità introdotte dal Decreto Sicurezza: l'abolizione del permesso umanitario, l'esclusione dei titolari per casi speciali dal SIPROIMI e la riduzione delle possibilità di accesso all'accoglienza diffusa. Nell'ottica di dare continuità ai percorsi di inclusione e accompagnamento all'autonomia è nato il progetto Doman Ansema. Infatti, nelle comunità di accoglienza per minorenni ci sono spesso risorse ridotte e tempi limitati per accompagnare i minori all'autonomia; inoltre su questi percorsi già complessi pesa anche la riduzione delle tutele per i migranti adulti (infatti i MSNA sono spesso molto vicini alla maggiore età e in tempi brevi sono destinati a scontrarsi con un sistema di accoglienza in via di smantellamento).

Il progetto è finanziato nell'ambito del programma Never alone<sup>99</sup>. Questo programma è sostenuto da un insieme di fondazioni: Fondazione Cariplo, Compagnia di San Paolo, Fondazione CON IL SUD,

Enel Cuore, Fondazione Cassa di Risparmio di Torino, Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo, Fondazione Monte dei Paschi di Siena e Fondazione Peppino Vismara e JP Morgan. Nell'ambito del progetto Never alone ad oggi sono stati finanziati 16 progetti in 12 regioni, l'impegno economico sul territorio nazionale è di 6 milioni e 700.000 mila euro.

Doman Ansema<sup>100</sup> - dal piemontese "Domani Insieme" - è un progetto di integrazione socio-lavorativa dei giovani stranieri residenti nel territorio della Valle di Susa. Ad oggi il progetto coinvolge 30 tra minori e neomaggiorenni.

La partnership mette insieme attori diversi con specifiche competenze: soggetti pubblici come il Con.I.SA e il Centro Provinciale Istruzione Adulti CPIA 5 Torino, attori del Terzo Settore come il soggetto capofila P.G Frassati scs Onlus (con anni di esperienza come ente gestore delle comunità di accoglienza di Salbertrand), Cooperativa Atypica (che si occupa di mediazione culturale), GEOS onlus (ente gestore della casa famiglia di Rubiana), e il Consorzio di Cooperative Sociali Coesa che ha specifiche competenze nell'accompagnamento al lavoro. Ma la rete non finisce qui: il progetto ha coinvolto più di 30 soggetti del territorio tra scuole, associazioni e aziende a testimonianza del fatto che alla base dell'iniziativa vi sia un forte radicamento sul territorio<sup>101</sup>. Proprio questo elemento sembra costituire un aspetto di forza e di originalità del progetto.

In questo progetto vengono perseguiti diversi obiettivi che si intrecciano tra di loro e che prevedono la stretta collaborazione dei partner del progetto: l'inclusione sociale e relazionale, linguistica e culturale, l'inserimento occupazionale e l'autonomia abitativa. Le attività quindi spaziano dall'inserimento in iniziative culturali e ricreative all'attivazione di tirocini e all'inserimento in gruppi appartamento.

Sono i nessi tra le varie attività e il lavoro di squadra

**97.** L'intervista è stata realizzata a Susa nell'aprile del 2019.

**98.** L'interlocuzione con Stefano Tenchini è proseguita, dopo la prima intervista, attraverso scambi di mail e telefonate nel corso del tempo, da aprile 2019 a dicembre dello stesso anno.

**99.** Si veda: <https://www.secondowelfare.it/terzo-settore/fondazioni/i-progetti-di-never-alone-per-costruire-unanuova-e-piu-efficace-cultura-dellaccoglienza-dei-giovan.html>.

**100.** Si veda: <https://minoristranieri-neveralone.it/progetto/doman-ansema/>.

**101.** Tra le attività volte a favorire l'inclusione nelle reti informali, si può citare - tra le altre - l'esperienza della squadra di calcio "I grifoni della Valsusa" composta dai ragazzi ospiti di Casa Miriam e della Comunità di Salbertrand che ha partecipato al torneo di calcio "Balon Mundial". Questa esperienza viene raccontata, tra le altre, nel calendario dell'Associazione Geos che gestisce Casa Miriam.



a costituire un aspetto particolarmente interessante di questo progetto. Si tratta di imparare la lingua pensando all'inserimento al lavoro, e allo stesso tempo apprendere la lingua durante l'esperienza lavorativa.

Ad esempio, il CPIA si occupa dell'apprendimento della lingua, con un approccio legato all'inserimento lavorativo come le attività denominate "Alla conoscenza delle professioni possibili". Non solo: il CPIA nell'ambito di questo progetto ha per la prima volta attivato tirocini curriculari nei periodi di sospensione delle lezioni. I mediatori culturali della Cooperativa Atypica collaborano strettamente con gli orientatori professionali al fine di certificare e valutare le competenze dei ragazzi, che vengono poi fatte incontrare con i bisogni delle imprese del territorio.

Come si legge sul sito web di Never alone<sup>102</sup>:

*"In seguito alla Valutazione delle Competenze conclusasi nel mese di luglio, sono state avviate 18 esperienze lavorative tra PASS, tirocini curriculari promossi dal CPIA e tirocini d'inserimento lavorativo all'interno di settori differenti: dall'artigianato locale, al museo del Parco naturale, dall'agricoltura alla ristorazione di montagna, esperienze individuali calate sul contesto valsusino. Ogni esperienza ha la sua peculiarità e il suo progetto individuale, dalla conoscenza del mondo del lavoro a vero e proprio inserimento lavorativo".*

Il percorso di accompagnamento all'autonomia abitativa prevede attività come role play e momenti informativi sull'autonomia abitativa, sui diritti e doveri della maggiore età; infine l'inserimento in soluzioni abitative differenziate in appartamento e il monitoraggio dei percorsi all'autonomia.

### 6.3.2 "Fare squadra" perché non siano più soli: assistenti sociali, educatori e tutori volontari

Quando si discute di MSNA si affronta una questione a sé rispetto all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e dei migranti in generale: i minori sono infatti tutelati dalla Legge Zampa (Legge 47/2017) e per loro sono previsti percorsi e strutture di accoglienza specifici. Tuttavia, il destino dei MSNA si lega fortemente a quello del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo perché spesso i minori hanno un'età molto vicina alla maggiore età e fanno richiesta

di protezione internazionale.

Dunque, le evoluzioni e involuzioni del sistema di accoglienza degli adulti impattano sui loro percorsi in modo molto importante, non molto tempo dopo il loro arrivo. E non solo: le modifiche introdotte rendono più urgente e complessa per il minore e per chi se ne occupa la scelta di quale permesso richiedere (per minore età o per richiesta di protezione internazionale). Una importante novità introdotta dalla Legge Zampa è rappresentata dalla figura del tutore volontario che rappresenta legalmente il minore straniero che non ha adulti di riferimento. Le richieste per fare i tutori volontari in Piemonte sono state numerose, e ciò ha comportato un'immissione di società civile nel mondo dei servizi sociali e delle comunità per minori senza precedenti.

Quella del tutore è una figura dal potenziale enorme che, stando all'esperienza di diversi operatori, viene messa più efficacemente a frutto attraverso un continuo dialogo con le altre figure che ruotano attorno alla vita del MSNA (l'educatore della comunità e l'assistente sociale) e grazie a una forte funzione di regia dei servizi sociali.

Dal progetto Doman Ansema viene proprio un esempio di come questa figura, il tutore volontario, diventi importante dentro una logica di squadra, come sottolinea il Project Manager del progetto e operatore della Cooperativa Frassati (ente capofila del progetto) Valentino Armando Casalicchio<sup>103</sup>:

*"Adesso abbiamo saputo che un tirocinio curriculare diventerà contratto di lavoro a Sant'Ambrogio, questo ragazzo fa l'aiuto manutentore, si tratta di un caso virtuoso perché l'azienda è stata trovata dal tutore volontario, [...] Quindi torniamo al lavoro di squadra: il Con.I.SA tiene un tavolo con i tutori volontari insieme ai referenti delle comunità per accompagnarli e sentire i loro dubbi sui ragazzi che seguono [...] durante la ricerca delle attività di opportunità una tutrice ha avuto questa idea di proporre il ragazzo a una grande azienda che ha accettato l'inserimento come tirocinio curriculare, senza il progetto Doman Ansema non ci sarebbe stata la possibilità di dare al ragazzo la borsa di studio, così come di sbloccare la skill del CPIA che può attivare tirocini curriculari, e poi il ragazzo è piaciuto! [...] In questo lavoro di squadra ognuno cerca di coltivare le relazio-*

<sup>102</sup>. Si veda: <https://minoristranieri-neveralone.it/news/giovani-migranti-e-lavoro-in-valsusa-18-esperienze-lavorativeavviate/?fbclid=IwAR2k8crqF8uO8bRjr5GP6dr9gxijCyg7fU3oYRmKbxjphP7xeHGY5M9ZJwc>.

<sup>103</sup>. L'intervista è stata realizzata a Torino nell'ottobre del 2019.

ni che possono portare a questi obiettivi, il tutore può quindi essere un'ottima risorsa... ma ci vuole un ruolo di accompagnamento e coordinamento che è stato fatto molto bene in Val Susa dal Con.I.SA”.

Doman Ansema permette di affrontare contestualmente e in modo personalizzato le diverse dimensioni dell'inclusione (sociale, lavorativa, linguistica e abitativa) offrendo un ventaglio di opportunità altrimenti difficilmente sostenibili, come sottolinea di nuovo Casalicchio:

*“Per entrare nel concreto, il progetto è su quattro dimensioni: inclusione sociale, accompagnamento al lavoro, inclusione linguistica, autonomia abitativa dove per inclusione sociale si tratta di risorse per promuovere attività che coinvolgano insieme ragazzi del territorio e ragazzi delle comunità; l'inclusione linguistica con il CPIA che ha una serie di attività da svolgere per velocizzare l'apprendimento ma soprattutto l'accompagnamento al lavoro come i tirocini curriculari. Abbiamo inserito dei ragazzi nell'housing sociale, senza i fondi di Never Alone non ci sarebbe stata la possibilità di farlo, i ragazzi che devono uscire dalle comunità e dall'accoglienza con questo progetto hanno avuto la possibilità di entrare nell'housing sociale e banalmente di pagare la retta; poi gli operatori continuano a monitorare i percorsi di autonomia, da chi ha ancora bisogno di un rafforzamento per il lavoro o per esempio di apprendere le modalità di autogestione abitativa... Questo progetto è e sarà un paracadute per i percorsi che non si riesce a concludere durante l'accoglienza in comunità per minori nelle quali c'è pochissimo tempo considerato che molti ragazzi arrivano che hanno 17 anni e più...”.*

D'altronde anche nel Rapporto di ricerca “A un

bivio. La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia” (Fondazione Ismu 2019b) emergono spunti di riflessione su questi aspetti nodali: per esempio l'artificialità della distinzione tra minorenni e neomaggiorenni che non tiene conto del carattere processuale e graduale del percorso di autonomia che comincia poco prima della maggiore età e necessariamente prosegue oltre; e inoltre la rilevanza delle reti informali e formali per l'integrazione di questi ragazzi.

Nel Rapporto di ricerca “A un bivio. La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia” si insiste su questi stessi nodi critici. Il Project Manager di Doman Ansema sottolinea infatti il tema della solitudine e dell'importanza dell'inserimento in reti informali:

*“Una delle necessità spesso sottovalutate è che i minori si sentono soli, da qui la necessità di far costruire a loro dei punti di riferimento sul territorio, per cui ci sono ragazzi in comunità e in housing sociale che si sentono soli, ma con una delle azioni di inclusione sociale si va a inserire il ragazzo a seconda dei suoi interessi nelle squadre di calcio, in Croce rossa, nel gruppo della corsa...”.*

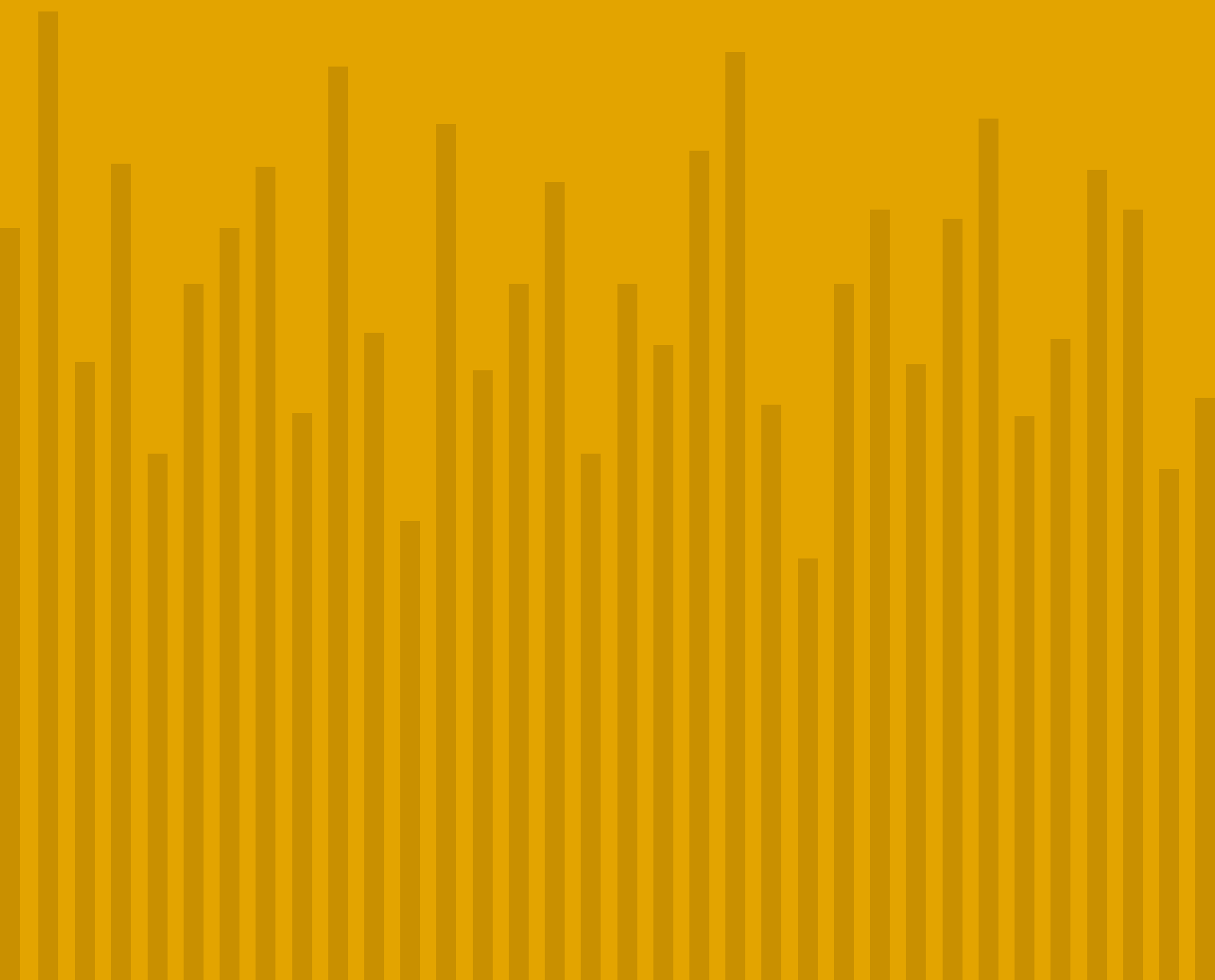
Se le forme di accoglienza diffuse nelle aree interne sono presentate spesso come buone pratiche, è bene ricordare che esse non sono esenti da criticità, perchè i migranti possono andare incontro a condizioni di isolamento. Proprio dalla Val Susa viene una lezione importante: la buona accoglienza non si fa solo all'insegna del motto “piccolo è bello” ma attivando il territorio, istituzioni e società civile in un'azione di tessitura di relazioni di fiducia e costruzione di percorsi di qualità. Non ci si sente soli, quando si fa squadra!





# Novara: l'accoglienza dei richiedenti asilo e MSNA tra buone prassi e nodi critici

di **Paolo Moroni**, Filos Formazione



## INTRODUZIONE

In questo capitolo si fa riferimento a diverse esperienze realizzate nel Novarese nell'ambito dell'accoglienza di richiedenti asilo e minori stranieri non accompagnati (MSNA)<sup>104</sup>. Il capitolo spazia dal progetto AMAL, realizzato da Integra e Filos Formazione (entrambi partner del progetto Interreg Italia Svizzera Minplus), al progetto della Caritas diocesana e al progetto dei corridoi umanitari della Comunità di S. Egidio; passando per l'esperienza dello SPRAR di Novara che, presto conclusasi, fu affidata alla cooperativa Liberi Tutti. L'ultimo paragrafo fa riferimento alle esperienze di accoglienza dei MSNA nel territorio novarese, partendo dalle testimonianze raccolte presso il Servizio minori del Comune di Novara e della Comunità educativa di S. Lucia.

### 7.1 Il contesto del Novarese

A partire dal 2014, il fenomeno della presenza di migranti richiedenti asilo e del conseguente problema della ricerca di una collocazione abitativa per un numero sempre maggiore di persone era stato risolto dalla Prefettura di Novara, come già accaduto nel resto del paese, attraverso la richiesta di manifestazioni di disponibilità all'accoglienza, rivolta a cooperative sociali e organizzazioni ecclesiali che avessero nella loro disponibilità strutture collettive o appartamenti.

Questo approccio emergenziale venne poi superato attraverso la pubblicazione di successivi bandi pubblici che portarono il territorio della provincia ad accogliere, negli anni di massima affluenza, oltre 1.000 richiedenti asilo, di cui oltre la metà ospitati nel capoluogo. Questo capitolo vuole descrivere, riprendendole dalla voce dei protagonisti, pratiche e progettualità sviluppate sul territorio novarese. L'attenzione è stata rivolta principalmente ad alcune esperienze significative come quella di accoglienza diffusa compiuta dalla cooperativa sociale Integra, realizzata in un ambito territoriale dove l'ospitalità era centrata principalmente su strutture di grande dimensione, come ex alberghi o centri comunitari religiosi. La stessa cooperativa, in collaborazione con l'agenzia di formazione professionale Filos, è stata protagonista di uno specifico progetto autofinanziato finalizzato alla formazione e all'inserimento lavorativo di richiedenti asilo.

È stato poi approfondito l'esperimento di accoglienza comunitaria rivolto a titolari di status, rappresentato dal progetto "ProTetto - Rifugiato in casa mia" di Caritas diocesana. Sullo stesso filone, l'iniziativa della Comunità

di Sant'Egidio, indirizzata all'accoglienza di migranti in fuga dalla guerra giunti in Italia attraverso i "Corridoi umanitari". Il capitolo prosegue, grazie alla testimonianza dell'ex direttore, con il caso dell'istituzione da parte del Comune di Novara uno S.P.R.A.R. per 55 ospiti, abortita a causa del cambio di orientamento politico dell'Amministrazione cittadina. In conclusione, un focus particolare sui percorsi di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, di cui Novara è stata una delle mete privilegiate in Piemonte, che vede protagonisti il Servizio Minori del Comune e la Comunità educativa di accoglienza Santa Lucia.

### 7.2 La Formazione di fronte alla sfida dell'integrazione: il progetto AMAL

#### 7.2.1 I primi passi della cooperativa sociale Integra a Novara

Eloisa Rapisardi, presidente e legale rappresentante di Integra, durante un incontro avvenuto a Novara nel mese di maggio 2019<sup>105</sup>, ha così riassunto i principi cardine su cui si basano le attività della cooperativa:

*"Secondo la nostra visione l'integrazione è l'elemento imprescindibile per superare gli ostacoli di natura culturale e sociale e sviluppare un senso di collettività e di unione tra gli esseri umani. Alla base del nostro lavoro vi è una concezione non assistenziale, infatti ci poniamo come obiettivo ultimo il raggiungimento di un livello di autonomia dei richiedenti asilo tali da garantire l'integrazione sociale attraverso la creazione di percorsi individuali".*

L'attività della cooperativa sociale Integra ebbe inizio nel 2014, quando tre giovani siciliani trasferiti a Torino per motivi di lavoro costituirono una società cooperativa con l'intenzione di partecipare, agli Av-

<sup>104</sup>. Questo capitolo è frutto del lavoro di ricerca, analisi e scrittura di Paolo Moroni. Il lavoro sul campo si è avvalso della collaborazione di Luca Bergamasco che ha condotto buona parte delle interviste citate.

<sup>105</sup>. Intervista realizzata da Luca Bergamasco e Paolo Moroni in data 15 maggio 2019 presso la sede della Cooperativa sociale Integra a Novara.

visi Pubblici banditi dalle Prefetture per le attività di accoglienza rivolte a richiedenti asilo, in occasione della cosiddetta “emergenza profughi”. In quell’anno Eloisa Rapisardi approdò a Novara, quasi per caso, poiché la cooperativa, dopo aver partecipato ad un bando della Prefettura, risultò aggiudicataria di un lotto riferito all’accoglienza di 40 richiedenti protezione internazionale.

*“Abbiamo affrontato questa prima esperienza navigando a vista, risolvendo i problemi che si presentavano per tentativi ed errori: bisogna pensare che il Capitolato relativo all’affidamento si limitava essenzialmente alla fornitura di vitto, alloggio e pochi altri servizi”.*

Il gruppo di migranti fu ospitato dalla cooperativa all’interno di appartamenti affittati per l’occasione nel quartiere di Sant’Agabio a Novara, ma con il passare dei mesi, a fronte dell’aumento di arrivi di richiedenti asilo sulle coste siciliane, aumentò anche la richiesta da parte della Prefettura di posti in accoglienza, fino a triplicare quelli assegnati alla cooperativa in un primo tempo. Questo improvviso incremento di persone da accogliere costrinse la cooperativa ad acquisire un numero maggiore di alloggi, sempre all’interno del quartiere, lo stesso dove aveva stabilito la propria sede.

Questa parte di Novara, storicamente sede di insediamenti industriali, a partire dal Secondo Dopoguerra, ha rappresentato la zona della città dove si sono via via insediate le varie ondate migratorie: prima dal Mezzogiorno e, a partire dagli anni Ottanta, dal Nord Africa e dall’Albania. *“La modificazione etnica del quartiere, che ha visto l’allontanamento progressivo dei cittadini autoctoni, ha certamente favorito la disponibilità di alloggi a buon mercato e ha permesso alla cooperativa di organizzare un’accoglienza diffusa, ma che nello stesso tempo facesse capo alla sede della cooperativa, situata sul principale asse viario del quartiere”.*

Nello stesso tempo anche il numero di soci e dipendenti della cooperativa aumentò in maniera esponenziale, dagli originari tre che avevano iniziato l’attività.

*“Con l’aumento degli ospiti” continua la Presidente della cooperativa: “si fece anche più complessa la gestione del servizio, tutto ciò senza avere chiare indicazioni da parte della Prefettura, che, ancora nei bandi del 2015, non specificava le prestazioni da offrire ai migranti. Diventava dunque urgente attivare servizi che potessero aiutare e accompagnare i ragazzi durante la loro permanenza presso la cooperativa, anche in considerazione del prolungarsi dei tempi di accoglienza, che alla luce delle difficoltà burocratiche collegate alla concessione o al rifiuto dello status, si stavano oltremodo dilatando”.*

Una delle prime iniziative fu quella di organizzare corsi di italiano, che venivano tenuti dagli insegnanti direttamente negli appartamenti, in quanto la cooperativa non aveva all’epoca disponibilità di aule didattiche. Successivamente, per far fronte ad una situazione sempre più complessa, dovuta anche all’inattività a cui erano costretti gli ospiti, ebbe inizio sul territorio la ricerca di collaborazione da parte di associazioni e organizzazioni di volontariato.

*“I frutti di questo lavoro non sono mancati” ci dice Rapisardi “e in breve tempo sono state avviate collaborazioni con associazioni scoutistiche, parrocchiali e laiche che hanno permesso agli ospiti di partecipare a progetti musicali, ludici, di scambio culinario o sulla conoscenza della città, fino ad esperienze di volontariato in strutture per anziani. Grazie ad un accordo con il CSI di Novara sono stati poi organizzati tornei di calcio con squadre amatoriali locali”.*

### 7.2.2 Dall’accoglienza all’integrazione

Nel 2016 la cooperativa estese i propri servizi anche alla zona di Oleggio e Bellinzago, una quindicina di chilometri a nord della Città. A questo punto gli ospiti erano 160 a Novara e 80 nei Comuni vicini e gli operatori aveva raggiunto il numero di 36. Anche in presenza di un gruppo così consistente di persone, la scelta di attuare l’accoglienza diffusa in appartamenti non venne meno.

*“Inizialmente l’accoglienza in piccoli gruppi fu il frutto di una scelta di comodo in quanto, dato il basso numero di ospiti, risultava più semplice reperire appartamenti di piccole dimensioni, ma nel prosieguo dell’attività divenne una scelta consapevole. Il vantaggio era quello di poter mantenere, tramite gli operatori che quotidianamente visitavano gli appartamenti, un contatto a misura di uomo che permettesse di instaurare un dialogo e di rispondere al meglio e in modo più tempestivo alle esigenze manifestate dai ragazzi. Con un piccolo numero di interlocutori, al massimo otto per appartamento, anche eventuali situazioni di difficoltà avrebbero potute essere affrontate e discusse più facilmente fino ad essere risolte”.*

A questo proposito la Presidente di Integra ci fa presente che fino dall’inizio il personale e i dirigenti della cooperativa hanno cercato di lavorare alla creazione di un rapporto di fiducia con le persone ospitate.

*“Il rapporto di fiducia non può però basarsi su discorsi astratti, ma deve crearsi a seguito di fatti concreti: alle parole devono seguire i fatti e dunque non è possibile fare promesse che poi non possono essere mantenute e nemmeno garantire risultati sui quali non si può influire”.*

*Piccole cose e problemi che per noi hanno scarso significato, nel vuoto e nell'incertezza della vita di questi ragazzi, diventano enormi; il più delle volte, dopo le esperienze devastanti vissute da alcuni di loro, la creazione di un rapporto di fiducia con un estraneo è difficilmente attuabile”.*

Ma anche questo approccio all'accoglienza, pur ritenuto ottimale, ha creato delle criticità, tra cui un maggior dispendio di energie nella verifica delle presenze, nella distribuzione delle derrate e nella manutenzione di decine di elettrodomestici, bagni, rubinetti etc., ma soprattutto un minore controllo riferito alle attività che gli ospiti svolgevano all'interno degli appartamenti.

### **7.2.3 L'incontro con Filos: il Progetto “Amal, formare per integrare”**

Ad un certo punto della storia della cooperativa, nell'estate del 2016, si era fatta strada l'idea che fosse necessario fornire ai migranti un servizio che potesse dare una chance in più per l'inserimento nella società ospite, uno strumento per accedere al mercato del lavoro con una professionalità di base. Tutto ciò si scontrava con la constatazione che l'offerta di corsi professionalizzanti rivolti a stranieri non fosse particolarmente ampia, con posti limitati e l'ammissione subordinata a percorsi di selezione.

In presenza di queste difficoltà Integra si orientò ad autofinanziare l'iniziativa. Il Consiglio di Amministrazione era consapevole del costo dell'operazione, ma reputò che il livello di finanziamento da parte dello Stato permettesse di ricavare un margine sufficiente all'investimento. Fu deciso inoltre di fornire ai richiedenti asilo ammessi alla formazione un percorso che permettesse di acquisire un titolo di qualificazione professionale riconosciuto e dunque spendibile sul mercato del lavoro: per fare questo era necessario individuare un ente formativo accreditato che potesse rilasciarlo.

*“Durante l'anno 2015” dice ancora Eloisa Rapisardi “un ragazzo in carico alla cooperativa aveva frequentato, presso l'Agenzia di formazione professionale Filos, un corso di 600 ore ottenendo la qualifica di Addetto alla Saldatura: questo ci portò a instaurare un buon rapporto con la scuola che aveva la propria sede nello stesso quartiere, a poche centinaia di metri dalla nostra”.*

Fu dunque stipulata una Convenzione tra i due Enti, che prevedeva l'elaborazione da parte di Filos di un progetto, denominato Amal, in arabo Speranza, che realizzasse tre percorsi di formazione professionale

di 600 ore che portassero al rilascio di un attestato finale di Qualifica Professionale. Era previsto inoltre il successivo inserimento in percorsi di stage e tirocinio, il tutto con servizi di tutoraggio degli allievi e accompagnamento al lavoro.

Ilaria Ferrero<sup>106</sup>, che ha progettato e coordinato per conto dell'Ente di formazione le attività del progetto ci spiega che: *“Filos, il cui acronimo significa Formazione Inserimento Lavorativo Orientamento Servizi è accreditato presso la Regione Piemonte per tutte le tipologie di formazione, orientamento e servizi al lavoro, il suo impegno si ispira alla centralità della persona e all'inclusione sociale attraverso la formazione rivolta a ragazze e ragazzi in uscita dalla scuola media che frequentano corsi triennali ma anche a giovani e adulti italiani e stranieri disoccupati,” e continua dicendo che “la collocazione territoriale di FILOS all'interno del quartiere multietnico di Sant'Agabio, ha generato una particolare attenzione per i temi legati all'integrazione sociale e lavorativa dei cittadini stranieri immigrati”.*

A partire dal 2010, FILOS rappresenta un punto di riferimento, oltre che per i corsi professionalizzanti specificatamente rivolti a cittadini stranieri, anche per gli Enti pubblici e privati del territorio in specifiche progettualità rivolte a persone straniere. Questo grazie ad una Rete territoriale che ha permesso di lavorare, attraverso finanziamenti regionali e nazionali, su temi quali l'inclusione di vittime di tratta e grave sfruttamento, oppure l'integrazione socio lavorativa dei cittadini stranieri e richiedenti asilo.

*“In estrema sintesi”, chiarisce Ilaria Ferrero “è questo il background di esperienze che ha permesso a Filos di apparire come interlocutore privilegiato agli occhi dei responsabili della Cooperativa Integra”. Spiega poi che “l'idea alla base del progetto Amal è che la formazione può costituire per il migrante una nicchia di accoglienza, uno spazio protetto dove compiere il faticoso percorso di inserimento in una società straniera e nella quale possa sentirsi libero di porre domande e di ricevere risposte, di esporre esperienze vissute, manifestare disagi, elaborare progetti e aspirazioni, confrontare costumi, valori e visioni di vita, senza timore di apparire inopportuno e sentendosi al riparo da stereotipi e pregiudizi”.*

Il progetto formativo elaborato da Filos ha avuto una forte componente di inclusione, poiché ha offerto accanto ad una serie di contenuti tecnico specifici, anche un pacchetto di competenze linguistiche e com-

**106.** Intervista realizzata da Paolo Moroni in data 20 maggio 2029 presso la sede Filos a Novara.

portamentali indispensabili per poter trovare cittadinanza nella società ospitante. Il tutto però nell'ambito di un processo multidimensionale e interattivo, che implica una partecipazione di entrambe le parti, quindi anche della società ricevente.

*“Il processo di integrazione”* continua la coordinatrice *“non deve esaurirsi nella formazione in senso stretto, ma dipanarsi attraverso le esperienze di stage e di tirocinio. Le aziende ospitanti infatti, devono essere a pieno titolo coinvolte nella creazione di un progetto individualizzato per consentire a questi ragazzi di compiere appieno il lungo e faticoso percorso di integrazione in una società aliena”.*

All'interno dei percorsi il pacchetto di ore dedicate all'orientamento e alla rielaborazione personale sono state dedicate in maniera specifica all'acquisizione delle competenze chiave di cittadinanza nonché ad un'attività di scoperta e di appropriazione delle risorse economiche, culturali e di socializzazione messe a disposizione dal territorio. Ci dice ancora Ilaria Ferrero:

*“All'avvio delle attività, i ragazzi hanno sottoscritto un Patto Formativo, in cui sono stati formalizzati i principi base del progetto e i reciproci impegni. Da una parte la comunità tutta, rappresentata da Integra e da Filos, si impegnava mettendo a disposizione risorse pubbliche sotto forma di docenti qualificati, attrezzature, servizi di accompagnamento allo stage e successivamente al lavoro. Da parte loro, i ragazzi si sono impegnati a cogliere questa opportunità, aprendosi non solo all'apprendimento delle competenze professionali ma anche all'acquisizione delle regole basilari della convivenza all'interno della società italiana”.*

#### 7.2.4 Un'esperienza con luci ed ombre

La maggior parte dei migranti che hanno frequentato i tre percorsi sono riusciti a concludere positivamente l'esperienza dimostrando di aver maturato competenze tecniche e pratiche, ma anche di riconoscimento dei contesti e di tenuta dal punto di vista delle regole e degli orari che all'inizio non potevano essere date per scontate.

L'esito occupazionale del progetto che ha riguardato il settore della ristorazione, dell'idraulica e dell'orticoltura, è stato complessivamente positivo; infatti molti ragazzi alla fine dei percorsi si sono visti attivare tirocini retribuiti, alcuni di loro successivamente sono stati assunti a tempo determinato o in apprendistato. Tuttavia, di altri, in particolare quelli che durante lo svolgimento del corso hanno ricevuto il diniego allo status, non si hanno notizie, probabilmente si sono resi irreperibili o sono andati all'estero.

*“Il Progetto Amal, concluso nell'estate del 2018, ha avuto comunque luci ed ombre e l'analisi dei risultati”,* ci spiegano le nostre interlocutrici, *“ha portato ad elaborare una serie di riflessioni sul percorso, insieme ad altre di carattere più generale. La conclusione forzata di questa esperienza, causata dalla riduzione dei fondi destinati all'accoglienza da parte del Ministero dell'Interno a seguito dei Decreti Sicurezza, lascia aperti molti interrogativi, confermando criticità mai risolte, in particolare quelle riferite al contesto generale della legislazione italiana in materia di accoglienza e asilo. Qui si evidenzia quello che forse è l'aspetto più negativo del bilancio: la verità è infatti che molti tra gli allievi, dopo lo stage, avrebbero potuto essere inseriti in azienda e dunque intraprendere un percorso di autonomia, ma ciò non è stato possibile. Si trattava infatti di migranti in attesa di una decisione da parte della Commissione Territoriale sul ricorso presentato dopo aver ricevuto un diniego alla richiesta di protezione internazionale. Quindi, nonostante tutto l'impegno profuso da parte loro per integrarsi, imparare la lingua e un mestiere, si sarebbe comunque prospettata l'ingiunzione a lasciare il territorio nazionale. Ciò significa che, privati di certezze circa il loro futuro, non avrebbero potuto in alcun modo accedere a misure specifiche di inserimento lavorativo. Si è vanificato così tutto il lavoro fatto da loro e per loro, con un forte investimento in termini di tempo, formazione e risorse economiche”.*

È evidente dunque che un sistema nel quale non è dato nessun valore all'impegno profuso dai richiedenti asilo per integrarsi e imparare un mestiere, rappresenta una perdita economica netta per la collettività nel suo complesso. L'esperienza di AMAL ha portato alla luce casi di persone che, nelle more del lungo percorso di riconoscimento dello status di rifugiato, di fatto si siano integrate nella società ospite, grazie a percorsi formativi, tirocini e inserimenti lavorativi, ma che, a seguito del diniego da parte delle autorità, siano state costrette a ricadere nella clandestinità. Ma, ancor più paradossalmente, ci si è resi conto che un sistema così congegnato, rappresenti una minaccia anche dal lato della sicurezza e della legalità, tanto caro all'opinione pubblica.

Il più delle volte anche i migranti titolari di uno status di rifugiato risultano infatti esposti alla marginalità sociale e all'economia sommersa, così come allo sfruttamento nei circuiti illegali. Chi ottiene lo status di rifugiato infatti, dopo sei mesi, deve lasciare il sistema di protezione, affrontando da solo un percorso di autonomia sociale, lavorativa e abitativa a cui non è preparato. In mancanza di una rete di supporto e di



reali progetti di integrazione, questa strada si rivela il più delle volte impossibile da percorrere e spesso determina la caduta dei soggetti più deboli in circuiti di marginalità sociale se non di illegalità.

## 7.3 Il progetto “ProTetto. Rifugiato a casa mia”

### 7.3.1 Gli esordi del progetto

Durante l'anno 2015 oltre 150.000 persone attraversarono il Mediterraneo per raggiungere le coste italiane. La tragedia dei profughi e lo scandalo dei morti in mare, nell'aprile di quell'anno quasi mille persone persero la vita durante un naufragio a sud di Lampedusa, spinsero Papa Francesco, durante l'Angelus di domenica 6 settembre, a lanciare un appello alla Chiesa italiana ed europea perché si facessero carico in modo concreto dei migranti arrivati sulle nostre coste:

*“Di fronte alla tragedia di decine di migliaia di profughi che fuggono dalla morte per la guerra e per la fame, e sono in cammino verso una speranza di vita, il Vangelo ci chiama, ci chiede di essere “prossimi”, dei più piccoli e abbandonati. A dare loro una speranza concreta. (...) Pertanto, in prossimità del Giubileo della Misericordia, rivolgo un appello alle parrocchie, alle comunità religiose, ai monasteri e ai santuari di tutta Europa ad esprimere la concretezza del Vangelo e accogliere una famiglia di profughi. Un gesto concreto in preparazione all'Anno Santo della Misericordia. Ogni parrocchia, ogni comunità religiosa, ogni monastero, ogni santuario d'Europa ospiti una famiglia, incominciando dalla mia diocesi di Roma”.*

Nell'ottobre del 2015, a due mesi dall'appello di Papa Francesco, Caritas Italiana lanciò il progetto di accoglienza e integrazione “ProTetto-Rifugiato a casa mia”. All'invito rispose anche la Diocesi di Novara. Don Giorgio Borroni, direttore della Caritas diocesana, incontrato nell'estate del 2019<sup>107</sup> ha spiegato che, a seguito della sollecitazione giunta alle Chiese locali, i direttori delle Caritas piemontesi si incontrarono per definire l'avvio del progetto.

*“Durante la riunione si era deciso di invitare le parrocchie di ciascuna diocesi a mettere a disposizione le loro strutture per l'accoglienza dei migranti, ipotizzando che ciascuna di esse potesse ospitare almeno due persone. Quella prevista dal progetto doveva essere un'accoglienza di secondo livello, ovvero prestata a migranti che al termine del periodo di accoglienza istituzionale, avessero già*

*concluso il loro percorso di riconoscimento dello status di rifugiato oppure ottenuto un permesso di protezione sussidiaria o umanitaria”*

Secondo le linee guida definite da Caritas italiana la scelta dei migranti da inserire nel progetto doveva avvenire a seguito della concessione dello status di rifugiato e del permesso di soggiorno da parte della Questura, comunque al termine del periodo di sei mesi di ulteriore accoglienza previsti per loro presso il CAS o lo SPRAR di appartenenza. Sul territorio della diocesi novarese la selezione era avvenuta in collaborazione con le cooperative sociali Integra e Versoprobo che gestivano l'accoglienza per conto della Prefettura. Vennero fissati una serie di parametri che tenessero conto, in primo luogo, della volontà della persona a rimanere sul territorio, ma soprattutto del desiderio di mettersi in gioco in un percorso di autonomia personale ed economica.

*“Più difficile, nonostante l'appello del Papa” continua il Direttore, “si rivelò l'opera di individuazione di persone o soggetti disposti ad accogliere i migranti, infatti le offerte di ospitalità provenienti dalla diocesi furono limitate a 14 posti, per la maggior parte a Novara e poi nei centri di Varallo e Bellinzago Novarese. Quella del territorio è stata una risposta debole e deludente, ma poi ci siamo resi conto, confrontandoci con le altre Caritas, che era stata in linea con quella del resto d'Italia.”*

Don Borroni fa comunque notare che, pur non avendo raggiunto i livelli sperati, i numeri totali a livello nazionale sono stati più che soddisfacenti, se si considera che, secondo i dati forniti dalla Caritas italiana, il progetto nel suo complesso ha coinvolto oltre 500 famiglie, 150 parrocchie e 30 istituti religiosi, mettendo a disposizione circa 1.000 posti per altrettanti migranti.

*“Il progetto ha rappresentato comunque un'iniziativa che nei territori testimonia, ancora una volta, la presenza di un'autentica cultura dell'accoglienza e valori umani condivisi nell'ottica del bene comune. Il perno dell'iniziativa che ha permesso a queste persone di trascorrere da sei mesi a un anno in un contesto di accoglienza protetto in cui riacquistare fiducia e speranza, sono state le famiglie e le comunità, infatti anche nel caso di accoglienza in parrocchia o nell'istituto religioso, i beneficiari sono stati seguiti da una famiglia che li ha accompagnati in un percorso di integrazione che oggi, più che mai, appare la vera sfida dell'immigrazione”.*

<sup>107</sup>. Intervista realizzata da Paolo Moroni in data 28 gennaio 2020 presso la sede Filos a Novara.

Don Borroni sottolinea che si è trattato di un'esperienza portata avanti nella totale gratuità in quanto i costi relativi all'accoglienza sono stati interamente a carico delle famiglie e delle parrocchie. Per i beneficiari sono state messe a disposizione delle risorse economiche aggiuntive da parte della CEI e delle ACLI che sono servite per sostenere i costi relativi ad attività formative, culturali e professionalizzanti. Secondo i calcoli di Caritas i costi finali di mantenimento ed integrazione dei migranti sono stati circa sei volte inferiori a quelli ordinariamente sostenuti dalle Istituzioni per la sola accoglienza.

*"A ben vedere", continua il Direttore, "il progetto è stato un successo in quanto ha coinvolto famiglie e comunità parrocchiali che si sono messe in gioco in prima persona o attraverso la rete delle proprie conoscenze, assumendo spontaneamente iniziative che hanno facilitato l'inserimento dei migranti in percorsi di autonomia sociale e lavorativa."*

Ancora, la realizzazione del progetto ha avuto una ricaduta positiva, oltre che sui beneficiari finali, anche su coloro che si sono fatti carico dei migranti: lo sforzo di più persone su un obiettivo comune ha permesso di creare all'interno delle comunità ospitanti maggiori e più ampi spazi di coesione.

### **7.3.2 Dal progetto "Rifugiato a casa mia" a una nuova mission**

L'esperienza del progetto "Rifugiato a casa mia", si è conclusa all'inizio del 2018, ma l'attività di accoglienza è proseguita a seguito dalla partecipazione della Conferenza episcopale italiana, attraverso Caritas e la Fondazione Migrantes, ai progetti di corridoi umanitari promossi dalla Comunità di Sant'Egidio, che saranno oggetto del successivo paragrafo.

Questa esperienza ha comunque rappresentato per la Caritas novarese un importante insegnamento, in quanto ha confermato una tendenza che era andata delineandosi già da qualche tempo e che si configura attraverso l'attivazione delle comunità locali. Bisogna ricordare che per quanto riguarda l'accoglienza di richiedenti asilo la diocesi di Novara ha gestito, tra il 2015 e il 2018, in appalto dalla Prefettura, un Centro di accoglienza straordinaria presso alcune strutture di proprietà della Chiesa tra cui il Centro sociale diocesano. Un'esperienza che, secondo Don Borroni, non è stata completamente positiva, in quanto la gestione diretta di questo tipo di azioni si è configurata come un intervento di puro assistenzialismo, infatti, nelle more delle lunghe attese delle audizioni presso la

Commissione prefettizia o dei successivi ricorsi, nei confronti dei migranti non è stato possibile sostenere efficaci percorsi di integrazione.

Dunque, la nuova mission della Caritas diocesana, sia sul fronte dell'accoglienza e dell'integrazione dei migranti sia sulle altre attività istituzionali, non deve riferirsi solo ad una gestione diretta di interventi caritatevoli, ma deve esplicarsi attraverso una funzione di coordinamento e di stimolo alla progettualità delle comunità parrocchiali che fanno ad essa riferimento.

*"L'obiettivo che il Vescovo ha dato all'Ente", continua Don Giorgio "è quello di sviluppare la capacitazione delle persone che a vari livelli sono impegnate nei 54 Centri di ascolto presenti sul territorio della diocesi. Caritas dovrà svolgere ora una funzione di selezione, finanziamento e coordinamento delle iniziative che saranno proposte a livello delle realtà locali".*

In questa ottica rientra la ristrutturazione di uno degli edifici di proprietà diocesana che erano stati utilizzati per l'accoglienza di 70 richiedenti asilo e destinato alla realizzazione di un condominio solidale. L'edificio, inaugurato nel settembre 2019 si configura come uno spazio aperto alla comunità, luogo di animazione del quartiere in cui è inserito, in cui sono presenti spazi destinati ad una comunità alloggio per mamme sole con bambini, un consultorio familiare e 12 appartamenti destinati sia a singoli che a famiglie.

*"Un luogo di rifugio, ma anche di interazione con la comunità locale e dunque di integrazione per gli ospiti" continua il direttore, "infatti uno degli appartamenti è già occupato da una famiglia siriana, giunta in Italia attraverso i corridoi umanitari promossi dalla Comunità di Sant'Egidio e che ancora non ha completato il proprio percorso di autonomia, mentre un secondo appartamento è pronto ad accogliere un'altra famiglia in arrivo attraverso lo stesso progetto. Anche per loro sarà attivato un percorso di integrazione che veda l'impegno delle nostre strutture, ma che faccia perno in primo luogo sull'attivazione della comunità locale"*

### **7.4 Corridoi umanitari: un modello per l'accoglienza**

*"I corridoi umanitari sono una proposta concreta per affrontare la questione delle migrazioni evitando le morti in mare, l'immigrazione illegale e il traffico di esseri umani. Sono una via legale e sicura per coloro che arrivano, ma anche per chi accoglie", ci ha spiegato Daniela Sironi, responsabile per la Regione Piemonte della Comunità di Sant'Egidio, durante un incontro*



avvenuto nel gennaio 2020 a Novara<sup>108</sup>.

L'idea di ricercare una soluzione al problema dei migranti, che partendo dall'Africa e dall'Asia hanno tentato e tentano di raggiungere le coste europee, nasce all'interno della Comunità di Sant'Egidio a seguito della grande affluenza di profughi attraverso il Mediterraneo seguito alle Primavere arabe, e la guerra in Siria. Questo afflusso ha avuto come corollario quello che è stato definito "lo scandalo" delle morti in mare che secondo i dati diffusi da Amnesty International ha colpito oltre 15.000 persone. L'impotenza di fronte a una tragedia di queste proporzioni e la considerazione sulla mancanza di vie legali che consentissero alle persone, in fuga di fronte ai pericoli della guerra o dalla povertà, di raggiungere l'Europa, hanno portato la Comunità a proporre l'istituzione di corridoi umanitari, istituto già definito nel Diritto internazionale<sup>109</sup>.

Era però necessario trovare una via che desse copertura legale all'ingresso sul territorio italiano di persone migranti, in possesso di particolari requisiti di vulnerabilità, senza che queste si dovessero presentare ai confini o entrare clandestinamente per depositare una domanda di protezione internazionale.

#### **7.4.1 Il Protocollo di intesa con lo Stato italiano**

La base giuridica dell'iniziativa che ha portato all'attivazione dei corridoi umanitari è stata trovata infine attraverso un'attenta lettura del Regolamento CE 810/2009 del Parlamento europeo del 13 luglio 2009, che istituisce il Codice comunitario dei visti. Tale regolamento, all'art. 25, concede ai paesi firmatari del Trattato di Schengen sulla libertà di circolazione per tutti i cittadini dei paesi firmatari, la possibilità di rilasciare visti validi esclusivamente per il proprio territorio.

Tali visti, con validità territoriale limitata al solo paese che li emette, sono rilasciati eccezionalmente, tra gli altri casi, anche per motivi umanitari. Facendo perno sulla normativa europea, la Comunità di Sant'Egidio in collaborazione con la Federazione delle chiese evangeliche in Italia e la Tavola Valdese, ha proposto allo Stato italiano la sottoscrizione di un Protocollo di intesa che è stato firmato nel dicembre del 2015 per permettere in due anni a mille profughi siriani fuggiti in Libano di raggiungere l'Italia. Nel novembre 2017 viene firmato un progetto analogo per il biennio

2018/19 per altri mille profughi.

Daniela Sironi descrive poi come si è arrivati ad attivare i corridoi:

*"L'attenzione della Comunità si è appuntata fin dall'inizio sui campi profughi presenti in Libano che ospitavano e tuttora ospitano un gran numero di cittadini siriani in fuga dalla guerra. Il Libano è un piccolo paese di circa quattro milioni e mezzo di abitanti che da solo si fa carico di oltre un milione e mezzo di profughi siriani; sul suo territorio opera dal settembre 2013 l'Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII attraverso il progetto Colomba, ed è proprio a questa organizzazione che si è rivolta Sant'Egidio per avviare il progetto e per avere un aiuto nell'organizzare i primi reinsediamenti di profughi siriani che, persa ogni speranza di rientrare in patria, chiedono di poter iniziare una nuova vita fuori dalla Siria".*

Inoltre, la precedenza nell'accesso al programma è data, come previsto dal protocollo firmato con lo Stato italiano, a persone in situazione di particolare vulnerabilità, tra di loro famiglie con bambini, anziani, malati, persone con disabilità. Un'altra condizione fondamentale è quella riferita al possesso di documenti di identità, indispensabili per regolarizzare la loro posizione.

La procedura prevede, in una prima fase, la costruzione di un dossier in cui viene raccolta la documentazione relativa alla persona o alla famiglia e dove sono evidenziati tutti i dati necessari per presentare presso il consolato di Beirut la domanda per ottenere il visto necessario all'ingresso. Il consolato effettua tutta una serie di controlli preliminari per assicurare allo Stato italiano l'affidabilità della persona e nello stesso tempo garantire alla stessa un percorso facilitato una volta arrivata di fronte alla commissione prefettizia della località dove sarà ospitata, infatti la raccolta di notizie per la concessione del visto non esclude l'audizione per l'assegnazione dello status di rifugiato.

A questo punto la procedura prevede la concessione del visto e il successivo viaggio verso l'Italia che in genere avviene su voli di linea, raggruppando un certo numero di famiglie, e ha come meta l'aeroporto di Fiumicino a Roma.

#### **7.4.2 Le esperienze di accoglienza a livello locale**

*"La peculiarità dell'iniziativa" spiega ancora Daniela Sironi "è data, a questo punto del percorso, dall'accoglienza*

<sup>108</sup>. Intervista realizzata da Paolo Moroni in data 28 gennaio 2020 presso la sede Filos a Novara.

<sup>109</sup>. Si veda: [https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unprof\\_p.htm](https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unprof_p.htm).

*che si viene a realizzare una volta che il gruppo di rifugiati raggiunge l'Italia, infatti per ciascuno di loro è stato pensato un progetto che prevede la sistemazione all'interno di una comunità locale, tra queste parecchie anche nel novarese, che ha deciso volontariamente di farsene carico”.*

Nel caso novarese, i membri della Comunità si sono fatti promotori dell'iniziativa attivando le proprie reti costituite da singoli, gruppi di famiglie, parrocchie o associazioni di volontariato in largo anticipo sull'arrivo dei profughi. Il primo compito è stato quello relativo alla ricerca di alloggi adeguati, che avrebbero dovuto essere messi a disposizione possibilmente a titolo gratuito, e la predisposizione di tutte le risorse necessarie ad avviare la vita della famiglia nel nuovo ambiente. Oltre alla casa, la comunità locale si è occupata delle questioni legate all'iscrizione dei bambini a scuola e degli adulti ai corsi di italiano, ma prima di ogni cosa di orientare i nuovi arrivati nell'ambiente che li avrebbe ospitati, attraverso la conoscenza del territorio, dei servizi presenti e delle modalità riferite al loro utilizzo.

Bisogna tenere presente che, secondo quanto stabilito dal protocollo con lo Stato italiano, tutte le spese, sia quelle riferite all'organizzazione del viaggio, che quelle destinate all'accoglienza e al mantenimento dei profughi, sono sostenute dalle organizzazioni che promuovono i corridoi e dalle comunità locali ospitanti. Ovviamente il sostegno ai profughi non è a tempo indeterminato e prevede un graduale inserimento nella società locale e l'accompagnamento in percorsi di autonomia, anche economica.

Il primo passaggio previsto, dopo l'arrivo in Italia dei richiedenti asilo, è quello dell'audizione di fronte alla Commissione territoriale per il diritto all'asilo che esamina la documentazione riferita alla richiesta dello status di rifugiato. Grazie al dossier raccolto prima della partenza la quasi totalità delle domande hanno un riscontro positivo e i richiedenti ottengono un permesso di soggiorno della durata di cinque anni.

*“Da questo momento” continua Daniela Sironi “inizia il percorso delle persone nel nuovo ambiente e l'obiettivo, che insieme si danno la comunità accogliente e coloro che sono accolti, è quello riferito al raggiungimento dell'autonomia sociale ed economica della maggior parte dei membri della famiglia. Infatti, con particolare riguardo ai profughi siriani, si tratta di nuclei familiari composti da genitori e un numero variabile di figli oppure da madri sole con bambini. Bisogna inoltre tenere presente che le loro condizioni socioeconomiche in patria erano spesso medio alte e che molti hanno titoli di studio a livello universitario, purtroppo non riconosciuti in Italia,*

*costringendoli ad adattarsi a occupazioni non in linea con la loro formazione”.*

*“Da parte di queste persone, che una volta giunte in Italia perdono definitivamente la speranza di ritornare nel loro paese” ci spiega ancora la responsabile della Comunità di Sant'Egidio “c'è un grande investimento sui figli che rappresentano il futuro. Per quanto riguarda gli adulti il più delle volte prevale un senso di rassegnazione. A differenza di altri migranti, che nel paese di arrivo vedono realizzarsi il sogno di migliori condizioni di vita, sanno di aver abbandonato per sempre e forzatamente l'ambiente in cui sono nati e cresciuti e che non lo vedranno mai più. Nella consapevolezza di questo sentimento è importante la solidarietà delle comunità che li circondano e che li aiutano a non sentirsi soli nel difficile cammino che li aspetta. Sicuramente, la presenza di nuclei familiari coesi e la speranza di un futuro migliore per i figli, fornisce alle persone adulte la forza per continuare”.*

Inoltre, secondo i promotori dell'iniziativa, l'esperienza dell'accoglienza e il coinvolgimento da parte delle realtà locali, rappresenta un grande arricchimento dal punto di vista della coesione sociale delle comunità che ospitano.

*“Anche a Novara l'esperienza dei corridoi umanitari ha dimostrato quanto la presenza di persone migranti accolte all'interno di piccole comunità, adeguatamente preparate, abbia stimolato e intensificato i rapporti tra i vari componenti della realtà locale.*

Daniela Sironi conclude ricordando che *“l'esperienza dei corridoi ha un valore che va oltre a quello contingente, perché rappresenta un precedente che dimostra la fattibilità di un approccio diverso al problema delle persone che fuggono guerre, persecuzioni o situazioni di vita insostenibili”.*

## **7.5 L'effimera esperienza dello SPRAR a Novara**

Con la delibera del dirigente dei servizi sociali dell'aprile 2016, il Comune di Novara, a seguito della pubblicazione di un bando pubblico, individuava nella cooperativa sociale Liberi Tutti di Torino l'ente attuatore per la Co-progettazione e la gestione dei servizi di accoglienza, integrazione e tutela rivolti ai beneficiari di un progetto territoriale aderente al sistema di protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR). Nello stesso atto veniva dato mandato alla cooperativa di presentare domanda al Ministero dell'Interno per il finanziamento di un progetto finalizzato all'attivazione di percorsi di integrazione per 55 migranti titolari dello

status di rifugiato.

La presentazione di questo progetto era stata decisa nel dicembre del 2015 dalla Giunta di Centrosinistra che aveva governato la città fino alle elezioni che portarono l'esponente della Lega Alessandro Canelli alla guida della città. Il nuovo sindaco aveva fatto del tema riferito al contrasto dell'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo il motivo dominante del suo programma. Uno dei primi atti promossi dalla nuova amministrazione fu quello di trovare il modo di sganciare la città dall'impegno preso con il Ministero per l'attivazione del progetto SPRAR, che nel frattempo era stato approvato e finanziato.

La nuova amministrazione aveva posto l'accento, in maniera strumentale, sul fatto che l'apertura del progetto avrebbe portato nuovi migranti stranieri in città, senza aver compreso che si trattava di un ricollocamento di persone già presenti sul territorio, che nel frattempo avevano ottenuto lo status di rifugiato e un permesso di soggiorno, da inserire in un percorso di accompagnamento all'autonomia e all'integrazione.

Una prima possibilità esplorata dalla Giunta era stata quella di rinunciare al finanziamento, ma questa ipotesi avrebbe comportato il pagamento di una gravosa penale alla cooperativa Liberi Tutti, con la quale il Comune aveva stipulato una convenzione. Fu esperito anche un tentativo finalizzato a collocare il cospicuo finanziamento erogato presso un altro Comune della Provincia, ma questa iniziativa non ebbe successo in quanto nessuna amministrazione aderì alla proposta.

A questo punto della vicenda lo stesso Ministero attraverso il Servizio centrale SPRAR inviò un proprio funzionario al fine di operare una mediazione tra l'Amministrazione e la cooperativa finalizzata a trovare un compromesso tra le due posizioni che effettivamente fu trovato. La cooperativa ottenne di attivare il servizio, per il quale aveva già provveduto a dotarsi di locali idonei, ma questo fu limitato all'accoglienza di 12 rifugiati anziché 55 per un primo periodo di 6 mesi, alla scadenza dei quali sarebbe stata fatta una valutazione congiunta su costi e benefici del progetto.

L'incarico di dirigere il centro fu affidato dalla cooperativa a Davide Tuniz (con un contratto part time), anche impegnato come Responsabile dell'associazione Liberazione e Speranza. Il Direttore è stato sentito nel mese di luglio del 2019<sup>110</sup> e ha confermato che le attività dello SPRAR furono avviate nel mese di maggio

del 2017 a seguito del compromesso raggiunto, ma che i primi 10 ospiti giunsero al centro solo nel mese successivo.

*“Dato l'esiguo numero di profughi accolti” dice l'ex Direttore “l'équipe di lavoro era composta solamente dalla funzione di direzione, richiesta dal capitolato di appalto, e da un operatore che svolgeva la sua attività a tempo pieno. Dopo un primo approccio di reciproca conoscenza con gli ospiti sono stati immediatamente avviati i primi progetti individuali di integrazione sociale, ma dato l'avvicinarsi del periodo estivo e del periodo feriale, si sono manifestate difficoltà con le varie risorse territoriali individuate, come ad esempio i centri di formazione professionale”.*

I primi risultati comunque sono stati confortanti perché già nel mese di luglio, grazie alla collaborazione con l'agenzia per il lavoro GiGroup è stato possibile organizzare un corso HACCP riferito al settore della ristorazione, e di seguito un altro di educazione alla cittadinanza e di primo soccorso. Queste attività formative erano destinate a fornire ai rifugiati strumenti finalizzati all'inserimento lavorativo che rappresentava l'obiettivo principale, vista la scadenza imminente del periodo di permanenza presso lo SPRAR, risultato che per alcuni dei ragazzi presenti è stato raggiunto, infatti per tre di loro erano stati attivati dei tirocini extracurricolari della durata di sei mesi.

In riferimento alle criticità incontrate durante la brevissima vita del progetto, Davide Tuniz riferisce che *“per ciascun ospite, come previsto dalla convenzione con il Comune, era stato definito un progetto di integrazione individuale che tenesse conto delle potenzialità e delle risorse personali e avesse come obiettivo un realistico percorso di integrazione. Tuttavia, dato il limitato tempo a disposizione, per la maggioranza degli utenti, la realizzazione di questo proposito non è stata portata a termine” e aggiunge che da parte del Comune di Novara, “nonostante l'ostilità iniziale, non ci furono impedimenti di sorta, ma solo indifferenza e dunque mancanza di collaborazione nello sviluppo dei progetti che riguardavano i ragazzi”.*

Nel mese di dicembre del 2017, il Sindaco, adducendo motivazioni pretestuose tra cui quella dell'antieconomicità di un'iniziativa rivolta a un numero così limitato di ospiti, decise di chiudere l'esperienza e gli ospiti vennero trasferiti. Secondo l'ex Direttore, ma anche di quella parte della cittadinanza più sensibi-

<sup>110</sup>. Intervista realizzata da Luca Bergamasco in data 10 luglio 2019 a Novara.

le al tema dell'integrazione dei migranti, la mancata realizzazione sul territorio di Novara di uno SPRAR è stata un'occasione persa.

L'iniziativa avrebbe potuto rappresentare un importante strumento di integrazione per quei richiedenti asilo, già presenti nei CAS del territorio che avessero ottenuto lo status di rifugiati, infatti la lunga permanenza di questi ultimi in città, nelle more dell'approvazione delle domande di asilo, aveva permesso loro, sia formalmente, come nel caso dell'esperienza del progetto AMAL, o informalmente, di realizzare percorsi verso l'autonomia e favorire la conoscenza delle risorse messe a disposizione dal territorio. In modo simile a quanto evidenziato in altri contesti locali nei quali si è provato a dare continuità negli SPRAR ai percorsi avviati nei CAS dello stesso territorio (si pensi al caso della Valdossola, della Val di Susa e del Canavese).

## 7.6 L'accoglienza dei minori non accompagnati a Novara

### Introduzione

Il tema dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) nella città di Novara è stato affrontato durante un incontro, avvenuto nel mese di giugno del 2019, con Davide Buccolini, funzionario del Servizio minori del Comune di Novara<sup>111</sup>. Al momento del colloquio i ragazzi di varia età, ma in prevalenza tra i 16 e i 17 anni, in carico all'Ente gestore erano 45, di cui solo 3 richiedenti asilo; gli altri 42 ragazzi presenti avevano un permesso di soggiorno per minore età.

In Regione Piemonte il Comune di Novara, dopo la Città di Torino, è l'Ente con il maggior numero di minori stranieri soli in carico. Per approfondire i percorsi che i minori seguono dopo la presa in carico da parte dei Servizi sociali, sono state poi interrogate Cristina Signorelli e Stefania Salsa, rispettivamente Direttrice e Coordinatrice della Comunità educativa per minori Santa Lucia di Novara, struttura che da quasi 20 anni si occupa dell'accoglienza di questa tipologia di ospiti.

### 7.5.1 Il ruolo del Servizio minori del Comune di Novara

*"Fino ad alcuni anni fa" spiega Davide Buccolini "il fenomeno di minori non accompagnati era residuale sul nostro territorio e veniva gestito da un unico assistente sociale che si occupava, una volta che si fosse presentato il caso dell'in-*

*dividuazione di un MSNA da parte delle forze dell'ordine, di accompagnarlo presso una struttura idonea. Successivamente venivano attivate tutte le procedure necessarie alla segnalazione della presenza del minore al Tribunale e agli altri organi competenti. Tutto ciò fino alla crisi migratoria nel Mediterraneo centrale: a partire dal 2014 infatti il numero dei minori soli bisognosi di accoglienza è andato crescendo in maniera notevole fino a toccare il numero di circa 90 arrivi, nel solo 2016".*

A fronte della situazione che era venuta a crearsi, il Comune di Novara aveva provveduto a distaccare da altri incarichi due assistenti sociali, il cui lavoro era completamente dedicato all'accoglienza dei minori e alla loro collocazione presso le comunità educative convenzionate. Bisogna inoltre considerare che, negli anni di massima affluenza, le strutture per minori presenti nel Novarese si erano rivelate insufficienti ad accogliere tutti i MSNA rintracciati sul territorio.

Per questo motivo, parecchi di loro vennero collocati in altre province della regione o anche nella vicina Lombardia. Agli assistenti sociali non era comunque richiesto semplicemente di trovare un alloggio per i MSNA. Essi avevano anche il compito di accompagnarli nel periodo immediatamente successivo all'inserimento, sia per il disbrigo delle pratiche burocratiche, sia per la definizione (in accordo con gli educatori della comunità di accoglienza) di un progetto educativo individuale per la loro permanenza nella comunità.

Davide Buccolini spiega poi che:

*"All'epoca della cosiddetta emergenza sbarchi, per la maggioranza dei MSNA veniva chiesto un permesso di soggiorno per protezione internazionale, mentre ora si chiedono permessi per minore età, dal momento che con l'entrata in vigore della Legge 47 del 2017 (Legge Zampa) quest'ultima motivazione, insieme al ricongiungimento familiare, è l'unica possibile. Ma a volte anche nel passato si utilizzava quest'ultima modalità, in quanto dava migliori possibilità di rinnovo a seguito del raggiungimento della maggiore età".*

Nel descrivere il momento di grande difficoltà vissuto dal servizio minori a Novara, il funzionario sottolinea il carattere emergenziale della risposta del territorio alle mutate condizioni esterne:

*"Il sistema dell'accoglienza a livello del territorio non era preparato ad affrontare l'emergenza e per ovviare alla carenza di posti, nel biennio 2016-2017, sono nate diverse nuove strutture comunitarie. In quel periodo la Regione*

<sup>111</sup>. Intervista realizzata da Luca Bergamasco il 16 giugno 2019 presso la sede dei Servizi Sociali del Comune di Novara.



*Piemonte aveva emanato direttive che prevedevano l'apertura di strutture di accoglienza dette di bassa soglia, con modalità gestionali differenti rispetto a quelle ordinarie. In particolare, la normativa aveva permesso l'apertura di strutture con una procedura semplificata, che necessitava di minori autorizzazioni e con una retta giornaliera più contenuta. Ad oggi, terminata la fase emergenziale, la maggioranza di queste hanno interrotto la loro attività. Questa soluzione ha avuto il pregio di offrire una risposta all'emergenza, ma ha determinato alcune criticità, prima fra tutte quella riferita alla tipologia del personale impiegato, non sempre sufficientemente qualificato per rispondere ai bisogni dell'utenza accolta nelle strutture”.*

Nel periodo di maggiore affluenza, il Servizio sociale ha inserito minori stranieri in entrambe le tipologie di struttura, sia ordinarie che di bassa soglia. Attualmente invece l'accoglienza avviene in via esclusiva nelle strutture educative residenziali e di accoglienza comunitaria della città.

Benché la Legge Zampa privilegi come forma di accoglienza per i MSNA l'affido familiare, solo per un minore è stato possibile attivare una misura di questo tipo.

*“L'idea di promuovere l'affido familiare è sempre stata tenuta presente dagli operatori del servizio come soluzione alternativa all'inserimento in comunità” ci dice ancora Davide Buccolini, ma “le poche iniziative hanno visto un percorso molto difficile: In particolare, nel periodo di alta affluenza di ragazzi provenienti dall'Egitto si era tentato di affidarli a famiglie della stessa nazionalità. In quel frangente furono presi contatti con la comunità egiziana novarese caratterizzata da un buon livello di integrazione nel tessuto sociale cittadino. Purtroppo, il fatto che tutti i ragazzi ospitati a Novara provenissero da una stessa località, conosciuta dai connazionali come un centro ad alta intensità di pratiche illegali, portò al fallimento del tentativo”.*

### **7.5.2 I percorsi dei minori stranieri**

Il funzionario fa presente che, a parte alcuni casi di MSNA arrivati nel passato a Novara a seguito degli sbarchi sulle coste meridionali del paese, la maggioranza dei ragazzi attualmente in carico al servizio ha segnalato in modo autonomo la propria presenza sul territorio, secondo una concatenazione di eventi, che per molti aspetti si intuiscono preordinati e premeditati. Si tratta di una tipologia di percorso che accomuna sia i minori soli provenienti dall'Egitto che quelli albanesi o kosovari: *“A Novara questi minori si presentano quasi sempre presso il corpo di guardia della Questura, in ore serali e nei giorni festivi, denunciando la loro presenza, la mancanza di un riferimento adulto sul territorio italiano e domandando di*

*essere accolti. Gli agenti della Polizia di Stato, dopo aver preso nota della richiesta, e seguendo le procedure previste da un protocollo condiviso, contattano i colleghi della Polizia Locale, in quanto gli operatori sociali nelle ore serali e nei fine settimana non prestano servizio. Una volta che il minore viene preso in carico dai vigili urbani, se risulta avere un'età maggiore di 16 anni, è accompagnato presso il centro di accoglienza temporanea comunale, dove è stato approntato uno spazio protetto di pronta accoglienza dedicato a questo tipo di situazioni. Il primo giorno utile di apertura del Servizio Sociale, la Polizia Locale preleva il minore e lo accompagna presso gli uffici comunali, dove si svolge un primo colloquio (se necessario in presenza di un mediatore interculturale) finalizzato ad avviare un percorso di conoscenza del ragazzo e di definizione delle sue intenzioni. Successivamente, il minore straniero viene accompagnato dall'operatore di riferimento presso una struttura adeguata all'accoglienza. Questi ultimi passaggi non hanno luogo a seguito del ritrovamento di minori con meno di 16 anni: in questo caso il giovane è condotto direttamente dalla Polizia Locale alla struttura di accoglienza per minori segnalata dal Servizio Sociale”.*

Alla fine del 2019 la nazionalità prevalente dei MSNA in carico al Servizio minori del Comune di Novara è quella albanese. Ben 30 dei 45 ragazzi ospitati nelle comunità del territorio ha questa provenienza e un'età compresa tra i sedici e diciassette anni. Non vi sono ospiti di sesso femminile. Come detto le modalità di arrivo dei minori albanesi, hanno caratteristiche particolari: arrivano con documenti regolari (spesso per via aerea) accompagnati da uno dei genitori, da un amico di famiglia o da un parente che, una volta in Italia, li conducono nei pressi della Questura dove avviene la separazione dall'accompagnatore. A questo punto il giovane si presenta chiedendo accoglienza e solo da questo momento diventa un minore solo. Il responsabile del servizio racconta di come questa procedura si sia ripetuta decine di volte al punto da spingere la Procura ad avviare indagini in merito, sull'esito delle quali comunque non si hanno attualmente informazioni.

La permanenza dei ragazzi accolti presso le strutture del territorio ha una durata che, nella maggioranza dei casi, non supera i due anni, ma il più delle volte il periodo medio di permanenza è di un solo anno. A causa della breve durata del soggiorno in comunità i percorsi educativi di accompagnamento all'autonomia e il passaggio alla maggiore età rimangono l'aspetto più complesso dell'accoglienza e dell'integrazione dei MSNA. Tale circostanza non permette di porre i presupposti per spingere l'azione progettuale fino agli ambiti della

formazione o dell'inserimento lavorativo. Comunque, nei casi in cui sia possibile avviare percorsi di più ampio orizzonte temporale e dunque maggiormente strutturati, sia nel campo della formazione che del lavoro, il tutore del ragazzo presenta al Tribunale dei Minori di Torino un'istanza per l'affidamento ai servizi sociali oltre il compimento della maggiore età, il così detto "Prosieguo amministrativo".

Secondo quanto stabilito dalla Legge 47 del 2017 e in precedenza dal Decreto legislativo 142/2015, i MSNA individuati sul territorio nazionale devono essere inseriti in strutture ricettive temporanee solo per il tempo strettamente necessario all'identificazione e subito trasferiti presso strutture a loro espressamente dedicate. In mancanza di queste, l'assistenza e l'accoglienza sono assicurate dalle pubbliche autorità del Comune in cui il minore si trova.

Sul territorio del Novarese, a parte una breve esperienza riferita all'attivazione, da parte della cooperativa Versoprobo, di un CAS per minori nel piccolo comune di Casalbeltrame, non sono mai esistite strutture di accoglienza dedicate esclusivamente a minori e dunque la prassi attuata è quella che vede l'accoglienza dei MSNA presso le Comunità educative per minori convenzionate con il Comune di Novara.

### 7.5.3 La Comunità educativa per minori Santa Lucia

Dopo la testimonianza del responsabile del Servizio Minori che ha descritto il compito dell'Ente gestore nelle fasi successive all'individuazione dei MSNA sul territorio del Comune di Novara, sono subentrate nel dialogo Cristina Signorelli e Stefania Salsa, che hanno delineato il ruolo e gli obiettivi della Comunità educativa Santa Lucia, nei percorsi di accoglienza e integrazione dei minori stranieri soli<sup>112</sup>. La Comunità è una istituzione storica della città di Novara, nata nel 1627 con lo scopo, come riporta l'antico statuto, di "cura delle fanciulle orfane", e ha continuato la sua attività di accoglienza di minori soli di entrambi i sessi fino ai giorni nostri. Negli ultimi anni l'istituto ha scelto di orientarsi principalmente verso l'accoglienza di MSNA.

La Direttrice ci dice che *"La prima esperienza della nostra comunità con un MSNA è avvenuta nel 1999. Le presenze da quella data sono state sporadiche, ma dal 2014, anno di grande afflusso di migranti richiedenti asilo, abbiamo ospitato molti minori stranieri. Tra questi una minoranza*

*proveniva dall'Africa subsahariana, mentre le accoglienze maggioritarie sono state, in un primo tempo, quelle dal Marocco, poi dall'Egitto e più recentemente dall'Albania. Nella maggioranza dei casi, i ragazzi inseriti hanno età tra i 16 e i 17 anni e, una volta raggiunta la maggiore età, hanno lasciato la comunità".*

Nel periodo di maggior affluenza di minori, come già descritto dal responsabile del servizio del Comune, era risultato impossibile collocare tutti i minori in strutture accreditate e dunque era stato deciso da parte del Sindaco di Novara di ospitarli provvisoriamente presso il dormitorio comunale. Spesso la loro permanenza presso questa struttura di emergenza si era protratta anche per alcune settimane.

La Coordinatrice del servizio Stefania Salsa riferisce che *"l'Amministrazione appena eletta, che aveva fatto del contrasto alle migrazioni uno dei propri cavalli di battaglia elettorale, con questa scelta tentò di scoraggiare gli arrivi di minori sul territorio comunale, ritenendo che l'accoglienza dei MSNA rappresentasse un gravame inutile sul bilancio. "Questa scelta ebbe implicazioni anche sul nostro lavoro" continua la coordinatrice "in quanto, una volta che, come previsto dalla Legge, i minori furono collocati all'interno della Comunità si presentarono problematiche nello sviluppo del percorso educativo.*

Inoltre, l'Amministrazione scelse di promuovere l'attivazione di strutture comunitarie temporanee che garantivano la presenza di operatori solo in alcune ore della giornata: lasciati liberi di frequentare ambienti di strada, i minori sono rimasti soli di fronte al rischio, che a volte si è concretizzato, di cadere in circuiti di illegalità.

*"Nonostante la grande esperienza nell'attività educativa rivolta ai minori che le equipe operanti all'interno della Comunità hanno accumulato negli anni," ci spiega ancora Stefania Salsa "l'emergenza, venutasi a creare tra il 2015 e il 2016, è stata un importante banco di prova per gli operatori. Essi hanno infatti dovuto confrontarsi con una nuova visione del lavoro educativo. L'approccio con ragazzi provenienti da culture differenti e portatori di progetti personali, spesso già ben definiti rispetto al loro futuro, ha modificato la prospettiva del nostro operato. Gli educatori si sono trovati il più delle volte di fronte a minori che un reale percorso di autonomia lo avevano già realizzato, scegliendo di lasciare il proprio paese e affrontando le incognite del viaggio verso l'Italia. Ciò rendeva più difficile per loro accettare che ora, all'interno della Comunità, altri potessero prendere decisioni al posto loro, in considera-*

<sup>112</sup>. Intervista realizzata da Luca Bergamasco e Paolo Moroni il 16 aprile 2019 presso la sede della Comunità per minori Santa Lucia a Novara.



zione di una minore età anagrafica che, il più delle volte, non era confermata dall'esperienza di vita dei ragazzi. Si è trattato dunque di progettare il lavoro educativo con i ragazzi senza avere strumenti già preconfezionati e spesso procedendo per tentativi ed errori”.

#### 7.5.4 Percorsi formativi e di integrazione

Questa consapevolezza, e il desiderio di comprendere meglio aspirazioni ed esigenze dei ragazzi, ha spinto l'equipe educativa ad un lavoro di autoformazione rivolto allo studio dei tratti culturali riferiti ai paesi di provenienza dei minori, con un'attenzione particolare per gli aspetti religiosi. Proprio su questi temi, nel corso del 2018 la Comunità Educativa Santa Lucia insieme alle altre che nel territorio si occupavano di accogliere MSNA, sono state supportate nel loro lavoro attraverso un'iniziativa formativa promossa dalla Regione Piemonte e gestita dalla Associazione Franz Fanon. Le riflessioni hanno riguardato argomenti quali: la mediazione culturale, il progetto migratorio e in particolare la promozione dell'integrazione attraverso l'inserimento lavorativo.

Ci dicono ancora le responsabili:

*“La scuola ha un ruolo importante nei percorsi di integrazione dei minori stranieri ospiti della comunità: i ragazzi appena arrivati frequentano corsi base di lingua italiana presso il Centro provinciale per l'istruzione degli adulti di Novara, dove acquisiscono una certificazione di competenze linguistiche di livello A1 e A2, necessaria per affrontare il passaggio verso la Scuola Media. Successivamente vengono iscritti ai percorsi di Formazione professionale o di Istruzione superiore. Parallelamente ai percorsi istituzionali, la comunità di Sant'Egidio offre percorsi di potenziamento di lingua italiana, ai quali tutti i ragazzi partecipano”.*

E concludono dicendo: *“Questo tipo di percorsi risultano estremamente difficili quando sono rivolti a minori che sono inseriti in Comunità ad un'età prossima o che va oltre i 17 anni: in questo caso l'unica possibilità è quella di iscriverli ad un percorso di alfabetizzazione poiché il tempo disponibile per impostare un progetto diverso è minimo. Se il ragazzo è già in possesso di competenze linguistiche sufficienti si può ipotizzare l'avviamento ad un'attività lavorativa, magari utilizzando un contratto di tirocinio, che possa essere poi valorizzato come percorso di integrazione e permetta al neomaggiorenne di ottenere un permesso di soggiorno”.* Un'altra criticità evidenziata dalle interlocutrici è riferita al fatto che spesso i MSNA ospitati dalla Comunità sono giunti in Italia privi dei documenti personali. Il possesso di un documento di riconoscimento diventa fondamentale, non tanto nel periodo di accoglienza presso la struttura, quanto piuttosto nel successivo passaggio

alla maggiore età, raggiunta la quale per poter rimanere in Italia, è necessaria la conversione del permesso di soggiorno.

Il permesso di soggiorno per minore età (che a partire dall'approvazione della Legge Zampa è l'unico possibile per i MSNA) deve essere rilasciato dalla Questura anche se il minore è privo di passaporto o altro documento equipollente, in attuazione del principio del “superiore interesse del minore” sancito dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Ma al compimento dei 18 anni, al neomaggiorenne può essere rilasciato un permesso di soggiorno per studio, lavoro o attesa occupazione solo se soddisfa una serie di requisiti tra cui il possesso di un passaporto o altro documento che possa identificarne le generalità e la nazionalità. In questo caso il lavoro complesso ed oneroso necessario a contattare consolati o ambasciate dei paesi di provenienza dei ragazzi, per svolgere le pratiche necessarie ad ottenere i documenti è tutto in capo alla Comunità. Va detto comunque che la continua frequentazione ha determinato rapporti di reciproca fiducia con i funzionari della Questura di Novara i quali hanno sempre dimostrato una grande attenzione ai problemi dei ragazzi e che, nel limite delle loro competenze, si sono spesi nel favorire la risoluzione positiva delle pratiche che li riguardavano.

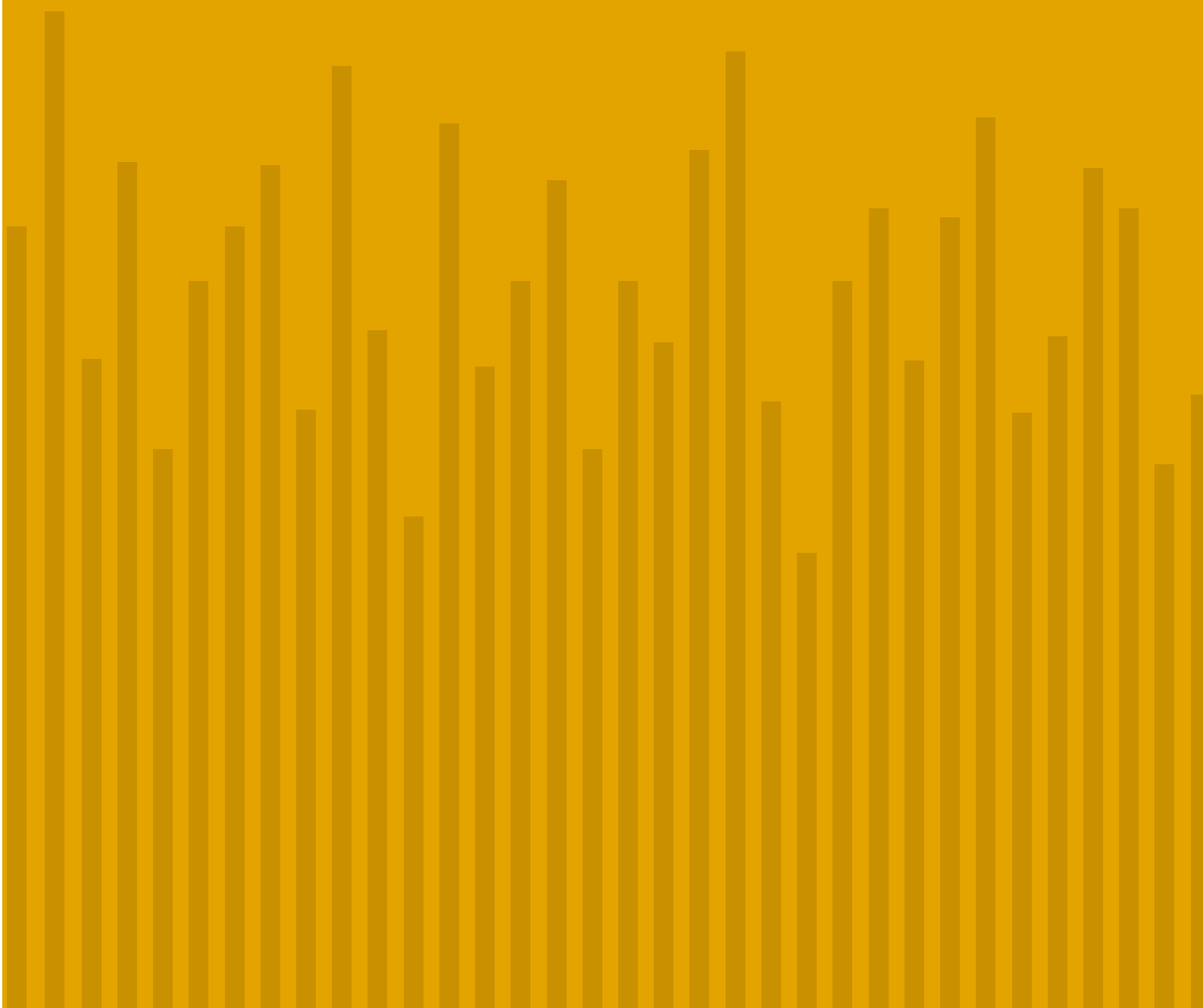
#### 7.5.5 I tutori volontari

Alla fine del colloquio, è stato trattato l'argomento riferito al ruolo dei Tutori volontari, introdotti dalla Legge 47 del 2017, che hanno il compito di rappresentanza legale del minore. Nel passato tale funzione era esercitata dal Sindaco, da un assessore o dal Dirigente dei servizi sociali che svolgevano questo ruolo per decine di minori soli. *“Il fatto che la Legge Zampa abbia fissato in tre il numero massimo di minori seguiti, ha determinato la possibilità per queste nuove figure di esercitare la tutela tenendo conto in maniera più puntuale dei problemi e dei bisogni del minore. D'altra parte, però, alcuni tutori hanno interpretato forse in maniera troppo estensiva il loro ruolo, spingendosi a volte oltre l'incarico conferito loro dal Tribunale, assumendo atteggiamenti di eccessiva ingerenza rispetto all'operato della Comunità e alle sue scelte educative. Nel complesso, comunque, le innovazioni portate dalla nuova legge e l'introduzione della figura del tutore volontario vanno nella direzione giusta e hanno il vantaggio di favorire la collaborazione tra comunità, servizi sociali e tutore, ovvero i soggetti che hanno il compito di promuovere l'integrazione e l'autonomia dei minori nel passaggio all'età adulta”.*



# Buone pratiche di accoglienza dei migranti LGBT in Piemonte

di **Paola Amato**, Filos Formazione



## INTRODUZIONE

In questo breve capitolo si fa riferimento alle esperienze di accoglienza e inclusione dei richiedenti asilo LGBT realizzate in Piemonte. Nel corso della ricerca sono state infatti raccolte le testimonianze di AfricArcigay, del Circolo Maurice e dell'associazione Quore che quotidianamente lavorano per favorire l'inclusione nella società di persone che spesso hanno vissuto e vivono sulla propria pelle il rischio di una "doppia esclusione".

### 8.1 LGBT e richiedenti asilo

In Italia, come nel resto d'Europa, è possibile presentare domanda di protezione internazionale sulla base del rischio di discriminazione o violenza nel paese d'origine per via del proprio orientamento sessuale o identità di genere.

Secondo una ricerca pubblicata da Open Migration<sup>113</sup> sono circa 10 mila i richiedenti asilo che ogni anno scappano da persecuzioni basate su orientamento sessuale e identità di genere e presentano domanda di protezione internazionale in Europa, richiesta possibile sulla base di quanto stabilito dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e del suo Protocollo nonché dalle direttive europee in materia d'asilo che vanno a comporre il Common European Asylum System.

Ancora in moltissimi paesi, quali ad esempio Nigeria, Pakistan, Gambia, Senegal, Eritrea, Bangladesh, Guinea e Ghana, appartenere al mondo LGBT comporta il rischio di subire condanne, che vanno da un mese di carcere alla pena di morte, senza considerare il clima omofobo e di riprovazione sociale che implicano condanne di ordine morale.

L'Italia è al 32° posto per la tutela dei diritti delle persone LGBT in Europa. Non certo un dato incoraggiante. Tuttavia, molto si sta facendo, soprattutto sulla spinta dell'associazionismo LGBT, per accogliere e integrare nella nostra società coloro che fuggono dal loro paese perché perseguitati o discriminati per il loro orientamento sessuale o la loro identità di genere. Anche se la posizione in graduatoria non può dirsi soddisfacente, l'Italia ha però adottato la buona pratica secondo cui l'esistenza di leggi, nei paesi di provenienza dei migranti, che condannano l'omosessualità è considerata di per sé persecutoria, a differenza di altri paesi UE in cui è necessario provare l'applicazione concreta di tali leggi o addirittura l'esistenza di un processo a carico dei richiedenti.

I migranti però spesso tendono a non essere consapevoli di questa opportunità di protezione ed è grazie al lavoro di sensibilizzazione operato dalle associazioni sul territorio nei confronti degli operatori dei servizi e dei richiedenti stessi che anche una volta iniziato il percorso gli stessi hanno iniziato a sollevare la questione, nonostante un timore ad esprimersi liberamente resti anche sul nostro territorio legato alla paura della riprovazione della propria comunità e delle proprie famiglie.. I motivi della disinformazione risiedono spesso nella mancata comprensione della lingua di fatto superabile però con l'intervento dei mediatori culturali sebbene ai migranti risulti difficile dichiararsi omosessuali a causa perlopiù delle differenti prospettive culturali da cui provengono. Una volta arrivati nel nostro Paese rischiano infatti di non liberarsi comunque dalla discriminazione.

È necessario, sempre secondo Open Migration, fare informazione sui diritti che spettano ai migranti LGBT in Italia, perché la mancanza di queste ultime e la percezione distorta che si ha della nostra legislazione può avere conseguenze nefaste ad esempio nei confronti dei cosiddetti "dublinati", coloro che sono respinti verso il primo paese di approdo come l'Italia dai paesi del Centro e del Nord Europa.

Iniziative a supporto di una migliore preparazione sui diritti dei migranti LGBT oltre che di accoglienza e integrazione sono arrivate dall'associazionismo LGBT. In Piemonte troviamo, tra gli altri, TO-HOUSING il primo progetto di Cohousing dedicato a persone LGBT in condizioni di vulnerabilità, oltre che le iniziative di formazione, aggregazione e supporto del gruppo Maurice Refugees nella città di Torino e di AfricArcigay a Vercelli.

### 8.2 Le voci degli operatori

Una delle prime e più importanti realtà in Piemonte sul fronte dell'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati LGBT è costituita dal progetto AfricArcigay ope-

<sup>113</sup>. Si veda: <https://openmigration.org/analisi/mille-baci-rifugiati-lgbti-in-italia-fra-ostacoli-e-buone-pratiche/>

rante nel vercellese. Il progetto è nato dall'iniziativa di Giulia Bodo, una volontaria attivista dell'Associazione Arcigay Rainbow che si è trovata, inaspettatamente, a diventare il centro di una rete di sostegno per migranti LGBT provenienti dall'Africa. Il progetto nasce nel 2016, quando alcuni migranti omosessuali chiedono, attraverso i CAS, di essere assistiti nelle loro richieste di protezione internazionale. L'attivista, già insegnante di italiano agli stranieri, si adopera per fornire tutta l'assistenza necessaria ad ottenere lo status riconosciuto dalla normativa italiana. La valenza peculiare del progetto di AfricArcigay è però quella di andare oltre la mera assistenza e di puntare alla formazione degli ospiti dei CAS di qualunque orientamento sessuale, affinché una cultura non discriminante emerga tra gli stessi migranti, spesso responsabili di una diffusa omofobia frutto della cultura di provenienza.

Corsi di formazione rivolti agli operatori e agli ospiti dei CAS e creazione di spazi di socialità sono gli strumenti di "doppia integrazione" messi in atto dai volontari dell'associazione. Attraverso il passaparola tra connazionali o comunque tra centroafricani – racconta Giulia Bodo – sono arrivati a seguire circa 80 migranti che spesso, a loro volta, diventano attivisti e si adoperano presso i loro stessi compatrioti affinché trasformino il senso di vergogna e di isolamento che li opprime in conoscenza dei propri diritti.

Frequentemente, infatti, non consapevoli dei diritti riconosciuti in Italia alle persone LGBT provenienti da Paesi che li discriminano, questi migranti tendono a negare la loro condizione anche quando si presentano alle Commissioni territoriali che decidono se attribuire lo Status di rifugiato o meno. Inoltre, le persone supportate da AfricArcigay, anche una volta ottenuti i documenti, rimangono legati all'associazione che diventa una sorta di comunità ideale di appartenenza. Un ambiente associativo significa anche condivisione e decisione collettive democratiche a cui persone provenienti da paesi non democratici non sono abituati. Una forma di integrazione dunque che passa attraverso la consapevolezza identitaria, il rifiuto dello stigma e una coscienza democratica, costruito attraverso un paziente lavoro di formazione culturale capace di avvicinare a queste tematiche anche gli eterosessuali presenti nei centri di accoglienza.

Anche il Circolo Maurice, importante realtà associativa LGBT della città di Torino, si è da sempre occupata di migranti e intersezionalità (ovvero del sovrapporsi di diverse identità oggetto di discriminazione e/o emarginazione). Nell'Aprile del 2018 e sulla spinta

di alcuni migranti LGBT si è costituito Maurice Refugees, un gruppo che ha creato spazi di aggregazione e socialità, ha favorito lo scambio di informazioni, ha promosso percorsi di formazione per operatori, volontari e richiedenti asilo, rifugiati e migranti LGBT. Come racconta Antonio Soggia, Presidente del Circolo Maurice, i volontari dell'associazione hanno seguito un percorso di formazione sul tema dell'accoglienza e supporto ai richiedenti asilo e rifugiati LGBT affrontando le questioni giuridiche, culturali, incontrando le migliori esperienze realizzate sul territorio (come Pink Refugees di Verona e AfricArcigay del vercellese). Nell'area della provincia di Torino il Circolo Maurice, insieme a Quore e Arcigay, sono diventati importanti interlocutori della Prefettura, hanno proposto e gestito corsi di formazione rivolti ai commissari che hanno il compito di valutare le richieste di protezione, e hanno offerto un servizio di accoglienza e supporto ai richiedenti asilo LGBT indirizzandoli verso legali e, a seconda dei bisogni, verso gli altri attori della rete di supporto che si è venuta a creare negli anni a livello locale.

I migranti LGBT presentano infatti una doppia vulnerabilità e necessitano di una specifica assistenza, lo spiega bene Piero Piroto, volontario e orientatore professionale dell'associazione Quore di Torino, che con il Progetto RARO offre assistenza psicologica e legale ai richiedenti asilo LGBT: spesso nelle audizioni nelle commissioni territoriali preposte a valutare le richieste di protezione i migranti LGBT non riescono a raccontare la loro storia, a parlare con i nostri codici culturali del loro orientamento sessuale, a fidarsi degli interpreti per paura di discriminazioni nelle loro comunità etniche. La discriminazione e l'omofobia presente anche nelle comunità di immigrati oltre che nella nostra società può accentuare il senso di solitudine che caratterizza spesso i percorsi di richiedenti asilo e rifugiati. Per questa ragione le iniziative partite dal basso sulla spinta dell'associazionismo LGBT svolgono un ruolo significativo nel rispondere a questa vulnerabilità e nel supportare percorsi di integrazione linguistica, lavorativa, abitativa e sociale.

Sempre su iniziativa di Quore, a Torino è nato anche il primo progetto di co-Housing per persone LGBT in Italia: TO Housing è un progetto in base al quale si possono accogliere fino a 24 ospiti in 5 appartamenti di proprietà ATC non destinati alle graduatorie per le case popolari. Il progetto nasce per rispondere all'emergenza abitativa delle persone LGBT italiane e straniere ma anche per attivare, proprio a partire

da un bisogno primario e fondamentale come la casa, percorsi di reinserimento sociale. Si rivolge a giovani tra i 18 e 26 anni allontanati dalle famiglie di origine a causa dell'orientamento sessuale; migranti e rifugiati omosessuali, per i quali emerge da riscontri di operatori e istituzioni, la necessità di essere ospitati in spazi sicuri e protetti; anziani LGBT e persone transessuali e transgender. Il progetto riceve il supporto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, della Regione Piemonte, del Consiglio Regionale del Piemonte, della Città di Torino, di ATC – Agenzia Territoriale per la Casa del Piemonte Centrale e ha come sponsor IKEA, Iren, Bentley SOA, Philips, Cooperativa Di Vittorio, La Banca delle Visite e Medi.ca.

È “rete” una delle parole che ricorre più spesso nei discorsi degli attivisti dell'associazionismo LGBT con cui abbiamo parlato: rete nella gestione dell'accoglienza, rete tra attori pubblici e privati per la segnalazione di casi, per la soluzione di problemi complessi

che chiamano in causa diverse competenze, per favorire la tessitura di nuove relazioni sociali, rete con la società civile e mondo delle imprese per favorire l'inclusione lavorativa. Nel percorso dei migranti LGBT non di rado la conoscenza e la creazione ex novo di luoghi di aggregazione LGBT e LGBT friendly rappresenta un passaggio importante per uscire dalla solitudine che caratterizza talvolta in modo drammatico il primo periodo in Italia.

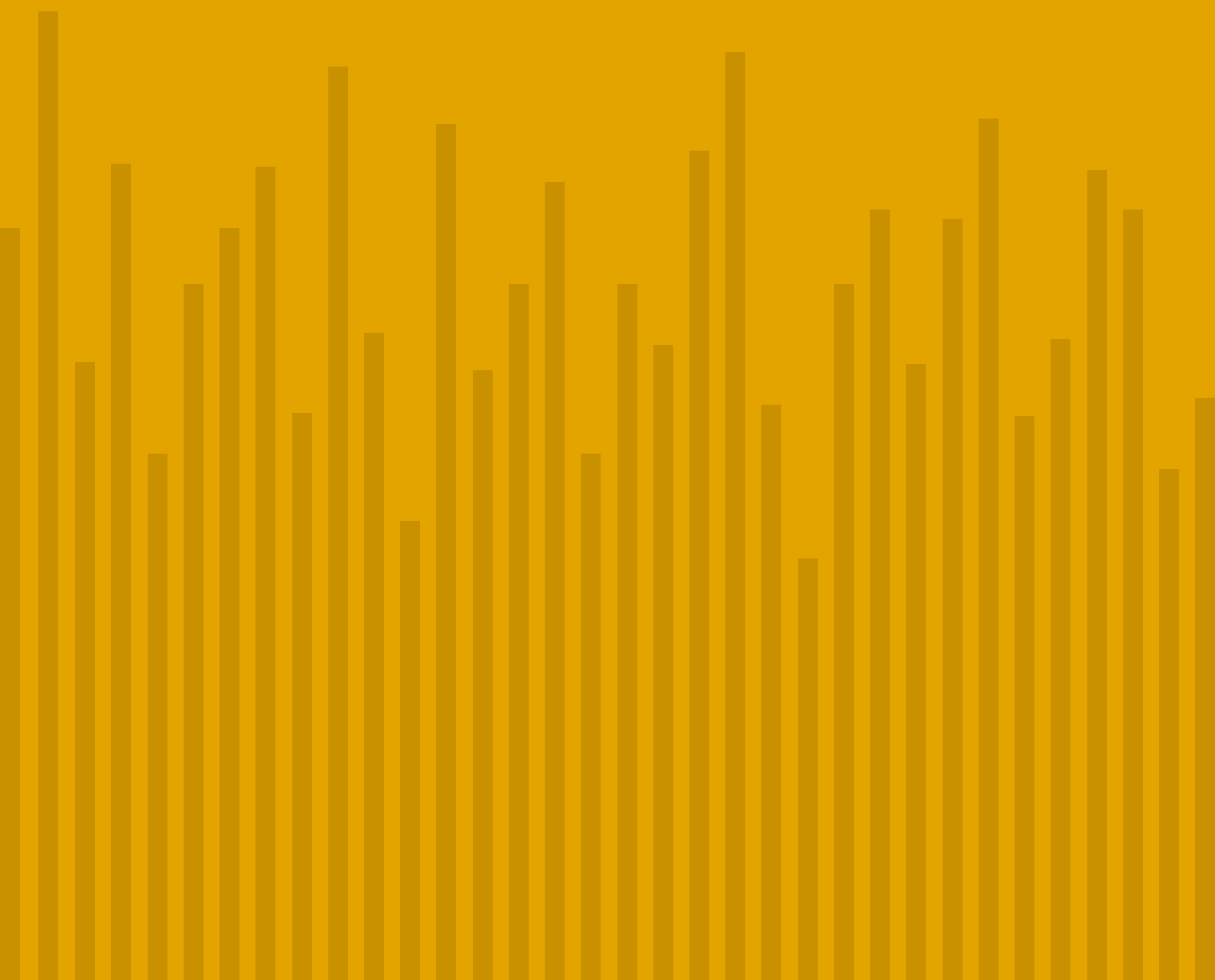
Nel quotidiano dell'accoglienza, attori anche con riferimenti culturali diversi, dal mondo cattolico alle realtà legate alla comunità LGBT, lontani dagli scontri ideologici e mediatici, si ritrovano non di rado, insieme ai servizi pubblici, agli enti locali, alle cooperative ed altri attori privati, a fare un lavoro di squadra per salvaguardare le persone. E ciò pur muovendosi dentro vincoli sempre più stretti, quelli determinati dai tagli economici al sistema CAS e dalla stretta sui permessi inserita nel Decreto Sicurezza.





# Migranti e vulnerabilità psichica: alcune buone pratiche

di **Paola Amato**, Filos Formazione





## INTRODUZIONE

In questo breve capitolo si fa riferimento ad alcune esperienze realizzate in Piemonte volte al supporto e all'accompagnamento di migranti e richiedenti asilo che presentano fragilità dal punto di vista psichico. Il lavoro sul campo ha indagato in particolare l'esperienza di Medici Senza Frontiere (MsF) e del centro Frantz Fanon, realtà importanti e imprescindibili per chiunque voglia comprendere quanto si fa sul territorio su questo fronte.

### 9.1 Disagio psichico e richiedenti asilo

Secondo una ricerca condotta da Medici senza Frontiere (2016) tra il 2015 e il 2016, le evidenze scientifiche degli ultimi anni hanno mostrato un aumentato rischio di disturbi mentali tra migranti e richiedenti asilo. Oltre a eventi traumatici che i migranti possono aver subito prima e durante il loro percorso migratorio, alcuni di loro presentano stress e sofferenza relativi alla condizione attuale, dovuta all'esilio in una terra sconosciuta. La ricerca, condotta in provincia di Milano, Roma e Trapani, aree scelte per l'alta presenza di migranti nei CAS, oltre che rilevare i bisogni di salute mentale tra i richiedenti asilo, intendeva anche accertare la possibilità degli stessi di accedere ai servizi territoriali italiani nonché la risposta di questi ultimi.

Medici senza Frontiere, nell'ambito del progetto, prese direttamente in carico 199 pazienti presenti nei Centri di accoglienza in modo da poterne garantire il follow-up. Il 42% dei pazienti presentava disturbi compatibili con la sindrome del disturbo post traumatico, ansia era presente nel 27% dei casi e depressione nel 19% dei casi.

Molte delle persone che arrivano in Italia, oggi a maggior ragione, sono fortemente provati dalle vicissitudini a cui sono andati incontro, sono rifugiati provenienti da zone di conflitto o da stati fortemente repressivi, passano nella maggior parte dei casi attraverso la Libia, dove la situazione è, come noto, altamente rischiosa per i migranti sottoposti a vessazioni, torture e violenze di ogni genere.

Questa popolazione fragile ha vissuto quindi pe-

santi traumi prima e durante il percorso migratorio a cui si aggiungono le condotte discriminatorie a cui sono sottoposti una volta arrivati nei Paesi di destinazione.

La mancanza di opportunità nei paesi di accoglienza, la lontananza dagli affetti uniti al vissuto migratorio può predisporre questi soggetti a una maggiore vulnerabilità e facilitare lo scivolamento verso forme di disagio mentale.

Le raccomandazioni indicate da MsF nelle conclusioni seguenti i risultati di questa ricerca comprendono in primo luogo la necessità di reclutare personale competente in materia proprio a partire dai CAS e, in seconda istanza, la necessità di dotare le strutture pubbliche, in particolare i Centri di Salute Mentale (CSM), di personale formato nel contesto della psicologia transculturale e/o dell'etnopsichiatria.

Al centro del problema del disagio psichico di molti stranieri è proprio la percezione dello stesso che non necessariamente coincide con la visione e con le terapie proposte dalla cultura psicanalitica o psichiatrica occidentale. Si tratta dunque di lavorare attraverso la messa in pratica di una sensibilità alle differenze socioculturali in tema di cura. Ho approfondito questo tema con alcune interviste sul campo.

### 9.2 Le voci degli operatori

Valentina Reale, operatrice MsF a Torino e coordinatrice della Onlus nell'ex MOI<sup>114</sup>, chiuso nel luglio 2019, ci ha aiutati innanzitutto a capire quali sono i diritti e l'iter che il migrante affronta nel caso in cui si presentassero bisogni di cura di questo tipo:

---

**114.** L'area del MOI si trova in via Giordano Bruno a Torino ed è nata con l'obiettivo di ospitare gli atleti delle olimpiadi invernali 2006. Alla fine dell'evento olimpico la riconversione a destinazione d'uso residenziale non viene mai effettuata e le palazzine dopo poco tempo vengono abbandonate. In seguito alla cosiddetta emergenza Nord Africa, alla fine di marzo 2013, due delle sette palazzine vengono occupate, con l'aiuto di alcuni volontari e militanti dei centri sociali torinesi, dai rifugiati che si trovano senza vitto, alloggio o supporto. Poco tempo dopo anche una terza palazzina verrà occupata e in seguito, a causa del sovraffollamento, anche una quarta. Per maggiori approfondimenti, si veda: <https://www.meltingpot.org/EX-MOI-a-Torino-un-occupazione-dei-rifugiati-tra-sgomberi-e.html#.XtIAKUzblU>.

“Iniziamo col dire che per accedere al Centro di Salute Mentale non hai bisogno di avere un permesso di soggiorno, puoi e hai diritto ad usufruire dei centri pubblici per la salute mentale (art. 32 e 34 del T.U). Se sei irregolare non hai diritto al medico di base ma qui in Piemonte ci sono dei centri ISI che sono dei centri a cui si può rivolgere una persona irregolare per ottenere assistenza, ci sono dei medici di medicina generale che ti visitano e ti inviano ai servizi così come per tutti gli altri. Anziché darti una tessera sanitaria ti rilasciano una tessera STP che sta per straniero temporaneamente presente e che vale per sei mesi, una tessera con cui si può dunque accedere ai diversi ambulatori. Dal punto di vista burocratico i nostri primi interlocutori sono l'ufficio stranieri e le ASL. Noi abbiamo un protocollo in essere attualmente sia con il Comune che con le Asl e quindi abbiamo dei referenti. I nostri referenti quindi sono sempre appartenenti al servizio pubblico, poi, a seconda dei casi facciamo riferimento anche ad associazioni, per esempio nel caso di problemi di salute per gli irregolari ci rivolgiamo a chi ha ambulatori per favorire la velocità di accesso”.

Il ruolo di Medici senza Frontiere presso il Moi di Torino, comunità di circa 400 migranti, è stato anche quello, tra gli altri, di accertarsi dei bisogni di cura fisica e psichica degli ospiti presenti in quell'insediamento informale poi smantellato e con gli ospiti ricollocati presso altre strutture.

*“Al Moi - continua Valentina Reale - c'era una dimensione di comunità per cui esisteva invece la possibilità che emergessero questi casi, a differenza di quanto avviene normalmente nei CAS dove spesso il personale non è formato in tal senso o l'organizzazione rende più difficile la rilevazione dei bisogni del migrante. Ci è capitata, per esempio, una persona maliana che prima viveva serenamente in comunità e poi ha cominciato ad allontanarsi e manifestava sindromi da paranoia, ha cominciato a rifiutare il cibo perché pensava di poter essere avvelenato fino a stare malissimo anche fisicamente. La comunità maliana del Moi l'ha segnalato al nostro mediatore culturale e il nostro intervento è stato quello di metterci in contatto con il dipartimento di salute mentale mentre i compatrioti hanno molto collaborato con i medici affinché si adottassero i criteri migliori per l'approccio. Quello che facevamo al MOI era aggancia-*

*re i casi e segnalarli all'Asl, a Torino non interveniamo direttamente come invece avviene nelle emergenze nel resto del mondo. Purtroppo, stanno aumentando le persone che hanno bisogno di questo tipo di supporto, sia nel numero che nella velocità con cui si sviluppano le sindromi. Nella nostra esperienza dell'ultimo anno, il Decreto Sicurezza ha influito su questo perché le persone avevano paura di rimanere irregolari sul territorio e sviluppavano un senso di fallimento. È un problema che stanno riscontrando anche cooperative varie e centri di accoglienza. La situazione di disagio psichico degli stranieri è doppiamente complessa perché la cultura di provenienza non favorisce il riconoscimento di questo tipo di problematiche e tanto meno l'affidarsi a un medico per questo, in certi casi intervengono infatti anche gli etnopsichiatri”.*

Torna quindi al centro della questione il tema dell'etnopsichiatria già emerso nel rapporto sopra citato. La proposta di approcciare il problema con il supporto all'interno di un team di cura che preveda la presenza di etnopsichiatri, mediatori, operatori dell'accoglienza ed educatori, come già indicavano le raccomandazioni di MsF, sembra aver trovato la sua concretizzazione a Torino con il progetto “Pluralità di cure”, realizzato nel 2017/2018 in partenariato tra l'associazione Mamre, il Centro Frantz Fanon, il Centro Marco Cavallo, la Cooperativa Esserci e i Centri per la Salute Mentale dipendenti dalle Asl, attività finanziata dalla Compagnia di San Paolo. Il programma prevedeva di sperimentare pratiche innovative nell'ambito della salute mentale dei migranti: gruppi di auto-mutuo-aiuto con setting etnopsichiatrico, interventi di etno-psicoterapia ispirati all'approccio narrativo, colloqui clinici individuali, contributo attivo della mediazione culturale attraverso figure adeguatamente formate alle attività etno-cliniche. Questo progetto prevedeva inoltre la formazione del personale sociosanitario sui temi dell'etnopsicologia, dell'etnopsichiatria e dell'antropologia medica e psicologica<sup>115</sup>.

Questo approccio, relativamente recente, non è semplice da mettere in atto con il solo intervento della struttura pubblica che ancora non dispone di professionalità specializzate in questo ambito, da qui la necessità di associazione tra pubblico e privato come è avvenuto nel caso di questo progetto. La conferma che un approccio etnopsichiatrico professionale

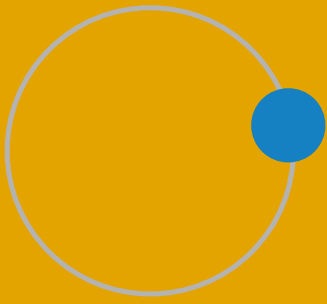
115. Si veda: <http://www.mamreonline.org/index.php/progetti>

e il lavoro di rete possono produrre risultati ci arriva dalla testimonianza di Simona Imazio, psicologa del centro Frantz Fanon:

*“Il centro Franz Fanon è una delle attività dell’Associazione Franz Fanon che prevede complessivamente lo studio ma anche la messa in pratica di azioni che facilitino l’accesso alle cure delle persone straniere che hanno quindi esperienza migratoria. L’Associazione si occupa di clinica, di ricerca, di formazione mentre il sostegno psicologico costituisce l’attività del Centro. L’Associazione inizia l’attività nel 1996/1997 e nasce dalla ricerca sul territorio delle necessità dei cittadini stranieri in tema di salute psichica (cercare di favorire l’accesso ai servizi verificando gli ostacoli). È stato il primo centro in Italia di etnopsichiatria e si avvale di psichiatri, di etnopsichiatri, di psicologi, di educatori, di antropologi e di mediatori (interni). I fondatori si basavano sull’etnopsichiatria e sull’etnopsichiatria critica ed ancora oggi è così. L’approccio terapeutico tiene quindi conto del contesto di provenienza del paziente e viene in qualche modo messa da parte l’impostazione occidentale al problema psicologico/psichiatrico, mentre è invece attiva da parte dell’operatore l’autoriflessione sulle proprie pratiche. Dal punto di vista organizzativo e della rete il Centro è sì un attore privato ma dialoga costantemente con il pubblico, perché si tratta di un impegno politico che sollecita quindi la parte pubblica a farsi carico, come è giusto che sia, del problema della salute psichica degli immigrati. È una questione di cittadinanza e di diritti, benché noi non seguiamo logiche burocratiche, cioè da noi l’accesso è libero per tutti, non pensiamo però di poterci sostituire al servizio pubblico proprio nei termini del diritto di una persona ad accedere a una cura. Chiaramente noi abbiamo la possibilità di rinnovare i nostri studi da specialisti dell’approccio etnopsichiatrico e possiamo dirci competenti su questo tema ma non dobbiamo pensare di poterci sostituire completamente al pubblico. Ciò non esclude che a volte ci facciamo*

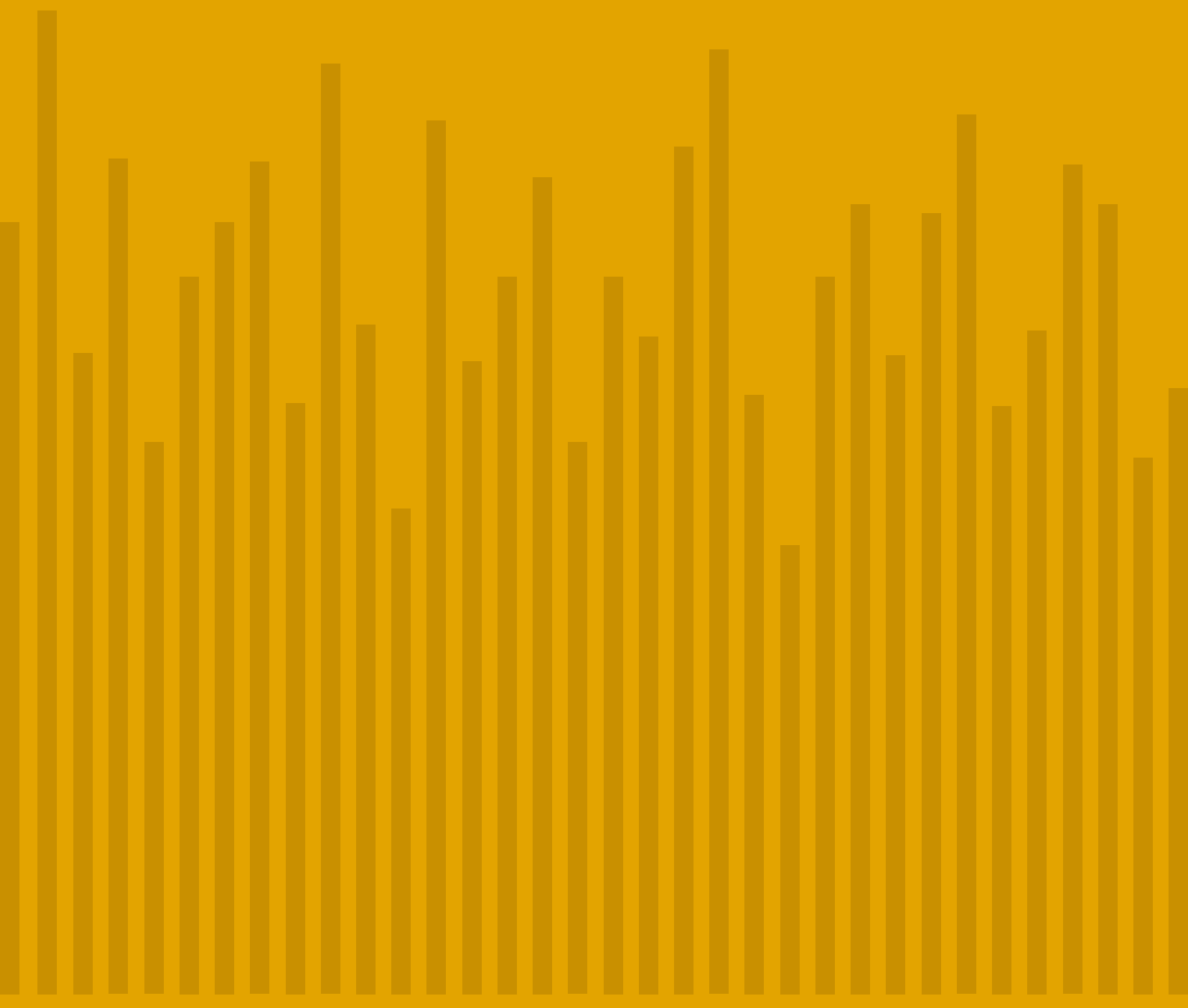
*carico della cura anche se il paziente non è in carico ai servizi. In altri casi, magari più complessi, che abbiano anche la possibilità di accedere a un insieme di servizi completi, coinvolgiamo i servizi pubblici, quindi le Asl. Noi in ogni caso rimaniamo a loro disposizione, negli anni abbiamo sempre collaborato attraverso convenzioni, fintanto che eravamo un servizio interno all’Asl CSM grazie ad appalti che avevamo vinto. Questo durò fino al 2015 circa. Cessata questa parte abbiamo sempre interloquito con il servizio pubblico affinché ci sia una rete che funziona nell’insieme, quindi non siamo un lavoro autonomo rispetto al pubblico. Se emerge un caso complesso, ognuno mette in campo le sue risorse per trovare una soluzione. In realtà noi abbiamo rapporti anche con Ospedali, centri per malattie infettive, in sostanza non solo con i CSM, dialoghiamo, per esempio, anche con il servizio anti violenza dell’Ospedale Sant’Anna di Torino. Anche i servizi sociali collaborano con noi nel segnalarci i casi relativi al disagio psichico di persone già inserite nel contesto italiano da tempo, idem le scuole, che possono segnalarci casi di disagio per quanto riguarda i minori”.*

Frantz Fanon collabora anche con il Gruppo Abele per quanto riguarda l’attività anti-tratta, è partner della cooperativa sociale Esserci che con il progetto Teranga (Committenza Comune di Torino nell’ambito SIPROIMI), si occupa di assistenza per pazienti richiedenti asilo in condizioni di disagio mentale e vulnerabilità. Professionalità e sensibilità adeguate dovrebbero dunque essere perseguite nelle future azioni a sostegno della salute mentale dei migranti oltre che l’attuazione dell’indispensabile rete tra pubblico e privato che già ha dimostrato di funzionare. Certamente difficoltà nel seguire i casi nel lungo termine, al di là quindi dell’intervento emergenziale, sono sempre presenti, carenze di servizio che peraltro riguardano anche i cittadini italiani utenti dei Centri di Salute Mentale dovuti alla cronica carenza di risorse del Sistema Sanitario Nazionale.



# Conclusioni

di **Franca Maino**, Università degli studi di Milano e Percorsi di secondo welfare



Interrogarsi sui processi migratori, sui migranti e sulle possibilità di integrazione in paesi diversi da quelli di origine richiede certamente di dedicarsi alle ragioni della loro partenza ma altrettanto al sistema di accoglienza organizzato nel paese di arrivo o sbarco e su come tale sistema favorisca o meno l'inclusione dei richiedenti protezione internazionale e dei minori soli non accompagnati.

È questo un tema di per sé rilevante che assume oggi una ulteriore centralità alla luce delle conseguenze dell'emergenza sanitaria e sociale determinata dalla pandemia di Covid-19. A distanza di cinque mesi dall'avvio della fase 1 e del lockdown è evidente l'impatto generato sul territorio italiano colpito in modo disuguale, sulla struttura demografica e sociale, sulla vita quotidiana delle famiglie, sull'economia, sulle imprese e sul lavoro, sulla rete dei servizi, a partire da quelli sanitari e della scuola. Il Coronavirus si è innestato su una situazione sociale caratterizzata da forti e crescenti disuguaglianze che rischiano di aumentare ulteriormente nei prossimi mesi e che certamente riguardano anche i migranti e i loro diritti.

Molti cittadini stranieri sono esposti a condizioni di precarietà giuridica, abitativa, lavorativa, sanitaria ed esistenziale, acuite dal fatto che i cosiddetti Decreti Sicurezza hanno portato allo smantellamento del precedente sistema, che privilegiava l'accoglienza diffusa, a favore di un modello di accoglienza collettiva in centri di grandi dimensioni. Per provare ad affrontare queste criticità nella "nuova normalità" è necessario riportare l'attenzione sul tema della governance e riflettere su come dovrebbero essere rafforzati o ripensati i sistemi

di governance dell'accoglienza per generare risposte e soluzioni che possano favorire percorsi di integrazione e inclusione. Il lavoro di ricerca presentato in questo Rapporto è il risultato del primo anno di attività del Progetto Interreg Italia-Svizzera "Minplus. Modello di governance territoriale per l'accoglienza e l'integrazione dei Richiedenti Protezione Internazionale" ed è proprio dedicato ai sistemi di accoglienza messi in campo a livello locale, con un'attenzione particolare alle caratteristiche del sistema di governance e al coinvolgimento dei tanti e diversi attori che si occupano di migranti richiedenti protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati. Il Rapporto si è concentrato su due contesti territoriali, il Piemonte e il Canton Ticino, fornendo una mappatura di buone pratiche e soluzioni innovative che hanno provato a generare e alimentare circoli virtuosi tra il sistema di accoglienza rivolto ai MRPI e ai MSNA e il welfare locale nel suo complesso.

All'interno del Rapporto si segnalano diverse sperimentazioni e iniziative che testimoniano la realizzazione di processi di innovazione finalizzati alla definizione di nuove forme di governance pubblica e ad un sempre più marcato coinvolgimento di una pluralità di enti e soggetti locali nella realizzazione di percorsi di accoglienza dei migranti. Attori che, se coinvolti e valorizzati ciascuno nel proprio ruolo, hanno mostrato di saper elaborare risposte appropriate e sostenibili, mobilitando a questo scopo risorse e competenze sia pubbliche sia private producendo valore per la società nel suo complesso e non solo per i singoli individui. Per i diversi stakeholder la sfida è stata quella di comprendere le potenzialità del "fare rete" e di come le partnership

---

**116.** Tale percorso prevedeva la realizzazione di cinque incontri da realizzarsi nella prima parte del 2020 tra il Piemonte e il Canton Ticino. Dopo gli appuntamenti di Torino, nel dicembre del 2019, e di Bellinzona, tenutosi nel febbraio 2020, è stato necessario modificare l'impianto di lavoro precedentemente concordato. L'emergenza Coronavirus e le misure di prevenzione e distanziamento messe in campo tanto in Italia quanto in Svizzera hanno reso impossibile il confronto dal vivo e hanno determinato la riorganizzazione del Work Package 4. La scelta concordata dalla cabina di regia del Progetto Minplus è stata quella di non interrompere il percorso ma di riadattarlo in modalità a distanza, facendo attenzione a preservarne i tempi di realizzazione e al contempo la profondità di analisi anche alla luce dei cambiamenti che hanno investito il sistema di accoglienza di persone richiedenti protezione internazionale in Piemonte e Canton Ticino. Nel mese di aprile 2020 il percorso è stato ridefinito attorno a tre gruppi di lavoro. Il gruppo A ha approfondito i temi connessi a monitoraggio, valutazione e accountability; il gruppo B si è concentrato sull'individualizzazione dei percorsi e sui dispositivi di ascolto e partecipazione; il gruppo C ha messo a fuoco temi ed esperienze legati all'informazione e alla capacità delle politiche di promuovere una cultura dell'accoglienza. A tutti i gruppi è stato proposto un lavoro in due fasi: la prima ha previsto per gli stakeholder coinvolti la compilazione individuale di un questionario; la seconda, concentrata in un appuntamento di lavoro a distanza, ha offerto la possibilità di un confronto diretto tra i diversi interlocutori per favorire una discussione partecipata intorno ai tre sotto-temi ricordati sopra.

**117.** Si tratta dell'obiettivo inerente al WP4 riguardante il percorso di co-progettazione avviato nel dicembre 2019. Il risultato atteso relativo alla definizione di raccomandazioni in merito alle caratteristiche del modello di governance sarà perseguito inoltre attraverso le attività di sperimentazione, che avranno modalità distinte per tenere in conto le specificità dei due contesti. Sul lato italiano, si tratterà di avviare la realizzazione di attività sperimentali; sul lato svizzero, il monitoraggio di attività in corso permetterà di verificare l'effettiva aderenza ai principi sanciti dal "Documento di raccomandazioni".

rappresentino un valore aggiunto per accrescere la capacità di risposta e accoglienza.

Il Rapporto di ricerca è stato propedeutico al percorso transfrontaliero di progettazione partecipata<sup>116</sup> che nel corso del secondo anno del progetto ha previsto l'attivazione di tavoli tematici multi professionali in cui i diversi soggetti impegnati nelle politiche di accoglienza e integrazione (in larga parte, anche se non in modo esclusivo, provenienti dai territori oggetto della mappatura) hanno condiviso esperienze e proposte che porteranno alla definizione condivisa di un "Documento di raccomandazioni" comune a livello transnazionale<sup>117</sup>.

Dal Rapporto di ricerca emerge chiaramente l'importanza di predisporre percorsi il più possibile individualizzati di accoglienza e integrazione per le persone accolte, obiettivo che implica un lavoro di adattamento delle cornici di intervento predefinite dal quadro regolativo nazionale e regionale per rispondere a bisogni e richieste specifiche e al contempo tenere conto della disponibilità di risorse (peraltro sempre più scarse) e della sostenibilità di lungo periodo degli interventi.

L'individualizzazione dei percorsi ha a che fare con tre macro-finalità: garantire il rispetto della diversità, della dignità di ogni persona accolta e del perseguimento di obiettivi di benessere che tengano conto di vissuti, bisogni, desideri e inclinazioni irriducibilmente differenti; definire elementi di processo e di metodo volti al coinvolgimento, alla corresponsabilità e all'empowerment dei destinatari, laddove pratiche di omologazione e standardizzazione hanno spesso l'effetto di inibire l'azione, la proattività e l'assunzione di responsabilità dei migranti; perseguire il maggior grado possibile di efficienza ed efficacia a beneficio tanto della persona accolta quanto della collettività.

Perché si possano mettere in campo tali percorsi, attenti a presidiare tutte e tre le finalità appena descritte, è necessario un investimento preliminare e consistente nella costruzione di un sistema robusto di governance territoriale e multi-stakeholder. Tale sistema si rende necessario per poter individuare e conoscere approfonditamente le persone e le loro caratteristiche peculiari (storia, bisogni, risorse, progetti) e poter definire l'offerta di servizi e le opportunità territoriali a

disposizione così da far incontrare domanda e offerta, ricomponendo bisogni e risposte possibili in un progetto individualizzato<sup>118</sup>. Ed è compito della governance multiattore prevedere e predisporre il monitoraggio e la valutazione, cruciali a livello del singolo percorso – in termini di verifica e ri-orientamento costante – ma anche per generare ricadute sulle politiche di welfare locale e sul miglioramento progressivo del sistema complessivo di accoglienza a beneficio dell'intera comunità territoriale. È proprio la funzione di valutazione e follow-up nel lungo periodo che genera una governance circolare, in grado di agire sull'intercettazione della domanda, sulla ridefinizione dell'offerta territoriale (per esempio nella direzione di una maggiore diversificazione, di un maggiore coordinamento, di una maggiore accessibilità delle risorse territoriali) e sulle pratiche di individualizzazione (per un affinamento degli strumenti di ascolto e di valutazione da un lato e dei dispositivi e delle procedure di monitoraggio dall'altro).

Si tratta quindi di investire risorse ideative e operative per passare da un modello di governance strumentale ad uno che sia il più possibile collaborativo e partecipato (tabella 1). Questo passaggio necessita di investire (anche culturalmente e in termini comunicativi<sup>119</sup>) sulla costruzione - tra gli stakeholder territoriali - di legami forti e in grado di generare connessioni e ponti tra i soggetti coinvolti nell'accoglienza dei MRPI e dei MSNA. Il modello di governance dovrebbe fare perno su una struttura coesa ma flessibile, a sua volta accogliente e aperta nei confronti di nuovi soggetti – anche appartenenti al sistema della formazione e del mercato del lavoro vista la centralità di garantire opportunità di integrazione sociale e occupazionale – che strada facendo potranno essere intercettati o si proporranno per dare un contributo. Un modello attento ad alimentare un senso di appartenenza e un grado di coinvolgimento medio-alti e ad investire nella costruzione di un senso di fiducia tra tutte le sue componenti.

Il Rapporto qui presentato – rispetto ai due modelli di governance sintetizzati nella tabella 1 – ha permesso di individuare gli elementi distintivi e favorevoli ad un modello di governance collaborativa e partecipata. Il primo luogo la centralità del territorio e degli attori che

**118.** Affinché il progetto sia realmente individualizzato si rende necessaria l'individuazione di una figura di riferimento con una funzione di coordinamento, accompagnamento e case management dei destinatari.

**119.** Nel progetto sono previsti due WP relativi alla comunicazione, aspetto di grande rilevanza in tema di fenomeni migratori e accoglienza. Si tratta del WP7 e WP8 che riguardano l'attività di mappatura e benchmark dei modelli di comunicazione, la definizione di linee guida per la comunicazione interculturale e la sperimentazione di iniziative di informazione e sensibilizzazione.



Dimensioni	Governance strumentale	Governance collaborativa
Caratteristiche degli attori	Eterogenee	Eterogenee
Tipo di legame tra gli attori	Estesi edeboli	Estesi e forti, creano bridging e linking
Struttura	Poco coesa, cambia spesso e rapidamente » organizzazione ad hoc	Coesa ma flessibile e all'occorrenza mutevole » rete multi attore
Relazioni con l'esterno	Aperta	Aperta e includente
Senso di appartenenza	Basso	Medio-alto
Grado di coinvolgimento	Basso	Medio-alto
Motivazione	Vantaggio razionalmente definito	Reciprocità e fiducia

Tabella 1 - Due modelli di Governance a confronto (Fonte: elaborazione dell'autrice)

lo popolano e l'investimento fatto dagli attori pubblici locali nel perseguire il coinvolgimento di enti del Terzo settore dentro reti multi-attore valorizzandone il contributo sia in sede di progettazione degli interventi che nell'ambito della loro realizzazione. La ricerca continua di condizioni e momenti per il confronto tra gli attori coinvolti nella attuazione e gestione degli interventi e la circolarità tra il reperimento e l'impiego di risorse pubbliche e private. La co-progettazione e co-gestione dei servizi e delle misure proposte accompagnate, da un lato, da monitoraggio e valutazione e, dall'altro, dalla disseminazione e messa in rete delle buone pratiche (contribuendo così anche a creare una governance della comunicazione). Il tutto per poter ambire a passare da iniziative e progetti specifici a politiche integrate e innestate nei territori, che potrebbero rivelarsi nel tempo anche scalabili.

Un approccio volto all'integrazione e inclusione dei MRPI e dei MSNA fortemente incentrato su una governance collaborativa costringe costantemente a pensare e ad agire in modo multilaterale, perché nessuno degli attori detiene la sfera completa dei poteri necessari per regolare un sistema complesso (senza contare che le azioni di promozione dell'accoglienza e dell'integrazione difficilmente possono fare a meno di una comunità solidale). Al contempo impone la capacità di stare in un sistema di interazioni che richiede sforzi continui di costruzione e di condivisione, resistendo alla tentazione di rifugiarsi nel semplice esercizio unilaterale delle singole competenze definite dal quadro normativo.

La sfida è se il complesso delle istituzioni e degli stakeholder – a tutti i livelli di governo - sia oggi consa-

pevole della rilevanza che può ricoprire un modello di governance collaborativo per qualificare e potenziare le politiche sociali di accoglienza e integrazione dei MRPI e MSNA e abbia voglia di «confrontarsi» con la complessità connessa ai processi che portano alla (ri)definizione dei modelli di *governance* multiattore ripensando il modo con cui si esercitano le singole prerogative di governo e si assumono ruoli e funzioni in un contesto plurale e multilivello. Il lavoro di ricerca nel corso del primo anno è riuscito nell'intento di mappare le buone prassi di accoglienza tenendo conto delle differenze notevoli che caratterizzano il contesto italiano e svizzero: il primo caratterizzato da un quadro regolativo nazionale frammentato e discontinuo, dunque poco "amichevole" e scarsamente di aiuto alle comunità; il secondo caratterizzato da un quadro regolativo più chiaro e strutturato, con una capacità di progettazione sul lungo corso. Ora il progetto, partendo dalle buone pratiche e da un'intensa attività di scambio e condivisione dell'esperienza italiana e svizzera, prosegue con l'obiettivo di progettare e sperimentare un modello di governance idoneo a fornire interventi personalizzati in risposta ai bisogni dei MRPI e MSNA, attraverso il coinvolgimento e l'attivazione in rete dei vari soggetti già impegnati in questo ambito. Facendo tesoro degli elementi ritenuti centrali, su entrambi i lati della frontiera, per la realizzazione di esperienze "virtuose" di accoglienza: il coinvolgimento del territorio, la costituzione di reti capaci di coinvolgere la società civile e la cittadinanza, il coordinamento tra pubblico e privato, la trasparenza delle procedure e delle modalità di monitoraggio dei progetti, l'accoglienza diffusa.





## BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

- 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
- Allievi S., Dalla Zuanna G. (2016), *Tutto quello che non vi hanno mai detto sull'immigrazione*, Bari/Roma, Editori Laterza
- Allport G.W., Clark K. e Pettigrew T. (1954), *The nature of prejudice*, Boston, Addison Wesley, Publishing Company
- Ambrosini M. (2001), *La fatica di integrarsi*, Bologna, Il Mulino
- Ambrosini M. (2005), *Sociologia delle migrazioni*, 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. (2010), *Richiesti e respinti*, Milano, Il Saggiatore
- 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
- Ambrosini M. (2013), *Immigrazione irregolare e welfare invisibile*, Il Mulino, Bologna
- Amnesty International (2017), *Libya's dark web of collusion: Abuses against Europe-bound refugees and migrants*
- Anzalone M., Carpaneto D. (2019) *E se fossero persone?* Franco Angeli, Milano
- Asgi e ActionAid (2020), *L'emergenza covid-19 l'impatto sui diritti delle/dei cittadine/i straniere/i e le misure di tutela necessarie: una prima ricognizione*, www.asgi.it, 22 marzo 2020
- Avallone G., (cura di, 2018), *Il sistema di accoglienza in Italia*, Orthotes, Napoli-Salerno
- Calavita K. (2005), *Immigrants at the Margins. Law, Race and Exclusion in Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press
- 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
- Caritas (2019,) *Dossier statistico immigrazione*, Roma, Centro studi e ricerche IDOS
- 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
- Colucci M. (2018), *Storia dell'immigrazione straniera in Italia dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, Carrocci
- Colucci M., Sanfilippo M. (2015), *Le Migrazioni, un'introduzione storica*, Roma, Carocci
- Confederazione Svizzera (2018), *L'agenda Integrazione in breve*, www.sem.admin.ch, 25 aprile 2018
- Corti P. (2005), *Storia delle migrazioni internazionali*, Bari/Roma, Editori Laterza
- De Gregorio O. (2019), *La filiera dell'accoglienza tra buone pratiche e futuro incerto: i casi della Val Susa e del Canavese*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Nuove Alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli, pp. 263- 288.
- Dustmann C., Fasani F., Frattini T., Minali L. e Schönberg U. (2016), *On the Economics and Politics of Refugee Migration*, IZA Institute of Labor Economics, Discussion Paper Series, n. www.iza.org
- 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, www.iza.org
- 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
- Fondazione Ismu (2009), *Quattordicesimo rapporto sulle migrazioni 2008*, Milano, Franco Angeli
- Fondazione Ismu (2018a), *Bilancio demografico anno 2018*, www.ismu.org
- Fondazione Ismu (2018b), *Ventiquattresimo Rapporto sulle migrazioni*, Milano, Franco Angeli
- Fondazione Ismu (2019a), *Banca dati Protezione Internazionale e Asilo*, www.ismu.org



Fondazione Ismu (2019b), *La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, [www.ismu.org](http://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](http://www.dirittoimmigrazione-cittadinanza.it)

Giunti D. (2018), *Il sistema di protezione per richiedenti protezione internazionale e rifugiati politici in Provincia di Torino*, in Prefettura di Torino (a cura di) "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](http://www.inmigrazione.it)

Intersos (2018), *I minori stranieri lungo il confine settentrionale italiano*, [www.intersos.org](http://www.intersos.org)

Koser K. (2009), *Le migrazioni internazionali*, Il Mulino, Bologna

Legambiente (2018), *L'accoglienza che fa bene all'Italia*, [www.legambiente.it](http://www.legambiente.it)

Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2019), *Nuove Alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli.

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

Medici senza frontiere (2016). *Traumi ignorati. Richiedenti asilo in Italia: un'indagine sul disagio mentale e l'accesso ai servizi sanitari territoriali*, [www.medici-senzafrontiere.it](http://www.medici-senzafrontiere.it)

Ministero dell'Interno (2017), *Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia. Modelli, strumenti e azioni*, [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it)

Openpolis e ActionAid (2018), *Centri d'Italia. Report 2018*, [www.openpolis.it](http://www.openpolis.it)

Osservatorio regionale sull'immigrazione e il diritto di asilo (2019), *Richiedenti e titolari di protezione internazionale*, [www.piemonteimmigrazione.it](http://www.piemonteimmigrazione.it)

Papavero G. (2015), *Sbarchi, richiedenti asilo e presenze irregolari*, Milano, Fondazione Ismu

Perino M. e Eve M. (2017). *Torn Nets. How to explain the gap of refugees and humanitarian migrants in the*

*access to the Italian labour market*. Fieri Working Papers, [www.fieri.it](http://www.fieri.it)

Prunotto F (2018), *L'analisi della Corte dei conti sul Sistema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 26 maggio 2018

Prunotto F., De Gregorio O. (2020), *I sommersi dell'accoglienza ai tempi dell'emergenza sanitaria*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 2 aprile 2020

Sori E. (1984), *L'emigrazione italiana dall'Unità alla Seconda guerra mondiale*, Il Mulino, Bologna

SPRAR (2018), *Rapporto annuale SPRAR. Atlante SPRAR 2017*, [www.SPRAR.it](http://www.SPRAR.it)

Valsangiacomo N., Marcacci M., *Arrivi e partenze. Flussi migratori nel Canton Ticino durante l'Otto e il Novecento*, in Forum 9/2017, [www.unine.ch](http://www.unine.ch)

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](http://www.ispionline.it), 18 dicembre 2018

Zorzella N. (2018), *La protezione umanitaria nel diritto giuridico italiano*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1/2018, [www.dirittoimmigrazione-cittadinanza.it](http://www.dirittoimmigrazione-cittadinanza.it)

Zupi M. (a cura di, 2012), *L'impatto delle Primavera arabe sui flussi migratori regionali verso l'Italia*, in Cespi (2012), *Osservatorio di politica internazionale*, n. 59/2012

## Sitografia

AGENZIA ITALIA  
<https://www.agi.it/>

AMNESTY INTERNAZIONALE  
<https://www.amnesty.org/en/>

ARIANNA BANDA DATI LEGGI REGIONALI REGIONE PIEMONTE  
<http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/>

ASSOCIAZIONE MAMRE ONLUS  
<http://www.mamreonlus.org/>

ASSOC. PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE  
<https://www.asgi.it/>

BANDO NAZIONALE NEVER ALONE  
<https://minoristranieri-neveralone.it/>

CANTONE TICINO  
<https://www4.ti.ch/>

CONSIGLIO FEDERALE DELLA CONFEDERAZIONE  
 SVIZZERA  
<https://www.admin.ch/gov/de/start.html>

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E IMMIGRA-  
 ZIONE DEL MINISTERO DELL'INTERNO  
[www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it](http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it)

DIRITTO IMMIGRAZIONE E CITTADINANZA  
<https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/>

DIZIONARIO STORICO DELLA SVIZZERA  
<https://hls-dhs-dss.ch/it>

FORUM INTERNAZIONALE ED EUROPERO RICERCHE  
 SULL'IMMIGRAZIONE  
<https://www.fieri.it/>

FONDAZIONE ISMU  
<https://www.ismu.org/>

INSTITUTE FOR LABOR ECONOMICS  
<https://www.iza.org/>

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA  
<http://demo.istat.it/>

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIO-  
 NALE  
<https://www.ispionline.it/>

MELTING POT  
<https://www.meltingpot.org/>

MINISTERO DELL'INTERNO  
<https://www.interno.gov.it/it>

MINPLUS Interreg Italia- Svizzera  
<https://www.minplusproject.eu/>

OPENPOLIS  
<https://www.openpolis.it/>

OPEN MIGRATION  
<https://openmigration.org/>

OSSERVATORIO REGIONALE SULL'IMMIGRAZIONE E  
 IL DIRITTO DI ASILO  
<http://www.piemonteimmigrazione.it/>

PERCORSI DI SECONDO WELFARE  
<https://www.secondowelfare.it/>

REGIONE PIEMONTE  
<https://www.regione.piemonte.it/>

SOCIETÀ ITALIANA DI DIRITTO INTERNAZIONALE E DI  
 DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA  
<http://www.sidi-isil.org/>

UFFICIO FEDERALE DI STATISTICA DELLA CONFEDERAZIONE  
 SVIZZERA  
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/it>

UFFICIO STATISTICO DELL'UNIONE EUROPEA  
<https://ec.europa.eu/eurostat>

UNHCR ALTO COMMISSARIATO DELLE NAZIONI UNI-  
 TE PER I RIFUGIATI  
<https://www.unhcr.it/>

UNITED NATIONS PEACEKEEPING  
<https://peacekeeping.un.org/en>

UNIVERSITE DE NEUCHATEL  
<https://www.unine.ch/>







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

[www.minplusproject.eu](http://www.minplusproject.eu)

