Accoglienza ed inclusione di richiedenti asilo, rifugiati e migranti in italia

Sfide e dinamiche evolutive

A cura di: Giulia Galera, Ilana Gotz, Sara Franch

EURICSE

ROBERT F. KENNEDY HUMAN RIGHTS ITALIA

Accoglienza ed inclusione di richiedenti asilo, rifugiati e migranti in italia

Sfide e dinamiche evolutive

A cura di: Giulia Galera, Ilana Gotz, Sara Franch

EURICSE

ROBERT F. KENNEDY HUMAN RIGHTS ITALIA

Con il contributo di:

Tramuto FOUNDATION

In collaborazione con:

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

FONDAZIONE ITALIA SOCIALE

INTESA SANPAOLO

IPRS istituto psicoanalitico per le ricerche sociali

Centro Studi di Politica Internazionale CeSPI

FONDAZIONE ONLUS LELIO E LISLI BASSO

SOMMARIO

PREFAZIONE 5

CHIEDIAMOCI "PERCHÉ NO?"
IL *BOBBY'S DREAM* DEL ROBERT F. KENNEDY HUMAN RIGHTS ITALIA 7

INTRODUZIONE 10

FLUSSI MIGRATORI, IMPLICAZIONI GEO-POLITICHE E REGOLAMENTAZIONE 12

1. TENDENZE DELLE MIGRAZIONI INTERNAZIONALI E IMPLICAZIONI GEOPOLITICHE 13
2. CRITICITÀ E LIMITI DELLA NORMATIVA IN MATERIA D'IMMIGRAZIONE E ACCOGLIENZA IN ITALIA 33

ACCOGLIENZA ED INCLUSIONE DI RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI 39

3. L'ACCOGLIENZA IN ITALIA: EVOLUZIONE, FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA E ATTORI COINVOLTI 40
4. ACCOGLIENZA, VULNERABILITÀ, AUTONOMIA QUALI PROSPETTIVE? 51

ENTI DEL TERZO SETTORE E FILANTROPIA NELLA GESTIONE DELL'ACCOGLIENZA E DEI PERCORSI DI INTEGRAZIONE 59

5. RUOLI E DINAMICHE EVOLUTIVE DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE E CRITICITÀ NELL'INTERAZIONE CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE 60
6. PROSPETTIVE E POTENZIALITÀ DELLA FILANTROPIA NELLA GESTIONE DELLA QUESTIONE MIGRATORIA 70
7. L'INCLUSIONE FINANZIARIA, UN INVESTIMENTO PER IL FUTURO? 80

RIFLESSIONI SU PERCORSI DI ACCOGLIENZA E INCLUSIONE SOCIALE E LAVORATIVA 94

8. POLITICHE ABITATIVE 95
9. IDENTIFICAZIONE ED INCLUSIONE DELLE VITTIME DI TRATTA E GRAVE SFRUTTAMENTO 104
10. PERCORSI D'INSERIMENTO SOCIO-LAVORATIVO 115
11. L'INCLUSIONE DIFFUSA ATTRAVERSO LE AREE INTERNE E LA RURALITÀ 127

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI 132

12. CONCLUSIONI 133
13. RACCOMANDAZIONI 136

BIBLIOGRAFIA 143

PREFAZIONE

Il 6 giugno 1966, parlando agli studenti dell'Università di Città del Capo in Sudafrica, Robert Francis Kennedy disse: "Pochi sono grandi abbastanza da poter cambiare il corso della storia. Ma ciascuno di noi può cambiare una piccola parte delle cose, e con la somma di tutte quelle azioni verrà scritta la storia di questa generazione."

Quando ci siamo trovati nella prestigiosa sede dell'Università Cattolica a Milano nell'ottobre 2019 per discutere del sistema di accoglienza di migranti, rifugiati e richiedenti asilo in Italia, gettando le basi non solo di questa pubblicazione, ma anche del lavoro che stavamo iniziando, nessuno di noi immaginava quello che di lì a pochi mesi avremmo vissuto. Oggi il mondo sta affrontando il secondo anno di pandemia da Covid 19, che da quando è scoppiata sta lasciando dietro di sé molte morti e tanta incertezza sia economica che sociale. Portando avanti gli ideali di Robert Kennedy, che nel corso della sua breve vita aveva affrontato grandi dolori sia pubblici che privati, abbiamo raccolto la sfida di questi tempi impegnandoci per sostenere le comunità, in particolare quelle di Firenze, dove abbiamo la nostra sede, e quella di Milano, dove operiamo da anni, per rendere più incisivo il nostro progetto di inclusione socio lavorativa di rifugiati, richiedenti asilo e persone in stato di vulnerabilità.

"Bobby's Dream" nasce dal desiderio di aiutare chi si trova a dover abbandonare la propria casa, la propria nazione, i propri affetti a causa di guerre, carestie, mutazioni climatiche, corruzione ed in generale per cercare di migliorare la propria vita e iniziare un percorso di autonomia verso un futuro migliore. Per questo abbiamo deciso di unire le forze di ONG, cooperative, università, centri di ricerca, aziende per lavorare in circuiti virtuosi, molti dei quali sono raccontati nella presente pubblicazione, e per strutturare un'ipotesi di percorso che, partendo dalla formazione mirata – sia linguistica, che professionale – garantisca l'inserimento in realtà aziendali disposte ad investire su queste persone. A queste aziende offriremo corsi ed incontri sulla sostenibilità ed i diritti umani, coinvolgendole nelle nostre attività, stimolando la crescita dei propri dipendenti e l'interazione con altre realtà che condividono il medesimo spirito di crescita umana e professionale. Realizzare il sogno di Robert Kennedy di un mondo più giusto, cambiando una piccola porzione di storia è necessario oggi più che mai.

Desidero ringraziare in queste poche righe Donato Tramuto, nostro Vice Presidente, che attraverso la sua Tramuto Foundation e Health eVillages ormai da anni sostiene le attività del Robert F. Kennedy Human Rights Italia e in particolare questo progetto. È stato proprio Donato a lanciare negli Stati Uniti "Workplace Dignity", un progetto teso a sensibilizzare le aziende sulle differenze culturali e a promuovere ambienti lavorativi inclusivi e sostenibili. Questo progetto sarà presto anche in Italia, dove sarà raccontato agli studenti del corso di laurea triennale in Management per la Sostenibilità della Facoltà di Economia e Giurisprudenza dell'Università Cattolica di Piacenza, di cui siamo partner: ai trenta studenti di questo primo anno di corso offriremo anche di veder nascere, seguire e contribuire alla crescita di "Bobby's Dream" perché per la sua realizzazione c'è bisogno di manager capaci, sensibili e orientati ad affermare la sostenibilità a tutti i livelli, come sancito dai 17 obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Quando abbiamo pensato di realizzare la presente pubblicazione, ormai più di un anno fa, siamo stati spinti dal desiderio di raccontare nei diversi ambiti in cui operiamo, ai nostri stakeholders e ai policy makers le realtà che animano la seconda accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo nel nostro Paese, molte delle quali rappresentano vere e proprie sfide imprenditoriali vinte in nome della creatività, dell'autonomia e della sostenibilità. Realtà che vanno raccontate, incoraggiate e sostenute. Ringrazio tutte le organizzazioni ed ogni singola persona che ha contribuito con la sua esperienza umana e lavorativa a questo progetto, che è il frutto di un lavoro collettivo, di un'indagine e raccolta di buone pratiche di cui, come vedrete, il nostro Paese è ricco.

Stefano Lucchini
Presidente Robert F. Kennedy Human Rights Italia

CHIEDIAMOCI "PERCHÉ NO?" IL *BOBBY'S DREAM* DEL ROBERT F. KENNEDY HUMAN RIGHTS ITALIA

Il Robert F. Kennedy Human Rights Italia è attivo in Italia dal 2005 e dal 2007 si occupa prevalentemente di educazione ai diritti umani[1], cercando di realizzare anche nel nostro Paese quello che il Robert F. Kennedy Human Rights (dalle sue sedi di Washington DC e New York) si propone di fare dal 1968, quando il Senatore Robert Francis Kennedy fu ucciso durante la sua corsa per le primarie del Partito Democratico Americano: realizzare e contribuire ad un mondo più giusto e pacifico.

L'educ*A*zione ai diritti umani – intesa non come materia a sé stante, ma come parte integrante della vita di tutti i giorni e delle materie curriculari – è stata sempre concepita e sviluppata con un approccio fortemente teso alla partecipazione attiva degli studenti e, di conseguenza, si è adattata alle problematiche ed al mutare del tempo. Le storie degli attivisti raccontate da Kerry Kennedy[2] nel suo libro "Speak Truth to Power – Coraggio senza confini" aiutano gli studenti a concepire le violazioni dei diritti umani da un approccio globale ad uno locale. Se esiste un *fil rouge* che lega le storie di questi attivisti – dal Dalai Lama a Pietro Bartolo, da Wangari Maathai a Kailash Satyarhi – è quella di essersi spesso trovati nella vita di tutti i giorni a scegliere la via più difficile e faticosa per migliorare la vita di molte persone.

Dal 2005 ad oggi, oltre al dramma sanitario, economico e sociale della pandemia da Covid 19, abbiamo assistito a diverse emergenze: dalla crisi finanziaria del 2008, ai terremoti del Centro Italia, dalle inondazioni che hanno messo in ginocchio la Liguria fino alla crisi siriana del 2015 ed all'intensificarsi degli sbarchi dei migranti che, dalla rotta mediterranea, approdano sulle nostre coste ormai da quasi tre decenni. L'incontro con Pietro Bartolo, insignito del Robert F. Kennedy Italia Human Rights Award nel 2015, la presentazione del suo libro "Lacrime di sale"[3], i suoi racconti non solo sulle condizioni dei migranti che sbarcano a Lampedusa, ma sulle difficoltà del *dopo*, quel dopo che per molte persone significa insi-

1 Il progetto "Speak Truth to Power – Coraggio senza confini" è composto da due manuali, uno per le scuole dell'infanzia e primarie, uno per le scuole secondarie di I e II grado. Il Robert F. Kennedy Human Rights Italia è ente formatore riconosciuto dal Ministero dell'Istruzione (Dir. MIUR 170/2016).

2 Kerry Kennedy, settima figlia del Senatore Robert Francis Kennedy, è la Presidentessa Onoraria del Robert F. Kennedy Human Rights Italia e Presidente del Robert F. Kennedy Human Rights.

3 "Lacrime di sale", di Pietro Bartolo e Lidia Tilotta, Milano, Mondadori, 2016.

curezza, trauma che si aggiunge al trauma, incertezza del futuro e, in sostanza, la negazione della realizzazione di un mondo più giusto, ci ha spinti, nel 2016, a lanciare l'iniziativa "Flagship Event for Mediterranean Challenges", suggerita ed ideata da Francesco Cappè[4]: attraverso un bando rivolto alle associazioni ed alle cooperative attive nella seconda accoglienza dei migranti, abbiamo deciso di premiare quei progetti riconosciuti come buone pratiche per l'inclusione socio/lavorativa dei rifugiati e titolari di protezione umanitaria, grazie a un comitato scientifico composto da Confindustria Firenze, UNHCR, Fondazione ISMU. Il Flagship è stato poi replicato nel 2017 e 2018 e ci ha permesso di creare un gruppo di lavoro eterogeneo composto da ONG, cooperative, università, centri di ricerca che ci hanno permesso di prendere parte a un bando del FAMI[5] e di trasformare il Flagship Event da evento annuale a progetto di lunga durata a cui abbiamo dato il nome di *Bobby's Dream*.

Robert "Bobby" Kennedy, nella sua battaglia per i diritti umani, ha appoggiato la causa di coloro che, nella società del tempo, erano considerati gli ultimi. Tra di loro un ruolo del tutto particolare ebbe Cèsar Chávez, sindacalista ed attivista statunitense che si è a lungo battuto in favore dei diritti dei braccianti agricoli di origine ispanica, a cui Robert Kennedy fu legato da un'intensa amicizia. Ricorda il giornalista e scrittore Alfredo Corchado nel suo libro "Mezzanotte in Messico"[6]: *All'inizio i miei genitori erano incerti se aderire al movimento dei contadini. Avevano ottenuto la carta verde e non volevano rischiare di perdere uno status così ambito. Ma quando Robert Kennedy si schierò con Chávez, nel marzo 1968, e salì sul tetto di una macchina in California per gridare, con il suo accento da irlandese di Boston, "viva la huelga!" – viva lo sciopero! – mia madre ne fu conquistata. E quando la voce di Bob Kennedy uscì dalle radioline dei braccianti che raccoglievano i pomodori, in quel caldo e triste giugno del 1968 in cui fu assassinato, mia madre si fermò, ci zittì con un gesto e ci fece segno di ascoltare e ricordare le sue parole, che venivano tradotte in spagnolo.*

"Ssst. Esuchen". Ascoltate, ci disse. Quando smisi per qualche anno di frequentare le superiori, non passava giorno senza che me la ricordasse quella citazione di George Bernard Shaw: "Alcuni uomini vedono le cose come sono e chiedono: 'Perché?'. Io sogno le cose che non ci sono mai state e chiedo: 'Perché no?'".

In questo passo, Corchado descrive benissimo la passione che "Bobby" metteva nel difendere i diritti di tutti: Chávez era un immigrato, un bracciante, un ultimo della società. Seppur così diversi, intrecciarono i loro destini. Per questo il Robert F. Kennedy Human Rights negli Stati Uniti sostiene la lotta dei braccianti ispanici da anni, da quando decise di consegnare il Robert F. Kennedy Human Rights Award a Abel Barrera nel 2010 e a Librada Paz nel 2012: Barrera, antropologo, si batte per i diritti dei contadini del povero stato di Guerrero, in Messico, mentre Librada Paz è una bracciante agricola messicana

4 Francesco Cappè è presidente della Fondazione GaragErasmus e dal 2000 fino al Settembre 2012 è stato funzionario delle Nazioni Unite (presso UNICRI) con l'incarico di coordinare i programmi e le politiche sulla gestione della sicurezza.

5 Fondo Asilo, Migrazione ed Integrazione del Ministero dell'Interno.

6 "Mezzanotte in Messico", di Alfredo Corchado Jimènez, Milano, Mondadori, 2015.

che, insieme al dipartimento di advocacy del Robert F. Kennedy Human Rights ha fatto sì che il Governatore dello Stato di New York Andrew Cuomo firmasse, nel luglio del 2019, il Farm Workers Bill[7], entrato in vigore il 1° gennaio del 2020.

Ed anche il Robert F. Kennedy Human Rights Italia, come i colleghi d'Oltre Oceano, *sogna cose che non sono state mai*. Come creare un circuito virtuoso che leghi chi, sul campo, si occupa di seconda accoglienza dei migranti, e che resiste anche agli inasprimenti legislativi; i centri di ricerca e le università, che ne monitorano il lavoro; le agenzie delle Nazioni Unite. E le aziende. Le aziende che cercano manodopera introvabile. Le aziende che hanno difficoltà ad entrare in contatto con i molti rifugiati presenti sul territorio che non aspetterebbero altro che colmare quel vuoto.

Nell'Italia di oggi, stretta da un anno nella morsa pandemica, i rifugiati e soprattutto gli ex CAS rappresentano la più fragile delle emergenze. Persone senza casa, senza prospettive, senza un'adeguata cura devono reinventarsi in un contesto costretto, esso stesso, a reinventarsi. Il nostro progetto *Bobby's Dream*[8], anche quando è stato concepito sulla spinta di alcuni membri del nostro consiglio di amministrazione che neanche lontanamente potevano immaginare quello che stiamo tutti vivendo adesso, vuole essere una casa ideale per tutti coloro che hanno abbandonato il proprio Paese in cerca di un futuro per loro e le loro famiglie. E il punto di partenza del futuro è il lavoro, il percorso di autonomia verso una nuova vita.

E proprio sull'autonomia punta il progetto: fornire ai rifugiati tutti gli strumenti (linguistici, formativi, di inserimento professionale) volti a renderli cittadini indipendenti a tutti gli effetti. Per contro, a quelle aziende che crederanno nel progetto e che si renderanno disponibili a collaborare a questo processo di autonomia, il network di *Bobby's Dream* (di cui fanno ONG, università, centri di ricerca ed istituzioni) offrirà dei corsi sui diritti umani e su tutti gli aspetti che chi lavora già in azienda deve conoscere per accogliere persone che provengono da traumi e situazioni lontane da noi.

Oggi più che mai lo sforzo comune deve essere quello di pensarci come comunità di individui e non come individui di una comunità.

Valentina Pagliai
RFKI Education and Advocacy Manager

7 https://www.governor.ny.gov/news/governor-cuomo-signs-farm-workers-bill

8 Il progetto è ideato e promosso da Robert F. Kennedy Human Rights Italia (RFKI), Fondazione Italia Sociale (FIS) e Odissea Cooperativa Sociale (OCS), in collaborazione con Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali (IPRS) e l'Alto Commissariato ONU per i Rifugiati (UNHCR), OIM, EURICSE, CESPI, Intesa Sanpaolo, Refugees Welcome Italia. Il progetto si propone di migliorare gli standard di inclusione lavorativa di soggetti disagiati, siano essi migranti e disoccupati italiani. Punto fondamentale del progetto sarà quello di agevolare l'autonomia sia abitativa che lavorativa dei soggetti interessati. Per raggiungere questo obiettivo, il progetto intende lavorare su diversi ambiti, quali: 1. Accoglienza nel rispetto del modello di accoglienza diffusa delle aree interne; 2. Accompagnamento, orientamento e supporto al migrante nel suo percorso di richiesta di protezione internazionale, dal punto di vista legale e giuridico; 3. (Ri)conquista dell'autonomia individuale del migrante in modo tale che possa vivere dignitosamente una volta uscito dal progetto.

INTRODUZIONE

Questa pubblicazione prende le mosse dal proficuo forum di discussione promosso dal convegno "L'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati: una sfida aperta", organizzato il 25 ottobre 2019 dalla Fondazione Robert F. Kennedy Human Rights Italia e dalla Facoltà di Economia e Giurisprudenza dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, che ha visto la partecipazione di un folto gruppo di ricercatori, esperti e operatori del settore.

I capitoli contenuti nel volume, scritti o finalizzati nella prima metà del 2020, forniscono una panoramica completa del fenomeno migratorio e delle risposte adottate dai *policy-maker* italiani e dalle organizzazioni della società civile, offrendo numerosi spunti di riflessione sulla situazione attuale e sulle prospettive future, da molteplici prospettive scientifiche.

Partendo da un'analisi preliminare delle tendenze migratorie a livello internazionale, il volume si sofferma sulle criticità e sui limiti della normativa italiana in materia d'immigrazione, dimostrando come l'autonomia e l'indipendenza di richiedenti asilo e rifugiati sia, all'interno dell'attuale sistema di accoglienza, un obiettivo difficile da raggiungere. Un sistema quello italiano che, essendo mosso per lo più da logiche emergenziali e di contenimento dei costi, non si è dimostrato in grado di raccogliere i frutti, né tantomeno di mettere a sistema le tante sperimentazioni di micro-accoglienza diffusa e di inclusione sviluppatesi lungo tutto lo stivale grazie alla mobilitazione spontanea e volontaria delle comunità locali e alla sperimentazione di modelli di gestione del territorio, dell'abitare e di integrazione aperti al coinvolgimento di diversi attori locali.

Il volume dà voce ad alcune tra le esperienze più innovative nel panorama nazionale, che hanno saputo sperimentare innovativi percorsi di *empowerment* a livello individuale e collettivo; tra queste rientrano esperienze consolidate promosse da enti affidatari dell'accoglienza, progetti di inclusione avviati da enti fondazionali e sperimentazioni inedite nei diversi ambiti: da nuove forme dell'abitare come l'accoglienza in famiglia a percorsi di inclusione socio-economica, fino a interventi finalizzati a sostenere l'inclusione finanziaria dei migranti.

Infine, nell'ottica di favorire il disegno di politiche, pratiche di accoglienza ed inclu-

sione che rispettino i diritti e la dignità di migranti[1], richiedenti asilo e rifugiati, la parte conclusiva della pubblicazione propone una serie di raccomandazioni da indirizzarsi ai principali *stakeholder:* governo centrale, enti territoriali, enti del Terzo Settore, enti di formazione, enti filantropici, enti di ricerca e enti bancari.

1 Nella pubblicazione i termini migrante ed immigrato sono talvolta usati intercambiabilmente in base alla sensibilità degli autori per riferirsi a persone provenienti da Paesi extra-europei e Stati Uniti.

FLUSSI MIGRATORI, IMPLICAZIONI GEO-POLITICHE E REGOLAMENTAZIONE

1. TENDENZE DELLE MIGRAZIONI INTERNAZIONALI E IMPLICAZIONI GEOPOLITICHE

Marco ZUPI [1]

Il presente capitolo presenta le principali tendenze delle migrazioni internazionali. A tal fine, dopo aver offerto alcuni elementi di inquadramento del fenomeno alla luce della diffusione della pandemia di Covid-19, è illustrata la nomenclatura adottata a livello internazionale che distingue nettamente tipologie di migranti nella realtà più sfumate, come quella tra migranti economici e migranti forzati, mostrando come molto carenti siano le informazioni oggi disponibili a livello internazionale sui flussi annuali di migranti. La parte centrale del capitolo è dedicata alla presentazione dei dati disponibili sullo stock dei migranti e di rifugiati, con riferimento ai principali paesi sia di origine che di destinazione, approfondendo i dati relativi ai flussi solo per quanto riguarda i paesi OCSE che sono i soli a fornire dati comparabili su scala internazionale. Alla luce degli elementi di omogeneità ed eterogeneità rintracciabili nei profili migratori dei diversi paesi, il capitolo si conclude con alcune considerazioni sulle implicazioni geopolitiche, facendo riferimento ai *Global Compact* su migrazioni e su rifugiati, alla necessità di rivedere le politiche a favore di rifugiati e richiedenti asilo, al frequente e spesso improprio uso dello strumento degli aiuti internazionali a mo' di compensazione di politiche migratorie dei paesi partner e all'importanza delle rimesse; tutti ambiti su cui maggiore coraggio e sforzo di coordinamento sarebbero auspicabili.

1. MIGRAZIONI INTERNAZIONALI AI TEMPI DEL COVID-19

Le migrazioni internazionali sono sicuramente un fenomeno strutturale delle società contemporanee, come del resto lo erano anche nel passato, ma nella tensione attuale tra democrazia, sovranità nazionale e globalizzazione pongono un problema di tendenziale contrapposizione di numerosi interessi in campo, il che ostacola un sistema di coordinamento nella gestione mondiale dei flussi migratori guidata da principi comuni come i diritti umani, la sicurezza e la solidarietà.

Forzando la realtà e semplificandola in termini di schematizzazione dicotomica, utile più a far emergere alcuni nodi chiave che a rappresentare la complessità della realtà stessa, si può dire che ci sia una tendenza da parte degli stati economicamente più poveri a spingere per favorire una maggiore libertà di migrare sulla base di considerazioni di benefici sociali ed economici netti, mentre i paesi più ricchi economicamente tendono a essere selettivi nella politica immigratoria – in termini di contingentamenti quantitativi, canali differenziati per profili professionali o di competenze, nazionalità di origine, livello di diritti

1 Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI)

riconosciuti e grado di inclusione/integrazione nel tessuto socio-economico di ospitalità, durata della concessione dei permessi, … –, con maggiori spinte a favore della limitazione, il controllo e financo la chiusura degli ingressi per motivi politici e di sicurezza. Queste spinte trovano il proprio culmine nel contesto della pandemia di Covid-19.

In Asia, in Tailandia, la decisione del governo di chiudere la capitale Bangkok a seguito della pandemia ha causato l'improvvisa perdita di lavoro per decine di migliaia di lavoratori migranti provenienti da Myanmar, Cambogia e Laos; quanti sono rimasti in città si sono trovati in una situazione di grave incertezza, non potendo più rientrare in Myanmar e non trovando opportunità per il proprio sostentamento in Tailandia.

Nel continente americano, l'irrigidimento delle misure di controllo, sanzioni e respingimento dei migranti irregolari negli Stati Uniti, il piano *Migrant Protection Protocols* (MPP), noto come "Resta in Messico", che impone ai richiedenti asilo di attendere l'udienza a sud del confine, ha trovato una spinta nuova in funzione propagandistica nell'imminenza delle elezioni presidenziali. Ciò ha determinato una tensione diplomatica dell'amministrazione degli Stati Uniti con il governo del Guatemala, che ha accusato l'amministrazione Trump di deportare dagli Stati Uniti nel Paese centroamericano decine di migranti risultati positivi al Covid-19. Situazione ancor più grave in Messico, dove numerosi migranti e richiedenti asilo provenienti da diversi paesi (soprattutto Honduras, Guatemala e Cuba), deportati da Houston, in Texas, si sono trovati a Nuevo Laredo, nell'angolo nord-ovest dello stato di Tamaulipas, l'hub transfrontaliero commerciale più trafficato del mondo, al confine settentrionale, di fronte a Laredo, in Texas, con numerosi migranti, alloggiati in centri per migranti, che sono risultati positivi al Covid-19, mentre nella stessa città di Nuevo Laredo, un rapporto di Medici senza frontiere (MSF) a febbraio del 2020 aveva segnalato che in un mese il 75 per cento dei migranti in attesa era stato rapito dalla mafia e il 45 per cento aveva subito violenze o violazioni.

In Oceania, un rifugiato malato cronico tenuto in un centro di detenzione per migranti in Australia, che correva il rischio di contrarre il Covid-19, ha avviato un procedimento giudiziario chiedendo il suo rilascio per proteggerlo dalle infezioni. Il suo caso, presentato a Melbourne dal Centro per i diritti umani, è stato giudicato un banco di prova per altre donne e uomini che vivono in spazi ristretti nei centri di detenzione per migranti a rischio di diffusione del contagio.

Più in generale, il caso australiano apre uno squarcio sul silenzio che rischia di inghiottire la situazione drammatica dei migranti nel mondo, compresi quelli in Africa, alla porte dell'Italia (come in Libia) o delle diverse centinaia di migliaia di migranti irregolari in Italia in condizioni di forte emarginazione dalla società e dalle risposte emergenziali che prevalgono in termini di assistenza sanitaria e accesso ai servizi pubblici ai tempi della pandemia di Covid-19, con il rischio di aggravare in termini assoluti e relativi le già difficili condizioni di vita di gruppi vulnerabili della popolazione. Se gruppi vulnerabili di popolazione come i migranti internazionali rischiano di essere maggiormente esposti alle probabilità di contagio, decesso o marginalizzazione economico-sociale, ciò non è a causa della loro

posizione di gruppo "vulnerabile", ma è la conseguenza delle politiche, pianificazioni e pratiche della salute urbana che non ha sufficientemente considerato i loro bisogni[2].

In Europa, una scelta contro-corrente in termini di riconoscimento dei diritti di cittadinanza viene dal Portogallo, dove il governo socialista insieme ad altre minoranze di sinistra ha annunciato a fine marzo che, nella situazione emergenziale imprevista del momento, a tutti i migranti con domande di residenza aperta sarà assegnato uno status regolarizzato, consentendo loro il pieno accesso all'assistenza sanitaria e ai servizi sociali. Si tratta di una risposta collettiva allo scoppio della pandemia volta a non discriminare categorie di migranti, estendendosi immediatamente a tutti i migranti con richieste di visto e asilo in corso. Non si tratta semplicemente di un gesto umanitario o di solidarietà nel contesto della pandemia di Covid-19; segna un importante cambiamento nel paradigma giuridico e politico del Paese. Tuttavia, lo status del migrante internazionale, in Portogallo come altrove, non può essere assimilato a quello dei nativi, in termini di diritti e cittadinanza, se non altro perché la misura adottata in Portogallo è di natura temporanea e non si applica a tutte le persone prive di documenti. In Italia, per esempio, è prevista la revoca della cittadinanza, una possibilità introdotta con l'ultimo decreto sicurezza del governo Movimento Cinque Stelle e Lega, per chi l'ha conseguita dopo la nascita e non l'ha ottenuta per *ius sanguinis*, in caso di condanna definitiva per i reati previsti dal codice di procedura penale (articolo 407). Anche in Italia, all'interno del decreto "Rilancio" approvato dal governo il 13 maggio 2020 ed entrato in vigore la settimana successiva, è contenuta una misura per la regolarizzazione dei migranti irregolari, ma solo per quanti potranno dimostrare di aver già lavorato nella cura delle persone non autonome, della casa e l'agricoltura. Si stima che tale misura interesserà non più di un terzo dei circa 600 mila migranti senza un regolare permesso di soggiorno presenti in Italia e, soprattutto, evidenzia come non si tratti di una misura dettata da motivi umanitari e di salute generale, ma di un tentativo di contrastare lo sfruttamento del lavoro nero, focalizzandosi su settori in cui la presenza dei lavoratori migranti è chiave per la tenuta del sistema.

2. LA DISATTENZIONE DELLE STATISTICHE UFFICIALI NEI CONFRONTI DI UNA POPOLAZIONE "RARA ED ELUSIVA"

La Divisione Popolazione del Dipartimento per gli affari economici e sociali del Segretariato delle Nazioni Unite (UN-DESA) compila e fornisce alla comunità internazionale dati sulle migrazioni internazionali per tutti i paesi e le aree del mondo. A tal fine, la Divisione ha reso pubblico ad agosto 2020 il set di dati 2019 che presenta le stime sullo stock

2 Un recente articolo che approfondisce il tema, con riferimento al gruppo vulnerabile dei disabili, è: V. S. Pineda e J. Corburn (2020), "Disability, Urban Health Equity, and the Coronavirus Pandemic: Promoting Cities for All", *Journal of Urban Health : Bulletin of the New York Academy of Medicine*, Aprile.

totale dei migranti internazionali per età, sesso e origine[3]. Si tratta, per l'appunto, di dati relativi allo stock di migranti internazionali, che stimano cioè tutti coloro che risiedono in un determinato momento in un Paese diverso da quello in cui sono nati, secondo la classificazione adottata dal sistema di rilevazione delle Nazioni Unite.

Diversamente dai dati relativi allo stock, i dati sui flussi migratori indicano il numero di migranti che entrano e escono (afflusso e deflusso) in un Paese nel corso di un periodo specifico, solitamente un anno, anche se – per diverse ragioni – è importante conoscere anche la stagionalità dei flussi (basti pensare, per esempio, alle differenze stagionali dei flussi che utilizzano le rotte del Mediterraneo orientale, centrale e occidentale che collegano Africa ed Europa e che sono favorite dalla bella stagione e, al contrario, sono in calo durante la stagione invernale), l'andamento giornaliero (come quello relativo agli sbarchi dei migranti per mare, rilevato in Italia grazie ad un "Cruscotto statistico" giornaliero, a cura del dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno), quando non la dinamica oraria.

I dati sui flussi migratori sono essenziali per comprendere i modelli migratori globali e come i diversi fattori e le politiche nei paesi di origine, transito e destinazione possono essere correlati ai flussi. Tuttavia, le stime sui flussi migratori per Paese di origine e destinazione non sono disponibili a livello globale. Attualmente, solo 45 paesi raccolgono e segnalano sistematicamente i dati sui flussi migratori internazionali alle Nazioni Unite. Si tratta di dati annuali sui flussi di migranti internazionali registrati da alcuni paesi di destinazione che sono, sostanzialmente, i paesi con economie ad alto reddito riuniti nell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

Inoltre, il numero delle persone che si sono spostate oltre il confine per un periodo di tempo prolungato (almeno 12 mesi, secondo la nomenclatura adottata dalle Nazioni Unite) e che identifica il numero di migranti internazionali è un'informazione che non dice nulla sulle motivazioni che hanno portato le persone a spostarsi. Anche in questo caso, la classificazione prevalente adottata a livello internazionale è una soluzione di comodo che distingue i migranti interni e sfollati da chi emigra volontariamente all'estero e da chi è costretto a farlo, fuggito dal proprio Paese di origine a causa di eventi eccezionali come guerra o carestia e che, per questa ragione, è nelle condizioni di chiedere una delle forme di protezione internazionale. In quest'ultima categoria si distingue tra rifugiati (coloro che hanno ottenuto il riconoscimento di asilo politico ai sensi della Convenzione sullo status dei rifugiati di Ginevra del 1951) e richiedenti asilo (coloro che sono in attesa di una decisione da parte delle autorità competenti riguardo al riconoscimento del loro status di rifugiati).

La realtà del fenomeno migratorio è, tuttavia, sempre più sfumata e complessa di quanto rigide classificazioni possano pretendere di rappresentare. Inoltre, ci sono sviluppi terminologici – come per esempio, il termine di profughi o rifugiati ambientali o climatici

3 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019), International Migrant Stock 2019, UN database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019, agosto.

– che testimoniano, per un verso, l'accresciuto interesse verso un fenomeno che diventa sempre più visibile ma, per altro verso, le difficoltà a trovare una sintesi condivisa e chiaramente definita.

In sintesi, le migrazioni internazionali sono un fenomeno importante e complesso, a fronte del quale la definizione terminologica è tutt'altro che scontata, i termini adottati rimandano a concettualizzazioni che possono implicare differenze anche sostanziali e tutto ciò si traduce in una misurazione del fenomeno, di per sé sfuggente, che è difficile e distorta, rendendo le comparazioni internazionali ardue. Infine, quand'anche i numeri disponibili sui migranti internazionali fossero affidabili circa la capacità di rappresentare il fenomeno in corso, il dato numerico sullo stock o il flusso di migranti internazionali non permetterebbe in sé di cogliere la numerosità ben maggiore di persone che le migrazioni internazionali collegano, laddove i migranti sono collegati alle loro comunità di origine in reti complesse di legami familiari e di amicizia basati su forme di scambio (flussi materiali, finanziari e informativi) e reciprocità sociali ed economiche che estendono notevolmente la dimensione della popolazione legata alle migrazioni.

3. PRESENTAZIONE DEI DATI DISPONIBILI SULLE MIGRAZIONI INTERNAZIONALI

3.1. LO STOCK DEI MIGRANTI INTERNAZIONALI. Le stime più recenti sullo stock totale dei migranti internazionali per età, sesso e origine predisposto dalle Nazioni Unite sono riferite al 2019, prima cioè che lo spartiacque della pandemia del Covid-19 determinasse un brusco freno ai movimenti migratori internazionali, e mostrano che i migranti internazionali sono aumentati da 153 milioni nel 1990 a 271,6 milioni raggiunti a metà del 2019. Un dato aggregato di riferimento disponibile da cui partire è che ci sono al mondo più di un miliardo di migranti, cioè quasi un settimo della popolazione mondiale: circa 750 milioni di persone sono migranti all'interno del proprio Paese (nella sola Cina c'è un numero equivalente a quello di tutti i migranti internazionali) e 271,6 milioni sono, come detto, migranti internazionali.

I dati indicano anche che, se la popolazione mondiale cresce, la quota di popolazione migrante cresce ancor di più: attualmente, i migranti internazionali costituiscono il 3,5 per cento della popolazione mondiale, rispetto al 2,8 per cento nel 2000. Inoltre, la presenza di migranti internazionali è ancora oggi, in termini di stock consolidatosi nel tempo, un fenomeno più del Nord che del Sud del mondo: nel Nord, quasi 12 abitanti su 100 sono migranti internazionali, mentre nel Sud, a fronte di una crescita demografica molto maggiore che nel Nord e di flussi storicamente molto più modesti in entrata di migrazioni internazionali, lo stock di migranti è di soli 1,9 su 100 abitanti.

I dati mostrano poi come, pur trattandosi in generale di migrazioni internazionali, la caratteristica prevalente è quella di migrazioni intra-area, cioè tra paesi della stessa regione, al Nord come al Sud del mondo. Incrociando i dati relativi a paesi di origine e di destina-

zione degli stock di migranti internazionali infatti, trova anzitutto conferma l'esistenza del cosiddetto modello gravitazionale delle migrazioni: la maggior parte dei migranti internazionali si sposta tra paesi situati all'interno della stessa regione perché la forza di attrazione è determinata sia dalla vicinanza sia dalle opportunità anzitutto economiche legate allo sviluppo del Paese di destinazione.

Si parla di migrazioni internazionali come di un fenomeno globale, il che è vero, ma in termini di peso relativo, nel 2019, due terzi di tutti i migranti internazionali vivevano in soli 20 paesi[4].

TAB.1 – I PRIMI 20 PAESI IN TERMINI DI STOCK DI MIGRANTI INTERNAZIONALI, 2019

		Stock di migranti (milioni)	Quota del totale (%)	Quota cumulata (%)	Popolazione residente (milioni)	Quota della popolazione (%)
1	**Stati Uniti**	50,7	18,6	18,6	329,0	15,4
2	**Germania**	13,1	4,8	23,5	83,5	15,7
3	**Arabia Saudita**	13,1	4,8	28,3	34,3	38,3
4	**Russia**	11,6	4,3	32,6	145,9	8,0
5	**Regno Unito**	9,6	3,5	36,1	67,5	14,2
6	**Emirati Arabi Uniti**	8,6	3,2	39,3	9,8	87,6
7	**Francia**	8,3	3,1	42,3	65,1	12,8
8	**Canada**	8,0	2,9	45,3	37,4	21,3
9	**Australia**	7,5	2,8	48,1	25,2	30,0
10	**Italia**	6,3	2,3	50,4	60,5	10,4
11	**Spagna**	6,1	2,2	52,6	46,7	13,1
12	**Turchia**	5,9	2,2	54,8	83,4	7,1
13	**India**	5,2	1,9	56,7	1.366,4	0,4
14	**Ucraina**	5,0	1,8	58,5	44,0	11,3
15	**Sudafrica**	4,2	1,6	60,1	58,6	7,2
16	**Kazakhistan**	3,7	1,4	61,4	18,6	19,9
17	**Tailandia**	3,6	1,3	62,8	69,6	5,2
18	**Malaysia**	3,4	1,3	64,0	32,0	10,6
19	**Giordania**	3,3	1,2	65,3	10,1	33,1
20	**Pakistan**	3,3	1,2	66,5	216,6	1,5
	MONDO	**271,6**	**100**	**100**	**7.713,5**	**3,5**

Fonte: Elaborazione dati UNDESA 2019.

Tra quei venti paesi ben sette sono europei, con 60 milioni di migranti, una cifra di poco superiore a quella dei due Stati nord-americani (58,6 milioni); quattro sono paesi dell'Asia occidentale – raggruppamento in cui rientrano sia i paesi del Medio Oriente sia la Turchia – che ospitano 30,1 milioni di migranti, tre sono dell'Asia centrale con 12,1 mi-

4 Questa parte del capitolo si basa su un approfondimento specifico dello stesso autore, apparso nella sezione 1 (Osservatorio mondiale: lo stock di migranti nel mondo nel 2019) di: M. Zupi (2019), *Focus: flussi migratori*, Osservatorio quadrimestrale N. 2/2019, Osservatorio internazionale/servizi studi Parlamento, Roma, settembre 2020.

lioni di migranti, due sono dell'Asia orientale e sud-orientale, con poco più di 7 milioni di migranti, ed è presente un solo Paese dell'Oceania e uno dell'Africa sub-sahariana, mentre non figura alcun Paese latinoamericano o caraibico. Si tratta, dunque, di un fenomeno essenzialmente globale.

Guardando, in modo complementare, ai paesi di origine dello stock di migranti internazionali accumulatisi negli anni, il dato della concentrazione delle migrazioni trova conferma, perché la maggior parte dei movimenti coinvolge un numero limitato di paesi di origine.

TAB. 2 – I PRIMI 20 PAESI IN TERMINI DI ORIGINE DEGLI STOCK DI MIGRANTI INTERNAZIONALI, 2019

		Stock di migranti (milioni)	Quota del totale (%)	Quota cumulata (%)	Popolazione residente (milioni)	Quota della popolazione (%)
1	**India**	17,5	6,4	6,4	1.366,4	1,3
2	**Messico**	11,8	4,3	10,8	127,6	9,2
3	**Cina**	10,7	4,0	14,7	1.465,6	0,7
4	**Russia**	10,5	3,9	18,6	145,9	7,2
5	**Siria**	8,2	3,0	21,6	17,0	48,4
6	**Bangladesh**	7,8	2,9	24,5	163,0	4,8
7	**Pakistan**	6,3	2,3	26,8	216,6	2,9
8	**Ucraina**	5,9	2,2	29,0	44,0	13,4
9	**Filippine**	5,4	2,0	31,0	108,1	5,0
10	**Afghanistan**	5,1	1,9	32,9	38,0	13,5
11	**Indonesia**	4,5	1,7	34,5	270,6	1,7
12	**Polonia**	4,4	1,6	36,2	37,9	11,7
13	**Regno Unito**	4,3	1,6	37,8	67,5	6,3
14	**Germania**	4,0	1,5	39,2	83,5	4,8
15	**Kazakistan**	4,0	1,5	40,7	18,6	21,5
16	**Palestina**	3,9	1,4	42,1	5,0	77,8
17	**Myanmar**	3,7	1,4	43,5	54,0	6,9
18	**Romania**	3,6	1,3	44,8	19,4	18,4
19	**Egitto**	3,5	1,3	46,1	100,4	3,5
20	**Turchia**	3,5	1,3	47,4	83,4	4,2
	MONDO	**271,6**	**100**	**100**	**7.713,5**	**3,5**

Fonte: Elaborazione dati UNDESA 2019.

Si tratta di paesi diversi da quelli presenti nella lista dei paesi di destinazione delle migrazioni accumulatesi negli anni. Tuttavia, ben otto paesi sono presenti nelle top-20 di entrambi gli elenchi: Germania, India, Kazakistan, Pakistan, Regno Unito, Russia, Turchia e Ucraina. Otto paesi che sono più degli altri, in termini assoluti, al contempo di origine e destinazione di migrazioni internazionali. Si tratta di cinque paesi europei più la Turchia e di tre paesi dell'Asia centrale.

Anche nel caso dei top 20 paesi di origine dello stock di migranti internazionali, la classifica si ribalta passando dal dato assoluto di milioni di persone a quello relativo espresso in termini di percentuale della popolazione residente che ha concretizzato la propensione a emigrare, in ragione naturalmente di motivazioni spesso diverse e complesse.

La Palestina ha il triste primato di entità nazionale che ha visto costretti ad emigrare un numero pari a quasi l'80 per cento della popolazione che ancora risiede nelle proprie terre. La Siria, nella stessa regione del mondo, registra un tasso cumulato di emigrazione che determina oggi la presenza all'estero di un numero pari a quasi il 50 per cento della popolazione che risiede in Siria. Si tratta delle due uniche situazioni di perdurante emergenza che ha indotto nel tempo una vera emorragia di persone dal proprio Paese.

Prendendo in considerazione tutto il mondo, oltre due quinti di tutti i migranti internazionali sono nati in Europa o nell'Asia centrale e meridionale: nel 2019, queste due regioni sono all'origine di circa 111 milioni di migranti. L'America latina e caraibica è stata la fonte di altri 40 milioni di migranti internazionali, mentre altri 37 milioni provengono dall'Asia orientale e sud-orientale.

3.2. RIFUGIATI E RICHIEDENTI ASILO. Pur tra molte difficoltà di rilevazione di informazioni e dati, l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) viene in soccorso di un'informazione più attenta alla realtà dei richiedenti asilo e dei rifugiati e, più in generale, dei movimenti di migrazioni forzate a livello internazionale, svolgendo un'azione preziosissima di raccolta e sistematizzazione dei dati disponibili.

In base agli ultimi dati disponibili, relativi alla fine del 2018, si sono raggiunti i massimi livelli di spostamento sinora registrati: un numero senza precedenti di 70,8 milioni di persone in tutto il mondo sono state costrette a lasciare la propria casa; tra questi ci sono quasi 25,9 milioni di rifugiati, oltre la metà dei quali ha meno di 18 anni, e 3,5 milioni di richiedenti asilo (cui si aggiungono 41,3 milioni di sfollati interni); ci sono poi milioni di apolidi a cui è stata negata la nazionalità e l'accesso ai diritti fondamentali come istruzione, assistenza sanitaria, occupazione e libertà di movimento.

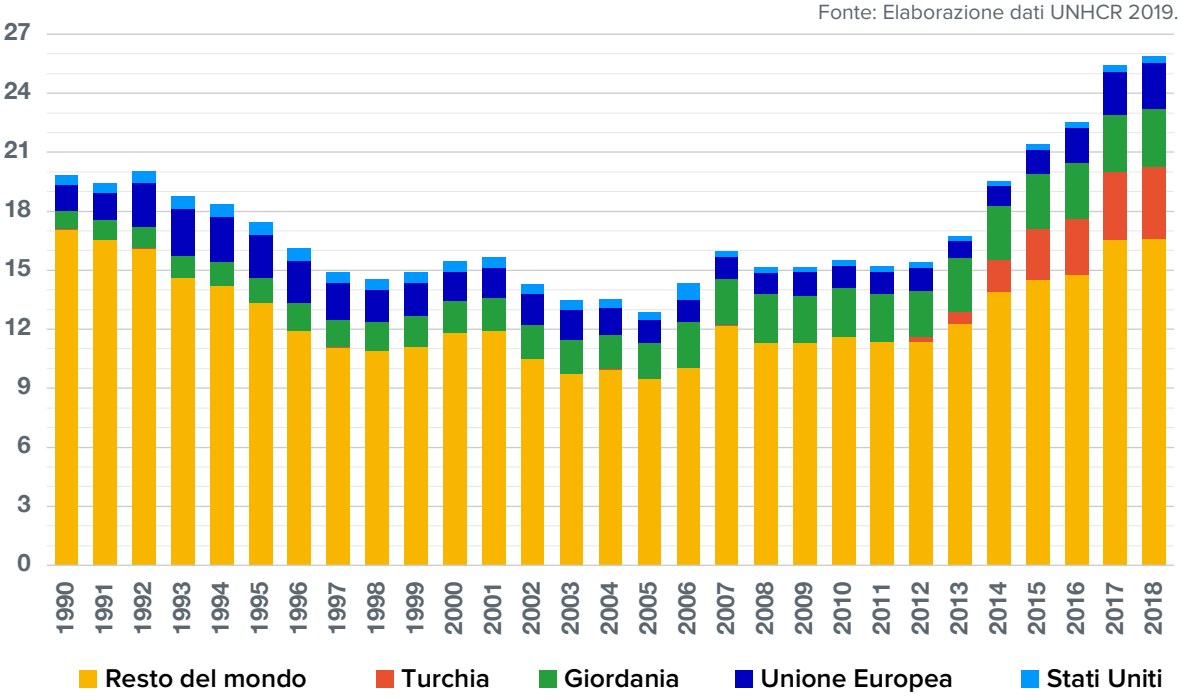
Per quanto riguarda la componente specifica dei richiedenti asilo e rifugiati, il picco si è raggiunto a inizio degli anni Novanta, ma negli ultimi anni – a cominciare dal 2013 – si è registrata una crescita. È un fenomeno di cui si parla molto in Europa, molto più che negli Stati Uniti, Paese refrattario a farsi carico della responsabilità condivisa di ospitare un numero consistente di rifugiati, sfruttando le distanze geografiche; in ogni caso, i dati confermano che la stragrande maggioranza dei rifugiati e richiedenti asilo si trova, oggi come nel passato, nei paesi del Sud del mondo.

Come già nel caso generale delle migrazioni internazionali, anche nel caso dei rifugiati si assiste a una forte concentrazione dei paesi di origine e al prevalere di un modello gravitazionale di distribuzione all'estero: il 57% dei rifugiati censiti dall'UNHCR provengono

da tre soli paesi: Siria (6,7 milioni), Afghanistan (2,7 milioni) e Sudan del sud (2,3 milioni). I paesi ospitanti più coinvolti sono paesi vicini a quelli di origine: Turchia (3,7 milioni) e Giordania (3 milioni), Pakistan (1,4 milioni), Uganda e Sudan (rispettivamente, 1,2 e 1,1 milioni).

FIG.1 – DISTRIBUZIONE DEI RIFUGIATI NEI PAESI DI ASILO, 1990-2018 (milioni di rifugiati)

Fonte: Elaborazione dati UNHCR 2019.



All'opposto, i paesi OCSE ospitano una quota minoritaria dei rifugiati: complessivamente, a fine 2018, i paesi OCSE[5] ospitavano 6,8 milioni di rifugiati, di cui 2,4 milioni nell'Unione europea (un milione in Germania, 370 mila in Francia e 189 mila in Italia) e solo 313 mila negli Stati Uniti.

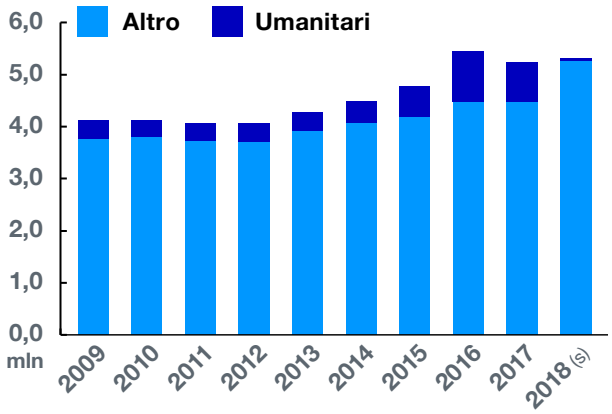
3.3. I FLUSSI DI MIGRANTI INTERNAZIONALI. Venendo ai dati relativi ai flussi di migranti internazionali, come si diceva i paesi dell'OCSE sono praticamente gli unici che raccolgono sistematicamente informazioni e a fini comparativi si può, dunque, attingere ai dati più recenti presentati dall'OCSE[6] per descrivere la situazione attuale[7].

5 I paesi membri dell'OCSE sono 37 dal 28 aprile 2020, giorno in cui si è aggiunta anche la Colombia, terzo Paese latinoamericano dopo Messico e Cile.

6 OECD (2019), *International Migration Outlook 2019*, OECD, Parigi, settembre.

7 Questa parte del capitolo si basa su un approfondimento specifico dello stesso autore, apparso nella sezione 2 (Osservatorio regionale: l'immigrazione recente nei paesi OCSE) di: M. Zupi (2019), op. cit.

FIG.2 – FLUSSI MIGRATORI PERMANENTI VERSO I PAESI OCSE, 2009-2018 (milioni)



Fonte: Elaborazione dati OECD 2019

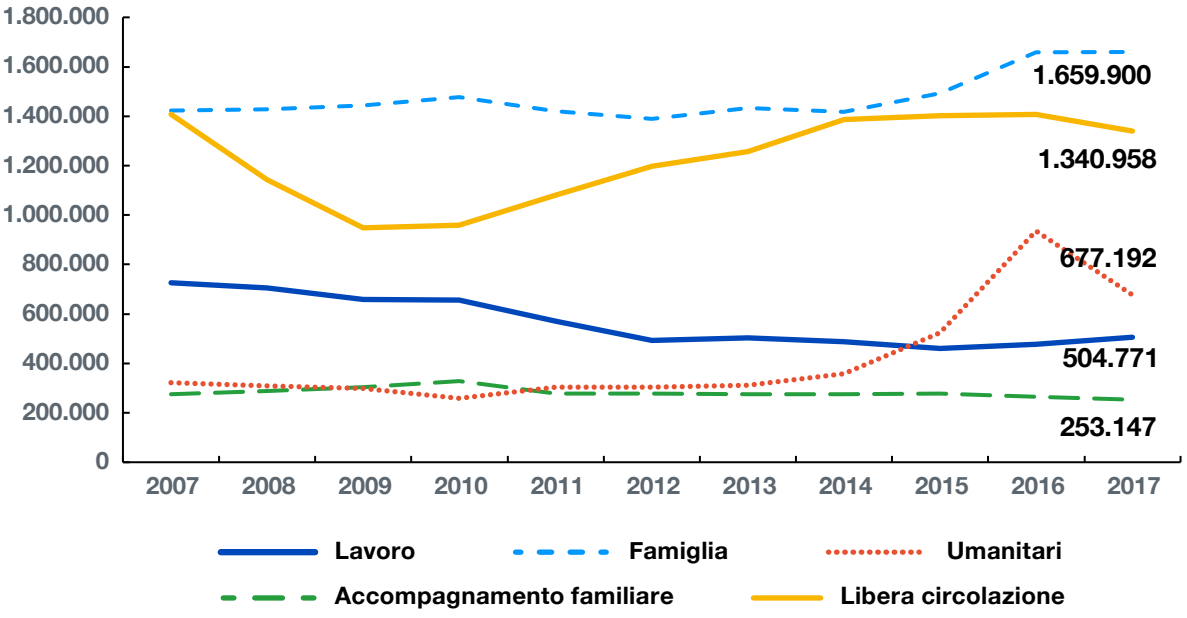
Scorrendo l'andamento dei flussi migratori verso i paesi dell'OCSE registrati nel corso degli ultimi dieci anni, essi risultano in moderato ma progressivo aumento, subendo una prima battuta d'arresto nel 2011, nel contesto della crisi economico-finanziaria, per poi riprendere il trend di lenta crescita e subire nuovamente un'inversione di tendenza nel 2017, a causa soprattutto della diminuzione di ingressi per motivi umanitari, registrando infine, secondo i dati preliminari relativi al 2018, una nuova crescita (+ 2 per cento), arrivando a un flusso complessivo di poco più di 5,3 milioni di nuovi immigrati permanenti.

Se il 2019 non dovrebbe aver rappresentato un punto di svolta significativa, è invece chiaro che un brusco e inaspettato freno senza precedenti nella storia si avrà nel 2020 a seguito della pandemia di Covid-19.

Un dettaglio maggiore, disaggregando per i diversi tipi di motivi, è possibile solo fino al 2017.

FIG. 3 – DISAGGREGAZIONE DEI FLUSSI MIGRATORI PERMANENTI VERSO I PAESI OCSE, 2009-2017 (milioni)

Fonte: Elaborazione dati OECD 2019



Nel 2017 le migrazioni per motivi familiari – che comprendono formazione di una famiglia, ricongiungimento familiare e adozione internazionale – sono state, come già in tutti

gli anni precedenti, la principale componente dei flussi migratori nei paesi OCSE, pari a 1,66 milioni di persone (il 35 per cento degli ingressi totali nell'anno). Si tratta di una categoria di migranti molto eterogenea, che comprende una popolazione che va dai neonati alle persone molto anziane, con livelli di competenze e paesi di origine diversi.

La libera circolazione, in particolare all'interno dell'UE, è la seconda componente più importante, con 1,34 milioni di persone (pari al 28 per cento degli ingressi totali). Le migrazioni intra-UE hanno rappresentato oltre il 50 per cento dell'immigrazione totale in Austria, Belgio, Danimarca, Paesi Bassi e Regno Unito, e più di due terzi in Irlanda, Lussemburgo e Svizzera. Dal 2009 si era registrata una crescita ininterrotta del numero di movimenti migratori all'interno delle aree di libera circolazione; tuttavia nel 2017 si è registrato un calo del 4 per cento rispetto all'anno precedente, legata soprattutto alla diminuzione dell'immigrazione proveniente da altri paesi dell'UE nel Regno Unito (-15 per cento)[8] e in Germania (-10 per cento); una riduzione che si è registrata nello stesso anno, per quanto a livelli inferiori, anche in Francia (-9 per cento) e Svizzera (-7 per cento). In controtendenza, invece, si è avuto un aumento di ingressi intra-UE in Spagna (+19 per cento) e nei Paesi Bassi (+11 per cento).

La componente degli ingressi per motivi umanitari, dopo un'improvvisa e imprevista impennata nel 2015 e 2016 (rispettivamente circa 523 e 936 mila ingressi)[9], ha registrato un calo significativo nel 2017 (677 mila ingressi, pari al 14 per cento degli ingressi totali nell'anno), pur senza raggiungere il livello precedente al picco, che era intorno ai 300 mila ingressi annui. In termini assoluti, nonostante un calo del 40 per cento rispetto all'anno precedente, la Germania è rimasta nel 2017 il primo Paese OCSE in termini di numero di permessi concessi per motivi umanitari, dovendo ancora gestire un carico inevaso di richieste di asilo depositate nel 2015 e 2016. Gli Stati Uniti sono stati il secondo Paese OCSE per numero di permessi umanitari concessi. Questi due paesi da soli hanno rappresentato il 60 per cento di tutta la componente di migrazione umanitaria verso i paesi dell'OCSE. In termini di numeri, l'Italia è stata molto meno coinvolta, al pari di Svezia e Francia, rappresentando solo il 5 per cento del totale della componente OCSE, al di sotto anche del Canada (6 per cento). Per alcuni paesi – oltre a Germania e Stati Uniti – questa tipologia di immigrazione ha continuato ad essere il secondo più grande canale di migrazione, come nel caso di Austria e Svezia. Nei paesi nordici, come Finlandia, Norvegia, Svezia, Danimarca e Paesi Bassi, le immigrazioni umanitarie si sono attestate a circa la metà o meno del livello raggiunto l'anno precedente. In controtendenza, Messico, Francia, Regno Unito ed Australia hanno invece registrato nel 2017 una crescita rispetto l'anno precedente.

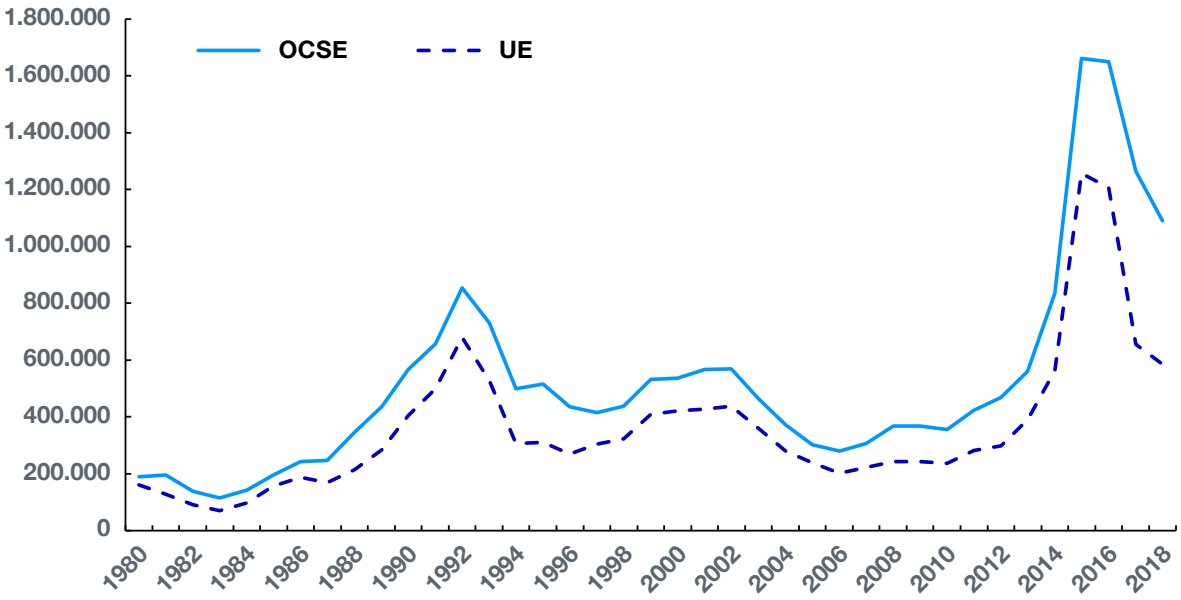
Il dato dei permessi per motivi umanitari è, ovviamente, correlato a quello del numero di domande di asilo che nel 2018, in base ai dati disponibili, è ulteriormente sceso nei pa-

8 Nel pieno del processo di uscita dall'UE, la cosiddetta Brexit, a seguito del referendum del giugno 2016.

9 Alla fine del 2014 l'UNHCR ha lanciato l'allarme sull'aumento delle migrazioni forzate a livelli paragonabili a quelli registrati durante la Seconda guerra mondiale e sull'emergenza Siria che, sebbene destinata a investire soprattutto i paesi confinanti come Giordania, Libano e Turchia, avrebbe interessato anche l'Europa.

esi OCSE, portando nell'ultimo biennio a un totale di 1,09 milioni, il che rappresenta un calo del 34 per cento rispetto al record di 1,65 milioni di domande registrate cumulando il biennio precedente del 2015 e 2016. La maggior parte dei richiedenti asilo proveniva da Afghanistan, Siria, Iraq e Venezuela.

FIG. 4 – NUOVE DOMANDE DI ASILO NELL'OCSE E NELL'UE, 1980-2018



Fonte: Elaborazione OECD dati UNHCR ed EUROSTAT 2019.

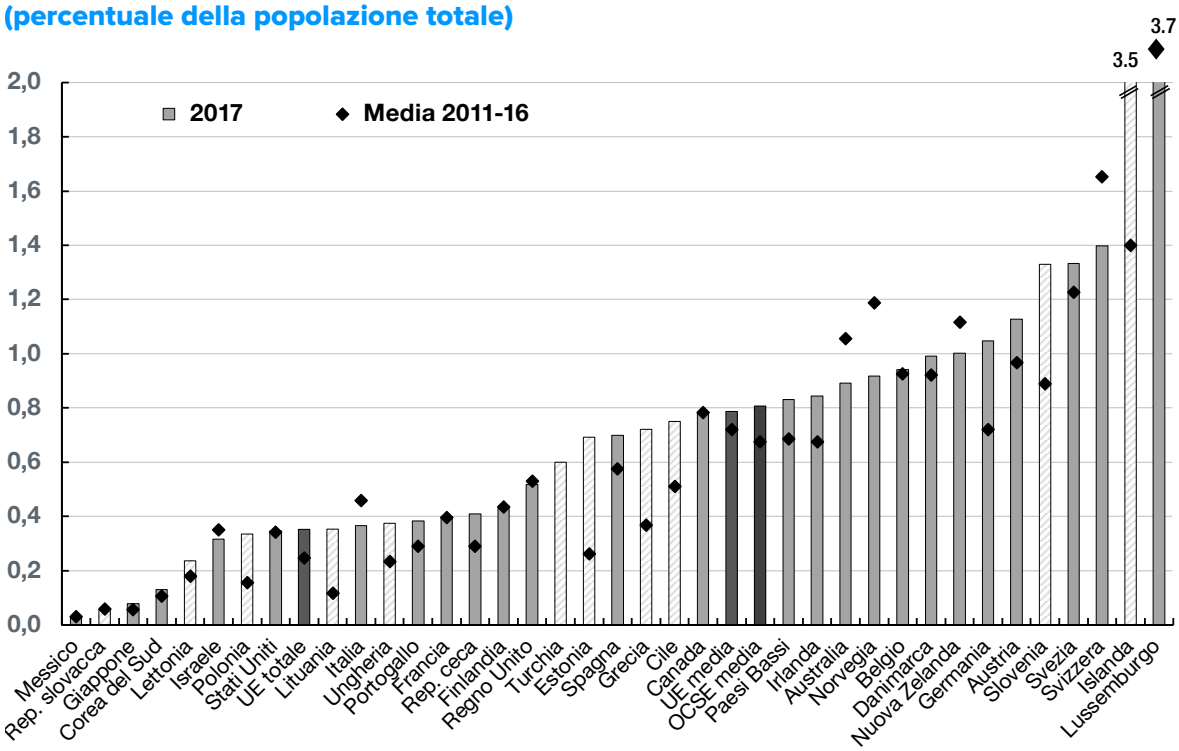
Per quanto i richiedenti asilo non siano iscrivibili come una componente della categoria dei migranti permanenti e vadano trattati come gruppo a sé – al pari di stranieri con permesso temporaneo e studenti universitari internazionali – tuttavia hanno una relazione diretta con la componente dei permessi per motivi umanitari e per questa ragione se ne fa qui cenno.

In effetti, attraverso una prospettiva sui richiedenti asilo di lunga durata si può cogliere anche l'andamento della componente strutturale delle migrazioni umanitarie (rifugiati e titolari di altre forme di protezione umanitaria) registrato negli anni, coi relativi picchi, tra cui il dato eccezionale nel biennio 2015-2016. L'UE, per inciso, assorbe stabilmente – come detto – la quota principale di tale flusso all'interno dell'OCSE.

Le migrazioni per motivi lavorativi verso i paesi dell'OCSE, invece, sono sostanzialmente scese dal 2007 (726 mila) al 2015 (460 mila), per poi registrare un leggero incremento nel 2016 e nel 2017 (505 mila, pari all'11 per cento degli ingressi totali nell'anno). Il maggiore contributo all'aumento è venuto da Canada, Germania e Giappone, Paese in cui più della metà di tutti i nuovi migranti permanenti rientravano nella categoria dei migranti per motivi di lavoro. Altri aumenti significativi sono venuti da Regno Unito, Svezia, Paesi Bassi, Francia e Portogallo. In controtendenza, il Messico ha registrato un calo.

Scorporata dalla categoria di migrazioni per motivi familiari vi è la componente dell'ac-

FIG. 5 – FLUSSI MIGRATORI PERMANENTI VERSO I PAESI DELL'OCSE, 2017
(percentuale della popolazione totale)



Fonte: Elaborazione dati OECD 2019

compagnamento nel viaggio di membri della propria famiglia, anch'essa in realtà una sotto-categoria della precedente.

In ragione della diversa grandezza e composizione demografica e della diversa ampiezza della superficie territoriale, oltre che delle molteplici dinamiche di sviluppo, l'impatto della presenza dei migranti – a loro volta eterogenei per profilo nei diversi paesi di accoglienza – sui paesi riceventi dell'OCSE è differenziato.

Nel 2017 i paesi dell'OCSE hanno mediamente ricevuto un afflusso di 0,8 migranti permanenti ogni 100 abitanti residenti, il che rappresenta un valore appena superiore alla media annua nel periodo 2011-2016 (0,7). Il dato relativo alla media UE è lo stesso sia nel 2017 che nel periodo 2011-2016, come anche nel caso degli Stati Uniti.

Ciò corrisponde al fatto che, nella maggior parte dei paesi dell'OCSE e UE, i flussi migratori permanenti rappresentano meno dell'1 per cento della popolazione; negli Stati Uniti è al di sotto dello 0,4 per cento.

Andando a vedere singoli casi, il Lussemburgo – un Paese molto piccolo, ricco, la cui popolazione non raggiunge le 600 mila persone – è quello che ha registrato la quota più elevata, pari al 3,7 per cento, distanziando – insieme all'Islanda – tutti gli altri paesi.

Complessivamente, in ambito OCSE sono i paesi dell'UE a registrare le quote più alte, mentre paesi come Stati Uniti, Messico, Giappone, Corea del Sud e Israele hanno quote relativamente molto basse.

Anche all'interno dell'UE ci sono grandi differenze. Da un alto, si collocano i paesi continentali e nordici – ovvero Lussemburgo, Svezia, Slovenia, Austria, Germania e Danimarca – che hanno registrato nel 2017 afflussi non inferiori alla soglia dell'1 per cento della popolazione residente, con il Belgio appena sotto quella soglia. Dall'altro lato, i paesi dell'Est – come Repubblica Slovacca, Lettonia, Polonia, Lituania e Ungheria – che non raggiungono la soglia dello 0,4 per cento della popolazione totale residente. Molto vicina alla situazione del blocco dell'Est è quella dei paesi mediterranei, come Italia, Portogallo e Francia, appena sotto la soglia dello 0,4 per cento. Altri paesi mediterranei, come Spagna e Grecia, sono in una posizione intermedia tra i due estremi, intorno allo 0,7 per cento.

Pur rimanendo al solo dato relativo alle migrazioni regolari, il quadro sin qui descritto rimarrebbe parziale, soprattutto per Stati Uniti e UE, se non si aggiungessero alcune informazioni in merito ad una tipologia particolare di migranti, gli studenti universitari internazionali che emigrano per studiare in un altro Paese.

Si tratta di una categoria strategica di persone, come ricorda anche un rapporto pubblicato a settembre del 2019 dalla Banca Mondiale[10] citando la letteratura scientifica secondo cui gli studenti universitari internazionali con alta specializzazione (*post-lauream*) hanno un impatto significativo e positivo sull'innovazione.

La mobilità degli studenti universitari, cioè l'internazionalizzazione dell'istruzione superiore, ha rappresentato negli ultimi decenni un tratto caratteristico dell'attuale fase di globalizzazione e così ha continuato a fare fino alla scoppio della pandemia di Covid-19. Nel 2017 sono stati concessi circa 1,45 milioni di visti, con un aumento dell'1 per cento rispetto all'anno precedente, confermando una traiettoria di lungo periodo in crescita.

Il fenomeno continua a trovare nel mondo anglosassone i suoi principali poli di attrazione. Nel 2017 gli Stati Uniti si sono confermati principale meta, con quasi 394 mila permessi, pari al 27,1 per cento del totale OCSE. Se oltre un quarto del totale dei permessi è stato accordato negli Stati Uniti, quasi la metà (48,2 per cento) del totale di permessi rilasciati in ambito OCSE è avvenuta in due paesi: Stati Uniti e Regno Unito (che ha rilasciato quasi 306 mila permessi). Ben distanziati ci sono l'Australia (quasi 163 mila permessi) e il Canada (quasi 136 mila): i quattro poli anglo-sassoni rappresentano quasi il 69 per cento del totale dei permessi rilasciati nel 2017 dai paesi OCSE.

L'Italia si distingue negativamente per essere in posizione di coda, con soli 2.900 permessi nel 2017, pari allo 0,2 per cento del totale di permessi rilasciati dai paesi OCSE. Si tratta dell'unico Paese OCSE che registra una diminuzione, anche significativa, del numero di ingressi autorizzati, con un calo da oltre 25 mila permessi rilasciati nel 2008 (poco meno della Germania e più della Spagna in quello stesso anno!) ai 2.900 nel 2017 (fanalino di coda). Invece, gli studenti universitari italiani hanno una buona propensione a perfezionare gli studi all'estero: sono stati 63 mila i permessi rilasciati da altri paesi OCSE ad

10 World Bank (2019), *Leveraging Economic Migration for Development: A Briefing for the World Bank Board*, World Bank, Washington, D.C.

italiani[11], il che determina un forte saldo negativo per il Paese, non in grado di attrarre un numero sufficiente di studenti stranieri per compensare il numero di studenti italiani che vanno a studiare all'estero. L'Italia è in una posizione di coda anche per quanto riguarda il titolo accademico più elevato, ovvero il dottorato: solo il 14 per cento dei dottorandi in Italia sono stranieri, il che causa una minore capacità di internazionalizzazione del sistema universitario.

4. ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE SULLE IMPLICAZIONI GEOPOLITICHE

Se la disponibilità solo parziale di dati aggiornati sulle migrazioni internazionali dovrebbe indurre a una buona dose di cautela nel ricavarne implicazioni di *policy*, l'eccezionale situazione dovuta alla pandemia di Covid-19 obbliga a ridurre ulteriormente l'ambizione di eventuali implicazioni. Non c'è dubbio, infatti, che il mondo sarà diverso da quello che è stato prima dello scoppio della pandemia di Covid-19 e quantità e facilità di spostamenti internazionali ne subiranno effetti imprevedibili.

Con questa doveroso *caveat*, è comunque possibile presentare e schematizzare almeno tre considerazioni generali.

4.1. Il rischio di velleitarismo dei Global Compact. Le migrazioni internazionali sono un fenomeno strutturale e globale ma, allo stesso tempo, sono uno strumento di leva di accordi politici di natura bilaterale, più che mondiale. L'accordo ratificato il 19 dicembre 2018 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il *Global Compact for Migration*, il primo a livello globale che tenta di dare una risposta coordinata a livello internazionale per favorire migrazioni "disciplinate, sicure, regolari e responsabili", a fianco del parallelo *Global Compact on Refugees*, ha fatto emergere differenze di vedute che hanno portato a una radicalizzazione di posizioni e netti contrasti e, alla fine, la ratifica è avvenuta con una maggioranza di 152 voti a favore, 5 contrari (tre paesi del Gruppo di Visegrád – Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria –, Israele e Stati Uniti) e 12 astenuti (tra cui l'Italia e altri quattro paesi dell'UE – Austria, Bulgaria, Lettonia e Romania) e 24 paesi che non hanno votato[12]. Se il punto di partenza del *Global Compact*, ovvero il principio secondo cui il tema delle migrazioni internazionali dovrebbe essere affrontato sulla base di una rete di cooperazione internazionale, trovava un'ampia convergenza tra le parti, è sul ruolo delle migrazioni, le priorità d'intervento e la stessa filosofia di fondo – ovvero la tenuta di due

11 63 mila è un numero che, comunque, è molto più basso del numero di studenti tedeschi che studiano all'estero, pari a 113 mila, e di quello dei francesi, 86 mila.

12 Questa parte del capitolo si basa su un approfondimento specifico dello stesso autore, apparso nella sezione 1 (Osservatorio mondiale: il Global Compact sulle migrazioni) di: M. Zupi (2019), *Focus: flussi migratori*, Osservatorio quadrimestrale N. 3/2018, Osservatorio internazionale/servizi studi Parlamento, Roma, gennaio.

valori ritenuti importanti: sovranità e sicurezza nazionale da un lato e solidarietà e tutela dei diritti e delle libertà fondamentali di ogni persona dall'altro lato – che si sono imposte posizioni alla fine inconciliabili. Non solo gli Stati Uniti con l'amministrazione Trump hanno rifiutato di aderire all'accordo, ma anche in seno all'UE si è aperta una crepa che ha compromesso la possibilità di agire con una voce unica in materia.

Può apparire opinabile la decisione di separare nettamente, quasi fossero due fenomeni sempre chiaramente distinguibili, le migrazioni volontarie da quelle forzate, nonostante in questi ultimi anni l'evidenza empirica dimostri il prevalere delle cosiddette migrazioni miste, in cui coesistono componenti volontarie e forzate a determinare la scelta migratoria. Tuttavia, la distinzione risponde a precise ragioni di ordine giuridico (esiste la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto specifico dei rifugiati) e organizzativo (esistono organizzazioni internazionali che hanno un mandato distinto: l'UNHCR e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, IOM), prima ancora che politico, dal momento che le due priorità che animano il dibattito in Europa, ovvero il diritto per un Paese di assicurare il controllo delle proprie frontiere e le decisioni in materia di integrazione/inclusione, valgono nei confronti di tutti gli stranieri e dovrebbero mirare a una gestione coerente dei flussi di migranti volontari, forzati o a carattere misto che siano. Proprio l'esistenza della Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati e l'assenza invece di impegni altrettanto generali e vincolanti sottoscritti dai governi sul fronte delle migrazioni "volontarie" – da sempre considerate una competenza nazionale di legiferazione e definizione di priorità strategiche – spiega perché il dibattito più acceso abbia investito il *Global Compact on Migration*, terreno più aperto di confronto in nome di interessi nazionali, per quanto più lontano dalle questioni di stringente attualità, come gli sbarchi nel Mediterraneo.

La *governance* a livello globale sulle migrazioni è sempre mancata, risultando frammentata e incoerente, come dimostra la tradizionale ostilità degli Stati Uniti a farne tema prioritario dell'agenda G7 nei decenni passati. Proprio il forum politico delle sette economie più ricche del mondo, che insieme rappresentano il 10 per cento della popolazione mondiale, il 15 per cento della superficie e il 39 per cento del PIL mondiale, permette di cogliere le resistenze a fare delle migrazioni internazionali un fenomeno da gestire su scala mondiale. Infatti, già nel 1979, in occasione del vertice G7 di Tokyo, il tema delle migrazioni internazionali fu oggetto di discussione, quando in particolare il presidente degli Stati Uniti Jimmy Carter propose che la crisi dei rifugiati in Indocina venisse discussa nell'ambito delle procedure formali del vertice. Tuttavia, è sempre prevalsa la tendenza a trattare il tema in modo eccezionale e non sistematico, promuovendo una *governance* condivisa del fenomeno intrinsecamente "limitata", selettiva con riferimento a casi specifici come la crisi in Indocina appunto. Proprio gli Stati Uniti hanno perseverato nel rivendicare la natura "interna" della politica migratoria, perché connessa a obiettivi di sicurezza, come ha chiarito il presidente Donald Trump nel 2017, esprimendo il suo desiderio di mantenere i confini degli Stati Uniti chiusi ai rifugiati. Se la priorità dell'agenda G7 è sempre andata ad aspetti chiave della liberalizzazione e deregolamentazione dell'economia, piuttosto che essere centrata sulla tutela dei diritti umani nel mondo, e se la dimensione solidale dell'a-

genda si è concentrata più sulla politica degli aiuti all'Africa, il tema spinoso delle politiche per i rifugiati, l'immigrazione e l'asilo non sono mai stati la preoccupazione principale del G7, come è emerso in tutta evidenza in occasione del vertice di Taormina 2017, quando le speranze italiane di una maggiore partecipazione dei partner nella gestione emergenziale dell'accoglienza furono disattese.

4.2. LA NECESSITÀ DI RIVEDERE LE POLITICHE A FAVORE DI RIFUGIATI E RICHIEDENTI ASILO. La questione dei rifugiati e richiedenti asilo, con una drammatica e ininterrotta tendenza alla crescita del numero di rifugiati nel corso degli anni, inappellabile accusa all'inconcludenza della politica internazionale in materia, non può essere liquidata esternalizzando il compito di farsene carico a PVS[13] che si trovano territorialmente vicini a quelli in cui si consumano le tragedie umane, come pure spesso Stati Uniti e UE sembrerebbero intenzionati a fare.

L'UE ha, di fatto, creato una miscela esplosiva e incoerente di azioni di solidarietà e intransigenza egoista: ha creato, con lo spazio Schengen, un'area di libera circolazione senza dotarsi di una politica adeguata di controllo delle frontiere; ha adottato il regolamento di Dublino sul diritto d'asilo europeo, che impone al primo Stato dell'UE nel quale arrivano i migranti di registrare e ospitare i richiedenti asilo, sovraccaricando così il Paese di primo ingresso nel territorio dell'Unione di responsabilità e oneri e non applicando un principio di solidarietà e di equa ripartizione tra i diversi paesi. Gli Stati Uniti non fanno diversamente, guardando agli sviluppi anche più recenti delle politiche migratorie e agli accordi con il Messico.

Al contempo, il regime di istituzioni, politiche e iniziative sui rifugiati, basato su UNHCR – istituito nel 1949 dalle Nazioni Unite con l'intenzione di farne un organo sussidiario destinato a operare per soli tre anni – e sulla Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo statuto dei rifugiati, appare oggi anacronistico. La logica sin qui adottata è stata quella di fornire appoggio a campi per rifugiati, per definizione immaginati come una soluzione temporanea in attesa di condizioni che rendano fattibili il rientro in patria. Lo scopo principale del sistema creato all'indomani della seconda guerra mondiale fu, dunque, quello di assicurare temporaneamente alle persone, nel caso uno stato dovesse fallire o, peggio, rivoltarsi contro il proprio popolo, un posto dove andare e vivere in sicurezza e dignità, prima di poter rientrare nel proprio Paese. Per questa ragione, i campi per i rifugiati – fondati sul presupposto di una misura emergenziale dinanzi a conflitti o persecuzioni – non si preoccupano affatto e, anzi, escludono a priori il compito di promuovere condizioni di occupazione dignitose. Eppure, la realtà che i dati disponibili ci restituiscono indica che, a dispetto della natura apparentemente emergenziale e imprevedibile delle crisi delle migrazioni forzate, sono gli stessi conflitti che, nel corso del tempo, hanno causato ogni anno la maggior parte di migranti forzati nel mondo: sono le crisi che interessano Afghanistan, Co-

13 Paesi in via di sviluppo.

lombia, Iraq, Siria, Somalia e Sudan, senza considerare il caso emblematico della Palestina.

L'adozione di una prospettiva globale, incentrata sulla scelta di coniugare interventi orientati ad affrontare i nodi socio-economici di medio periodo e quelli emergenziali di breve periodo, evidenzia la necessità di concentrare, invece, gli interventi sulla tutela delle fasce vulnerabili della popolazione: i migranti forzati (profughi internazionali) e i segmenti della comunità ospitante più esposti ai contraccolpi negativi degli shock indotti dalle migrazioni forzate. Allo stesso tempo, occorrerebbe assegnare la dovuta centralità al lavoro, come condizione essenziale sui cui fondare strategie volte a riportare i rifugiati a condizioni normali di vita, perché il lavoro è fonte di dignità, autonomia e libertà, strumento di emancipazione e progettazione per il futuro. Infine, il sostegno economico, fondato sul lavoro, per i rifugiati dovrebbe assolvere, al contempo, un compito addizionale, che è quello di essere pensato anche come programma progettato per accelerare lo sviluppo e ripristinare condizioni di riabilitazione post-conflitto.

Tutto ciò non sta avvenendo, nonostante promesse in tal senso venissero recentemente – nel caso dell'UE – da esperienze come il *Jordan Compact*, presentato con le ambizioni di esperienza pilota di un nuovo approccio alla gestione della complessa sfida delle crisi dei rifugiati internazionali. Finora queste esperienze pilota sembrano incapaci di rappresentare una reale svolta in grado di mettere al centro i diritti dei lavoratori vulnerabili, sia rifugiati che giordani, focalizzandosi sul rilascio di permessi di lavoro in alcuni settori e trascurando completamente aspetti invece cruciali come la prevalenza dell'economia informale, le aspirazioni dei lavoratori, il problema delle disuguaglianze di genere[14].

Se a ciò si aggiunge che le attività di sostegno ai rifugiati, e in particolare quelle dell'UNHCR, soffrono continuamente di problemi di scarso finanziamento, sempre inferiore a quanto ritenuto necessario e richiesto con ripetuti appelli ai donatori internazionali, cui si aggiungono numeri elevati di nuovi arrivi di richiedenti asilo, l'inevitabile conclusione è quella di un sistema inefficiente e al collasso, che non produce i risultati attesi e che la crisi economico-finanziaria, che la pandemia di Covid-19 sta determinando, potrà solo aggravare.

4.3. LA SCARSA LUNGIMIRANZA DELLE POLITICHE DI SCAMBIO TRA CONTROLLO DELLE MIGRAZIONI E AIUTI ALLO SVILUPPO. Infine, in termini molto generali, la sfida delle migrazioni internazionali pone alcune domande chiave che interrogano il processo decisionale della politica, a cominciare dai rischi che palesa un tentativo come quello del *Migration Compact* o l'esternalizzazione della gestione delle crisi dei rifugiati, ovvero la proposta, mai esplicitata come tale ma sostanziale nei fatti nel caso dell'UE e degli Stati Uniti, di proporre accordi ad altri paesi basati su un patto orientato al futuro e in cui prevale la logica di contenimento a breve degli afflussi indistinti di migranti, sulla base di nuo-

14 Per approfondimenti: M. Zupi (2020), *Focus: flussi migratori*, Osservatorio quadrimestrale N. 3/2019, Osservatorio internazionale/servizi studi Parlamento, Roma, gennaio 2020.

ve condizionalità per concedere aiuti allo sviluppo. In pratica, si configura uno scambio tra più aiuti da parte dei paesi con economie ad alto reddito (come UE o Stati Uniti) e più controllo delle migrazioni da parte dei PVS (in Africa o in America latina), in un contesto di un maggiore ricorso a respingimenti generalizzati di migranti irregolari.

Un esempio concreto nell'UE sono i cosiddetti *Migration Compact*, negoziati negli ultimi anni con diversi paesi dell'Africa, che si proponevano di introdurre una specifica condizionalità per l'erogazione di aiuti pubblici allo sviluppo, in modo non necessariamente coerente con quelle introdotte negli anni novanta dall'UE nell'Accordo di Cotonou con paesi di Africa, Caraibi e Pacifico a sostegno della democrazia e a protezione dei diritti umani. Il *Migration Compact* condiziona più aiuti allo sviluppo, cioè obiettivi di lungo periodo della cooperazione internazionale, a un maggiore impegno dei PVS, soprattutto nel Sahel e nel Corno d'Africa, a fianco dell'UE per frenare i flussi migratori che raggiungono l'Europa.

Il rischio del riduzionismo del partenariato con i paesi africani di origine e transito dei flussi di migranti e rifugiati in chiave securitaria col ricorso alla leva delle condizionalità è, anzitutto, quello di sacrificare i principi della tutela dei diritti umani dei migranti e quello della democrazia cari all'Occidente, laddove si tratti di negoziare l'accordo con regimi dispotici. Il precedente dell'accordo dell'UE con la Turchia, il 18 marzo 2016, centrato sulla presa in carico da parte di quest'ultima di migranti e profughi sulla rotta balcanica, siriani compresi, alleggerendo la pressione sulla Grecia, a seguito dell'emergenza di arrivi tra il 2013 e il 2015, in cambio di misure europee di aiuto finanziario e operativo per la gestione dei campi profughi, è un monito in tal senso. In un clima perennemente teso all'interno dell'UE e di crisi della solidarietà intraeuropea, che il processo di allargamento ad est ha accresciuto su temi come la politica migratoria, come evidenziano le chiusure dei paesi di più recente adesione del gruppo Visegrád, contrari a misure di assistenza nei confronti di rifugiati e richiedenti asilo, l'UE si espone a forme di ricatto da parte del presidente turco. Non a caso, Recep Tayyip Erdogan, a inizio marzo del 2020, nel pieno della pandemia di Covid-19, ha dichiarato l'intenzione di adottare una politica delle "porte aperte" per i rifugiati che vogliono lasciare la Turchia e recarsi in Grecia, per raggiungere il territorio dell'UE.

Per gli Stati Uniti, che adottano una strategia simile di scambio tra aiuti e contenimento dei flussi migratori in America centrale e meridionale, non si pone solo lo stesso problema di controparti che alzano la posta e che acquisiscono maggiori gradi di libertà per esercitare indisturbati il potere in forma antidemocratica, mettendo a tacere le voci dissenzienti delle opposizioni, ma offre crescenti spazi per la concorrenza potenziale della Cina, con cui il governo degli Stati Uniti ha ingaggiato una guerra politica, commerciale e ideologica. La politica estera cinese si è fatta via via più attivista in regioni distanti come l'Africa, l'America latina e caraibica e il Medio Oriente, dove tradizionalmente Stati Uniti ed Europa hanno goduto di livelli incontrastati di influenza dalla fine della guerra fredda. Le crescenti iniziative diplomatiche e finanziarie interregionali, al di fuori cioè dell'Asia dell'est e del sud-est, che hanno caratterizzato la presidenza in Cina di Hu Jintao prima (2003-2013), insieme all'allora primo ministro Wen Jiabao, e di Xi Jinping poi (dal 2013), insieme al

primo ministro Li Keqiang, dipendono dalle crescenti capacità della Cina, ma anche dalla difficoltà dei paesi europei e degli Stati Uniti di coniugare maggiori risorse finanziarie, obiettivi di sicurezza, primato dei principi democratici e del rispetto dei diritti umani per rafforzare legami e alleanze con gli altri paesi.

4.4. LA "SCOPERTA" DELLE RIMESSE. La comunità internazionale si è "accorta" dell'esistenza delle rimesse – cioè, i trasferimenti finanziari da parte del migrante verso il Paese di origine – solo agli inizi degli anni Duemila e il capitolo 7 dell'edizione 2003 del rapporto annuale *Global Development Finance* della Banca Mondiale inaugurò un'attenzione sistematica al flusso di rimesse nell'ambito del monitoraggio sui flussi finanziari per lo sviluppo, in concomitanza con la necessità di controllare meglio i flussi privati per ragioni di sicurezza e lotta al terrorismo (c'erano da poco stati gli attentati dell'11 settembre 2001), ma anche in presenza di una fase di messa in discussione della politica degli aiuti (la cosiddetta *aid fatigue*) conseguente alla fine della guerra fredda, che cercava ragioni per giustificare il disimpegno della politica dei paesi donatori a favore dei Paesi in via di sviluppo (PVS). In questo senso, la "scoperta" delle rimesse come grande e costante flusso di valuta trasferita ai PVS poteva servire a distogliere l'attenzione dalla necessità di maggiori risorse per gli aiuti internazionali, in nome della valorizzazione di risorse finanziarie già presenti e che richiedevano soltanto strategie di accompagnamento e strumenti per agevolarne il trasferimento, come è stato l'impegno a livello internazionale per ridurre i costi di trasferimento delle rimesse, rinnovato in occasione del G7/G8 dell'Aquila a Presidenza italiana con la creazione di un *Global Remittance Working Group*, un gruppo di lavoro chiamato a monitorare la situazione e suggerire proposte operative.

Sul tema delle rimesse e, più in particolare, della riduzione dei costi di trasferimento delle rimesse dovuti all'intermediazione degli operatori, proprio il G7 si era impegnato, come indicato nelle conclusioni del Vertice 2009 che si tenne all'Aquila sotto la Presidenza italiana, a raggiungere l'obiettivo del «5 per 5», ossia la riduzione, a livello globale, del costo medio di invio delle rimesse dal circa 10 per cento di allora al 5 per cento, entro 5 anni. Quel risultato non è stato ancora raggiunto e, nel frattempo, le stime relative all'andamento delle rimesse su scala mondiale rese note dalla Banca mondiale indicano che, a causa della crisi economica indotta dalla pandemia di Covid-19, i flussi globali di rimesse verso i paesi a basso e medio reddito dovrebbero diminuire nel 2020 di circa il 20 per cento, passando da 554 miliardi di dollari nel 2019 (flusso superiore a quello degli investimenti diretti esteri) a 445 miliardi nel 2020. Ciò rappresenterà la perdita di un'importante voce finanziaria per molte famiglie vulnerabili.

Oggi, la gestione del tema migratorio e la capacità di costruire alleanze attorno a questa sfida, come anche la mobilitazione di maggiori risorse finanziarie sono un terreno di confronto su cui i governi si misurano e possono esercitare la propria leadership; ancora una volta, la pandemia di Covid-19 rischia di produrre in Occidente effetti di aumento delle contraddizioni e delle difficoltà di costruire strategie di *policy* condivise ed efficaci.

2. CRITICITÀ E LIMITI DELLA NORMATIVA IN MATERIA D'IMMIGRAZIONE E ACCOGLIENZA IN ITALIA

Elena PACIOTTI [1]

Il capitolo illustra come il complesso quadro normativo che regola attualmente in Italia il diritto di migrare sia contraddittorio e inadeguato. Va considerato che in Italia fino agli anni Ottanta l'intero fenomeno migratorio – che caratterizza i nostri tempi e alle cui ragioni non sono estranee le politiche dell'Occidente – è stato sottovalutato e anche successivamente non è mai stato affrontato sulla base di una visione politica e ideale complessiva del rapporto del nostro Paese con gli stranieri che vi entravano per restarvi (come viceversa è avvenuto, secondo diverse "filosofie" che avevano, sia pure con alterni risultati, una loro coerenza sistematica, in paesi di più antica immigrazione come Gran Bretagna, Francia, Germania). La legislazione italiana si è sviluppata in modo caotico e sotto un profilo di emergenza e di ordine pubblico. Nel capitolo vengono illustrati, in particolare, le violazioni degli obblighi internazionali di alcune disposizioni governative sulla chiusura dei porti, ed il ruolo svolto dalla giurisprudenza italiana nel correggere norme e prassi, che in nome di una pretesa sicurezza finivano per violare diritti fondamentali. Viene sottolineata inoltre l'incostituzionalità dei recenti decreti "sicurezza" ed il loro effetto in termini di consistente aumento del numero degli stranieri irregolari. Il capitolo traccia alcune direttive di cambiamento del quadro normativo e delle politiche europee e italiane. Viene sottolineata l'importanza di abrogare le molte norme incostituzionali presenti negli ultimi decreti. Ma per garantire il rispetto dei diritti e della dignità dei migranti, al di là delle regole primarie, devono cambiare gli atti amministrativi e le pratiche di polizia. Fondamentali sono inoltre le politiche che valorizzano le attività di accoglienza promosse dalle molte organizzazioni della società civile che, nelle diverse forme, operano in questo settore.

1. CONTRADDITTORIETÀ ED INADEGUATEZZE DEL QUADRO NORMATIVO

La legislazione italiana si è sviluppata in maniera caotica, a causa dei differenti orientamenti dei governi in carica, e sotto il prevalente profilo emergenziale e dell'ordine pubblico, con l'apprezzabile eccezione del Testo Unico del 1998, la cosiddetta legge Turco-Napolitano, che prevedeva un sistema di quote di ingresso e un rafforzamento dei diritti dello straniero anche quanto alla possibilità del ricongiungimento familiare. Aspetti questi ultimi radicalmente mutati dalla successiva Legge 189 del 2002, la cosiddetta legge Bossi-Fini, in un'ottica esclusivamente securitaria, che inaspriva fra l'altro le procedure di allontanamento, poi dichiarate parzialmente illegittime dalla Corte costituzionale nel 2004 (sentenze 222 e 223).

1 Fondazione Lelio e Lisli Basso.

Durante il secondo governo Prodi, negli anni 2006-2008, la legislazione italiana è stata modificata in maniera importante per recepire le Direttive europee. Con il quarto governo Berlusconi, negli anni 2008-2011 è stato di nuovo il turno di una politica fortemente restrittiva culminata con la legge 94/2009, che introduce fra l'altro il reato di ingresso e soggiorno illegale (oltre a prevedere la possibilità di trattenere gli immigrati irregolari nei CIE, Centri di Identificazione ed Espulsione, fino a 180 giorni, l'obbligo di versare un contributo per il rilascio del permesso di soggiorno ecc.), mentre successivamente il Governo non ha dato attuazione alla legge delega, approvata dal Parlamento il 2 aprile 2014, per la depenalizzazione dell'ingresso e del soggiorno irregolari, cioè di un reato inutile e dannoso, che non fa che ingolfare senza senso i già oberati uffici giudiziari.

I cosiddetti decreti "sicurezza" del 2018 e 2019, o decreti "Salvini" dal nome del Ministro dell'Interno che li ha fortemente voluti, a loro volta hanno creato seri problemi di violazione dei diritti umani.

È bensì vero che la nostra Costituzione non si occupa d'immigrazione, tuttavia fa rinvio al diritto internazionale nel secondo comma dell'articolo 10 ("La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali"), nell'art.11 (con riferimento alla promozione delle organizzazioni internazionali) e, soprattutto, nel primo comma dell'art.117 ("La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali").

Fra gli obblighi internazionali da rispettare occorre oggi sottolineare soprattutto le leggi del mare, ricordando la vergogna e il dolore di fronte alla pena inumana imposta ai naufraghi di restare stipati per giorni e giorni nelle navi che li avevano tratti in salvo – sebbene poi, in un modo o nell'altro, per intervento della magistratura o per il coraggio dei salvatori, siano stati alla fine sbarcati – mentre a decine giungevano indisturbate nelle nostre spiagge le barche allestite dai trafficanti. Una recente testimonianza di un magistrato del Pubblico Ministero che ha competenza sull'isola di Lampedusa racconta dettagliatamente come si siano svolti, con caratteristiche diverse nel corso degli ultimi anni, i viaggi in mare dei migranti irregolari nella rotta del Mediterraneo centrale, più volte conclusisi tragicamente. Ma ciò che ha costituito materia di più accesa discussione sono stati i provvedimenti – adottati a seguito di disposizioni governative sui cosiddetti "porti chiusi", in particolare per volontà del Ministro dell'Interno Matteo Salvini – per impedire l'attracco in Italia delle navi di ONG, che avevano salvato in mare dal naufragio o dal pericolo di naufragio persone che cercavano di raggiungere le coste europee per sfuggire alle tragiche condizioni dei campi di detenzione in Libia. Hanno fatto scalpore, ben al di là dei confini nazionali, il caso della nave Sea Watch 3 e della sua capitana Carola Rackete, il cui arresto, operato dalla Guardia di Finanza, non è stato convalidato dal Tribunale di Agrigento con ordinanza del 2 luglio 2019, e, prima ancora, il caso della nave Diciotti, per il quale il Tribunale dei Ministri di Catania, con provvedimento del 7 dicembre 2018 ha accusato di sequestro di persona lo stesso Ministro Salvini. Queste recenti decisioni confermano come, attraverso

le Direttive europee, la Convenzione europea dei diritti umani, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, le Convenzioni internazionali e soprattutto la nostra Costituzione, i giudici italiani siano intervenuti più volte a correggere norme e prassi, che in nome di una pretesa sicurezza finivano per violare diritti fondamentali. Ma evidentemente non basta.

A differenza dell'immigrazione, il diritto di asilo è presidiato dall'art. 10 della Costituzione. E tuttavia sembra oggi che lo stigma del "clandestino", del paria senza diritti, creato dalla legge sul reato di ingresso e soggiorno illegali, si sia sostanzialmente esteso anche a molti di coloro che, secondo la nostra Costituzione, avrebbero diritto di asilo nel territorio della Repubblica.

Questo diritto – disciplinato, in ossequio a Direttive europee, dai decreti legislativi del 2007 (n.251) e del 2008 (n.25) – era previsto fino a due anni fa sia per i rifugiati e gli aventi diritto alla protezione internazionale, sia per le persone vulnerabili che abbisognano di protezione umanitaria, e aveva dato luogo ad ampi approfondimenti dottrinari e giurisprudenziali[2].

Il primo decreto "sicurezza" (decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito nella legge 132/2018) ha prodotto un radicale cambiamento in peggio. Per quattro principali ragioni: 1. la cancellazione dei permessi umanitari (che duravano due anni, davano accesso al lavoro e alle prestazioni sociali), sostituiti da permessi speciali della durata massima di un anno, quasi che potessero essere limitate e predefinite le purtroppo innumerevoli fattispecie di vulnerabilità delle persone che fuggono da rischi e sofferenze; 2. allungamento dei tempi di permanenza (cioè di detenzione amministrativa) nei Centri di permanenza per il rimpatrio; 3. l'aumento dei casi di ritiro della protezione internazionale e la previsione addirittura di casi di revoca della cittadinanza; 4. il ridimensionamento del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) – diffuso su tutto il territorio italiano, con il coinvolgimento delle istituzioni centrali e locali e che serve a fornire percorsi di integrazione – con conseguente concentrazione dei richiedenti asilo in grandi strutture, che rischiano di diventare dei veri e propri "ghetti".

A parte gli aspetti di incostituzionalità di questo e del successivo decreto "sicurezza bis" (d.l.14 giugno 2019 n.53, convertito con modifiche nella legge 8 agosto 2019, n. 77), l'effetto complessivo è stato quello di un consistente aumento del numero degli stranieri irregolari nel nostro territorio.

Ed è questo il vero problema, non quello del numero degli stranieri immigrati nel nostro territorio, inferiore, in proporzione, a quello di altri Paesi europei. Perché le paure, abilmente strumentalizzate, dei nostri concittadini nei confronti degli immigrati, derivano proprio da questa situazione di irregolarità formale, di mancanza di tutele, che li costringe in un limbo di illegalità, alimentando comportamenti illeciti.

2 Vale la pena ricordare le pronunce giudiziarie che hanno più volte ritenuto illegittimi i provvedimenti delle Questure che, con prassi di dubbia legittimità, ostacolavano persino l'accesso alla procedura di asilo.

Per queste ragioni è fondamentale il tema dell'accoglienza e dell'integrazione nel nostro territorio. Basti pensare ai contributi al nostro benessere offerti dalle persone straniere che accudiscono gli anziani e gli infermi, lavorano nell'agricoltura, negli allevamenti di bestiame, nell'edilizia – attività da cui spesso rifuggono i nostri concittadini – ma anche da coloro che svolgono attività artigianali, commerciali o professionali, contributi che diventeranno sempre più necessari in conseguenza dell'invecchiamento della popolazione e della crescente denatalità.

2. PROSPETTIVE DI CAMBIAMENTO VERSO MAGGIORI TUTELE

In una visione complessiva dell'insieme dei problemi analizzati, le riforme da intraprendere sono molte: a livello europeo va costruita una politica comune europea nei confronti dei paesi di provenienza sulla base di una programmazione pluriennale e gestione dei flussi migratori – pur mantenendo in capo ai singoli Stati la determinazione di questi flussi (non parlo quindi di cambiare i Trattati, come pure sarebbe necessario) – per creare consistenti canali di ingressi regolari che scoraggino la ricerca di strade illegali e pericolose. Vanno inoltre creati corridoi umanitari per i richiedenti asilo e concordato un credibile programma di reinsediamento nei Paesi dell'Unione in proporzione al peso economico e demografico di ciascuno. Il nuovo piano per l'immigrazione proposto dalla Commissione europea il 23 settembre 2020, che prospetta un "Meccanismo di Solidarietà Obbligatoria" è solo un primo passo, che non avrà vita facile e che non affronta il problema a monte.

A livello nazionale la situazione va riconsiderata dopo la caduta del governo cui partecipava il Ministro Salvini (cosiddetto Conte I) e l'insediamento del nuovo governo (cosiddetto Conte II) nel settembre 2019. In primo luogo va salutato con favore il fatto che gli straordinari poteri conferiti al Ministro dell'interno dai decreti sicurezza – che hanno *tout court* trasformato i naufraghi in migranti illegali e criminalizzato il soccorso in mare – sembrano ora gestiti in conformità e non in contrasto con il diritto internazionale. Ma molto resta da fare.

È fin d'ora necessario e urgente abrogare le molte norme incostituzionali presenti negli ultimi decreti, a parte la presunta incostituzionalità dei decreti stessi per la mancanza dei requisiti di cui all'art.77 della Costituzione, che sono stati valutati dalla giurisprudenza costituzionale con eccessiva elasticità.

Già il preteso divieto di iscrizione dei richiedenti asilo nei registri anagrafici è stato superato da alcune decisioni amministrative e giudiziarie e da ultimo è stato dichiarato incostituzionale con sentenza n.186 del 31 luglio 2020 della Corte costituzionale per contrasto con l'art.3 della Costituzione, per la sua irrazionalità intrinseca e incongruenza rispetto alle finalità perseguite dal Decreto "sicurezza" e per l'irragionevole disparità di trattamento che determina tra stranieri richiedenti asilo e altre categorie di stranieri legalmente soggiornanti nel territorio statale, oltre che con i cittadini italiani. Impedendo l'iscrizione anagrafica del richiedente asilo, la norma in questione finisce infatti per limitare la capacità di

controllo e monitoraggio dell'autorità pubblica sulla popolazione effettivamente residente sul suo territorio, escludendo da essa una categoria di persone, gli stranieri richiedenti asilo, regolarmente soggiornanti nel territorio italiano. La Corte ha tuttavia respinto la censura di incostituzionalità sotto il profilo della violazione dell'art.77 della Costituzione per l'assenza di "casi straordinari di necessità e di urgenza" che giustificassero le molteplici disposizioni del Decreto.

Restano, inoltre, altri profili di incostituzionalità che vale la pena richiamare: la previsione di revoca della cittadinanza per gli stranieri condannati in via definitiva comporta una regolamentazione diversa fra cittadini a seconda dell'origine etnica e dunque viola il principio di uguaglianza (art.3 Cost.) e il rigetto della richiesta di protezione internazionale, in forza di una sentenza di condanna di primo grado o dell'avvio di un'indagine penale per alcuni reati, viola il principio di non colpevolezza (art.27) e il diritto di difesa (art.24).

L'attuale maggioranza parlamentare è apparsa intenzionata non ad abolire ma soltanto a modificare alcune norme dei decreti "sicurezza" sulla base delle indicazioni del Presidente della Repubblica. A questo proposito vanno ricordati i rilievi contenuti nella lettera dell'otto agosto 2019 con la quale il Presidente ha accompagnato la promulgazione del decreto sicurezza bis. Sebbene i rilievi specifici riguardino, l'uno, la parte del decreto sull'ordine pubblico e, l'altro, l'irragionevolezza dell'ammenda amministrativa che arriva fino a 1 milione di euro per chi salva i migranti – perché affida alla discrezionalità amministrativa una sanzione sostanzialmente penale senza distinguere fra diversi comportamenti e tipologie di navi – tuttavia, come ha sottolineato il costituzionalista Gaetano Azzariti, la lettera contiene anche una critica di principio. Infatti, nell'esprimere "rilevanti perplessità", richiama la necessità del rispetto dei trattati internazionali, così come aveva già fatto nel promulgare il primo decreto sicurezza, avvertendo "l'obbligo di sottolineare che, in materia, restano fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato, pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia". Non dovrebbe dunque bastare la modifica delle due sole disposizioni espressamente censurate nelle note del Presidente della Repubblica, ma occorrerebbe valutare l'abolizione degli interi decreti.

Dopo un anno dal suo insediamento, con Decreto legge n.130 del 21 ottobre 2020, che dovrà essere convertito in legge dal Parlamento, il Governo ha approvato, fra l'altro, nuove "disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare", che modificano molteplici norme dei decreti "sicurezza", a partire dal ripristino di una forma di protezione umanitaria e del sistema di accoglienza diffuso. La complessa normativa introduce, infatti, nuovi motivi di concessione dei permessi di soggiorno, in particolare per "protezione speciale", che possono anche essere convertiti in permessi di soggiorno per lavoro, e dispone che non sia ammesso il respingimento, l'espulsione o l'estradizione verso uno stato in cui si verifichino violazioni sistematiche e gravi di diritti umani o qualora l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione

del diritto al rispetto della vita privata e familiare, previsione, quest'ultima, opportunamente innovativa. Viene nuovamente cambiata la normativa in materia di accoglienza, ripristinando di fatto il sistema di accoglienza diffuso gestito dai comuni, al quale possono nuovamente accedere anche i richiedenti asilo e che prevede sia l'assistenza materiale, sanitaria, sociale, la mediazione culturale e corsi di lingua italiana, ma anche l'orientamento al lavoro e la formazione professionale. Per quanto riguarda il soccorso in mare si prevede che non si possa vietare l'ingresso nelle acque italiane a navi che abbiano compiuto soccorsi secondo le convenzioni internazionali e abbiano comunicato le operazioni effettuate alle autorità competenti. Nel caso di violazione di queste disposizioni l'eventuale sanzione, non superiore a 50.000 Euro, potrà essere applicata soltanto dalla magistratura, a seguito di un procedimento penale.

Va infine ribadito che restano comunque decisivi, per il rispetto della dignità delle persone, gli atti amministrativi e le prassi di polizia che, in assenza di una legge organica, governano in maniera disorganica e spesso contraddittoria i comportamenti dei gestori degli *hotspot,* incidendo direttamente sui diritti dei migranti e dei richiedenti asilo*,* regolamenti e prassi cui meritoriamente presta molta attenzione critica l'ASGI, l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione.

In realtà, ciò che conta davvero per il rispetto dei diritti degli stranieri presenti sul nostro territorio e, insieme, per la sicurezza dei cittadini è tutto ciò che concretamente si riesce a fare nel campo dell'accoglienza e dell'integrazione.

In conclusione, si ricorda il recente bel libro di Maurizio Bettini, *Homo sum*[3]*,* che, nel cercare possibili antecedenti dei diritti umani nel mondo delle nostre antiche civiltà mediterranee, vi trova non già i diritti, ma gli antichissimi doveri di spartire con il viandante l'acqua e il fuoco e di indicargli la via della salvezza, e poi l'*hospitium* e l'*asylum*: al di là delle norme è su questi doveri fondamentali che si basa la meritoria attività di accoglienza delle molte istituzioni pubbliche e della società civile che operano in questo settore.

3 M. Bettini, *Homo sum. Essere «umani» nel mondo antico*, Torino, Einaudi, 2019.

ACCOGLIENZA ED INCLUSIONE DI RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI

3. L'ACCOGLIENZA IN ITALIA: EVOLUZIONE, FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA E ATTORI COINVOLTI

Leila GIANNETTO [1]

Il capitolo sottolinea come la gestione dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia sia un *unfinished business*, caratterizzato dal continuo mutamento, dall'assenza di un approccio coerente che assicuri coordinamento tra i diversi livelli di *governance* e i vari attori coinvolti e dall'alto livello di politicizzazione. Queste caratteristiche portano, da un lato, allo spiazzamento dei gestori dell'accoglienza spinti da motivazioni sociali, dall'altro, continuano ad alimentare un business ai limiti (o addirittura oltre i limiti) della legalità. Nel capitolo viene descritta l'evoluzione del sistema di accoglienza illustrando tre fasi: sperimentazione, consolidamento e snaturamento. Dopo una prima fase di sperimentazione di una governance *bottom-up* che ha portato a definire le linee guida del sistema di accoglienza ordinario italiano, si è arrivati alla sbrigativa ed emergenziale istituzione e poi cristallizzazione di un secondo binario dell'accoglienza (accoglienza straordinaria), seguita dal più recente snaturamento di un sistema di accoglienza originariamente pensato per promuovere l'autonomia delle persone accolte. Il capitolo sottolinea come la gestione del sistema di accoglienza, a partire dalle scelte politiche fatte nel 2017 e poi consolidate con il Decreto Sicurezza e Immigrazione del 2018, stia privilegiando una logica di contenimento dei costi senza raccogliere i frutti delle molte sperimentazioni di micro-accoglienza diffusa e di coordinamento con i servizi del territorio. Il sistema ad oggi rischia di perdere la possibilità di garantire che i titolari di protezione internazionale, una volta usciti dal sistema di accoglienza, siano autonomi e integrati nel tessuto socioeconomico italiano. Il capitolo sottolinea, inoltre, la vulnerabilità del sistema a shock esterni. La pandemia COVID-19, l'ultima emergenza di una lunga serie, sta nuovamente mettendo a dura prova il sistema di accoglienza italiano, facendone emergere i limiti.

1. INTRODUZIONE

Il sistema italiano di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati è un *unfinished business*. *Unfinished* perché, nato all'inizio del nuovo millennio, il sistema è in continua evoluzione sulla spinta dei repentini cambiamenti di numeri di richieste di asilo in Italia e delle attitudini fugaci dei decisori politici, nell'assenza di un piano coerente. Ma il sistema di accoglienza è anche *business*: se da un lato è stato e continua ad essere un mero affare per alcuni, dall'altro è stato e potrebbe tornare ad essere una fonte di speranza, crescita e sviluppo per altri, più interessati alla coesione sociale e allo sviluppo locale delle comunità accoglienti. Un affare sospeso, pendente, in attesa di essere trasformato da un nuovo cambiamento epocale (o meno), sia esso una pandemia globale, un mutamento radicale delle

1 Ricercatrice indipendente *European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises* (EURICSE).

leggi che regolano l'ingresso dei cittadini extra-europei in Italia, un cambio di governo o una nuova crisi umanitaria alle porte dell'Europa.

Per quanto riguarda gli eventi più recenti, la pandemia di COVID-19 ha evidenziato, tra gli altri, i problemi legati alla gestione del contagio nei luoghi di convivenza: le residenze sanitarie assistenziali sono entrate tristemente nel dibattito pubblico, mentre le carceri sovraffollate hanno dimostrato tutta la loro vulnerabilità. Si è parlato meno (con alcune importanti eccezioni[2]) invece delle difficoltà riscontrate in situazioni di convivenza forzata come nei grandi centri di accoglienza, nei luoghi occupati e nei centri di permanenza e rimpatrio. In tutti questi luoghi, caratterizzati dalla grande concentrazione di persone in spazi chiusi, il rischio di contagio è altissimo. In particolare, per quanto riguarda i grandi centri di accoglienza, i richiedenti asilo che hanno la possibilità di lavorare all'esterno del centro sono potenziali vettori del virus che, se portato in ambienti in cui il distanziamento sociale è impossibile, rischia di avere effetti gravissimi. Si noti che l'eventualità del contagio non è remota: sono stati infatti segnalati alcuni casi di contagio all'interno di centri di accoglienza[3] e misure straordinarie sono state previste per il loro contenimento dal Ministero dell'Interno[4].

Nell'incertezza del futuro, quel che è certo è che la gestione dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia rimane un problema irrisolto e segnato da un alto livello di politicizzazione che non aiuta ad avere un approccio coerente a livello nazionale (anche in termini di qualità) in grado di mettere d'accordo i vari livelli di governance e i vari attori coinvolti. Anche oggi, in un momento in cui gli arrivi sono stati drasticamente ridotti per via degli accordi controversi con la Libia[5], non esiste in Italia un sistema di accoglienza che sia capace di gestire nuove emergenze, imparando dalle esperienze passate (e in particolare dagli anni della cosiddetta "crisi dei rifugiati" del 2015-2017)[6].

2. LA STORIA DELL'ACCOGLIENZA IN TRE FASI: SPERIMENTAZIONE, CONSOLIDAMENTO, SNATURAMENTO

Un sistema nazionale di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia non esisteva prima dell'inizio degli anni 2000. Fino a quel momento l'accoglienza, garantita ai rifugiati dalla Convezione di Ginevra del 1951 e dall'articolo 10 della Costituzione italiana, era affidata agli enti religiosi e al Terzo Settore. Negli anni Novanta, con le crisi umanitarie

2 Monitoraggio sui sistemi di accoglienza in Italia a cura della Società Italiana di Medicina delle Migrazioni, Dossier Covid19, https://www.simmweb.it/1020-il-25-febbraio-2021-sar%C3%A0-presentato-il-nuovo-monitoraggio-sui-sistemi-d-accoglienza-in-italia

3 https://www.avvenire.it/attualita/pagine/circolare-migranti-covid

4 https://www.interno.gov.it/sites/default/files/modulistica/circolare_covid-19_prot_del_1_4_2020_ulteriori_indicazioni_protocollo_3728_1.pdf

5 https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2019/03/UNHCR-Posizione-Libia-aggiornamenti-II-clean.pdf

6 https://www.migrationpolicy.org/news/pandemic-lessons-learned-europe-asylum-fading

generate dalle guerre nei Balcani e dalla situazione del popolo curdo in Turchia, alcuni enti del Terzo Settore sperimentarono inedite forme di collaborazione che coinvolgesse più direttamente da un lato le comunità e dall'altro gli enti locali, in particolare i Comuni dei luoghi dove venivano accolti i richiedenti asilo[7].

Prendendo le mosse da queste sperimentazioni, nel 2001 nasce grazie ad un accordo tra Ministero dell'Interno, Agenzia ONU per i rifugiati (UNHCR) e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), il Programma Nazionale Asilo (PNA), "il primo sistema pubblico per l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati. Sistema che viene, quindi, diffuso su tutto il territorio italiano, con il coinvolgimento delle istituzioni centrali e locali, secondo una condivisione di responsabilità tra Ministero dell'Interno ed enti locali"[8]. Nel 2002, il PNA viene subito istituzionalizzato (legge n.189/2002) e prende il nome di Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR). Lo SPRAR, oltre ad essere un sistema che si basa sull'accordo tra attori locali, pubblici e privati e sull'adesione su base volontaria da parte dei Comuni, prevede l'erogazione di servizi di accoglienza con standard alti: si tratta, infatti, di una accoglienza in piccoli centri (spesso appartamenti) e diffusa sul territorio, pensata per minimizzare l'impatto negativo iniziale sulla popolazione locale e per massimizzare le opportunità per richiedenti asilo e rifugiati di diventare attori autonomi e attivi sul territorio e nella comunità di accoglienza.

A questa prima fase di sperimentazione, avviata sulla base della necessità di affrontare un aumento repentino di richieste di asilo, ne è seguita un'altra che ha portato alla creazione di un secondo sistema di accoglienza su scala nazionale, coordinato sempre dal Ministero dell'Interno, con il supporto della Protezione Civile[9]. Questa seconda fase di sperimentazione è cominciata con il boom del 2011-12 delle richieste di asilo presentate da persone improvvisamente libere di viaggiare verso l'Europa, partendo da un Nord Africa travolto dalla cosiddetta "Primavera Araba". Per gestire questo numero crescente di richiedenti il Ministero dell'Interno ha dato l'avvio al programma Emergenza Nord Africa (ENA), immaginato per reperire in fretta luoghi ed enti gestori per l'accoglienza dei nuovi arrivati, stanziando una significativa quantità di fondi, dato che lo SPRAR non aveva la capacità di creare posti di accoglienza in tempi così brevi. Nel 2011 sono nati, all'interno del progetto ENA, i tristemente noti[10] e non ancora chiusi del tutto, Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA), grandi o grandissimi centri di accoglienza pensati per ospitare per breve tempo i richiedenti asilo appena sbarcati in attesa di essere trasferiti in strutture di accoglienza ordinaria[11]. Lo stato di emergenza si conclude ufficialmente alla fine del 2012.

7 Tra le città pioniere di questo sistema di accoglienza coordinato "dal basso" ricordiamo Trieste e Riace.

8 https://www.sprar.it/la-storia

9 http://www.protezionecivile.gov.it/media-comunicazione/dossier/dettaglio/-/asset_publisher/default/content/emergenza-umanitaria-nord-africa-l-accoglienza-dei-migran-1

10 http://www.vita.it/it/story/2019/02/15/breve-storia-del-cara-di-mineo/271/

11 La permanenza nei CARA dei richiedenti asilo poteva durare anche anni.

Ma un nuovo aumento repentino dei numeri di richiedenti asilo ha portato, nel 2014, alla apertura e alla cristallizzazione di un sistema di accoglienza emergenziale, cresciuto a dismisura negli anni superando ampiamente nei numeri il sistema ordinario (SPRAR). Questo nuovo sistema emergenziale, nato dalle ceneri ancora calde dell'esperienza ENA, non ha coinvolto nuovamente la Protezione Civile ma ha affidato alle prefetture, espressione territoriale del Ministero dell'Interno e operanti sui territori amministrativi delle non più esistenti Provincie, l'individuazione di strutture di accoglienza e l'affidamento della gestione delle stesse ad enti del Terzo Settore o ad enti profit, come le strutture alberghiere. I Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), nati per essere luoghi di passaggio dei richiedenti asilo in attesa di essere trasferiti nei progetti SPRAR, si sono trasformati in luoghi di permanenza per i richiedenti asilo, i quali si sono trovati ad attendere anni una decisione sulla loro richiesta di asilo mentre i posti ordinari non crescevano alla velocità immaginata inizialmente[12]. I CAS sono stati a lungo sulle prime pagine dei giornali per la cattiva gestione di alcuni di questi medi e grandi centri, con conseguenze a dir poco nefaste sulle persone ospitate[13] e sul territorio di accoglienza, portando in auge il termine "business dell'accoglienza"[14].

Dopo la confusa fase iniziale della cosiddetta "crisi dei rifugiati" del 2014, il decreto legge n. 142 del 2015 ha cercato di chiarire il ruolo dei CAS nel sistema di accoglienza italiano, indicando come via da percorrere la chiusura graduale dell'accoglienza straordinaria e il passaggio alla sola accoglienza ordinaria, a gestione locale, aperta sia a richiedenti asilo che a rifugiati, lo SPRAR appunto. Nonostante l'ambizione del DL n. 142/2015, e il sostanziale accordo di tutti gli attori coinvolti sulla necessità della *reductio ad unum* del sistema di accoglienza italiano[15], quest'ultimo è rimasto un sistema duale fino ad oggi, seppure la natura del rapporto tra sistema "ordinario" e "straordinario" e la natura del sistema "ordinario" stesso siano, nel frattempo, profondamente mutati. Queste mutazioni sono avvenute in parte per adattare l'accoglienza al cambiamento dei numeri di richiedenti asilo e titolari di protezione accolti, in parte per razionalizzare e

12 Il motivo di questa crescita molto più lenta dei posti SPRAR rispetto ai posti emergenziali è da attribuire in parte alla mancanza di volontà politica dei comuni di gestire l'impatto dell'arrivo di richiedenti asilo sul loro territorio, in parte per la grande complessità e rigidità burocratica dei progetti SPRAR. Nel 2016, per incentivare i Comuni a trasformare i CAS già presenti sul loro territorio in SPRAR, è stata emanata la cd. "clausola di salvaguardia" che rende esenti dall'attivazione di nuovi posti di accoglienza quei Comuni che appartengono alla rete SPRAR o che hanno manifestato la volontà di aderirvi. La clausola di salvaguardia si è però rivelata poco utile in contesti in cui la polarizzazione sul tema dell'immigrazione ha reso incompatibile la posizione di alcuni sindaci e consigli comunali con il coinvolgimento dei loro Comuni nel sistema di accoglienza ordinario anche a fronte dell'introduzione di un limite agli arrivi di richiedenti asilo sul territorio (Giannetto, Ponzo, Roman 2019).

13 In Migrazione (2019), "Straordinaria accoglienza", I° Rapporto 2018-2019.

14 https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-12-03/mafia-romana-business-centri-accoglienza--121834.shtml?uuid=ABNP7OLC - https://www.corriere.it/cronache/cards/cosche-clan-business-migranti-alberghi-rimini-mafia-capitale/cosenza-caporali-centro-accoglienza.shtml

15 Giannetto, L., Ponzo, I. e Roman, E. (2019), National report on the governance of the asylum reception system in Italy, CEASEVAL research on the Common European Asylum System, http://ceaseval.eu/publications/WP3_Italy.pdf

tagliare la spesa dell'accoglienza, in parte per rispondere a necessità politiche di ricerca e produzione del consenso.

La riforma introdotta dal Decreto Immigrazione e Sicurezza del 2018, firmato dall'allora Ministro dell'Interno Matteo Salvini, e convertito in legge (132) il 1 dicembre 2018, ha segnato da un lato, la cristallizzazione della natura duale dell'accoglienza in Italia, dall'altro lo snaturamento di un sistema di accoglienza che era votato a favorire l'autonomia delle persone accolte. Da un lato, gli ex-CAS diventano centri di prima accoglienza dove i richiedenti asilo (e solo loro) entrano, in attesa di ricevere la decisione della commissione territoriale sulla loro richiesta di asilo. Dall'altro lo SPRAR, stravolto nella sua natura, diventa SIPROIMI ovvero Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati, escludendo la possibilità che i richiedenti asilo vi accedano[16] e diventando di fatto un sistema di seconda accoglienza. Gli ex-CAS e il nuovo SIPROIMI hanno altre peculiarità. Innanzitutto, all'interno dei CAS viene meno la possibilità di avviare percorsi di inclusione sociale ed economica e i richiedenti asilo si troveranno quindi a intraprendere i loro percorsi di integrazione (inclusi i corsi di lingua italiana), solo al momento dell'eventuale riconoscimento della protezione internazionale. Inoltre, a seguito dell'abolizione della protezione per motivi umanitari[17], diminuisce in maniera sostanziale il numero di richiedenti asilo che ha la possibilità di ottenere una forma di protezione in Italia. L'ovvia conseguenza è l'aumento del numero di persone che, oltre a non aver imparato gli elementi di base della lingua italiana, sono anche prive di permesso di soggiorno valido sul territorio italiano. Per quanto riguarda il SIPROIMI, la permanenza all'interno del progetto e quindi la fruizione dei servizi di integrazione per i titolari di protezione internazionale è limitata a 6 mesi, rinnovabili in casi eccezionali per un massimo di altri 6 mesi. Questo implica evidentemente che il sistema di accoglienza così riformato rischia di non avere più la possibilità (sebbene l'ambizione resti) di assicurare che i titolari di protezione internazionale, una volta usciti dall'accoglienza siano autonomi e integrati nel tessuto socioeconomico italiano.

Il prossimo paragrafo cercherà di chiarire come funziona l'accoglienza oggi, quali sono gli attori principali, quanti sono le persone in accoglienza, come sono distribuite sul territorio nazionale e cosa sta succedendo ai centri di prima accoglienza (ex-CAS) alla luce degli ultimi cambiamenti introdotti dall'attuale Ministra, Luciana Lamorgese, per concludere con alcune riflessioni sulla situazione attuale e sulle sfide poste al sistema di accoglienza dalla pandemia.

16 A meno che non si tratti di richiedenti asilo minori stranieri non accompagnati (MSNA).

17 Per una trattazione sintetica dei cambiamenti introdotti dal Decreto Sicurezza e Immigrazione riguardo alle tipologie di permesso di soggiorno temporaneo (casi speciali) si veda: https://naga.it/wp-content/uploads/2018/10/Scheda-Naga-Decreto-Salvini-APPROFONDIMENTO-29.10.18.pdf. Per una trattazione dettagliata si veda il Manuale giuridico per l'operatore SIPROIMI "La tutela della protezione internazionale e altre forme di protezione": https://www.sprar.it/manuali.

3. UNA FOTOGRAFIA DELL'ACCOGLIENZA IN ITALIA (PRE-COVID-19)

Il Ministero dell'Interno e in particolare il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, pubblica dal gennaio 2017 un cruscotto statistico (mensile o quindicinale, a seconda degli anni) con tutti i dati relativi all'immigrazione "che fa notizia" in Italia[18]. In questo cruscotto statistico sono infatti annotati (con alcune variazioni sul tema[19]) il numero delle persone sbarcate (con comparazioni rispetto allo stesso periodo degli anni precedenti) i porti maggiormente interessati dagli sbarchi, le nazionalità dichiarate allo sbarco, i minori stranieri non accompagnati identificati allo sbarco, i numeri delle persone in accoglienza (richiedenti asilo e titolari di protezione, internazionale e non) e la loro distribuzione sul territorio italiano. Il cruscotto statistico così pubblicato riunisce in un solo luogo due informazioni che non sono direttamente collegate. Tra i numeri e le nazionalità delle persone sbarcate e le persone in accoglienza la relazione non è diretta: è mediata da un lato dalla decisione delle persone sbarcate di fare o meno domanda di asilo al momento dell'arrivo in Italia (non solo attraverso i confini marittimi ma anche terrestri e aerei) e dalla loro possibilità di mantenersi con mezzi propri, dall'altro, dalla capacità dello Stato italiano di trattenerli per il tempo necessario alla conclusione dell'iter della richiesta di asilo e la loro volontà di attraversare nuovamente i confini italiani per raggiungere altri paesi europei[20]. Sebbene non esista sostanzialmente nessun altro canale di regolarizzazione per i cittadini di paesi terzi (extra-UE) presenti in Italia oltre alla formalizzazione della richiesta di asilo[21], se chi attraversa i confini italiani (senza un visto e un permesso di soggiorno valido) decide di non fare richiesta di asilo non può entrare nel sistema di accoglienza italiano e gli viene invece consegnato il cosiddetto "foglio di via" che gli intima di lasciare l'Italia entro un certo periodo di tempo[22].

È importante sottolineare quindi che in questo capitolo ci stiamo occupando non di migranti sbarcati sulle coste italiane o di immigrati in senso ampio, di cui tanto si è parlato e si parla nel dibattito politico e pubblico, ma di persone che hanno fatto richiesta di asilo in Italia o che hanno già ottenuto la protezione internazionale e che non possono

18 Si noti che nel cruscotto statistico non vengono riportati, ad esempio, gli arrivi di cittadini di paesi terzi che attraversano il confine terrestre: in particolare non vengono pubblicati i numeri di coloro che attraversano la frontiera tra Slovenia e Italia, alcuni dei quali fanno richiesta di asilo una volta arrivati in Italia. Questi arrivi oltre ad essere più difficili da contare fanno molto meno notizia rispetto agli sbarchi e dunque non compaiono.

19 Nel 2017 venivano segnalati i porti maggiormente interessati dagli sbarchi e i dati sul ricollocamento (o *relocation*) di richiedenti asilo dall'Italia verso altri paesi europei, che scompaiono per il 2019.

20 Per un confronto tra i numeri dei cittadini di paesi terzi sbarcati e le richieste di asilo in Italia, si veda: https://www.openpolis.it/esercizi/la-stretta-del-decreto-sicurezza-al-sistema-di-accoglienza/

21 https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/modalita-dingresso

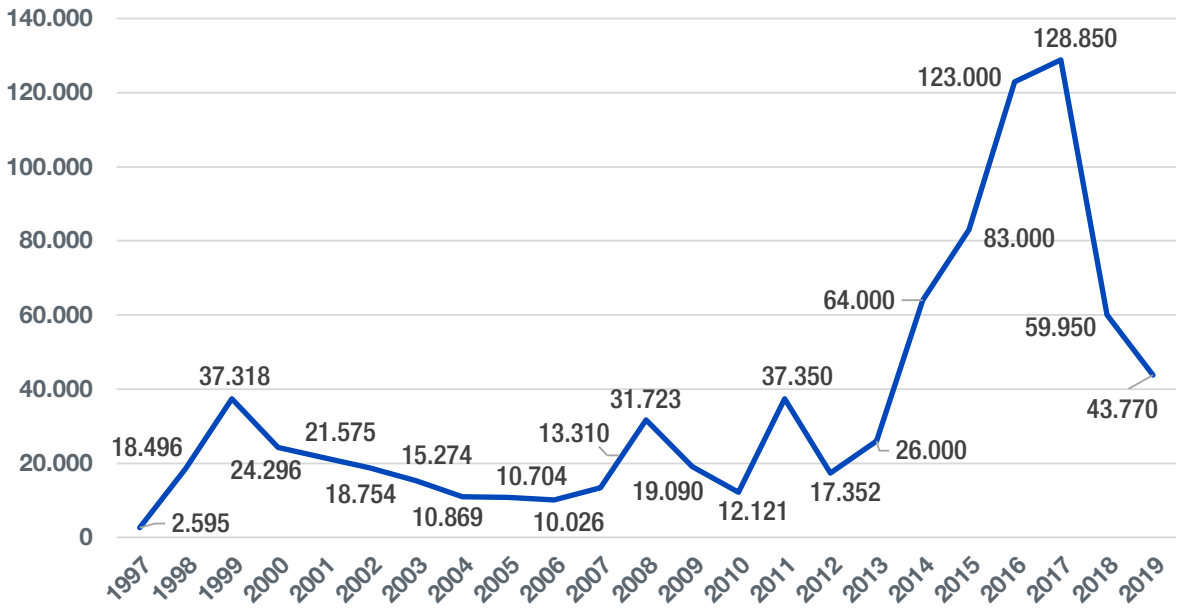
22 Come prevede la Direttiva Rimpatri (2008/115/CE, art. 15) i cittadini stranieri senza un valido permesso di soggiorno possono essere privati della libertà personale in presenza di determinate circostanze, come ad esempio il rischio di fuga, e detenuti in centri di detenzione amministrativa, i Centri di Permanenza e Rimpatrio, in attesa, appunto, del rimpatrio. Per gli ultimi aggiornamenti sulla detenzione amministrativa in Italia: https://www.fieri.it/2020/04/26/pandemia-e-rimpatri-ripensare-la-detenzione-amministrativa-dei-migranti-durante-e-dopo-il-covid-19/

provvedere a sé stessi. Ad oggi l'accoglienza viene garantita:

- nel periodo che va dal momento della richiesta di asilo al momento della conclusione dell'iter della richiesta (che dura in media oltre 2 anni[23]), ovvero la prima accoglienza negli ex-CAS ora semplicemente centri di accoglienza,
- per altri 6 mesi (rinnovabili una sola volta) nel caso in cui la richiesta di protezione sia accettata, la seconda accoglienza[24].

La decrescita significativa di richieste di asilo cominciata alla fine del 2017 (vedi Figura 1) insieme all'entrata in vigore del Decreto Sicurezza e Immigrazione hanno contribuito a portare il numero di persone in accoglienza da più di 180.000 nel 2017[25] a 84.924 nell'aprile del 2020 (vedi Figura 2). Di questi ultimi, circa il 25% è attualmente ospitato nel SIPROIMI, mentre oltre 60.000 persone sono ospitate nei centri di accoglienza.

FIGURA 1 – PRIME RICHIESTE DI ASILO IN ITALIA (1997-2019)



Fonte: Ministero dell'Interno, Eurostat

Come descritto nel paragrafo precedente, la prima accoglienza è gestita attraverso i centri di accoglienza (ex-CAS) mentre la seconda accoglienza e l'accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) è gestita attraverso il SIPROIMI. Il SIPROIMI ha

23 https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/339764.pdf

24 Si noti che, dal 1998 fino all'ottobre 2018, l'accoglienza era garantita anche ai detentori di permesso di soggiorno per motivi umanitari, una forma di protezione prevista dalla normativa italiana e poi cancellata dal Decreto Sicurezza e Immigrazione. Per un'analisi approfondita di questo cambiamento si veda il Manuale giuridico per l'operatore SIPROIMI (2019) "La tutela della protezione internazionale e altre forme di protezione".

25 https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/001/791/Memorie_Prefetto_Michele_Di_Bari.pdf

FIGURA 2 – PRESENZA MIGRANTI IN ACCOGLIENZA

Regione	Immigrati presenti negli hot spot	Immigrati presenti nei centri di accoglienza	Immigrati presenti nei centri SIPROIMI*	Totale immigrati in accoglienza sul territorio
TOTALE	218	62.492	22.214	84.924
Lombardia		9.832	1.999	11.831
Emilia Romagna		6.708	2.034	8.742
Piemonte		6.323	1.723	8.046
Lazio		5.408	2.281	7.689
Campania		4.818	1.519	6.337
Sicilia	218	3.402	2.461	6.081
Toscana		4.356	1.290	5.646
Veneto		5.016	609	5.625
Puglia		1.894	2.231	4.125
Calabria		2.029	1.865	3.894
Liguria		2.777	657	3.434
Friuli Venezia Giulia		2.401	298	2.699
Marche		1.302	843	2.145
Trentino Alto Adige		1.489	359	1.848
Abruzzo		1.239	442	1.681
Basilicata		944	436	1.380
Umbria		1.071	307	1.378
Sardegna		1.022	206	1.228
Molise		367	631	998
Valle d'Aosta		94	23	117

Fonte: cruscotto statistico giornaliero del 15/04/2020, Ministero dell'Interno.
* I dati del SIPROIMI sono aggiornati all'ultimo giorno del mese precedente. Aggiornamento 15/04/2020.

mantenuto la stessa gestione "dal basso" e la stessa governance multilivello dello SPRAR, basati sulla stretta collaborazione tra Comuni e le organizzazioni del Terzo Settore attive a livello locale e la collaborazione tra il livello locale rappresentato da ANCI e il Ministero dell'Interno[26], mentre è cambiata gradualmente, dall'ottobre 2018 ad oggi, la composizione della popolazione ospitata da questi progetti di accoglienza.

Sui centri di accoglienza (prima accoglienza) è invece ancora in corso una partita importante, aperta dall'ex Ministro Marco Minniti con Decreto Ministeriale del 7 marzo 2017[27], resa ancora più controversa dal Decreto Sicurezza e Immigrazione e con il successivo capitolato di gara d'appalto nazionale per la gestione di questi centri e ultimamente rivista con la Circolare del 4 febbraio 2020 del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno[28]. In particolare, nell'ultimo anno, post Decreto Si-

26 Giannetto, L., Ponzo, I., Roman, E. (2019), National report on the governance of the asylum reception system in Italy, CEASEVAL research on the Common European Asylum System, http://ceaseval.eu/publications/WP3_Italy.pdf

27 Per una descrizione puntuale delle critiche mosse dagli enti gestori promotori della accoglienza diffusa anche nei CAS si veda la lettera aperta al Ministro Minniti del 15 febbraio 2018: https://www.ontheroad.coop/cms/wp-content/uploads/2018/03/documento-a-firma-Luigi.pdf

28 https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-generali/atti-generali/atti-amministrativi-generali/circolari/circolare-4-febbraio-2020-nuovo-schema-capitolato-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativi-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri-prima-accoglienza

curezza e Immigrazione, le prefetture hanno dovuto rivedere significativamente al ribasso le gare di appalto per tutti gli ex-CAS in Italia, eliminando completamente i servizi per l'integrazione (tra cui anche l'insegnamento della lingua italiana) e proseguendo nel solco tracciato dal Ministro Minniti nel favorire complessivamente l'affidamento dell'accoglienza (ex-CAS) a grandi enti gestori e in grandi centri e minando gli esperimenti di successo di micro-accoglienza diffusa e di coordinamento con i servizi del territorio (simili alla gestione SPRAR) sperimentati a macchia di leopardo su tutto territorio italiano[29]. Questo ha alimentato forti critiche da parte degli enti gestori e delle organizzazioni operanti nel settore, in parte coordinate nella rete Europasilo e aderenti alla campagna "Io accolgo"[30], che fin da subito hanno organizzato la resistenza al "nuovo" capitolato e hanno promosso il boicottaggio delle gare di appalto per la gestione dei servizi di accoglienza. La Circolare del 4 febbraio 2020 ha inteso far fronte alla mancanza di posti di prima accoglienza dovuta al boicottaggio degli enti gestori, definendo "[l]a mancata presentazione di offerte ad un bando di gara […] una situazione talmente limite che legittima il ricorso alla procedura negoziata senza bando". Inoltre, la Circolare prevede la rimodulazione di "bandi che in prima pubblicazione hanno riscontrato la totale assenza di offerte, poiché questi devono presentare, all'atto della nuova pubblicazione, elementi di novità in funzione delle ragioni che hanno determinato l'assenza di partecipazione alla precedente procedura". In sostanza, la rimodulazione per i nuovi bandi di gara riguarda, tra le altre, la possibilità di prevedere costi più elevati per la gestione della prima accoglienza e una maggiore flessibilità sulle condizioni di assistenza sanitaria e sulla vigilanza.

Come dimostra questa "battaglia" sulla prima accoglienza, tra gli attori più importanti del sistema di accoglienza italiano oltre al Ministero dell'Interno e ai Comuni, ci sono sicuramente gli enti del Terzo Settore e gli enti profit che non solo forniscono direttamente i servizi di accoglienza a tutti i richiedenti asilo e titolari di protezione in Italia ma gestiscono anche i rapporti con la comunità, i servizi e tutti gli *stakeholder* locali. È chiaro che non tutti gli enti gestori hanno curato i rapporti con il territorio: le pratiche di accoglienza (ex-CAS o SIPROIMI) che hanno avuto maggiore successo in termini di capacità di integrazione dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione sono (state) in particolare gestite da enti del Terzo Settore che hanno capitalizzato sulla loro conoscenza del territorio e degli *stakeholder* locali e sulla necessità di sperimentare soluzioni nuove per costruire condizioni favorevoli sia per le persone accolte che per lo sviluppo e (talvolta) la rigenerazione del territorio e della comunità di accoglienza[31]. Di fatto, queste realtà sono proprio quelle più penalizzate dal rafforzamento dell'approccio duale all'accoglienza in Italia. In questo modo il sistema di accoglienza in Italia sta cercan-

29 Openpolis (2019), "La sicurezza dell'esclusione", Centri d'Italia ottobre 2019, https://www.openpolis.it/wp-content/uploads/2019/10/CentridItalia2019_PartePrima.pdf

30 http://ioaccolgo.it/

31 Galera, G., Luisi, D. e Giannetto, L. (2018) "Creazione di valore attraverso l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia: alcune esperienze in aree interne", Urban@it, Working Papers, 2/2018. ISSN 2465-2059, https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2018/10/BP_Galera_Luisi_Giannetto.pdf

do di contenere le perdite economiche del periodo caotico delle sperimentazioni senza raccogliere i frutti che molte di queste sperimentazioni hanno portato, creando "delle vere e proprie perversioni – giuridiche, sociali e forse anche psicosociali"[32], disperdendo competenze, reti e saperi acquisiti con grande fatica ma anche con grande entusiasmo e rischiando di esporre tutto il sistema ad un nuovo terribile contraccolpo nel caso in cui si verificasse un nuovo shock esterno.

4. SFIDE ATTUALI E FUTURE

Lo shock esterno attuale è rappresentato dal COVID-19 che sta mettendo a dura prova il sistema di accoglienza italiano. Durante l'audizione alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati del 21 aprile 2020[33] la ministra Lamorgese ha illustrato le misure prese all'interno del sistema di accoglienza per garantire la sicurezza delle persone accolte e degli operatori: innanzitutto è stato chiesto agli enti gestori di informare richiedenti asilo e titolari di protezione sul COVID-19 e sui comportamenti da seguire, attraverso mediatori culturali e "apposita informativa scritta" (incluso il materiale prodotto dall'UNHCR e dall'OIM), garantire il materiale per l'igiene della persona e una maggiore attenzione generale alla pulizia dei centri di accoglienza ed evitare ogni forma di assembramento anche durante l'erogazione dei pasti.

Inoltre, dall'inizio della pandemia, la Ministra Luciana Lamorgese sta tentando di "alleggerire" i centri di accoglienza per tentare di assicurare il distanziamento sociale e garantire il rispetto delle misure di contenimento chiedendo alle prefetture di trovare nuovi posti, specialmente in regioni come la Lombardia, l'Emilia Romagna e il Piemonte, che ospitano complessivamente il 33% di tutti i richiedenti asilo e titolari di protezione presenti nel sistema di accoglienza in Italia (Ministero dell'Interno, Cruscotto statistico giornaliero, 15/04/2020). La ricerca dei nuovi posti si inserisce nel quadro descritto nel paragrafo precedente, nel quale i bandi delle prefetture sono andati ripetutamente deserti.

La necessità di distanziamento sociale imposta dal COVID-19, unita alla necessità degli enti gestori di reperire strutture ove sia possibile l'isolamento in caso di contagio, unita ancora alla necessità delle prefetture di reperire (di nuovo) in tempi brevi dei nuovi posti di accoglienza stanno creando le condizioni per una tempesta perfetta. Se a questo si aggiungesse un nuovo repentino aumento delle richieste d'asilo, per un improvviso fallimento di accordi effimeri e scellerati con i paesi di origine e di transito o semplicemente per l'arrivo dell'estate, il sistema di accoglienza italiano si troverebbe per la terza volta in 10 anni di fronte all'impreparazione degli attori coinvolti. Attori impossibilitati a sviluppare adegua-

32 Monti, L. e Stocco, F. (2020), "Migranti: una sanatoria è necessaria/Non è più il tempo dell'accoglienza", Gli Asini, 75-76, Maggio-giugno 2020.

33 https://www.camera.it/leg18/1132?shadow_primapagina=10448

te misure di resilienza imparate per affrontare le crisi appena trascorse, sia per volontà politiche mutevoli, sia per l'apparente incapacità di immaginare politiche di immigrazione per motivi di lavoro che non abbiano le caratteristiche di sanatorie[34] che arrivano dopo anni di lotte e di denuncia di situazioni di clandestinità e sfruttamento[35].

34 https://www.repubblica.it/politica/2020/05/04/news/l_offensiva_di_bellanova_nel_decreto_maggio_regolarizzare_subito_600_mila_immigrati_-255625147/

35 Si noti che le proposte per creare canali legali di immigrazione verso l'Italia esistono e sono tutt'ora in fase di discussione alla Camera dei Deputati: in particolare, si tratta della proposta di legge di iniziativa popolare per la promozione del soggiorno regolare e l'inclusione degli stranieri. https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105627.pdf?_1557674616893

4. ACCOGLIENZA, VULNERABILITÀ, AUTONOMIA QUALI PROSPETTIVE?

Cristina De LUCA [1]

Il capitolo sottolinea come negli ultimi anni si sia iniziato a ragionare in termini di autonomia piuttosto che di integrazione. Vengono evidenziate le complessità legate alla costruzione di un sistema di accoglienza in grado di favorire, in ultima analisi, l'autonomia e l'indipendenza di richiedenti asilo e rifugiati. L'esperienza dimostra quanto questo obiettivo sia complesso per molteplici ragioni. Fondamentale per un sistema di accoglienza efficace è la creazione di un approccio multi-agenzia che assicuri sinergie tra i diversi servizi e permetta pieno accesso alle differenti opportunità offerte dal sistema. Tuttavia, gli attori dell'accoglienza non sempre riescono o hanno la possibilità di lavorare sinergicamente costruendo un'interconnessione tra i diversi servizi. Un percorso verso l'autonomia di richiedenti asilo e rifugiati richiede azioni mirate alla costruzione di progetti personali e individualizzati, ma ciò avviene in contesti, luoghi e tempi di non facile gestione per gli attori dell'accoglienza. Particolarmente significative sono le sfide poste dalle fragilità e vulnerabilità dei migranti forzati ed in particolare di coloro che manifestano l'esigenza di una presa in carico psicologica o psichiatrica. La definizione di prassi capaci di garantire un'adeguata presa in carico dei bisogni psicologici è stata lasciata ai singoli territori dove sono state messe in campo strade diverse e dove coesistono buone pratiche accanto a grandi criticità. Il capitolo evidenzia come sia necessario individuare delle prassi operative che mettano in connessione il sistema dell'accoglienza con quello che viene definito *l'after care:* il passaggio tra queste due fasi non è lineare ed è condizionato da debolezze nelle reti dei servizi. Il capitolo sottolinea la necessità di uscire da una logica emergenziale per passare da un sistema di accoglienza, di fatto separato dalla comunità, ad un sistema che interagisca positivamente con il territorio nel suo complesso al fine di creare servizi più adeguati e più efficaci nell'ambito di una presa in carico collettiva.

1. INTRODUZIONE

Il sistema italiano di accoglienza dei migranti ha, nella teoria, un unico grande e complesso obiettivo: favorire il processo di integrazione ai fini del raggiungimento di un'autonomia sociale e lavorativa dei migranti[2]. In altre parole, potremmo dire che la cifra dell'accoglienza è la capacità del sistema di consentire ad ogni singolo migrante di conseguire un livello di integrazione e di autonomia nel contesto nel quale si trova a vivere. La storia di questi anni ha evidenziato quanto complesso sia questo obiettivo per molteplici ragioni

1 Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali (IPRS).

2 Le riflessioni sull'autonomia presenti in questo articolo fanno riferimento ad un seminario su questa tematica svolto dall'IPRS - Istituto Psicanalitico per la Ricerca Sociale nell'ambito del progetto "FRA NOI - Potenziamento del sistema di prima e seconda accoglienza" capofila Consorzio Farsi prossimo.

(politiche, culturali, sociali, economiche e organizzative), e quante siano le difficoltà che persistono nonostante gli sforzi e l'impegno di tanti soggetti pubblici e privati nel mettere in atto azioni e progetti, volti a favorire l'integrazione degli immigrati presenti sul nostro territorio.

Molto si è discusso negli anni su cosa voglia dire integrazione, sui differenti modelli adottati dai vari paesi valutandone punti di forza e criticità, e su quali debbano essere i parametri attraverso cui misurare il livello di integrazione dei migranti stessi. Il confronto su questo termine è ampio e articolato, ma negli ultimi tempi si è cominciato a ragionare in termini di autonomia piuttosto che di integrazione, spostando quindi la riflessione e l'attenzione su un orizzonte più ampio che chiede di ripensare gli obiettivi delle politiche dell'immigrazione e dei processi migratori. Le stesse istituzioni, attraverso il finanziamento di progetti specifici, hanno posto un forte accento su azioni mirate a percorsi innovativi finalizzati all'autonomia, sollecitando di fatto i diversi attori impegnati in questi ambiti a sperimentare nuove vie e nuove modalità di intervento, come a sottolineare la necessità di un cambio di orizzonte e di passo anche alla luce del bagaglio di esperienze sino ad oggi acquisite.

Senza entrare nel merito dei numeri, facendo riferimento anche a quanto esposto nei capitoli precedenti, è importante soffermarsi su alcuni aspetti del nostro sistema di accoglienza che possono aiutare a comprendere a che punto siamo, quali sono le difficoltà e le criticità che condizionano l'efficacia del sistema stesso, anche in considerazione dei cambiamenti prodotti dalle ultime riforme, in particolare con il Decreto Sicurezza del 2018.

2. I LIMITI E LE OPPORTUNITÀ DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA

Quando parliamo di sistema di accoglienza, ci riferiamo, oltre che alle strutture definite per legge e con funzioni specifiche, ad un insieme di soggetti (pubblici e privati) che con responsabilità differenti e in diversi momenti intervengono nelle varie fasi del percorso dei migranti. Se da una parte l'obiettivo del sistema è permettere la costruzione di un progetto personale per la riconquista di un'autonomia individuale attraverso l'offerta di una serie di servizi, dall'altra appare evidente la necessità di un sistema di rete che, grazie ad una regia efficace e alla capacità di connettere le differenti competenze, favorisca la piena attuazione di questo obiettivo. Tuttavia, uno dei problemi che emerge maggiormente è la difficoltà degli attori dell'accoglienza di lavorare in modo sinergico costruendo un'interconnessione tra i differenti servizi: la coesistenza di competenze e responsabilità diverse e la difficoltà ad interagire e costruire percorsi capaci di dare risposte unitarie sono gli scogli principali che si riscontrano nella quotidianità dell'agire; difficoltà che rendono più fragili gli interventi e incidono negativamente sulla qualità e l'efficacia dei percorsi. Per essere pienamente efficace, il sistema dell'accoglienza dovrebbe essere in grado di stabilire connessioni, di condividere responsabilità, di strutturarsi in una dimensione *multiagency* al fine di creare sinergie tra i servizi e, di conseguenza, facilitare il percorso del migrante nell'accesso alle

differenti opportunità offerte dal sistema stesso. Questo evitando di creare quei vuoti o quelle assenze che pregiudicano la qualità dell'intervento e mettono a rischio la reale possibilità di raggiungere una capacità di inserimento in un tessuto sociale.

Un percorso verso l'autonomia che va dalla presa in carico alla costruzione di un progetto personale riguarda, come ovvio, la singola persona, ma è anche un qualcosa che viene gestito e vissuto in un contesto di convivenza forzata dove le esigenze della collettività spesso prevalgono su quelle dei singoli. Riuscire a venir incontro alle esigenze del singolo e dare risposte adeguate a ciascuno è una delle grandi scommesse e nello stesso tempo la difficoltà del sistema di accoglienza: ogni persona è portatrice di una storia e di un vissuto e la sua capacità di inserimento e risposta alle proposte che le/gli vengono fatte è legata a molteplici fattori, che condizionano in modo sostanziale l'efficacia delle stesse proposte. Una delle problematiche maggiori che incontrano gli operatori dell'accoglienza è quella di coniugare la costruzione e l'accompagnamento di un progetto personale in un contesto di gruppo, dove non sempre è facile dare delle risposte individuali a misura di ciascuna persona. Agli operatori è chiesto di costruire percorsi che non siano predefiniti o condizionati dalle regole, ma differenti da persona a persona, partendo dalle esigenze che ciascuno esprime e attraverso una capacità di ascolto e di interpretazione dei bisogni, cosa non sempre facile a causa dei contesti e delle realtà nelle quali ci si trova a lavorare.

Molte esperienze evidenziano come l'impatto con il sistema di accoglienza, fatto di regole codificate, sia nella maggior parte delle volte traumatico e come sia complesso, in una situazione contraddistinta dall'attesa del riconoscimento, far comprendere l'importanza e la necessità di "mettersi in gioco": è estremamente difficile per queste persone, spesso con un vissuto drammatico alle spalle, posti di fronte ad una realtà che è in alcuni casi molto diversa da quella che si immaginavano, in attesa dello status e quindi in una condizione psicologica di fragilità, capire e accettare che gli impegni proposti sono un'opportunità e non un ostacolo al loro progetto di vita. Pur tuttavia gli operatori sono costantemente chiamati a sostenere ogni singola persona rimotivando, riorientando, superando quelle che sono anche le barriere di comprensione dovute alla lingua e alle diversità culturali, spesso in un contesto particolarmente povero di scambi e di riflessioni condivise con gli altri attori coinvolti nei processi di integrazione, rispetto a decisioni e comportamenti da assumere nei confronti della singola persona.

Non si può non sottolineare come queste difficoltà che condizionano l'efficacia di un intervento volto alla conquista dell'autonomia, siano divenute ancor più marcate alla luce degli ultimi cambiamenti normativi. Le riforme introdotte dal Decreto Sicurezza, dall'abolizione del premesso umanitario che ha creato nuove forme di emarginazione e di vulnerabilità, alla "riconversione" dello SPRAR in SIPROIMI, che ha altre funzioni, alla riduzione dei servizi offerti dai CAS, hanno di fatto cambiato profondamente il sistema di accoglienza, rendendo molto più complicati i percorsi di inclusione socio-lavorativa.

I CAS, ora centri di prima accoglienza, costretti a nuove regole che prevedono tagli su tutte le misure di inclusione a cominciare dall'insegnamento della lingua italiana, non

hanno più figure specializzate di supporto che possono concorrere ad accompagnare e implementare i percorsi di integrazione. Le gare per la gestione dei Centri, come evidenziato nello studio di Open Polis Action Aid "*La Sicurezza dell'esclusione*"[3], finiscono per privilegiare le grandi strutture a discapito di quelle piccole che generalmente permettono un contatto ed una relazione più diretta e un accompagnamento dei migranti meno di massa e più personalizzato. Inoltre, diminuiscono o trovano molte più difficoltà di attuazione quelle forme di accoglienza diffusa sul territorio che si sono rilevate nel tempo come sperimentazioni positive di forme di autonomia. Questo senza considerare che l'abolizione del permesso umanitario, e la conseguente crescita dei dinieghi, ha provocato un aumento degli irregolari, anche per la difficoltà e la complessità dei rimpatri. Stranieri irregolari, fragili, poveri, con forte rischio di entrare nelle maglie dell'illegalità diffusa, hanno aumentato anche la percezione da parte dei cittadini di un sistema fuori controllo.

3. FRAGILITÀ E VULNERABILITÀ

Negli ultimi anni il tema delle fragilità e delle vulnerabilità dei migranti forzati si è manifestato con molta evidenza con un trend in costante crescita, diventando un'emergenza nell'emergenza che ha messo a dura a prova il sistema di accoglienza e i sistemi sanitari locali[4]. Lo stesso Ministero dell'Interno ha negli ultimi anni impegnato molte risorse per fronteggiare questa problematica al fine di cercare di supportare i diversi territori nel lavoro di presa in carico e di cura e nella definizione di prassi operative.

Le analisi di alcuni progetti nazionali sul tema della vulnerabilità psicosociale evidenziano una percentuale oscillante tra il 5% e il 25% di migranti ospitati nei centri di accoglienza italiani, che manifesta l'esigenza di una presa in carico psicologica o psichiatrica. D'altronde, i migranti forzati, già provati dalla necessità di abbandonare il proprio Paese dove spesso hanno vissuto situazioni traumatiche, arrivano nei paesi di accoglienza, dopo viaggi drammatici, spesso a rischio della vita, durante i quali subiscono violenze e ripetute violazioni dei diritti. Spesso inoltre la realtà che i migranti si trovano davanti è molto diversa dalle aspettative, cosa che aumenta, soprattutto nelle situazioni già precarie, ulteriore fragilità.

I paesi di accoglienza si trovano nella necessità di riuscire ad identificare da subito le situazioni di disagio e di vulnerabilità; a ciò si aggiunge quella delle strutture di accoglienza di fornire un'adeguata presa in carico dei bisogni psicologici. Appare evidente che gli attori principalmente coinvolti sono i gestori dell'accoglienza e i servizi di cura delle aziende sanitarie locali che con il crescere dell'emergenza hanno cercato di mettere in campo strategie e modalità per rispondere a tale problematica, costruendo rapporti di

3 https://www.actionaid.it/informati/pubblicazioni/la-sicurezza-dellesclusione

4 Le riflessioni sulla vulnerabilità si riferiscono ad alcune analisi e ricerche fatte dall'IPRS nell'ambito di progetti nazionali e europei.

collaborazione e definendo prassi, coinvolgendo specialisti del settore, al fine di dare delle risposte adeguate.

Le testimonianze degli operatori dell'accoglienza segnalano la difficoltà della gestione della salute psichica che spesso contempla il dover far fronte a forme di vulnerabilità e di disagio diverse fra loro: non si tratta di gestire solo i casi con forte sofferenza psichiatrica che necessitano di trattamenti specifici e di personale specializzato, ma di individuare precocemente quelle forme di vulnerabilità anche lieve che, se non comprese e quindi adeguatamente seguite, possono sfociare in episodi di acuzie o forme di cronicizzazione che possono condurre alla marginalità sociale. Le strutture di accoglienza sono sottoposte, di conseguenza, a problemi di ordine organizzativo (come gestire e supportare in maniera adeguata le persone vulnerabili) e di ordine professionale (la necessità di poter contare su competenze specifiche in grado di supportare il lavoro degli operatori) con l'ulteriore rischio di concorrere ad ulteriori traumatizzazioni di persone già fragili, qualora non siano in grado di mettere in atto da subito sistemi efficaci per gestire questo tipo di problematiche. Il ruolo degli operatori e la loro formazione sono quindi essenziali nell'azione di prevenzione e di supporto, come altrettanto essenziale è l'interazione sistemica con i servizi territoriali di salute mentale.

Sino ad oggi, la definizione di prassi capaci di garantire un'adeguata presa in carico dei bisogni psicologici è stata lasciata ai singoli territori, dove sono state messe in campo strade diverse e dove coesistono buone pratiche accanto a grandi criticità. I problemi più rilevanti riguardano la mancanza di protocolli adeguati, la burocrazia eccessiva, la scarsità di personale, la mancanza di competenze specifiche in etnopsichiatria, il disorientamento degli operatori che non si sentono a proprio agio nella presa in carico di persone con *background* culturali diversi, l'insufficiente disponibilità di mediatori culturali adeguatamente formati.

Gli stessi servizi psichiatrici di base risentono di questa situazione: vi sono realtà che hanno costruito una relazione, una sorta di alleanza terapeutica con i centri d'accoglienza, ma nella maggioranza dei casi i servizi stessi si descrivono più come recettori di pazienti che come partner territoriali di un sistema composito. L'attenzione del sistema è per lo più concentrata sulla gestione delle acuzie e sulle difficoltà che insorgono superata la fase di scompenso, in particolare dove inviare il paziente data l'assenza in larga misura di un lavoro di rete e di una consuetudine di rapporto con le strutture di accoglienza. Gli operatori a loro volta testimoniano la grande fatica della gestione della salute psichica dei migranti che hanno forme evidenti di disagio psichiatrico e la difficoltà a sostenere la presenza di queste persone nelle strutture.

In questa situazione appare necessario saper distinguere tra patologia psichiatrica e vulnerabilità e su quali siano le risposte più idonee di un sistema di accoglienza a fronte di una sofferenza sociale ed una condizione di vulnerabilità di cui sono portatori la gran parte dei migranti che vivono un tempo sospeso (quella dell'accoglimento/non accoglimento della domanda), "confinati" in luoghi lontani dalla vita reale. La necessità, infatti, nella maggior

parte dei casi è quella di offrire risposte sociali e non psichiatriche e di fare attenzione a non psichiatrizzare ogni tipo di disagio. Riemerge, quindi, l'esigenza che il sistema sia ancora di più in grado di offrire risposte sociali superando le difficoltà oggettive ed evitando di trasformare il disagio sociale in patologia con il rischio anche di ingolfare le strutture psichiatriche che non sono i luoghi deputati di presa in carico di questa sofferenza.

Se la vulnerabilità di questi soggetti, a fronte di risposte non adeguate rischia di diventare marginalità, con costi sociali molto alti, l'impegno del sistema dovrebbe concentrarsi sulla presa in carico individuale, tenendo conto delle fragilità e delle complessità di cui il migrante è portatore e individuando, anche attraverso il supporto di protocolli e linee guida, quelle soluzioni a tutela dei migranti che favoriscano il superamento di una dimensione di disagio e la possibilità di godere di un ragionevole livello di benessere.

4. DALL'INTEGRAZIONE ALL'AUTONOMIA

Come si diceva, oggi si tende a ragionare in termini di autonomia e legare i processi di integrazione a questo concetto: appare opportuno allora soffermare la riflessione su cosa si intende per autonomia e quali possono essere i criteri oggettivi per definirla. Il raggiungimento dell'autonomia è il risultato di una combinazione di molti elementi, complessi ed interconnessi fra loro: si va infatti dall'attitudine della persona a riconoscere le proprie capacità, alla possibilità di individuare potenzialità da valorizzare rispetto alle opportunità offerte dal territorio, dalle caratteristiche psicologiche individuali agli stimoli forniti dall'interazione con il contesto relazionale e al rapporto con le reti attivate. Potremmo dire che ci sono un'autonomia materiale ovvero l'acquisizione di un lavoro e di certa stabilità abitativa (quella che richiama la dimensione economica dell'integrazione), un'autonomia umana e sociale ovvero una capacità accresciuta di costruire relazioni e di stabilire connessioni con la realtà in cui si vive (quella che richiama la dimensione sociale), un'autonomia che riguarda l'accresciuta possibilità di autodeterminazione (il rafforzamento delle proprie capacità).

Una seconda riflessione riguarda gli attori responsabili del processo di autonomia, *in primis* gli operatori dell'accoglienza che sono chiamati a costruire e attivare questi percorsi cercando di interpretare cosa sia meglio e più adatto per la singola persona, evitando di creare dinamiche di dipendenza e cercando di condividere la responsabilità con gli altri attori del sistema, non solo nella definizione del percorso, ma anche rispetto agli esiti. Per essere efficace un percorso verso l'autonomia chiede che il sistema e, quindi, i diversi attori che ne fanno parte siano in grado di progettare interventi specifici, mirati e personalizzati, ma nello stesso tempo flessibili e modificabili. Un elemento che può fare la differenza è esattamente la capacità di ripensare e riadattare il progetto stesso valutandone i punti di forza e di debolezza.

Inoltre, un percorso verso l'autonomia è fortemente legato al tempo e al luogo. È evidente che il tempo per raggiungere una certa autonomia è diverso e condizionato da vari

fattori; il sistema si muove però in un tempo definito dal legislatore, che può essere sufficiente o troppo poco e, comunque, riporta ad una dimensione collettiva dell'accoglienza che non favorisce, per le sue rigidità e le sue regole, di assumere e valutare il fabbisogno dei singoli. Accade purtroppo frequentemente che l'obiettivo dell'autonomia non venga raggiunto in questo arco temporale dando luogo a logiche fallimentari tanto per gli operatori del sistema che per i migranti stessi. Capire perché il percorso non ha portato dei risultati o li ha portati parzialmente diventa essenziale. È dovuto alla qualità degli interventi, alle scarse opportunità offerte dal territorio, ai vari attori per mancanza di sinergia fra essi? Sono tutte domande a cui occorre saper dare risposte per evitare di riprodurre azioni e modalità di intervento che non permettono di raggiungere l'obiettivo desiderato. Diventa allora importante per gli attori del sistema, avere quella capacità di rileggere e ricostruire il percorso che era stato creato per il singolo soggetto per poter trarre gli elementi utili all'impostazione di un ulteriore percorso, senza rimanere intrappolati dalle difficoltà, dalle delusioni o dagli insuccessi.

La riflessione su come e attraverso cosa favorire il raggiungimento dell'autonomia deve considerare e valutare anche il contesto in cui il percorso viene realizzato. Oggi si sperimentano diverse forme di accoglienza; a quella dominante nelle grandi strutture si sono affiancate l'accoglienza diffusa (piccoli appartamenti con poche persone seguite da degli operatori) e l'accoglienza in famiglia nella logica di verificare se contesti meno istituzionali possano promuovere meglio le capacità di autonomia. È una strada in divenire che ha però al suo attivo sperimentazioni interessanti e significative e buone pratiche ormai consolidate che rappresentano un patrimonio importante che non andrebbe disperso e che potrebbe fornire piste di lavoro significative. Lo sforzo e l'impegno dovrebbero essere quelli di valorizzare ancor di più tali esperienze trasformandole in linee di indirizzo per costruire metodologie e prassi condivise.

Queste esperienze si pongono nella dimensione del "dopo", ovvero il momento dell'effettivo sganciamento dal sistema di accoglienza che spesso, come peraltro accennavamo, non coincide con una situazione di autonomia effettiva. In molti casi i beneficiari del sistema, quelli che escono dal SIPROIMI (ex SPRAR) si ritrovano privi di supporto e di risorse o comunque in una situazione dove è ancora necessaria una forma di accompagnamento. Emerge la necessità di individuare prassi operative che mettano in connessione il sistema dell'accoglienza con quello che viene definito *l'after care:* il passaggio tra queste due fasi è caratterizzato dall'uscita da un contesto istituzionale, standardizzato nelle sue fasi e nelle procedure, per entrare in una fase di transito che però spesso il migrante non è in grado di affrontare da solo. Il passaggio non è lineare e più o meno lungo, condizionato anche dalla debolezza che gli operatori dell'accoglienza rilevano, delle reti di servizi: la fragilità delle reti di intervento in ambito sia lavorativo che abitativo è un dato trasversale che incide negativamente sui percorsi di autonomia. Come, ad esempio, lo sono le difficoltà a reperire alloggi e dare quelle garanzie senza le quali nessun locatario è disposto ad affittare ad un migrante, o come ancora lo sono le esperienze più avanzate che riguardano l'accesso al mondo del lavoro (bilanci di competenze, orientamento) che ricadono sul sistema di

accoglienza, con grande sforzo e risultati scarsi, in assenza di una relazione attiva con i servizi del territorio.

La riflessione sul tema del passaggio dal "*care all'after care*" sottolinea l'esigenza di un'uscita graduale dai sistemi di tutela. Come sottolinea l'UNHCR è necessario che, fin dalle prime fasi, l'intervento per l'acquisizione degli strumenti per l'indipendenza sia orientato all'apertura verso il territorio e la sua comunità. Una volta uscito dal sistema di tutela, l'individuo si trova in un assetto psicologico e cognitivo totalmente diverso da quando vi era stato inserito, venendo a mancare il sostegno degli operatori e il sistema di tutele. In questa logica, l'operatore dovrebbe essere in grado di modificare progressivamente il rapporto con il migrante per poterlo supportare in un contesto differente. In un sistema che funziona in maniera adeguata, ciò implica una diminuzione graduale del ruolo e della mediazione dell'operatore a favore di una più diretta capacità di interlocuzione del migrante stesso con altri soggetti e altri attori funzionali alla sua progressiva autonomia.

Come si può notare in questo panorama ancora frammentato, la riflessione è aperta, forse non ancora sufficiente, come evidenziato dalla fatica degli operatori nell'interpretare e dare significato al "garantire il raggiungimento dell'autonomia" e anche dalle differenti responsabilità degli attori che, a diverso titolo, possono e debbono giocare un ruolo nel raggiungimento di questo obiettivo.

Queste riflessioni, fatte in tempi normali, sono oggi esasperate dall'emergenza del COVID-19 in cui nuove problematiche si aggiungono, rischiando di aggravare quelle già esistenti. Non è difficile immaginare che i percorsi di integrazione lavorativa saranno fortemente condizionati dalla situazione di crisi generale del Paese e che i migranti sono tra le categorie più a rischio con la conseguenza di creare ulteriori forme di emarginazione. Se a ciò aggiungiamo l'impatto sociale e psicologico delle misure di contenimento, la necessità del distanziamento sociale, oltre alla difficoltà, in alcuni casi, delle persone accolte, come segnalato da alcuni enti gestori, di comprendere e accettare le regole imposte dalla pandemia, si può ben comprendere come sia molto probabile il rischio di aumento del disagio sociale e di acuire alcune forme di vulnerabilità.

La sfida, già complessa, di passare da un sistema d'accoglienza di fatto separato dalla comunità a un sistema che interagisce in maniera positiva con il territorio nelle sue articolazioni e nel suo complesso, dal quale attingere per realizzare servizi più idonei e più efficaci in un'assunzione di responsabilità collettiva, diventa allora ancor più ardua. Ciò però comporta un cambiamento culturale e di prospettiva, una capacità di uscire da una logica emergenziale che da sempre ha contraddistinto le politiche per l'immigrazione che sino ad a oggi né l'Italia né tantomeno l'Europa sono state capaci di attuare.

ENTI DEL TERZO SETTORE E FILANTROPIA NELLA GESTIONE DELL'ACCOGLIENZA E DEI PERCORSI DI INTEGRAZIONE

5. RUOLI E DINAMICHE EVOLUTIVE DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE E CRITICITÀ NELL'INTERAZIONE CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Giulia GALERA e Nicoletta PARISI [1]

Partendo dall'analisi dei percorsi evolutivi delle organizzazioni del Terzo Settore a seguito dell'arrivo di flussi significanti di richiedenti asilo e rifugiati nel nostro Paese, il capitolo si sofferma sulle caratteristiche che accomunano le organizzazioni del Terzo Settore che hanno saputo mettere in campo percorsi di integrazione virtuosi. Le autrici riconducono il successo di questi percorsi alla capacità di combinare la mobilitazione spontanea e volontaria delle comunità locali con la sperimentazione di modelli di gestione del territorio, dell'abitare e di integrazione aperti al coinvolgimento di diversi attori locali. Il capitolo si sofferma quindi sulle opportunità offerte dalla riforma del Terzo Settore e, in particolar modo, dall'articolo 55 del Codice del Terzo Settore (CTS), il quale prevede l'instaurazione tra i soggetti pubblici e gli Enti del Terzo Settore (ETS) di «un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato». Un tipo di relazione che, ispirandosi ad una logica profondamente diversa da quella che sottende i contratti di affidamento ed esternalizzazione dei servizi pubblici a uno o più operatori economici, dovrebbe stimolare un più attivo coinvolgimento degli enti del Terzo Settore, inclusi quelli meglio in grado di mettere in campo iniziative di integrazione.

1. IL TERZO SETTORE IN ITALIA

In Italia il Terzo Settore è passato nel giro di pochi decenni dall'essere un attore marginale a rivestire rilevanza sociale, occupazionale ed economica[2]. Accanto ad un settore associativo e un mondo del volontariato fortemente variegati, che affondano le radici nella tradizione cattolica e nei movimenti sociali, rileva in particolar modo il forte sviluppo registrato dalle componenti del Terzo Settore maggiormente imprenditoriali[3]. A fronte di una presenza pubblica limitata, tale sviluppo ha interessato in particolar modo i settori assistenziale e educativo e ha raggiunto rilevanza in un lasso di tempo relativamente breve. La massima espansione è stata registrata negli ultimi tre decenni, periodo in cui il Terzo Settore ha mostrato una dinamica evolutiva molto vivace, sia in termini quantitati-

1 Galera, European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises (EURICSE); Parisi, Università Cattolica del Sacro Cuore e Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

2 Borzaga, C. (2020). La rilevanza economica del terzo settore: l'impatto della riforma, Euricse Working Paper, n.112/20.

3 Borzaga, C. et alias (2016) "Social enterprise as a bottom-up dynamic. Part 1 The reaction of civil society to unmet social needs in Italy, Sweden and Japan", special issue in Revue Internationale de Sociologie, 26(1).

vi, sia rispetto alla capacità di sperimentare nuove forme organizzative e disegnare nuovi servizi in risposta ad un corollario di bisogni sempre più complessi[4]. A innescare questo processo evolutivo sono state principalmente le trasformazioni demografiche e sociali e la crisi strutturale del sistema di *welfare* iniziata negli anni '70. A fronte di questi profondi cambiamenti, la mobilitazione spontanea di volontari, operatori sociali e gruppi di comunità ha consentito di colmare il vuoto lasciato da un sistema di *welfare* pubblico povero e inefficiente, incapace di dare risposta ai bisogni connessi alle nuove forme di povertà ed esclusione sociale. Tale processo ha portato alla nascita di una nuova forma cooperativa, la cooperativa sociale – che supera la mutualità tipica delle cooperative tradizionali, essendo preposta a perseguire finalità d'interesse generale – e all'evoluzione di molte associazioni in senso produttivo a seguito dell'offerta di nuovi servizi a favore di gruppi fragili e della comunità in senso lato[5].

La così detta "crisi migratoria" ha contribuito a mettere a nudo sia le potenzialità inespresse, sia le sfide inedite che molte organizzazioni del Terzo Settore si sono trovate ad affrontare. Al tempo stesso, l'espansione del Terzo Settore nei campi dell'accoglienza e integrazione di richiedenti asilo e rifugiati ha confermato i limiti di un sistema di reclutamento delle organizzazioni affidatarie dei servizi di accoglienza su base competitiva, che stenta a trovare un equilibrio tra la necessità di ottemperare alla normativa vigente in materia di concorrenza e l'esigenza di scegliere organizzazioni affidatarie che siano affidabili, professionali, radicate sul territorio e propense a favorire processi di inclusione sociale.

2. DINAMICHE EVOLUTIVE DEL TERZO SETTORE IN RISPOSTA ALLA SFIDA MIGRATORIA

L'arrivo sul nostro territorio di migliaia di richiedenti asilo e rifugiati ha innescato una miriade di iniziative di solidarietà, che si sono rivelate uno strumento di preziosa assistenza, in particolar modo laddove il sistema di accoglienza e soccorso a livello istituzionale si è dimostrato deficitario. Un numero significativo di gruppi spontanei di volontari si è nel tempo strutturato per offrire supporto e assistenza in maniera stabile e continuativa, dando vita a nuove organizzazioni del Terzo Settore. Tra i servizi sperimentati in via quasi esclusiva da volontari, in numerose città italiane vi sono i servizi a bassa soglia rivolti per lo più ai migranti rimasti esclusi dal sistema di accoglienza istituzionale.

Accanto a un numero imprecisato di volontari che opera spesso sotto traccia, la componente più imprenditoriale del Terzo Settore si è organizzata in un lasso di tempo relativamente breve per strutturare nuovi servizi di accoglienza, mediazione linguistica e integrazione, facendo affidamento sulla più che decennale esperienza maturata nel campo dell'inclusione sociale e lavorativa di persone a grave rischio di esclusione sociale. Il Terzo

4 Borzaga, C. e Ianes, A. (2006). L'economia della solidarietà, Donzelli.

5 *Ibidem.*

Settore si è così ritrovato a svolgere un ruolo chiave sia all'interno del circuito SPRAR che, come abbiamo visto nel capitolo 3, fornisce l'accoglienza notoriamente più longeva, strutturata e radicata sul territorio, sia nell'ambito della così detta "accoglienza straordinaria", spesso in risposta ad esplicite richieste delle Prefetture di riferimento.

In particolar modo le organizzazioni affidatarie dei servizi di accoglienza straordinaria hanno mostrato tuttavia dinamiche evolutive molto diversificate, non solo per tipologia di accoglienza promossa ma anche per qualità dei servizi offerti[6]. A titolo esemplificativo, è possibile posizionare gli enti gestori dell'accoglienza straordinaria lungo un *continuum* ai cui estremi vi sono, da un lato, organizzazioni che, andando ben al di là degli obblighi contrattuali, hanno saputo sperimentare percorsi estremamente innovativi di inclusione sociale e lavorativa che vedono coinvolte le comunità ospitanti. Dall'altro lato vi sono organizzazioni – sia del Terzo Settore, sia imprese for profit – nate *ad hoc* o strutturatesi per beneficiare del così detto "business dell'accoglienza". Si tratta di organizzazioni che, pur rispettando i requisiti dei bandi prefettizi, hanno nella maggioranza dei casi garantito un'offerta di servizi di accoglienza di pessima qualità, si sono distinte per una scarsa valorizzazione dei propri operatori, in molti casi inviati a gestire attività delicate senza adeguata preparazione, formazione, e supervisione. Disinteressandosi degli effetti del loro operato sul territorio, hanno spesso finito per alimentare reazioni di ostilità da parte della popolazione locale. In mezzo, tra questi due estremi, vi sono molte organizzazioni del Terzo Settore che integrandosi nel sistema di *welfare* sono diventate mere appendici dell'ente pubblico e hanno perso la capacità di cogliere nuovi bisogni e sperimentare nuovi servizi, rimanendo soggiogate da forti pressioni isomorfistiche. Queste organizzazioni – la maggioranza – hanno garantito un'offerta di qualità mediocre sotto tutti i punti di vista.

La coesistenza di organizzazioni con motivazioni e caratteristiche intrinseche profondamente diverse spiega una qualità dell'accoglienza che nel nostro Paese è tipicamente a macchia di leopardo.

Tralasciando alcuni ben noti casi di cattiva accoglienza, spesso enfatizzati dai media, le riflessioni contenute in questo capitolo prendono le mosse dall'analisi di numerose iniziative virtuose – alcune delle quali analizzate nei capitoli successivi – che possono essere considerate alla stregua di veri e propri laboratori di innovazione sociale. Da un punto di vista geografico, si tratta di iniziative sviluppatesi lungo tutto lo stivale, che hanno saputo sperimentare nuove soluzioni nell'abitare, nuovi modelli di servizio e strategie di rilancio di luoghi spopolati o a rischio di spopolamento e innovative forme di inclusione sociale e lavorativa con un esplicito impatto sull'economia locale, sull'occupazione, sul *welfare*.

6 Nonostante gli ottimi presupposti, in virtù del suo carattere sperimentale e dei principi collaborativi a cui si ispira, l'accoglienza SPRAR soffre, nella pratica, di numerosi limiti connessi alla sua intrinseca rigidità, senza essere, al tempo stesso, immune a derive opportunistiche e di mala gestione, come gli esempi, che raramente fanno notizia, di posti SPRAR vuoti a fronte di CAS e CARA limitrofi sovraffollati. Galera, G. (2018). Focus (Ed): Comunità accoglienti e sviluppo locale. Welfare Oggi, 4-5, 9-38.

3. CARATTERISTICHE CHE ACCOMUNANO LE ORGANIZZAZIONI DEL TERZO SETTORE ANALIZZATE DAL PRESENTE VOLUME

Le organizzazioni del Terzo Settore analizzate in questo volume sono accomunate da una serie di caratteristiche che hanno permesso di mettere in campo percorsi di integrazione virtuosi.

Un tratto centrale è l'attenzione posta sia all'e*mpowerment* dei beneficiari, sia ai bisogni della popolazione locale. Si tratta di un aspetto fondamentale che grazie al lavoro di "ponte" svolto dalle organizzazioni del Terzo Settore coinvolte, ha evitato di creare un sistema di assistenza parallelo, scollegato dal sistema di *welfare* locale. La diffusa percezione dell'esistenza di un "sistema di *welfare* destinato esclusivamente ai migranti" ha infatti alimentato non poche reazioni di ostilità nei territori in cui le organizzazioni affidatarie, pur lavorando in maniera professionale e raggiungendo ragguardevoli risultati in termini di integrazione dei propri assistiti, sono state percepite come non operanti a favore della popolazione locale[7].

Rileva inoltre la spiccata inclinazione imprenditoriale di alcune delle organizzazioni analizzate, che si è tradotta nella capacità sia di organizzare le risorse disponibili in maniera efficace, sia di attrarre una varietà di risorse private (umane, ambientali, culturali), tra cui risorse economiche e non economiche che non sarebbero altrimenti state destinate a sostenere attività di interesse generale.

Un'altra caratteristica fondamentale che accomuna le organizzazioni considerate, è il forte radicamento territoriale che affonda le proprie radici nella società civile e nei movimenti sociali e si traduce – in alcuni casi – nel coinvolgimento di diverse tipologie di *stakeholder* negli organi di governo delle stesse organizzazioni: volontari, operatori sociali e diversi rappresentanti della comunità locale. Coinvolgimento che stimola la partecipazione dei diversi pezzi di cui si compone la società nei processi decisionali dell'organizzazione responsabile di gestire i servizi di accoglienza.

A queste caratteristiche strutturali si aggiungono una forte attenzione sia alla qualità dei servizi erogati, sia alla qualità del lavoro. Attenzione che si traduce spesso nell'offerta di servizi – nel caso delle organizzazioni che si occupano di accoglienza – aggiuntivi rispetto a quanto previsto dalle convenzioni prefettizie e nell'attenzione alla valorizzazione delle competenze dei beneficiari. Questo approccio, incline a favorire il raggiungimento della piena autonomia dei beneficiari, è supportato dalla promozione di percorsi individualizzati di formazione trasversale, che favoriscono l'emersione delle competenze non solo formali, ma anche informali dei beneficiari.

7 Boccagni, P. Galera, G. Giannetto, L. e Piovesan, S. (2020). Il tramonto dell'accoglienza. La gestione delle dinamiche di accoglienza della Provincia Autonoma di Trento prima e dopo il Decreto Sicurezza e immigrazione, Fondazione Migrantes.

La qualità dei servizi presuppone che venga posta attenzione particolare alla dimensione relazionale anche attraverso la sperimentazione di soluzioni abitative diffuse sul territorio, sebbene siano queste ultime più costose. La qualità del lavoro presuppone invece un elevato grado di autonomia dei lavoratori, la previsione di formazioni *ad hoc*, un'attenta supervisione di tutti gli operatori, nonché il coinvolgimento di diverse professionalità tra cui mediatori, psicologi, infermieri.

Le caratteristiche strutturali descritte, unite ad un'attenzione alla qualità dei servizi e del lavoro, hanno permesso di attivare processi di innovazione grazie all'attenta valorizzazione delle risorse locali, tangibili e intangibili, tra cui spazi ed edifici inutilizzati, terreni abbandonati, professionalità di cui c'è carenza.

Alcuni degli enti del Terzo Settore analizzati hanno contribuito ad innescare anche veri e propri processi di sviluppo locale a seguito dell'attivazione di nuove attività economiche e collaborazioni tra beneficiari e artigiani o imprenditori locali sotto forma di lavoro autonomo o associato e grazie al disegno di nuovi servizi, spesso innovativi, in risposta a nuovi bisogni del territorio. Grazie alla creazione di spazi aggregativi e occasioni di interazione tra beneficiari e comunità locale, è stato inoltre possibile favorire un cambio di percezione degli abitanti locali nei confronti dei migranti accolti.

4. LA DIFFICILE REPLICABILITÀ DELLE COSÌ DETTE BUONE PRATICHE

Al di là di alcuni tratti trasversali, le esperienze descritte sono nella maggioranza dei casi molto ancorate ai territori in cui si sono sviluppate e sono, per queste ragioni, difficilmente trasferibili.

Tra i fattori che ne rendono difficile la replicabilità ve ne sono alcuni endogeni. Tra questi rilevano le deboli competenze imprenditoriali di molte organizzazioni del Terzo Settore, poco inclini a svilupparsi in senso imprenditoriale, talvolta anche a causa di pregiudizi culturali che le portano a demonizzare il concetto stesso di "impresa".

Rileva nondimeno la scarsa consapevolezza delle potenzialità delle diverse pratiche, che spesso ignorano di aver saputo sperimentare nuovi servizi, strategie e strumenti di lavoro. Ciò spiega l'oggettiva difficoltà di modellizzare pratiche, strategie e strumenti che sono stati sperimentati dal basso, spesso in maniera spontanea e inconsapevole.

Infine vi è lo scarso accesso a risorse, tra cui *in primis* competenze specifiche tecniche e trasversali, e la difficoltà di penetrare nuovi mercati, nel caso in cui vi sia l'intenzione di rafforzare la dimensione imprenditoriale e sviluppare nuove attività economiche che facciano assegnamento sulle competenze dei beneficiari e/o ex beneficiari.

Accanto ad alcune caratteristiche endogene, sono da considerare anche diversi fattori esogeni che soffocano la portata innovativa di molte esperienze di accoglienza e inclusione.

Tra questi rientrano in primo luogo le politiche migratorie restrittive, i cui effetti sono già stati descritti da altri contributi. Sono da ricordare nondimeno le stesse politiche di accoglienza che, a partire dal decreto-legge Minniti-Orlando del 2017 e dal capitolato annesso, hanno sempre più penalizzato le organizzazioni di piccole dimensioni, spesso maggiormente radicate sul territorio. Giova ricordare che molte organizzazioni che si erano distinte per aver saputo gestire egregiamente la sfida dell'accoglienza nonostante le forti vocazioni identitarie dei territori di riferimento, hanno cessato di occuparsi di accoglienza riducendo le possibilità di integrazione per i potenziali beneficiari ma anche le possibilità di sviluppo per gli stessi territori ospitanti. Anche lo stato di insicurezza e precarietà legato alla richiesta di asilo non aiuta a creare un clima costruttivo, incline a sperimentare nuovi percorsi di inclusione. Da ultimo, è necessario ricordare come la diffusione di atteggiamenti razzisti e xenofobi ostacoli gravemente l'attività di molte organizzazioni del Terzo Settore.

In sintesi, l'osservazione e l'analisi di alcune buone pratiche ci suggerisce come i percorsi di integrazione di maggiore successo siano riusciti a combinare la mobilitazione spontanea e volontaria delle comunità locali con la sperimentazione di modelli di gestione del territorio, dell'abitare e di integrazione aperti al coinvolgimento di diversi attori.

Rimane da capire come valorizzare il contributo di queste tipologie di organizzazioni del Terzo Settore al fine di facilitare l'inserimento sociale e lavorativo di richiedenti asilo e rifugiati nei territori di accoglienza.

5. LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE E IL CANALE DI AMMINISTRAZIONE CONDIVISA: QUALI OPPORTUNITÀ PER LE ORGANIZZAZIONI CHE SI OCCUPANO DI ACCOGLIENZA E INTEGRAZIONE DI RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI?

Al fine di valorizzare il contributo delle organizzazioni del Terzo Settore nell'inserimento sociale e lavorativo dei migranti nel territorio di accoglienza – specificamente in quello italiano – occorre tener conto di alcuni presupposti giuridici e di alcune situazioni di fatto.

Alcuni di questi presupposti depongono nel senso di rendere più facile (o meno difficile, comunque) l'impegno degli enti del Terzo Settore in generale, e dunque anche di quelli che operano nel campo dell'attività di accoglienza del migrante.

In particolare ci si riferisce alla situazione determinatasi "a valle" della sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020.

Andando in controtendenza con l'impostazione accolta dal Consiglio di Stato[8] e in sin-

8 Parere del Consiglio di Stato (Commissione speciale) n. 2052 del 2018, sul quale in termini critici v. A. ALBANESE, *I servizi sociali nel Codice del Terzo settore e nel Codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarietà*, in *Munus*, n. 1/2019, p. 145.

tonia con la Corte di giustizia dell'Unione europea[9], al fine di armonizzare i valori fondativi (tanto italiani che europei) della concorrenza e, insieme, della solidarietà, la Corte costituzionale ha recentemente interpretato in maniera originale il rapporto fra Codice dei contratti pubblici e Codice del Terzo Settore (CTS) valorizzando il rapporto tra amministrazioni pubbliche territoriali ed enti del Terzo Settore tramite l'utilizzo degli strumenti contemplati nel Codice del Terzo Settore. Essa ha infatti sottolineato la necessità e l'utilità – nella misura in cui vengano condivisi obiettivi pubblicistici – della concorrenza di **una pluralità di prestatori di servizio pubblici e privati** e ha, in aggiunta, aperto alla possibilità di attività anche solo private se tramite queste vie sia possibile rispondere in modo efficace ai bisogni della comunità. La prospettiva è quella del partenariato fra enti pubblici e soggetti privati nella logica non tanto di una competizione per l'individuazione del miglior offerente ai fini dell'affidamento di un servizio, quanto di una sinergia fra gli uni e gli altri per, appunto, ottenere il miglior servizio possibile.

Per giungere a questo risultato la Corte costituzionale ha inquadrato gli accordi di co-progettazione in una logica diversa da quella che sottende i contratti di affidamento ed esternalizzazione dei servizi pubblici a uno o più operatori economici (soggetti alla disciplina stabilita dal Codice dei contratti pubblici).

Questo approccio, come si diceva poco più sopra, rappresenta il precipitato del principio di solidarietà espresso dall'art. 2 della Carta costituzionale[10], secondo il quale – nelle parole della Corte – gli Enti del Terzo Settore (ETS) costituiscono «un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici» (art. 4), rivolti a «perseguire il bene comune» (art. 1), a svolgere «attività di interesse generale» (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97)". Questi sei criteri sono «la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici: secondo le disposizioni specifiche delle leggi di settore e in coerenza con quanto disposto dal codice medesimo, agli ETS, al fine di rendere più efficace l'azione amministrativa nei settori di attività di interesse generale definiti dal Codice del Terzo Settore, è riconosciuta una specifica attitudine a partecipare, insieme ai soggetti pubblici, alla realizzazione dell'interesse generale»[11].

In questa prospettiva la Corte legge l'art. 55 del CTS, il quale utilizzando le parole della Corte stessa – prevede l'instaurazione tra i soggetti pubblici e gli ETS di «un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato»: gli istituti previsti dal CTS (la co-programmazione, la co-progettazione e il partenariato)

9 Sentenze CGUE in causa C-113/13, *Spezzino e in causa* C-50/14, *Casta*.

10 Già sentenza Corte cost. n. 75/1992 secondo la quale le organizzazioni di volontariato rappresentano un «modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo che effettua spontaneamente e gratuitamente prestazioni personali a favore di altri individui ovvero di interessi collettivi degni di tutela da parte della comunità»; egli «rappresenta l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo, derivante dall'originaria identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini».

11 Rossi, in Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna.

devono dunque essere configurati «come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico e il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico», non basato «sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico».

Peraltro anche la Carta dei diritti fondamentali assume la solidarietà come uno dei valori fondanti dell'Unione: ne tratta nel Preambolo e vi dedica un intero Capitolo (il IV, artt. 27-38), oltre che in disposizioni sparse in altri (esemplificativamente art. 14 e art. 23). Il fatto che la solidarietà sia valutata come valore fondante implica inoltre che tutti gli altri diritti devono essere declinati anche nella considerazione di essa[12].

Questo originale modello pone a carico degli enti pubblici l'obbligo di garantire «il coinvolgimento attivo degli ETS»[13], anche alla luce del principio di sussidiarietà espresso dall'art. 118, comma 4, della Carta costituzionale[14].

D'altro canto, già sopra si è detto che l'assetto normativo italiano che dovrebbe dar corpo nello specifico settore dell'affidamento di servizi per il migrante a ETS ha sofferto del grave problema di comprimere nei fatti il contributo che questi possono offrire, privilegiando strutture grandi a quelle piccole o medio-piccole. Ciò per effetto della disciplina introdotta dai due cosiddetti "decreti sicurezza"[15]: da più stazioni appaltanti pubbliche è stata segnalata la situazione paradossale di bandi di gara per l'affidamento dei servizi per il migrante andati deserti; e da parte di ActionAid e Openpolis si è messo l'accento sul mutamento di prospettiva che in virtù dei suddetti decreti sarebbe stata imposta agli ETS

12 Augustín José Menéndez, La linfa della pace: i diritti di solidarietà nella Carta dei Diritti dell'Unione Europea, in Diritto e questioni pubbliche (on line).

13 Per co-programmazione deve intendersi – sempre con le parole della Corte – l'attività «finalizzata all'individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili»; per co-progettazione ci si riferisce all'attività che «ha come fine la definizione ed eventualmente la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti».

14 G. P. BARBETTA, *Il settore non profit italiano: solidarietà, democrazia e crescita economica negli ultimi vent'anni*, in S. ZAMAGNI (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, il Mulino, Bologna, 2011, 209 ss.

15 Legge 1 dicembre 2018, n. 132, di conversione del decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113; e legge 8 agosto 2019, n. 77 di conversione del decreto legge 14 giugno 2019, n. 53. Sulla disciplina contenuta in questi due provvedimenti si vedano le considerazioni critiche in: ItaliaStatodiDiritto, *Qualche ragione di incostituzionalità del Dl 14 giugno 2019 n. 53 c.d. "sicurezza bis"*, nonché al lavoro ivi citato di Natale, *A proposito del decreto sicurezza-bis*, in *Questione Giustizia*, 7/7/2019; alla lettera del Capo dello Stato Sergio Mattarella, indirizzata al presidente del Consiglio il 4 ottobre 2018, all'atto della firma del decreto legge in materia di sicurezza e immigrazione. Per il dibattito internazionale si richiamano: la posizione espressa dall'UNHCR il 19 giugno 2019 (nell'occasione della presentazione del Rapporto *Global Trends* 2018) e dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa (il 15 novembre 2018 e il 18 giugno 2019, nonché con lettera del 7 febbraio 2019 indirizzata al Presidente del Consiglio italiano).

se avessero accettato di presentarsi alle gare: dalla funzione di sussidiarietà e sostegno a quella di mero controllo dei migranti[16].

Ora che con decreto del 5 ottobre scorso il Consiglio dei Ministri[17] ha adottato norme di riforma dell'intera disciplina stabilita è possibile che siano ripristinate anche le condizioni per un più massiccio e diffuso coinvolgimento degli enti esponenziali della società civile, anche di quelli "di nicchia", probabilmente meglio in grado di mettere in campo iniziative di integrazione dello straniero nel contesto socio-economico di arrivo. In questo senso dovrebbe deporre la norma che reintroduce il modello dell'accoglienza diffusa tramite il "Sistema di accoglienza e integrazione".

Crescente infiltrazione di condotte illecite e conseguenze per il Terzo Settore

Sembra continuare a deporre nel senso di rendere più difficile l'impegno delle organizzazioni del Terzo Settore più virtuose, attive nelle attività di assistenza e integrazione, la peculiare situazione (che non trova all'estero un'analoga prassi) di crescente infiltrazione di condotte illecite nell'azione pubblica impegnata a gestire il trattamento (inteso in senso lato) dello straniero.

Non è un caso che il *Report of the fact-finding mission to Italy on migration and refugees*, adottato dall'Ambasciatore Tomáš Boček - Special Representative of the Secretary General (del Consiglio d'Europa)[18] segnali, in una delle proprie raccomandazioni, la necessità «*[per] guidare le autorità italiane in merito ai meccanismi che devono essere implementati per prevenire la corruzione nell'ambito della gestione dei flussi di rifugiati e migranti*[19]». Il Rapporto sottolinea pure che questo tema dovrebbe in particolare essere tenuto presente nell'ambito del «*Il quinto ciclo di valutazioni GrECO [che] ricomprende le agenzie responsabili del controllo dei confini*»[20].

L'attività di vigilanza delle autorità preposte ha fatto emergere problemi importanti: sono emerse nella prassi dei contratti pubblici di affidamento di servizi ai migranti criticità in ordine al frequente ricorso ad affidamenti diretti e alle proroghe dei contratti in corso, a un elevato numero di procedure negoziate, spesso con unico partecipante, alla diffusione di fenomeni di *lock-in* derivanti dalla difficoltà di interrompere il rapporto contrattuale con il gestore uscente che fosse anche proprietario della struttura in cui erano ospitati i destinatari del servizio. Si tratta di criticità che hanno determinato direttamente, congiuntamente alla distrazione illecita di finanziamenti pubblici, una

16 Rapporto su "La sicurezza dell'esclusione Centri d'Italia 2019" (on line), dicembre 2019.

17 Decreto legge 21 ottobre 2020, n. 131, "Misure per la sicurezza delle città, l'immigrazione e la protezione internazionale".

18 Consiglio d'Europa, *Information Documents* SG/Inf(2017)8 del 2 marzo 2017.

19 Nella versione originale: «*[to] provide guidance to the Italian authorities about the mechanisms that need to be in place to prevent corruption in the context of handling the refugees and migration flow*».

20 Nella versione originale: «*GrECO's 5th evaluation round [that] will cover agencies responsible for border control*» Ottava raccomandazione, in doc. ult. cit., 21. Il quinto ciclo di valutazione del GrECO riguarda la prevenzione della corruzione nelle strutture amministrative centrali dello Stato, quindi anche nelle agenzie di *law enforcement*.

scarsa (per non dire di peggio) qualità delle prestazioni rese dall'affidatario del servizio che ha reso molto difficile, quando non addirittura indegna, la vita delle persone destinatarie ultime del servizio e della fornitura di beni, oltre al ricorrere di modalità improprie di lavoro assai contigue al fenomeno del caporalato, quando non di asservimento a prostituzione. È tra l'altro anche intervenuta una relazione della Corte dei Conti su *La prima accoglienza degli immigrati: la gestione del fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo*, che – nel dettare Linee di indirizzo – enfatizza la necessità che gli affidamenti siano oggetto di procedure di evidenza pubblica, il ruolo centrale delle verifiche in tema di corretto adempimento delle previsioni contrattuali relative all'esecuzione dei bandi di affidamento, l'esigenza di un continuo e stretto monitoraggio delle persone in accoglienza, la corretta tenuta della contabilità secondo le regole ordinarie[21]. Ciò a fronte di un panorama che si è mostrato «decisamente negativo per quanto riguarda la qualità dell'accoglienza [la quale non è riuscita] a garantire la cura e l'assistenza di cui avrebbero bisogno i richiedenti asilo ospitati, spesso provenienti da esperienze particolarmente traumatiche»[22].

Anche da questa prospettiva la prolungata situazione di limitata adesione degli enti *non profit* – in particolare le organizzazioni più inclini a sostenere percorsi di inclusione – alle procedure di affidamento di servizi pubblici per l'accoglienza e la gestione dei migranti ha determinato un grave danno.

Poiché il vuoto in natura non esiste, lo spazio non occupato dalle organizzazioni virtuose del Terzo Settore è stato occupato da attori che hanno ulteriormente offerto occasione di ingresso dell'economia illecita entro un settore così delicato dell'economia pubblica lecita, a fronte di una prassi che strumentalizza «il mondo della solidarietà e della cooperazione per coprire meccanismi criminali»[23]. Ciò significa che «bisogna fare attenzione due volte. Da un lato per bloccare l'espansione degli affari illegali; dall'altro per salvaguardare le attività indipendenti da Stato e mercato, in modo da preservarne l'immagine e la missione»[24]: missione che può essere preservata anche attraverso il controllo diffuso esercitato dagli stessi ETS, così da garantire l'esercizio del proprio ruolo sussidiario costituzionalmente riconosciuto, secondo standard di dignità internazionalmente accettati nei confronti di chi è persona e non merce.

21 Deliberazione del 7 marzo 2018, n. 3/2018/G.

22 Doc. ult. cit., p. 56.

23 G. Bianconi, *Cantone (Anac). Infiltrazioni del non profit? Lo Stato vigili*, in *Corriere della sera*, 7 maggio 2019, p. 7, che riporta una dichiarazione del Presidente di ANAC.

24 Op. loc. ult. cit. Sul ruolo del terzo settore nell'ordinamento italiano v. da ultimo F. de Bortoli, *Ci salveremo. Appunti per una riscossa civica*, Garzanti, Milano, 2019.

6. PROSPETTIVE E POTENZIALITÀ DELLA FILANTROPIA NELLA GESTIONE DELLA QUESTIONE MIGRATORIA

Gianluca SALVATORI [1]

Il capitolo esplora il ruolo delle fondazioni nel sostegno alle organizzazioni del Terzo Settore che si occupano di integrazione di richiedenti asilo, rifugiati e migranti. Introduce il fenomeno delle migrazioni, sottolineando come l'accoglienza dei migranti possa essere considerata un indice di coesione civica. Concentrandosi sul contesto italiano, viene evidenziata la natura strutturale della migrazione, le sfide legate all'inclusione delle seconde generazioni, l'importanza dell'immigrazione per la sopravvivenza della società. Viene sottolineato l'importante ruolo che la filantropia istituzionale può giocare in virtù di alcune caratteristiche che la contraddistinguono: la visione di lungo periodo, l'etica della responsabilità, la prospettiva di *problem solving*, il legame con il territorio, l'approccio *bottom up*, la capacità di innovazione e sperimentazione sociale, l'esperienza nelle politiche di *welfare*, la capacità di lavorare in rete, e infine il fatto che le fondazioni perseguono una logica di efficacia invece che una logica di risparmio (enti pubblici) o di massimizzazione del profitto (settore privato). Il capitolo include esempi di pratiche sostenute da fondazioni italiane. Illustra in particolare due progetti sostenuti dalla Fondazione CRT - Cassa di Risparmio di Torino: il progetto *Never Alone*, finalizzato al sostegno dei minori stranieri non accompagnati, ed il progetto SPEAK volto a facilitare l'apprendimento delle lingue e lo scambio culturale tra popolazione locale e stranieri. Il capitolo evidenzia come le politiche di integrazione richiedano un vero e proprio progetto di "amministrazione condivisa" in cui le fondazioni possano avere un importante ruolo culturale (di sensibilizzazione) oltre che portare un contributo in termini di sperimentazione e prototipazione di modalità e modelli di inclusione.

1. L'ACCOGLIENZA DEI MIGRANTI COME INDICE DI COESIONE SOCIALE

In qualunque modo lo si consideri il tema della protezione umanitaria, dei rifugiati e dei richiedenti asilo – in una parola, dei migranti e della loro accoglienza – è una spia della salute civica di una società. La serie di questioni che solleva riguardano le dinamiche di coesione civica, e quindi non tocca soltanto i destinatari degli interventi, ma qualifica gli stessi soggetti che li mettono in atto e il modo in cui agiscono insieme. La maniera in cui si affronta la questione dei migranti parla di noi più che di loro, di come siamo diventati, dei nostri demoni, del livello di coesione sociale del nostro Paese. Evidenzia la necessità di scrollarsi di dosso le certezze date per acquisite. Porta ad interrogarsi sulle forme di inclusione sociale che non interessano solo chi arriva nel nostro Paese da lontano, ma anche chi vi risiede da tempo o da sempre.

1 Fondazione Italia Sociale e EURICSE.

La questione del trattamento riservato ai migranti che premono alle nostre frontiere va vista quindi come lo specchio della più generale capacità di coesione sociale del nostro Paese, della tenuta del patto sociale alla base della nostra convivenza. La gestione dell'emergenza è un aspetto della questione, non la sua totalità. Anche perché – come ormai è evidente – si tratta di un problema che riguarda solo marginalmente i nuovi arrivi. Alla fine del 2018, ovvero nell'anno in cui l'allarme sociale per il fenomeno ha raggiunto il suo picco, in Italia i richiedenti asilo erano meno di 300mila rispetto ad oltre 5 milioni di immigrati. Nel nostro Paese la presenza di immigrati è la norma, non l'eccezione. In larga parte ha una dimensione strutturale, di normalità appunto, che riguarda il mondo del lavoro, le scuole, le città, le nostre stesse abitazioni. Sono le stesse persone cui affidiamo i nostri anziani e i nostri bambini. Lavorano al nostro fianco. Frequentano in larga parte gli stessi luoghi in cui si svolgono le nostre vite.

Anche se il dibattito pubblico sembra non rendersene conto, e viene monopolizzato da allarmi emergenziali che si susseguono ad ondate, la presenza stabile di popolazione straniera è una condizione che attiene alla fisiologia del nostro Paese e non alla sua patologia. La percentuale di popolazione di origine straniera nel nostro Paese è cresciuta fino al 9 per cento circa. I lavoratori stranieri regolari sono il 10,6 per cento della forza lavoro complessiva. In Italia il tasso di occupazione degli immigrati è tra i più alti in Europa – specialmente filippini, cinesi, ucraini e peruviani. Nei momenti in cui non siamo presi dalla polemica pro e contro immigrazione, la presenza di questa popolazione è un fatto accettato, che appartiene al vissuto quotidiano. O almeno così è stato finora. Perché se si guarda ai dati relativi alla seconda generazione, i figli nati in Italia di stranieri immigrati negli anni passati, la percentuale crolla. Dei giovani italiani con genitori stranieri solo il 28 per cento ha un lavoro. E la recente polarizzazione dell'opinione pubblica su questi rischia di rendere ancora più difficile la situazione. Se un allarme ha ragione di essere, questo non è a motivo della presunta invasione dei nuovi migranti, spinti in Italia dalla pressione di guerre o povertà. La preoccupazione maggiore per il futuro dovrebbe riguardare piuttosto il destino di questa seconda generazione, che nessuno potrà mai rimandare indietro perché questo è ormai il loro Paese. Una generazione che ha molti più problemi di integrazione rispetto a quella dei propri genitori. Su cui si scaricano le tensioni di un'opinione pubblica resa reattiva da semplificazioni, che talvolta lasciano affiorare una xenofobia fino a ieri marginale nella società italiana. Una generazione che rischiamo di perdere, o peggio di spingere ai margini fino a renderla ostile e rancorosa, come abbiamo già visto accadere in paesi a noi vicini dove l'immigrazione di seconda e terza generazione è più diffusa.

Quando il tema di una demografia nazionale sbilanciata verso la terza e la quarta età si intreccia inestricabilmente con un mercato del lavoro che lamenta mancanza di offerta per una ampia serie di mestieri, ritenuti a torto o a ragione non più attraenti, e crea pressione sul sistema previdenziale e più in generale sulla sostenibilità di tutto il *welfare* pubblico, la questione migratoria diventa centrale. È una questione che riguarda la sopravvivenza stessa della nostra società. Per questo, ci si dovrebbe aspettare di trovarla al centro dell'attenzione pubblica, come il tema dei temi. Come una questione che richiede di essere affron-

tata con urgenza, rigore e visione, esplorando soluzioni innovative e bilanciando diversi interessi in gioco: come quello della sostenibilità economica di una società che invecchia e comincia a scarseggiare di lavoratori, da un lato, e dall'altro quello della riproduzione delle condizioni culturali e comportamentali, affinché ciò che ci tiene insieme come comunità sopravviva, ed anzi si rinnovi, a fronte di nuova popolazione che porta con sé usi, abitudini e culture non automaticamente assimilabili a quelle del Paese che li accoglie.

Insomma, quel che serve è tutto il contrario di una lotta ideologica tra chi è contro o a favore dell'immigrazione, a prescindere. Occorrono invece capacità di discernimento, rigore di analisi, risorse proiettate verso soluzioni durevoli. Attitudini che oggi non sono comuni in un dibattito pubblico influenzato dall'emotività e dalla estremizzazione delle posizioni. Ma che invece è più facile trovare nell'agire di soggetti, come le fondazioni filantropiche, che hanno il loro punto di forza nell'autonomia e nell'indipendenza, rispetto ai cicli congiunturali della politica o dell'opinione pubblicata, condizionata dalla polarizzazione mediatica.

2. CARATTERISTICHE E POTENZIALITÀ DELLA FILANTROPIA ISTITUZIONALE

Le attività della filantropia istituzionale – ovvero delle organizzazioni che hanno nell'azione filantropica il loro fine principale e ultimo – sono mosse dall'esigenza di pensare e agire in una prospettiva di lungo termine, motivata da un'etica della responsabilità che si cura più delle trasformazioni profonde e durevoli e meno dell'appagamento effimero misurabile in visibilità e autopromozione. Perciò sono posizionate idealmente per affrontare il tema dell'immigrazione in una prospettiva di *problem solving*. Vale a dire con l'atteggiamento di chi prende atto del problema, lo analizza laicamente, e sperimenta possibili percorsi per trovare una soluzione. Per lo più non in solitudine ma agendo da forza aggregatrice di energie diffuse.

Legate soprattutto ai territori, le fondazioni filantropiche hanno il compito di "smontare" i problemi nelle loro parti e affrontarli dal basso, con pragmatismo. Mettendo insieme la cultura del fare e la conoscenza dei luoghi. Tracciando linee tra quanto una comunità è disposta ad accogliere e quanto supera invece le sue capacità di assorbimento. Applicando una cultura che si radica nelle situazioni e non si sbilancia in improprie generalizzazioni. E, soprattutto, dedicando risorse libere all'innovazione e alla sperimentazione sociale, per agire alla frontiera dove si ricercano soluzioni non standard ai nuovi problemi e ci si apre ad approcci diversi e non convenzionali.

Gli esempi, d'altra parte, non mancano. Basti citare un progetto come Never Alone, destinato a sostenere i minori stranieri non accompagnati che migrano in Europa, mediante percorsi di accompagnamento all'autonomia nel passaggio alla maggiore età e attraverso una serie di interventi di rafforzamento e diffusione della pratica dell'affido familiare. Un progetto a lungo termine, perché si concentra sulla transizione all'età adulta con azioni

rivolte a favorire l'autonomia lavorativa, abitativa e culturale. Attraverso la pubblicazione di più bandi volti a promuovere lo sviluppo di efficaci percorsi di inclusione dei minori stranieri, Never Alone rappresenta un esempio di progettazione e attuazione che va oltre le frontiere nazionali, condiviso da una pluralità di attori filantropici, italiani e europei. Non a caso la sua ideazione è nata nel contesto dell'European Foundation Centre, che riunisce le principali fondazioni filantropiche europee. Per l'Italia, la *partnership* è stata molto articolata ed ha coinvolto, oltre ad una varietà di istituzioni che sono intervenute nella fase di implementazione, Compagnia di San Paolo, Fondazione Cariplo, Enel Cuore Onlus, Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo, Fondazione Cassa di Risparmio di Torino, Fondazione CON IL SUD, Fondazione Monte dei Paschi di Siena e Fondazione Peppino Vismara.

NEVER ALONE, per un domani possibile [2]

L'iniziativa "Never Alone, per un domani possibile" relativa ai Minori Stranieri Non Accompagnati, è stata lanciata in occasione dell'Annual General Assembly del European Foundation Centre (EFC) tenutasi a Milano nel maggio 2015 e vede la collaborazione di un gruppo di istituzioni italiane ed europee per realizzare un intervento volto a sostenere i minori stranieri non accompagnati che arrivano in Europa e contribuire a garantire il loro benessere e la loro inclusione. In Italia partecipano all'iniziativa: Compagnia di San Paolo, Fondazione Cariplo, Enel Cuore Onlus, Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo, Fondazione Cassa di Risparmio di Torino, Fondazione CON IL SUD, Fondazione Monte dei Paschi di Siena e Fondazione Peppino Vismara. Il gruppo delle fondazioni europee che hanno aderito alla rete sono: Bertelsmann Stiftung (Germania), King Baudouin Foundation (Belgio), Bodossaki Foundation e Stavros Niarchos (Grecia), Oak Foundation (Svizzera). È inserita nel quadro del Programma europeo EPIM (European Programme for Integration and Migration).

Attori coinvolti

In Italia, Never Alone è gestito da una commissione composta da rappresentanti delle fondazioni italiane coinvolte. A ciò si aggiungono due *project manager* dedicati che seguono la realizzazione dei progetti finanziati nell'ambito dell'iniziativa. La realizzazione dei progetti è in capo ad un'organizzazione capofila. Nell'**edizione 2016** le organizzazioni capofila erano**:** C.I.D.I.S. Onlus, Centro Italiano Aiuti All'infanzia Onlus – Ciai, Cesvi Fondazione Onlus, Cooperazione Internazionale Sud Sud – Ciss, Dedalus Cooperativa Sociale, Fondazione Museke Onlus, Istituto Don Calabria, Save The Children Italia Onlus. Nell'edizione **2018** erano**:** Centro Ambrosiano Di Solidarietà Onlus – Ceas, Cooperazione Per Lo Sviluppo Dei Paesi Emergenti – Cospe, La Rada Consorzio Di Cooperative Sociali S.C.S, Oxfam Italia Intercultura Società Cooperativa Sociale Di Tipo A Onlus, P.G. Frassati Scs Onlus, Programma Integra S.C.S., Send, Società Cooperativa Sociale Progetto Tenda. Nell'edizione **2020**: Con i Bambini - impresa sociale. Ogni progetto inoltre prevede il coinvolgimento di

2 Per la redazione del box si ringrazia la Fondazione Cassa di Risparmio di Torino, ed in particolare il dott. Massimo Lapucci, Segretario Generale della Fondazione.

una rete di attori del Terzo Settore e di autorità pubbliche/enti pubblici, per un minimo di 3 partner per ciascun progetto. L'edizione 2016 ha visto, oltre al capofila, 19 enti pubblici coinvolti e 46 enti no profit. L'edizione 2018 ha visto invece la partecipazione di 12 enti pubblici e 65 enti no profit.

Luogo di realizzazione

L'iniziativa viene realizzata in Italia. Nel **2016**, gli 8 progetti selezionati coprivano 12 regioni (4 regioni del nord, 4 in regioni del centro e 4 regioni del sud): 3 progetti sono intervenuti in una sola regione (Lombardia, Campania e Sicilia), gli altri 5 erano interregionali ed hanno interessato un numero di regioni che varia da 3 a 5. Nel **2018,** gli 8 progetti selezionati coprivano 6 regioni, in particolare, 5 progetti agivano su un'unica regione (Campania, Lombardia, Piemonte, Sicilia e Toscana), mentre ciascuno degli altri 3 interveniva in 3 regioni diverse. Nel **2020** l'attività è stata svolta a livello nazionale.

Target group

Le attività di Never Alone sono rivolte a sostenere i Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) che arrivano in Italia.

Descrizione

La prima edizione di Never Alone nel 2016 aveva la finalità di potenziare e innovare le modalità di presa in carico dei MSNA orientate all'integrazione e all'autonomia che garantissero il pieno rispetto dei diritti dei minori e l'attenzione ai bisogni del/la singolo/a ragazzo/a. Il bando, con una dotazione di € 3.500.000, ha sostenuto progetti di collaborazione tra le organizzazioni del Terzo Settore e gli Enti pubblici, in particolare gli Enti locali, finalizzati a rafforzare sistemi multidimensionali di presa in carico dei MSNA, in grado di garantire percorsi inclusivi efficaci e di lungo periodo. Le progettazioni dovevano prevedere interventi nei seguenti ambiti: definizione di percorsi di accompagnamento all'autonomia nel passaggio alla maggiore età; rafforzamento e diffusione della pratica dell'affido familiare; rafforzamento e diffusione del sistema dei tutori volontari; accoglienza delle ragazze.

Il Bando 2018, basandosi sulle esperienze maturate e sul mutato contesto normativo, sociale e politico che hanno evidenziato l'esigenza di interventi più mirati, è stato focalizzato sulla promozione di interventi multidisciplinari di accompagnamento all'autonomia di vita di ragazze e ragazzi di età compresa tra i 15 e i 21 anni, arrivati in Italia come minori stranieri non accompagnati. Con particolare riferimento alla transizione alla maggiore età, sono stati considerati ambiti di intervento prioritari i percorsi di accompagnamento al lavoro e all'inclusione sociale e relazionale. In maniera complementare, sono state proposte azioni volte a favorire l'autonomia abitativa e l'inclusione linguistica e culturale.

Per il 2020, l'attività, incentrata sull'accompagnamento all'autonomia, è stata oggetto di un bando specifico dell'impresa sociale Con i Bambini realizzato in collaborazione con gli enti promotori di Never Alone. Le Fondazioni hanno partecipato all'elaborazione di questo bando mettendo a disposizione dell'impresa sociale Con i bambini riflessioni sul tema, sviluppate anche grazie alle eviden-

ze dei progetti finanziati dalle prime due edizioni del progetto Never Alone e sono state coinvolte nella valutazione qualitativa dei progetti. Attraverso il bando sono stati sostenuti interventi che hanno contribuito all'inclusione dei giovani migranti, tra i 17 ed i 21 anni, che hanno fatto ingresso in Italia da minorenni e da soli, realizzando in modo sinergico attività di medio-lungo periodo sui seguenti ambiti: accompagnamento all'autonomia lavorativa; accompagnamento all'autonomia abitativa; accompagnamento alla costruzione di reti relazionali e sociali. Sono state previste inoltre attività complementari al bando, ovvero: creazione di comunità di pratiche tra i progetti dei 3 bandi; continuazione del sostegno al sistema di tutela volontaria; promozione di azioni volte a supportare i soggetti della rete Never Alone nel cambiamento della narrazione sulla migrazione.

Risultati raggiunti e sfide

I progetti, avviati nel 2017, seppur con modalità diverse e seppur prevedendo anche azioni negli altri ambiti, erano focalizzati, prioritariamente, all'accompagnamento al lavoro e all'autonomia dei giovani migranti, concentrandosi su coloro più prossimi al raggiungimento della maggiore età. In generale, i progetti hanno raggiunto o stanno raggiungendo i risultati attesi in merito alla creazione di opportunità lavorative e di autonomia abitativa. Si evidenziano tuttavia alcune difficoltà legate principalmente al cambiamento della normativa, alla riduzione delle presenze di minori stranieri, alla difficoltà a reperire abitazioni che possano accogliere i minori.

Il sostegno dei tutori volontari è stato fortemente influenzato dall'approvazione della Legge 47/2017 (c.d. Legge Zampa), che ha introdotto importanti modifiche alla normativa vigente in materia di minori non accompagnati, con la finalità di definire una disciplina unitaria organica che, al contempo, rafforzasse gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento e cercasse di assicurare maggiore omogeneità nell'applicazione delle disposizioni in tutto il territorio nazionale. La Legge Zampa ha quindi avuto una ricaduta molto significativa su alcuni territori ed ha fornito informazioni puntuali rispetto alle attività da svolgere all'interno del progetto.

I progetti sono stati accompagnati da un'attività di monitoraggio e valutazione condotta da Fondazione ISMU che prevede la formulazione di report e alcune visite di monitoraggio e valutazione. Alla data dell'ultimo report di monitoraggio disponibile (30 settembre 2019) gli indicatori relativi ai risultati sui quali gli interventi erano maggiormente concentrati – ossia quelli relativi all'accompagnamento al lavoro e all'inserimento in situazioni di autonomia o semi autonomia abitativa – sono quelli che hanno visto un maggior avanzamento, raggiungendo rispettivamente il 97% e l'88% dei valori attesi.

Apprendimenti e trasferibilità

In generale, i progetti realizzati all'interno di Never Alone si concentrano sulla seconda accoglienza e sull'importanza di integrare i MSNA nella società con gli strumenti e le conoscenze necessarie per costruire una vita sostenibile e indipendente. Nell'ambito di EPIM, le fondazioni italiane coinvolte nel progetto Never Alone hanno avuto l'opportunità di scambiare esperienze e conoscenze con altri soggetti attivi sul tema in tutta Europa. Questo scambio sul tema dei MSNA è stato di notevole importanza, permettendo di analizzare ed approfondire l'esperienza italiana, fornendo al

contempo spunti e lezioni dall'esperienza di altri Paesi. Al tempo stesso l'Italia, fortemente colpita dalla migrazione, ha una preziosa esperienza da condividere sulla prima e seconda accoglienza.

Un altro esempio di progetto multi-attoriale, che esemplifica ulteriormente il ruolo che una filantropia innovativa può svolgere, è il progetto SPEAK, rivolto ad affrontare il problema dell'esclusione sociale di migranti e rifugiati attraverso un programma di eventi e incontri finalizzati a facilitare l'apprendimento linguistico e lo scambio culturale. Anche qui, al centro agisce una visione lungimirante dell'integrazione, perseguita mediante una strategia di capacitazione dei soggetti, che non rimuove le culture di provenienza ma le considera un valore che viene portato all'interno del percorso di inserimento sociale. Non quindi una relazione unilaterale, basata solo sulla ricezione di un'offerta di formazione, ma un rapporto alla pari, che valorizza tutti i partecipanti. Il modello di intervento di SPEAK adotta un approccio di *social franchising* replicato in 26 diverse località, in 12 paesi diversi.

SPEAK [3]

SPEAK è un'iniziativa dell'Associação Fazer Avançar, partita nel 2014 per promuovere l'inclusione sociale di migranti e rifugiati nelle loro nuove città. SPEAK promuove lo scambio di esperienze linguistiche ed eventi culturali, per abbattere barriere e facilitare l'inclusione sociale, creando opportunità di lavoro e reti di sostegno. Nel 2017, grazie ad una partnership tra la Fondazione CRT e la Fundação Calouste Gulbenkian, SPEAK ha aperto a Torino come prima città internazionale fuori dal Portogallo. È stato un test importante per il modello al di fuori del Paese di origine, e il successo ottenuto a Torino ha ispirato l'espansione della pratica in diversi paesi, utilizzando un modello di Social Franchising (SF). SPEAK continua a crescere, ed è attualmente presente in 26 città di 12 paesi, 22 delle quali sono guidate dai Fondatori di SPEAK su modello SF.

Attori coinvolti

SPEAK è un progetto basato sulla comunità e prevede il coinvolgimento di diversi attori: 1. *Buddies* – persone che guidano i gruppi linguistici e che condividono la loro lingua e la loro cultura; 2. Partecipanti – persone che imparano o praticano una lingua; 3. Ambasciatori – persone che organizzano eventi per la comunità; 4. Fondatori di SPEAK – persone che vengono addestrate dal team centrale e iniziano SPEAK nelle loro città. 5. Partner – organizzazioni che aiutano a diffondere il progetto e a raggiungere più persone. Partecipano al progetto: l'Alto Commissariato per le Migrazioni (Portogallo); Fondazione CRT; Fondazione Calouste Gulbenkian; Banca Europea per gli Investimenti, Google, Porticus, e diverse organizzazioni che lavorano con i rifugiati e i migranti nelle città dove SPEAK è presente.

Luogo di realizzazione

3 Per la redazione del box si ringrazia la Fondazione Cassa di Risparmio di Torino, ed in particolare il dott. Massimo Lapucci, Segretario Generale della Fondazione.

SPEAK è attivo in 26 città in Bangladesh, Belgio, Irlanda, Italia, Germania, Lituania, Lussemburgo, Nigeria, Portogallo, Spagna, Paesi Bassi e Regno Unito.

Target group

Tutti possono partecipare a SPEAK: le persone locali che vogliono imparare nuove lingue e connettersi con culture diverse, e i nuovi arrivati che si stanno adattando a una nuova città.

Descrizione

SPEAK lotta contro l'esclusione sociale di migranti e rifugiati causata da barriere sociali, discriminazione e retorica anti-migranti. È una proposta basata su un approccio che pone migranti e rifugiati come ambasciatori del dialogo culturale nelle loro comunità, dando ai nuovi arrivati la possibilità di agire, per mitigare lo stigma culturale e dimostrare la ricchezza del multiculturalismo alle comunità locali. Segue un modello Online2Offline – i membri si iscrivono su una piattaforma web per imparare o aiutare gli altri ad imparare una lingua ma l'esperienza avviene offline, faccia a faccia. Vengono creati gruppi linguistici guidati dalla comunità che si incontrano una volta alla settimana per sessioni di 90 minuti per 12 settimane. Vengono inoltre organizzati dalla comunità eventi culturali, come scambi linguistici, caccie al tesoro in città o sessioni di cucina.

L'ambiente informale e la metodologia utilizzata permettono ai partecipanti di imparare l'uno dall'altro. Le persone coinvolte rompono le barriere e creano relazioni significative, formando una comunità multiculturale basata sull'uguaglianza, dove il patrimonio culturale è un risorsa. Una barriera di isolamento sociale infranta significa che i nuovi arrivati hanno le stesse opportunità della gente del posto. Questa rete ha creato l'opportunità per i nuovi arrivati di ricevere suggerimenti e orientamenti informali in merito a specifiche esigenze e sfide di integrazione. I membri spesso si aiutano a vicenda con offerte di lavoro, affittando la loro casa, o facilitando l'accesso al sistema sanitario nazionale, grazie alla forza della loro comunità SPEAK.

Risultati raggiunti

Nel 2019, SPEAK ha tenuto 730 gruppi linguistici ed organizzato più di 300 eventi culturali, raggiungendo circa 4.500 partecipanti. La valutazione d'impatto del 2019 dimostra che il 73% dei nuovi arrivati ha fatto amicizia attraverso SPEAK, il 72% ha incontrato i propri amici almeno una volta al mese al di fuori di SPEAK, e i nuovi arrivati hanno valutato il loro crescente senso di appartenenza alla città con un punteggio di 3,6/5.

Uno degli elementi chiave per il successo è la metodologia di SPEAK, che si concentra sulla promozione della creazione di spazi in cui i nuovi arrivati hanno l'opportunità di condividere il valore che apportano e sviluppare relazioni significative con la gente del posto come pari, non sentendosi come destinatari privi di potere. Avere questo approccio dal basso verso l'alto aumenta l'autostima, in quanto i partecipanti si sentono responsabili del proprio processo di integrazione, e rafforza la rete di supporto.

Per quanto riguarda le sfide, la strategia di espansione di SPEAK si basa su un modello di franchising sociale, il che significa che dipende in larga misura dal successo dei Fondatori. Trovare il

giusto profilo di un Fondatore di SPEAK è una sfida. Nella fase iniziale si è deciso di adottare una strategia volta ad avere un gruppo di Fondatori molto diversificato. Il tempo aiuterà a capire il tipo di persona che ha più probabilità di avere successo. Un'altra sfida da affrontare è la disponibilità di risorse finanziarie. L'espansione di SPEAK contribuirà in larga misura alla sostenibilità del progetto. Fino a quando non si raggiungerà una scala significativa, si cercheranno nuovi flussi di entrate e si ottimizzeranno quelli attuali.

Apprendimenti e trasferibilità

L'esperienza di SPEAK dimostra che quando un gruppo di persone si riuniscono con lo stesso obiettivo in uno spazio informale e sicuro dove possono parlare ed essere ascoltate, creano connessioni più profonde e sviluppano relazioni basate sull'accettazione delle differenze che vanno oltre le prime impressioni o i giudizi affrettati.

In parallelo, con il modello di franchising sociale, SPEAK offre una soluzione che è stata testata e che è pronta per essere implementata. Il team ha l'esperienza per avviare il progetto in una nuova città e questa conoscenza è fondamentale per fornire un supporto adeguato al Fondatore. Allo stesso tempo, SPEAK sta creando una rete di Fondatori che stanno affrontando le stesse sfide. Questo crea uno spazio per la motivazione, il sostegno e l'apprendimento tra pari.

Con l'obiettivo di aiutare altri imprenditori sociali ad implementare il modello in modo più efficiente, e di informare i potenziali franchisee su opportunità e sfide nella prospettiva del franchising sociale, SPEAK sta sviluppando un Massive Online Open Course (MOOC) e uno strumento di comunicazione strategica, per condividere i principali apprendimenti chiave dell'esperienza di espansione di SPEAK.

In entrambi questi casi, viene in evidenza il ruolo delle fondazioni filantropiche e, in particolare delle loro reti a livello nazionale (Never Alone) ed internazionale (SPEAK), nello sperimentare vie nuove per affrontare senza condizionamenti i problemi connessi all'integrazione di migranti e rifugiati. D'altronde, in campo sociale le fondazioni filantropiche in molti casi sono già in prima linea sui temi della *welfare society.* Impegnate a ridisegnare le politiche di *welfare* in un tempo in cui la complessità richiede che la centralità esclusiva dello Stato lasci posto al principio di cooperazione con le risorse della società. Il tema dell'integrazione lavorativa e sociale dei migranti è uno di quelli la cui complessità non si presta ad interventi concepiti in una logica puramente *top down.* Lo si è visto in questi anni: l'accettazione sociale delle politiche di integrazione è una componente fondamentale del loro successo. Non per nulla il sistema degli SPRAR, pur con tutti i limiti, si è dimostrato molto più efficace di una politica che ha insistito sui grandi centri di accoglienza. Perché ha coinvolto nella soluzione del problema le amministrazioni e le comunità, scegliendo di gestire l'accoglienza in forme e con dimensioni affrontabili a livello locale.

Grande è il potenziale della filantropia nell'accompagnamento di questi processi. Se si scompone il problema nei suoi diversi elementi, è chiaro che la questione di regolare i

flussi e far emergere gli irregolari non può che essere di competenza dello Stato. Ma il tema dell'immigrazione non può essere affrontato unicamente come una questione di rilevanza giuridica, per quanto cruciale. Ci sono aspetti di natura culturale e sociale, che peraltro sono quelli determinanti ai fini della gestione efficace dell'integrazione. Disciplinare gli accessi e definire le condizioni relative alla cittadinanza è la premessa necessaria, ma la partita si gioca anche su altri piani e su un periodo ben più lungo della fase di emergenza.

In questo senso le politiche di integrazione possono essere parte di un vero e proprio progetto di "amministrazione condivisa". Un tema nel quale un ruolo di sperimentazione e prototipazione di modalità e modelli di inclusione (oltre che un compito culturale di sensibilizzazione e presidio dello spazio per un confronto razionale e documentato) può essere svolto proprio dalle fondazioni filantropiche, insieme all'ampio mondo del non profit. Attuando interventi concreti, apprendendo dall'esperienza, correggendo il tiro. Se la frequenza di un corso di lingua, vedi Germania, raddoppia la probabilità di trovare un lavoro, si investano in quella direzione risorse economiche ed energie, anche private. Se il tema abitativo è di quelli che creano maggiori tensioni, lo si affronti incrociandolo con il tema dello spopolamento delle aree interne e con il tentativo di rianimarle attraverso imprese e cooperative di comunità. Insomma, si tratta di sfruttare ogni occasione e ogni stimolo per sperimentare soluzioni che facciano ricorso a risorse condivise e energie diffuse. Per contrastare la percezione che l'immigrazione sia una minaccia in quanto fenomeno ingestibile. Gestirlo si può, in realtà, basta volerlo. E una filantropia intelligente può contribuire a dimostrarlo.

7. L'INCLUSIONE FINANZIARIA, UN INVESTIMENTO PER IL FUTURO?

Matteo BOAGLIO, Giada MONTI, Valentina BASARRI, Daniele FRIGERI [1]

Il capitolo sottolinea come negli ultimi anni, sia a livello internazionale che nazionale, siano aumentate le iniziative volte ad evidenziare il ruolo che l'inclusione finanziaria può svolgere per ridurre le disuguaglianze e fornire pieno accesso ai diritti. Gli autori si soffermano su un progetto di studio sperimentale sull'inclusione finanziaria dei migranti, commissionato da una banca italiana, Intesa Sanpaolo. Lo studio rileva le caratteristiche della popolazione migrante in Italia ed il contributo che essa porta al tessuto economico e sociale del Paese, ma anche le fragilità e vulnerabilità socio-economiche che la contraddistinguono. Per la popolazione migrante, l'accesso e il corretto utilizzo dei servizi e prodotti finanziari costituiscono una risorsa essenziale nel processo di integrazione. Tre fasi caratterizzano il processo di inclusione di un cittadino immigrato (arrivo, stabilizzazione e integrazione), a cui corrispondono bisogni diversi e, quindi, anche prodotti e servizi finanziari diversi. È nella fase di "stabilizzazione" che l'inclusione finanziaria può svolgere un ruolo rilevante per accelerare e rafforzare l'integrazione. Lo studio evidenzia significative potenzialità in termini di inclusione finanziaria della popolazione migrante, ma anche fragilità importanti, legate all'elevata percentuale di individui ancora non bancarizzati, ed alle barriere nell'accesso al credito. Emerge come una fascia crescente di piccoli imprenditori stranieri rischi di rimanere esclusa da una reale possibilità di inclusione finanziaria e sociale. Il capitolo sottolinea la centralità di un approccio capace di facilitare il coordinamento tra gli attori che si occupano di vari livelli di inclusione finanziaria in un'ottica di sistema. La comunicazione, inter ed intra istituzionale, ma anche rivolta ai soggetti finanziariamente esclusi, si conferma quale categoria chiave per favorire l'inclusione. Il capitolo termina delineando le quattro linee di azione della fase operativa, per tradurre la ricerca in concreti percorsi di inclusione e avvicinamento ai migranti.

1. L'INCLUSIONE FINANZIARIA NELLA RIDUZIONE DI POVERTÀ E DISEGUAGLIANZE

In questi ultimi anni sono cresciuti l'interesse e l'attenzione verso il tema dell'inclusione finanziaria. Sia a livello internazionale che nazionale, diverse sono state le iniziative, anche di tipo normativo, che hanno portato alla luce il ruolo che l'inclusione finanziaria può avere nella riduzione delle disuguaglianze e nel pieno accesso dei diritti.

In sede G20, nel 2010, viene approvato il *Financial Inclusion Action Plan* e viene creata la *Global Partnership for Financial Inclusion*. Se diversi obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 indicano l'inclusione finanziaria come uno degli strumenti per ridurre la

1 Boaglio, Monti, Basarri, Intesa Sanpaolo; Daniele Frigeri, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI).

povertà e le disuguaglianze[2], la Direttiva europea sui Servizi di Pagamento, recepita nel nostro ordinamento[3] introduce il diritto al conto corrente come spazio di cittadinanza, all'interno del quale l'individuo può beneficiare di diritti fondamentali e partecipare attivamente alla vita economica di un Paese (cittadinanza economica). Credito, risparmio, sistema dei pagamenti e protezione rappresentano quindi delle leve per favorire l'*empowerment* di ogni individuo, svolgendo un'azione trasformatrice della società e consolidando processi inclusivi e di promozione dei diritti.

Un sistema finanziario inclusivo favorisce la crescita economica, riduce le diseguaglianze attraverso una migliore allocazione delle risorse, ampliando le opportunità di investimento e apportando benefici al sistema di *welfare* attraverso forme di risparmio e la riduzione del ricorso al credito informale[4]. A livello macro è stato dimostrato come ad una maggiore inclusione finanziaria corrisponda una politica monetaria più efficiente e maggiore stabilità finanziaria[5].

Negli anni Settanta, in Francia, viene elaborata una definizione di esclusione sociale[6] che, superando il concetto di povertà come soglia di reddito minimo, introduce una molteplicità di indicatori riconducibili a tre categorie principali: la partecipazione al processo produttivo e di consumo, la partecipazione politica e la partecipazione a reti relazionali e sociali. Se collochiamo l'inclusione finanziaria all'interno di un contesto di inclusione sociale, appare evidente come essa sia un fenomeno complesso e multidimensionale, non riducibile al semplice accesso ad una pluralità di strumenti. In letteratura si identificano quattro forme di esclusione finanziaria: 1) accessibilità, 2) condizioni (esistenza di barriere), 3) prezzo, 4) auto-esclusione. Agire in un'ottica di inclusione finanziaria richiede quindi un approccio multidimensionale: un processo che assicuri facilità di accesso, disponibilità e utilizzo del sistema finanziario formale[7].

Sulla base delle considerazioni sin qui fatte, si è ritenuto di adottare una definizione am-

2 Gli obiettivi che rimandano al ruolo dell'inclusione finanziaria sono: 1) sconfiggere la povertà; 8) promuovere una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, la piena e produttiva occupazione e un lavoro decoroso per tutti; 9) innovazione e infrastrutture; 10) ridurre le diseguaglianze.

3 Con le disposizioni della Banca d'Italia, pubblicate in Gazzetta Ufficiale il 22 agosto 2017 (N. 195) "*Disposizioni in materia di trasparenza delle operazioni dei servizi bancari e finanziari – correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti*" si completa l'iter legislativo di attuazione della Direttiva europea 2014/92/UE sui Servizi di Pagamento recepita con Decreto Legislativo n. 37 del 15 marzo 2017.

4 Faia e Paiella, *P2P lending: information externalities, social networks and loans' substitutions*, CEPR Discussion Papers 12235, 2017.

5 Mehrotra A. and Yetman J., "Financial inclusion – issues for Central Banks", BIS Quarterly Review, March. 2015; Siddik, S. Kabiraj, *Does Financial Inclusion Induce Financial Stability? Evidence from Cross-country Analysis*, 2018; V. Ponties, P. Morgan, *Financial Stability and financial inclusion*, 2004.

6 Barry, M. "Social Exclusion and Social Work: An Introduction." Pp. 1-12 in *Social Exclusion and Social Work: Issues of Theory, Policy and Practice.* London: Russell House Printing. Ebersold, S. *Exclusion and Disability.* OECD: Centre for Educational Research and Innovation, 1998 [https://www.oecd.org/education/innovation-education/1856907.pdf].

7 Sarma M., *Index of financial inclusion – a measure of financial sector inclusiveness*, Berlin Working Papers on Money, Finance, Trade and Development, No. 7, 2012.

pia che definisce l'inclusione finanziaria come *il complesso di attività sviluppate per favorire l'accesso e l'utilizzo efficace dei servizi bancari da parte di soggetti e organizzazioni non ancora del tutto integrati nel sistema finanziario ordinario. Tali servizi includono servizi finanziari di credito, risparmio, assicurazione, pagamento, trasferimento di fondi e rimesse, programmi di educazione finanziaria e di accoglienza in filiale, nonché per lo start-up di piccole imprese*[8]. Da un lato la definizione utilizza un concetto di accessibilità ampio, che include le prime tre forme di esclusione sopra citate, ma l'aspetto più innovativo riguarda l'introduzione del concetto di utilizzo efficace, ossia adeguato alle necessità dell'individuo e in grado di consentirgli di condurre una vita sociale normale nella società di appartenenza[9].

2. IL PROGETTO DI STUDIO DI INTESA SANPAOLO SULL'INCLUSIONE FINANZIARIA DEI MIGRANTI

In quanto processo multidimensionale, è evidente che l'inclusione finanziaria coinvolge una pluralità di attori, pubblici e privati, di cui gli operatori finanziari costituiscono certamente un anello essenziale.

In questa direzione si è mossa Intesa Sanpaolo, prevedendo, già nel 2018, l'avvio di un progetto sperimentale di studio sull'inclusione finanziaria con il fine di approfondirne lo stato dell'arte e le possibili azioni di sistema utili a coinvolgere aree della popolazione ancora escluse o ai margini del sistema finanziario, ma con un potenziale di crescita sociale ed economica rilevante. Un lavoro che ha coinvolto una pluralità di strutture interne alla banca e una serie di attori esterni, anche istituzionali, con l'obiettivo di costruire un percorso condiviso che partisse dalle esigenze effettive della popolazione target, valorizzando l'attività di studio che il Gruppo dedica alla ricerca e analisi di profili, comportamenti ed esigenze di nuovi gruppi di clienti.

Già nel Piano d'Impresa 2018-2021, Intesa Sanpaolo si è posta tra gli obiettivi principali quello di diventare la prima Banca d'impatto al mondo, anche ampliando la concessione del credito a soggetti che – pur in presenza di caratteristiche patrimoniali e reddituali non pienamente rispondenti ai normali criteri di valutazione – presentino forti motivazioni, potenzialità e buoni progetti in un'ottica di crescita futura. Per Intesa Sanpaolo essere una Banca d'impatto significa fare investimenti socialmente consapevoli, che abbiano una ricaduta positiva ed inclusiva sulla società nel suo complesso.

Il progetto dello studio sull'inclusione finanziaria dei migranti si inserisce in tale solco, con l'ambizione di rendere Intesa Sanpaolo un motore ancora più potente di sviluppo sostenibile e inclusivo.

8 Osservatorio Nazionale sull'Inclusione Finanziaria dei Migranti in Italia. Terzo Rapporto – 2014. https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/iii_rapporto_osservatorio_nazionale_sullaeutminclusione_finanziaria_dei_migranti_in_italia.pdf

9 Financial Services Provision And Prevention Of Financial Exclusion, European Commission, March 2008.

L'assunzione di base del progetto è che l'introduzione di un adeguato percorso di inclusione finanziaria all'interno di un segmento di popolazione con potenzialità di crescita consente di valorizzarle e sostenerle, riducendone gli ambiti di vulnerabilità e sostenendo così la crescita prospettica del Paese. L'esperienza mostra come ogni innovazione abbia ricadute sull'intero sistema, per cui, pur lavorando con un target di riferimento specifico, ci si attende un effetto positivo complessivo in termini di inclusione finanziaria su una pluralità di segmenti più vulnerabili.

L'iniziativa ha lavorato su due obiettivi prioritari:

1. un obiettivo "esterno" alla banca, finalizzato ad accrescere la consapevolezza e il sostegno presso le istituzioni italiane ed europee, contribuendo all'inclusione sociale e alla crescita del Paese nel lungo periodo;

2. un obiettivo "interno" alla banca, mettendo a disposizione il patrimonio di conoscenze accumulate a disposizione delle *business units* e sostenendo il lancio di *spin off* operativi che abbiano come target una categoria specifica di soggetti ancora esclusi.

Il segmento di popolazione immigrata è stato identificato come target ideale per la sperimentazione del progetto, sulla base di alcune evidenze e considerazioni significative. Appare innanzitutto opportuno definire il perimetro della popolazione di riferimento. Per cittadini immigrati si intendono tutti i cittadini stranieri, regolarmente residenti in Italia e provenienti da paesi non OCSE con l'aggiunta della Polonia. Si tratta di 5,23 milioni di individui, secondo i dati ISTAT al 1° gennaio 2019, pari all'8,7% della popolazione complessiva.

Ai fini del progetto, la complessità dell'indagine ha imposto l'adozione di un approccio quanti-qualitativo, basato su un processo graduale che ha previsto una prima fase di analisi sul campo che è stata sviluppata su tre filoni:

1. analisi dei dati secondari disponibili, con particolare attenzione a quelli provenienti da fonti autorevoli quali ISTAT, Ministero dell'Interno, Eurobarometro, Unioncamere e del patrimonio di dati e esperienziale dell'Osservatorio Nazionale sull'Inclusione Finanziaria dei Migranti del CeSPI, con la previsione di alcune domande *ad hoc* incluse nell'indagine campionaria[10];

2. interviste in profondità rivolte a rappresentanti delle istituzioni diplomatiche di alcuni Paesi considerati rilevanti, Prefetti delle principali città italiane, alti rappresentanti di istituzioni italiane e europee che si occupano delle tematiche migratorie, associazioni e fondazioni significative. Le interviste hanno permesso non solo di esplorare i tanti aspetti dei processi migratori, ma anche e soprattutto di tracciare i contorni dei rapporti fra le istituzioni italiane e quelle dei paesi di origine e le

10 L'indagine ha riguardato un campione rappresentativo di 1.422 cittadini immigrati in tre città: Roma, Milano e Napoli.

istituzioni finanziarie. Dalle stesse interviste emerge chiaramente l'opportunità di considerare l'inclusione finanziaria come un vero e proprio diritto di cittadinanza, all'interno del quale il diritto all'informazione finanziaria diviene parte integrante del più generale diritto di informazione;

3. coinvolgimento di diverse funzioni della banca maggiormente interessate e coinvolte con riferimento al progetto, con l'obiettivo di individuare soluzioni e *best practices* e specificare le caratteristiche del rapporto tra la banca, in tutte le sue declinazioni territoriali e strategiche, e la clientela migrante, fornendo così elementi utili alla progettazione di strategie di inclusione future.

3. CARATTERISTICHE SOCIO-ECONOMICHE DELLA POPOLAZIONE IMMIGRATA

Una serie di dati e considerazioni può aiutare a comprendere alcune caratteristiche di questo segmento di popolazione.

Si tratta in primo luogo di una popolazione prevalentemente giovane, con un'età media di 34 anni (l'età media in Italia è di 45 anni), in netta prevalenza composta da famiglie e individui che sono titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo (il 62% nel 2018, erano il 52% nel 2012[11]) e che nel 67% dei casi ha espresso l'intenzione di stabilizzarsi definitivamente e investire nel nostro Paese[12]. Il 77% ha dichiarato che se avesse posseduto una maggiore disponibilità economica avrebbe investito in Italia in una casa o in un'attività produttiva[13]. Pur se all'interno di un divario retributivo significativo da parte dei cittadini immigrati rispetto a quelli italiani (con riferimento alla sola fascia reddituale >1.200€ solo il 25% dei cittadini extra UE riesce a raggiungerla, contro il 61% dei cittadini italiani), fra il 2012 e il 2018 si evidenzia una crescita nel reddito medio annuo percepito dai cittadini immigrati del 18%. Con riferimento al mercato del lavoro, i cittadini immigrati fanno storicamente registrare livelli occupazionali superiori a quelli italiani, ma anche tassi di disoccupazione maggiori. La manodopera straniera, in Italia, risponde ad una domanda di lavoro non qualificato che interessa mansioni con basse retribuzioni (il 38% della forza lavoro, contro l'8% degli italiani). Un segmento di popolazione che, nonostante i redditi inferiori, presenta un tasso di propensione al risparmio pari al 36% del reddito, ben al di sopra della media nazionale, con un risparmio medio stimato di quasi 5.000€ annui di cui il 67% viene investito o depositato in Italia e solo per un terzo viene inviato nel Paese di origine sotto forma di rimesse (in netto calo rispetto al 2012 quando la percentuale era del 54%). Non trascurabile il dato relativo alla propensione imprenditoriale legata ai

11 Rapporti di Comunità, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2019.

12 Fonte: indagine campionaria Osservatorio Nazionale sull'Inclusione Finanziaria dei Migranti su un campione di 1.422 immigrati, in tre città: Roma, Milano e Napoli, 2017.

13 Fonte: studio IPSOS, Museo del Risparmio di Torino e Intesa Sanpaolo, gennaio 2019.

cittadini immigrati, che mostra una crescita costante negli anni, raggiungendo le 600.000 aziende nel 2018, il 10% del totale nazionale, con punte del 14% in Toscana e del 12% in Lombardia, Lazio, Liguria, Friuli-Venezia Giulia e Emilia Romagna. Si tratta quindi di cittadini che hanno avviato un progetto di vita nel nostro Paese e che stanno contribuendo al tessuto economico e sociale comune.

Da questa prima fotografia di questo segmento di popolazione emergono elementi concomitanti di fragilità e di potenzialità che sono evidenti anche in termini di inclusione finanziaria. Secondo i dati dell'Osservatorio Nazionale sull'Inclusione Finanziaria dei Migranti del CeSPI, al 31 dicembre 2017 il 28% degli adulti residenti in Italia non erano titolari di un conto corrente, dato che, confrontato alla percentuale del 6% rilevato dalla Banca Mondiale sui maggiori di 15 anni nel nostro Paese[14], evidenzia un gap importante ancora da colmare per questa fascia di popolazione. La titolarità di un conto corrente presso un'istituzione finanziaria formale rappresenta uno dei principali, pur se non l'unico, indicatore di inclusione finanziaria riconosciuto a livello internazionale.

TAV. 1 – MOTIVAZIONI PER LA NON APERTURA DI UN CONTO CORRENTE

Non guadagno abbastanza	**41%**
Non ne ho bisogno	**22%**
Costi troppo elevati	**7%**
Documentazione mancante o incompleta	**6%**
Difficoltà di relazione con la banca	**2%**
Lo possiede il partner	**15%**
Altro	**7%**

Fonte: Osservatorio Nazionale sull'Inclusione Finanziaria dei Migranti, 2017

Le principali motivazioni legate alla non apertura di un conto corrente (*Tavola 1*) sono riconducibili non tanto a elementi di accessibilità fisica o procedurale (documentazione), ma piuttosto a elementi di convenienza e di auto-percezione.

Allo stesso modo il 40% dei non bancarizzati dichiara la volontà di aprire un c/c. La loro profilazione evidenzia ulteriori elementi significativi. Si tratta infatti in prevalenza di giovani (il 60% si colloca nella fascia di età fra i 18 e i 35 anni), con un livello di istruzione elevato (il 18% possiede un titolo universitario e il 41% un diploma di scuola superiore), è in prevalenza sposato o convive con un partner (53%), ha un lavoro stabile (40%) o è un imprenditore (3%).

4. POTENZIALITÀ, VULNERABILITÀ E BISOGNI FINANZIARI DEI MIGRANTI NEI PROCESSI DI INTEGRAZIONE

Considerando il ruolo che l'inclusione finanziaria assume nel processo di integrazione di un individuo nel tessuto economico e sociale di un Paese, comprendiamo meglio perché per il cittadino immigrato essa assuma una valenza strategica. Il migrante, da un punto di vista socio-economico, si configura come un soggetto caratterizzato da una maggiore vulnerabilità. Non solo è privo di una storia finanziaria e creditizia, di un patrimonio finan-

14 Fonte: Global Financial Findex; World Bank, 2019.

ziario a cui attingere, ma presenta un maggior livello di precarietà lavorativa, abitativa e di riconoscimento e valorizzazione delle competenze, e sconta le difficoltà linguistiche e culturali legate alla sua condizione di immigrato. Tutto ciò lo espone maggiormente al rischio di esclusione sociale. A queste fragilità si somma, oltre all'obbligo morale di sostenere la famiglia di origine che drena risorse investibili nel Paese di accoglienza, l'assenza di una rete amicale-parentale solida, in grado di sostenerlo in caso di eventi straordinari come una malattia o la perdita del lavoro (pur essendo diffuse forme solidaristiche all'interno delle maggiori comunità straniere in Italia, queste sono in grado di sostenere solo piccoli shock finanziari e comunque coinvolgono individui che si caratterizzano per le stesse condizioni di fragilità), esponendo l'individuo al rischio di accedere a circuiti informali di accesso al credito fino all'usura.

In questo contesto, l'accesso e il corretto utilizzo dei servizi e dei prodotti finanziari costituiscono quindi una risorsa essenziale nel processo di integrazione, la cui esclusione comporta dei costi sociali molto più elevati per il migrante rispetto al cittadino locale. Esso ne riduce la vulnerabilità, sia rispetto alla propria capacità di risparmio e al minore ricorso a canali informali, sia rispetto alla capacità di affrontare situazioni di emergenza, accrescendone le possibilità di inserimento in un tessuto sociale (valorizzazione delle risorse umane, investimenti in educazione e formazione professionale) e produttivo (lavoro, avvio di attività d'impresa, investimenti). Non da ultimo, l'inclusione finanziaria è uno strumento importante di mobilità del lavoro. Al contempo, le stesse condizioni divengono necessarie per la valorizzazione del ruolo propulsivo degli individui nei confronti della società di appartenenza. La relazione fra il sistema finanziario e la popolazione immigrata diviene pertanto un terreno di significato fondamentale in cui si gioca, a livello soggettivo, la possibilità per i migranti di poter costruire, con maggiore libertà, i propri itinerari biografici e sociali (fondati principalmente sulle scelte e iniziative di tipo economico). Una relazione che si svolge nel tempo assumendo caratteristiche e modalità differenti a cui è opportuno fare riferimento nel momento in cui si intende sviluppare un programma di inclusione finanziaria, riconoscendo la complessità del fenomeno migratorio.

La *Tavola 2* sintetizza tre fasi del processo di stabilizzazione di un cittadino immigrato a cui sono corrisposti i principali bisogni finanziari e non e i relativi prodotti e servizi finanziari.

Se la fase di avvio si caratterizza per alcune esigenze primarie anche sotto il profilo finanziario, dove rilevanti appaiono i fattori di accessibilità, è nella fase di "stabilizzazione" in cui prende avvio il processo di integrazione in senso stretto. La maggiore stabilità lavorativa costituisce il principale fattore di innesco e matura la decisione di stabilirsi nel nostro Paese facilitando il successo del progetto migratorio. Un processo che richiede risorse finanziarie crescenti e bisogni finanziari che si modificano contestualmente allo svolgersi del processo stesso. È questa la fase in cui, nell'ottica di una banca d'impatto, l'inclusione finanziaria può svolgere un ruolo rilevante per accelerare e rafforzare l'integrazione e consentire il dispiegarsi delle potenzialità di crescita economica e sociale dell'individuo,

TAV. 2 – FASI DEL PROCESSO MIGRATORIO E BISOGNI FINANZIARI

Fase	Aspetti legati al processo di integrazione	Bisogni finanziari
ARRIVO **Durata media: 1,5 anni**	• Ricerca lavoro – prevalenza lavoro nero • Documenti • Apprendimento della lingua • Comunità etnica come unico riferimento	• Accesso al sistema dei pagamenti • Risparmio • Invio denaro in patria (pagamento del debito)
STABILIZZAZIONE **Durata media: da 2 a 7 anni**	• Graduale stabilità lavorativa • Avvio processo di integrazione	• Risparmio • Accesso al credito • Invio di denaro in patria (sostegno alla famiglia)
INTEGRAZIONE **Oltre i 7 anni**	• Decisione di stabilirsi in Italia • Ricongiungimento famigliare • Matrimonio / figli in Italia	• Bisogni finanziari complessi: credito, acquisto casa, assicurazioni, pensione, investimenti, attività imprenditoriale • Futuro dei figli • Invio denaro in patria (sostegno alla famiglia e investimenti)

Fonte: Osservatorio Nazionale sull'Inclusione Finanziaria dei Migranti

favorendo il raggiungimento di una fase più matura, quella che abbiamo chiamato "integrazione", in cui i bisogni e i comportamenti finanziari divengono ad ampio raggio e su orizzonti temporali di medio-lungo termine. La fase della stabilizzazione è inoltre quella in cui l'interazione fra politiche pubbliche e strategie degli operatori può contribuire ad ottimizzare gli sforzi e potenziare i risultati.

Altre variabili risultano essere determinanti per comprendere le dinamiche di integrazione e di inclusione, anche finanziaria: il territorio, variabile che risulta essere determinante nella formazione del profilo finanziario, le motivazioni all'origine della scelta di migrare, le caratteristiche culturali e religiose, il livello di istruzione, l'inserimento nel mondo del lavoro, la costituzione di un nucleo famigliare, il diverso grado di alfabetizzazione finanziaria.

La complessità del tema e il suo continuo evolversi richiedono a livello macro una capacità di analisi e monitoraggio costante dei fenomeni e spazi per iniziative di sistema. A livello micro, del singolo operatore, essi richiedono da un lato una capacità sempre maggiore di innovazione che si fonda su un ascolto di una domanda sempre più diversificata e frammentata, che rispecchia comunque il tessuto sociale più ampio e, dall'altro, un approccio in grado di agevolare il coordinamento tra i diversi livelli coinvolti, a vario titolo, nel processo di inclusione finanziaria all'interno della struttura.

I dati disponibili sulla base delle rilevazioni dell'Osservatorio Nazionale sull'Inclusione Finanziaria dei Migranti presso un campione rappresentativo di banche e BancoPosta[15], mostrano tutte le potenzialità del processo di inclusione finanziaria dei cittadini immigrati e alcune fragilità importanti, al di là dell'elevata percentuale di individui ancora non bancarizzati.

15 Il campione rappresenta l'81% del totale impieghi del sistema bancario e il 73% del totale sportelli a cui si aggiunge BancoPosta.

TAV. 3 – UTILIZZO STRUMENTI FINANZIARI CORRENTISTI IMMIGRATI PER MACRO-AREE

Macro-aree di servizi finanziari	Incidenza su c/c 2012	Incidenza su c/c 2017
Servizi di pagamento*	122%	204%
Servizi di investimento**	14%	27%
Assicurazioni***	13%	37%
Mutui	12%	12%

* I servizi di pagamento comprendono i seguenti prodotti: carte con IBAN, carte di debito prepagate, carte di debito (escluse prepagate).

** I servizi di investimento comprendono: piani di accumulo risparmio, titolari di quote di fondi di investimento, titolari servizi di custodia e amministrazione titoli, assicurazioni vita, assicurazioni miste.

*** Le assicurazioni comprendono: RC auto-moto, assicurazioni miste, altri prodotti assicurativi (ramo vita e ramo danni)

Fonte: Osservatorio Nazionale sull'Inclusione Finanziaria dei Migranti, 2018

Considerando la titolarità dei diversi prodotti e servizi finanziari, raggruppati per macro-aree e rapportata al numero di correntisti immigrati, come una *proxy* del livello di maturità finanziaria e quindi delle potenzialità di crescita del segmento di clientela di un operatore finanziario (*Tavola 3*), appare evidente la crescita fra il 2012 e il 2017, indice di un progresso importante nel profilo finanziario a seguito della bancarizzazione.

Tutti i valori raddoppiano, mentre rimangono stabili i mutui, che fanno comunque registrare tassi di crescita positivi costanti nell'arco del quinquennio, a fronte di una decrescita per la componente autoctona. I servizi di pagamento rispondono chiaramente ad un bisogno centrale, pur costituendo il primo fattore di inclusione finanziaria, il loro utilizzo si amplia con il crescere delle esigenze finanziarie, tanto che ad oggi ciascun correntista possiede in media due strumenti di pagamento. La carta con IBAN, surrogato del conto corrente, ha raggiunto il 33% della popolazione immigrata adulta.

Alcuni indicatori di inclusione finanziaria emergono come più interessanti per le finalità dello studio e del progetto sviluppato da Intesa Sanpaolo. In primo luogo, la crescita nell'utilizzo di strumenti di accumulazione del risparmio (investimento) che coinvolge quasi un terzo dei correntisti, e che è espressione di un processo di accumulazione di un patrimonio, pur se piccolo, in atto e di una scelta di investimento rivolta al nostro Paese. Coerentemente con questa considerazione, vi è l'evidenza della crescita della titolarità di prodotti di protezione (assicurazioni). Se infatti si escludono le polizze RC Auto-moto (che sono obbligatorie per legge), l'incidenza dei prodotti assicurativi ha raggiunto il 34% dei correntisti, mentre il 10% della popolazione immigrata adulta è titolare di un'assicurazione vita.

Sotto il profilo dell'accesso al credito, il mutuo è fra i prodotti più richiesti (l'85% dei cittadini immigrati non è proprietario di un'abitazione), passo fondamentale nel processo di stabilizzazione e tipico investimento di medio-lungo termine, mostra, per la popolazione immigrata, tassi di crescita costanti, nonostante la crisi economica del 2008, con un'incidenza sul numero dei conti correnti di 5 punti percentuali superiori agli italiani, pur se con importi medi inferiori. Gli ostacoli maggiori di accesso a questo strumento rimangono

legati ad una documentazione inadeguata (51%) o al possesso di una residenza/domicilio (12%), mentre l'11% non possiede garanzie adeguate.

Emergono, in ogni caso, fragilità in termini di modalità di accesso al credito: solo un correntista su tre risulta essere titolare di un credito presso una banca o BancoPosta. Il prestito personale rappresenta ancora la forma tecnica più utilizzata. Secondo le rilevazioni Assofin a disposizione dell'Osservatorio Nazionale sull'Inclusione Finanziaria dei Migranti, il 60% dei flussi di credito al consumo erogati a cittadini immigrati assumono la forma tecnica del prestito personale (il dato relativo ai cittadini italiani è del 40%), con importi medi inferiori del 20% rispetto ai cittadini italiani. Una domanda di credito che sembra quindi concentrarsi ancora su formule a breve termine e flessibili.

L'accesso al credito costituisce un importante indicatore di inclusione finanziaria che ha un legame diretto con il processo di inclusione economica e sociale. L'evolversi del processo migratorio richiede un volume di risorse significativo e crescente per acquisire gli strumenti necessari per inserirsi nella società (dal mondo lavorativo, alla situazione abitativa, all'istruzione ecc..). Per chi, in particolar modo i cittadini immigrati, non possiede un patrimonio personale o familiare consolidato e non può disporre di una rete parentale-amicale solida da un punto di vista economico e finanziario, l'accesso al credito costituisce una risorsa strategica.

Oltre ad una debolezza strutturale dovuta ad un'assenza di patrimonio e di garanzie, il cittadino immigrato è un soggetto economico tendenzialmente privo di una storia creditizia (o comunque con una storia creditizia molto recente), particolarmente rilevante nel momento in cui l'operatore finanziario deve valutare il rischio associato alla richiesta di credito. La maggiore precarietà delle condizioni economiche e lavorative (redditi inferiori, l'incidenza di forme contrattuali meno stabili), nonché abitative e sociali in generale, rende maggiormente complessa un'adeguata valutazione del rischio. Per questo motivo l'inclusione finanziaria sin dai primi istanti del processo migratorio, così come la stabilità del rapporto con una istituzione bancaria, anche solo nella gestione dei pagamenti e del piccolo risparmio, attraverso l'analisi delle movimentazioni periodiche, costituiscono una risorsa preziosa per ridurre l'asimmetria informativa fra operatore finanziario e cliente.

Le analisi hanno inoltre evidenziato una crescita significativa dell'incidenza del ricorso all'*internet banking* da parte dei correntisti immigrati che è passato dal 22% del 2011 al 58% del 2017, a conferma del riconoscimento di una riduzione delle barriere di accesso agli strumenti finanziari rispetto a cui i cittadini immigrati sono particolarmente sensibili. Allo stesso tempo, se il 91% dei cittadini immigrati possiede un *tablet* o uno *smartphone*, con un accesso giornaliero a internet (84% dei casi), solo il 30% dichiara di utilizzare questo strumento per accedere o utilizzare i servizi finanziari digitali. Due dati apparentemente contrastanti che evidenziano le potenzialità ancora inespresse, ma allo stesso tempo dimostrano come prodotti e servizi accessibili attraverso i canali digitali non siano sufficienti per colmare le esigenze dei migranti ancora fortemente legate ad aspetti relazionali e fiduciari.

I dati relativi ai diversi indicatori di inclusione finanziaria evidenziano quindi una graduale domanda di stabilizzazione e importanti potenzialità in termini di rafforzamento dei processi di integrazione e sviluppo in atto. Indicazioni rafforzate da una crescente consapevolezza da parte di questo segmento di popolazione di quanto l'inclusione finanziaria costituisca un tassello importante nel processo di inclusione, riconoscendo nella banca l'interlocutore principale e un suo ruolo centrale nella gestione del risparmio[16]. La sfida a cui rispondere è oggi quella di ampliare la capacità del sistema finanziario di rispondere a questa aspettativa e proporsi come punto di riferimento per la gestione di tutte le esigenze finanziarie legate al processo di integrazione.

Un ulteriore ambito rilevante, sia sotto il profilo delle potenzialità che del contributo al sistema economico del Paese, riguarda l'elevata propensione dei cittadini immigrati all'imprenditorialità già evidenziata in precedenza. Un fenomeno in continua evoluzione, con un tasso di crescita costantemente positivo: a fronte di una contrazione, fra il 2011 al 2018 del 2,8% nel tessuto imprenditoriale italiano, le imprese a titolarità immigrata sono cresciute del 33%, con una prevalenza di aziende che operano nel commercio (il 35% del totale) e nell'edilizia (il 22%). Si tratta di un universo complesso e articolato, caratterizzato in prevalenza da micro-imprese, con alcune differenziazioni territoriali o settoriali significative, in cui i migranti appaiono impegnati innanzitutto nel rispondere ai fabbisogni di segmenti di mercato a basso potere di acquisto, alla domanda di servizi e prodotti flessibili, alle logiche del subappalto a cascata. Ma anche un settore che evidenzia fattori di sviluppo interessanti, processi di sostituzione all'interno delle *value chain* anche del *made in Italy* e sviluppo di nuove competenze artigianali. I dati evidenziano ad esempio un graduale sviluppo della natura giuridica di queste imprese, con una crescita delle imprese di capitali che oggi pesano per il 14% sul totale delle imprese immigrate. Anche sotto il profilo dell'inclusione finanziaria emergono elementi differenziati. Da un lato il numero delle imprese a titolarità immigrata che hanno aperto un conto corrente *small business* presso una banca o BancoPosta sono cresciuti dell'8% medio fra il 2010 e il 2017, raggiungendo i 127.000 conti correnti. Al contempo solo il 37% dei correntisti ha in essere un prestito con la banca, con un trend in contrazione dell'incidenza dei crediti a medio-lungo termine, indice di investimenti. Dati che, a fronte di una espansione dell'iniziativa imprenditoriale e dell'espansione delle attività[17] evidenziano la necessità di approfondire il tema dell'accessibilità al credito di questo segmento come fattore chiave per lo sviluppo.

16 L'indagine campionaria 2017 dell'Osservatorio sull'Inclusione Finanziaria dei Migranti ha evidenziato come il 44% degli intervistati dichiari che l'accesso in banca rappresenti una scelta obbligata per vivere in Italia, mentre il 46% riconosce nella banca un luogo sicuro dove depositare il proprio risparmio.

17 Secondo i dati dell'indagine campionaria dell'Osservatorio Nazionale sull'Inclusione Finanziaria dei Migranti il 48% delle imprese ha dichiarato, nel 2017, di avere registrato un incremento delle attività. I dati dello studio IPSOS – Museo del Risparmio di Torino e Intesa Sanpaolo, gennaio 2019, mostrano come le aziende a titolarità immigrata abbiano performance di crescita (fatturato, addetti, valore aggiunto) superiori a quelle italiane, sebbene con margini unitari inferiori.

5. VERSO L'INCLUSIONE FINANZIARIA DEI MIGRANTI IN UN'OTTICA DI SISTEMA

Il lavoro ha fatto emergere come una fascia crescente di privati e piccoli imprenditori stranieri, con un forte spirito di iniziativa, propensione al rischio, desiderio di cambiamento e innovazione, capacità di risparmio, rischiano di rimanere esclusi da una reale possibilità di inclusione finanziaria e sociale.

Lo studio ha così consentito di individuare alcune indicazioni e raccomandazioni che in primo luogo riconoscono la complessità del tema e il suo continuo evolversi, richiedendo un approccio in grado di agevolare il coordinamento tra soggetti che si occupano a vari livelli di inclusione finanziaria in un'ottica di sistema.

In termini di proposte concrete si distinguono tre soluzioni in particolare:

1. La creazione, anche in Italia (sull'esempio dell'High Commission istituita dalla DG Home), di un Gruppo Inter-servizio per il coordinamento delle direzioni generali dei Ministeri dell'Interno, del Lavoro e degli Affari Esteri che si occupano del tema, al fine di raggiungere obiettivi comuni;
2. L'istituzione di strutture di "*mentoring*" e di analisi – coinvolgendo l'Osservatorio del CeSPI e l'Associazione Bancaria Italiana - ABI (ove è già operativo un Gruppo di Lavoro sull'Inclusione Finanziaria) – per facilitare le connessioni di rete e l'avanzamento di concrete proposte a livello di sistema, oltre che monitorare costantemente il fenomeno e misurare l'efficacia di misure e strategie adottate;
3. Sempre maggior coinvolgimento del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Banca d'Italia, per il loro ruolo attivo sui temi, nonché per le loro azioni di regolamentazione e presidio anche a livello internazionale.

La comunicazione si conferma quale categoria chiave per favorire l'inclusione. Un primo aspetto riguarda la comunicazione inter ed intra istituzionale. In particolare, è stata rilevata l'esigenza di:

1. Favorire momenti di dialogo tra le banche e le istituzioni nazionali e locali, anche attivando momenti di incontro e confronto sistematici tra Banche e Ministeri per valutare la fattibilità economica, oltre alla pertinenza e l'impatto sociale, di progetti rivolti a migranti;
2. Studiare strategie di comunicazione più dirette ed efficaci tra le Ambasciate e le Prefetture anche al fine di programmare eventi sul tema dell'inclusione finanziaria nelle singole città: creare un'unità all'interno delle Ambasciate, che si dedichi al tema dell'inclusione finanziaria e ai rapporti con le Prefetture, attivando un dialogo proficuo anche su tematiche operative, che spesso rallentano i meccanismi del per-

corso di regolarizzazione dell'immigrazione e programmi di formazione dedicati al personale dipendente delle Prefetture.

Un secondo aspetto riguarda la comunicazione rivolta ai soggetti finanziariamente esclusi.

Al di là del necessario, e spesso sottovalutato, sforzo di traduzione dei comunicati dall'italiano all'idioma di riferimento per le comunità *target*, la comunicazione deve essere concepita in funzione degli obiettivi individuati, pertanto essere adeguata, e veicolata attraverso canali in grado anche di "porsi in ascolto" delle diverse esigenze. L'informazione, completa e trasparente, fornisce gli elementi necessari per effettuare una scelta consapevole e efficiente.

Il progresso tecnologico, l'innovazione finanziaria, lo sviluppo stesso dei mercati (e la deregolamentazione che ne è conseguita) hanno reso più complesse e numerose le scelte finanziarie che gli individui devono fronteggiare. L'alfabetizzazione e l'educazione finanziaria sono quindi componenti essenziali del processo di inclusione. Le ricerche sul campo mostrano come disoccupati, famiglie a basso reddito, immigrati rappresentino gruppi sociali che necessitano di un'attenzione particolare nell'ambito delle iniziative di educazione finanziaria. Una maggiore cultura finanziaria, oltre che una gestione più efficiente delle proprie risorse finanziarie e una migliore dimestichezza con i diversi prodotti finanziari, si traduce anche in una maggiore fiducia negli intermediari, un minor ricorso a canali e strumenti informali e illegali.

Risulta più che mai opportuno affiancare alle strategie di innalzamento dell'attuale conoscenza e cultura finanziaria degli utenti, l'aggiornamento professionale del personale bancario, attraverso l'organizzazione di corsi di formazione, eventualmente anche con il sostegno dei progetti istituzionali condivisi tra istituzioni europee, nazionali e bancarie, al fine di: aiutare a comprendere il reale valore della clientela migrante; permettere di superare gli stereotipi e le potenziali resistenze stabilendo un rapporto fiduciario; migliorare la qualità della relazione di lungo periodo tra i migranti e le istituzioni finanziarie.

Sulla base di queste considerazioni, alla fase di studio ha fatto seguito l'avvio di una fase operativa, per tradurre la ricerca in concreti percorsi di inclusione e avvicinamento ai migranti. Man mano che la clientela migrante si inserisce nel tessuto sociale ed economico del Paese, la domanda di prodotti e servizi diventa sempre più sofisticata, pertanto si è avviato un disegno per fornire una risposta strutturata che possa rispondere alle diverse esigenze che emergono nel tempo, attraverso una gamma diversificata di soluzioni. Sono state identificate quattro linee di azione: le prime tre prettamente connesse agli aspetti di business, la quarta funzionale e di supporto alle altre.

Nel dettaglio, il primo filone operativo si concentra sugli aspetti transazionali ed ha l'obiettivo di garantire alla clientela migrante l'accesso ed un uso corretto dei principali strumenti transazionali.

La seconda linea di azione consentirà loro di accedere a servizi finanziari sul fronte del credito: il progetto ha infatti evidenziato come non sia necessario pensare ad una nuova generazione di prodotti o servizi, ma come sia utile investire sulla capacità di declinare e adattare l'offerta esistente alle esigenze e alla peculiarità dei soggetti esclusi. Le iniziative dovrebbero essere in grado di avere ricadute nel medio-lungo termine, tenendo conto delle esigenze specifiche dei destinatari e di tutti quegli elementi che possono favorire o, al contrario, ostacolare il processo di integrazione, avendo come riferimento due concetti chiave: l'accessibilità (informazione, lingua, costi, facilità di accesso, garanzie, procedure semplificate, ecc…) e la flessibilità delle condizioni. Un'attenzione particolare può essere data all'accesso al credito dove appare necessario sperimentare iniziative e valorizzare esperienze in grado di cambiare l'approccio nella valutazione del merito di credito da modelli *backward* a modelli *forward looking*, associando elementi qualitativi e quantitativi e valorizzando il ruolo della rete del Terzo Settore che già lavora a supporto di queste fasce di popolazione.

La terza linea di azione si concentra invece sulla gamma dei prodotti assicurativi e di gestione del risparmio, in coerenza con le interessanti evidenze emerse dallo studio.

Infine, l'ultima linea di azione prevede un programma formativo rivolto ai dipendenti del Gruppo che interagiranno con la clientela migrante, consentendo loro di cogliere al meglio le opportunità derivanti dai precedenti tre filoni indicati.

L'obiettivo dell'azione – coordinata e impostata sui quattro filoni – è far sì che i migranti che hanno intrapreso un percorso di stabilizzazione, e dunque un progetto di vita nel nostro Paese, diventino sempre più cittadini consapevoli ed informati, effettiva risorsa attiva, culturale, sociale ed economica, per il Paese di destinazione.

RIFLESSIONI SU PERCORSI DI ACCOGLIENZA E INCLUSIONE SOCIALE E LAVORATIVA

Questa sezione della pubblicazione include degli approfondimenti su quattro tematiche discusse nei Tavoli di Lavoro organizzati nell'ambito del convegno "L'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati: una sfida possibile?". Le quattro tematiche sono: 1. Politiche abitative; 2. Identificazione ed inclusione delle vittime di tratta e grave sfruttamento; 3. Percorsi di inserimento socio-lavorativo; 4. Ruralità ed agricoltura sociale.

I Tavoli di lavoro, moderati da un facilitatore, hanno dato l'opportunità ai partecipanti di condividere la conoscenza di progetti e interventi innovativi, estrapolare gli elementi di innovazione di ciascuna pratica, riflettere insieme sugli scenari futuri, sui limiti delle politiche esistenti e sulla replicabilità di soluzioni già sperimentate in altri territori. Le sintesi dei lavori dei quattro Tavoli hanno costituito la base per un successivo confronto e approfondimento a distanza con i partecipanti, che ha permesso di integrare i capitoli.

I capitoli qui di seguito introducono e presentano le idee condivise dai partecipanti ai Tavoli di Lavoro. Includono inoltre dei box di approfondimento di alcune buone pratiche sperimentate delle associazioni presenti al convegno.

Per la redazione dei capitoli, le autrici e l'autore ringraziano: Udo Enzerouwer (COSPE), Elisa Occhipinti (I Tetti Colorati), Sara Consolato e Matteo Bassoli (Refugees Welcome Italia), Valentina Pagliai (Robert F. Kennedy Human Rights Italia), Dino Rinoldi (Università Cattolica del Sacro Cuore), Paola Cavanna (OIM), Alberto Mossino (PIAM), Yasmin Abo Loha (ECPAT), Fabiana Giuliani (UNHCR), Carolina Rocha Barreto (Robert F. Kennedy Human Rights Italia), Serena Zanella, Nicoletta Parisi (Università Cattolica/ANAC), Ilaria Stefanini (ActionAid/Italia), Antonella Lamorte (Croce Rossa), Marta Lovison (ISMU), Samanta Musarò (Kilowatt), Corrado Cosenza (Referente IdA Ufficio V USR Lombardia), Patrizia de Michelis (RINDERTIMI), Domenico Lizzi (TAMAT), Tessa Wiechmann (Robert F. Kennedy Human Rights Italia).

8. POLITICHE ABITATIVE

Ilana GOTZ [1]

Un alloggio stabile è un bisogno fondamentale per i migranti e i rifugiati, i quali devono affrontare una miriade di sfide per raggiungere l'autonomia abitativa una volta usciti dai progetti di accoglienza[2]. Molti fattori correlati tra loro contribuiscono a questa difficoltà, compresi gli ostacoli economici e sociali. Spesso in situazioni di precarietà o di assenza di lavoro, i migranti e i rifugiati sono in grado di offrire solo garanzie finanziarie limitate. A questo si aggiunga la scarsa regolamentazione del mercato privato, che alimenta rischi di potenziale discriminazione.

Il mercato immobiliare italiano, in particolare, ha alcune caratteristiche intrinseche che rendono molto difficile per migranti e rifugiati trovare un alloggio indipendente. Le case popolari sono poche in Italia, quindi la maggior parte dei migranti e dei rifugiati deve fare affidamento sulla ospitalità di amici e conoscenti o accedere al mercato immobiliare privato. Nel mercato immobiliare italiano, c'è un problema di incentivi all'affitto. Comprare casa fa parte della tradizione italiana che la politica pubblica ha sempre incoraggiato e sostenuto. Ci sono quindi tante case di proprietà di privati ma molte sono sfitte. Con un mercato immobiliare poco dinamico, la gente non vende e invece di mettere sul mercato dell'affitto le case di proprietà che non usa, le lascia sfitte anche per periodi di tempo molto lunghi. Questo è particolarmente evidente nei paesi che si stanno spopolando, dove è molto difficile vendere le case di proprietà. In alcune città, la proliferazione dei B&B legata ai grandi flussi turistici aggrava ulteriormente la situazione, limitando la disponibilità dei già pochi alloggi in affitto. E anche dove gli affitti sono disponibili, non c'è una regolamentazione nazionale e i proprietari spesso richiedono garanzie finanziarie rigorose e un comprovato impiego di lavoro, a volte chiedendo più garanzie agli immigrati che agli autoctoni. A questo si aggiunge il fatto che il mercato viaggia sempre più sul web con possibilità di filtrare a chi affittare in base alle aree di provenienza, la cittadinanza o altro criterio discriminatorio.

1 Il capitolo a cura di Ilana Gotz, European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises (EURICSE), introduce e presenta le idee dei partecipanti al Tavolo sulle politiche abitative organizzato nell'ambito del Convegno "L'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati: una sfida possibile?"

2 Per un approfondimento sui valori e le valenze della casa in migrazione si veda: Boccagni, P. (2017) "Fare casa in migrazione. Una chiave di lettura dei processi di integrazione e di riproduzione sociale quotidiana in contesti multietnici", Tracce Urbane - Italian Journal of Urban Studies, 1: 60-68.

Anche quando gli alloggi in affitto sono disponibili per migranti e rifugiati, tendono ad essere per loro irraggiungibili a causa di condizioni di marginalità economica, di lavoro precario o mancanza di lavoro e di reti sociali limitate. Le debolezze economiche spesso non consentono alle persone più fragili di farsi carico del pagamento dell'affitto, rischiando quindi di perdere la casa e ritrovarsi senza fissa dimora. Anche nei casi più fortunati è difficile andare a vivere da soli. Il rischio è che se i migranti non si sono costruiti una rete di supporto regrediscano a una condizione di marginalità.

Le risposte a queste sfide sono arrivate sotto forma di iniziative spot che variano da regione a regione. Sebbene siano stati registrati alcuni importanti successi da parte delle singole città e delle organizzazioni del Terzo Settore, compresi quelli descritti di seguito, le sfide rimangono e le esigenze abitative dei migranti e dei rifugiati sono ancora largamente insoddisfatte. Le esperienze descritte di seguito dimostrano diversi tipi di risposte: dal lavoro diretto nell'ambito del mercato immobiliare privato, alle iniziative di *advocacy* e di lavoro di comunità, all'accoglienza in famiglia.

"I Tetti colorati", associazione operativa in Sicilia, affronta direttamente la sfida degli affitti sul mercato privato. L'associazione implementa *l'Housing First*, un modello nato negli Stati Uniti basato sull'assunto che la casa è un diritto umano primario, nonché il punto di partenza verso un percorso di autonomia e benessere. Consapevoli che un elemento importante per l'inclusione è la dislocazione spaziale degli appartamenti che vengono reperiti, l'associazione I Tetti Colorati evita di inserire le persone più fragili in quartieri definiti, proprio per scongiurare la ghettizzazione. Per fare questo spesso l'associazione lavora con le agenzie immobiliari e il mercato privato, seguendo proprietario e famiglia insieme e trasformandosi, di fatto, in un mediatore culturale dell'abitare, talvolta trovandosi a fungere da garante economico per un certo periodo di tempo, visto che le persone con le quali lavora hanno una capacità di risparmio limitata.

I TETTI COLORATI, HOUSING FIRST [3]

L'Associazione I Tetti Colorati persegue l'interesse generale della comunità in vista dello sviluppo integrale della persona, della giustizia e della pace. Si propone di rimuovere dal territorio, tramite un lavoro di rete, le condizioni di esclusione sociale in modo particolare il disagio abitativo ed alimentare. L'Associazione cogestisce alcuni dei servizi della Diocesi di Ragusa-Caritas ed è socia della rete nazionale, Fio.PSD (Federazione Nazionale per Persone Senza Dimora). L'Associazione è attiva dal novembre 2014 e applica il modello dell'Housing First.

Attori coinvolti

L'Associazione lavora in rete con i servizi pubblici del territorio, tra i quali i Servizi Sociali del Comune, DSM (dipartimento di salute mentale), il Servizio di Psichiatria dell'ospedale, Ser.T (servizio per

3 Per la redazione del box si ringrazia l'Associazione I Tetti Colorati ONLUS, ed in particolare Elisa Occhipinti.

le dipendenze) e i servizi del privato sociale quali MEDU (medici per i diritti umani), Oxfam, Terre Des Hommes. Coinvolge volontari, medici ed avvocati. Ha dei progetti attivi con cooperative locali, ong e fondazioni dislocati sul territorio nazionale.

Luogo di realizzazione

L'Associazione opera nel territorio di Ragusa e provincia.

Target group

Persone senza dimora con dipendenze e/o disturbi psichiatrici, uomini soli, famiglie e donne con figli a carico che vivono una condizione di isolamento, fragilità relazionale e precarietà lavorativa.

Descrizione

L'Housing First – a differenza dell'approccio a gradini che vede nella casa un premio alla fine di un percorso sia esso di riabilitazione, di inserimento, di cura – considera la casa come diritto inalienabile dell'uomo. L'obiettivo è quindi quello di fornire a persone vulnerabili e senza dimora un'abitazione senza precondizioni. L'approccio si basa su alcuni principi fondamentali quali:

- Libertà di scelta della persona.
- Separazione tra casa e trattamento terapeutico: la persona non è costretta ad intraprendere un percorso di cura ma si applica la filosofia della riduzione del danno. L'obiettivo non è indurre l'immediata cessazione delle dipendenze o arrivare alla 'cura' dalla malattia mentale, ma prevenire e arginare le conseguenze dannose per l'individuo attraverso un coinvolgimento attivo dello stesso.
- Orientamento al *recovery*, ovvero un percorso di recupero delle proprie abilità personali in diversi aspetti della vita.
- Supporto flessibile dell'équipe per tutto il tempo necessario: l'équipe sostiene persone vulnerabili nella ricerca di una casa e nella gestione della medesima e della propria vita quotidiana. Segue le persone nel percorso per l'ottenimento dei diritti, attua una ricerca attiva del lavoro, effettua la mediazione socio-relazionale e culturale per un reinserimento nella comunità.

Oltre al sostegno abitativo, l'associazione lavora per attivare nelle persone le risorse necessarie per riuscire a trovare un'opportunità lavorativa o forme di sostegno al reddito, chiedendo in questi casi una compartecipazione alle spese come forma di responsabilità. Inoltre, attraverso le visite domiciliari, l'équipe guida le persone ad un "abitare responsabile" ed ad un uso corretto degli ambienti.

Risultati raggiunti

Nel 2019 sono stati seguiti 3 nuclei familiari e 5 singoli in abitazioni autonome. Tra questi 4 donne con minori a carico e 5 uomini, 2 italiani e 7 stranieri con regolare permesso di soggiorno per protezione internazionale. Tra le donne una è vittima di violenza domestica e una vittima di tratta. Tra

i beneficiari accolti, seguendo la classificazione Ethos (Classificazione Europea sulla grave esclusione abitativa e la condizione di persona senza dimora), 5 vivevano in sistemazioni inadeguate (alloggi impropri), 3 senza tetto (persone che vivono in strada e in sistemazioni di fortuna) e 1 senza casa (ospiti in centri di accoglienza e/o strutture per migranti).

L'abitazione autonoma incide positivamente sul benessere psicofisico della persona. Anche l'esperienza di Tetti Colorati dimostra che l'80% delle persone riescono a mantenere la casa dopo l'inserimento. Inoltre, si riduce sensibilmente il consumo di alcol e droghe nonché gli accessi al pronto soccorso e gli atti delinquenziali, si recuperano le abilità personali e la resilienza, si contrasta la grave marginalità e si ha una maggiore soddisfazione della propria qualità di vita grazie al supporto dell'équipe per ridefinire il proprio ruolo sociale e il ritorno progressivo alla vita di comunità.

Un fattore di successo è rappresentato dal lavoro dell'équipe di mediazione con i proprietari di casa. Le persone senza dimora avrebbero enormi difficoltà a trovare una casa in maniera autonoma in quanto prive di reddito e di un contratto di lavoro. Quest'ultimo, infatti, è ritenuto un requisito indispensabile per l'attivazione di un contratto di locazione. I Tetti Colorati quindi si pone spesso come garante economico nel pagamento delle mensilità di affitto per un periodo di tempo calibrato in base alle singole esigenze.

Tra le difficoltà si evidenziano la mancanza di politiche a supporto della presa in carico di PsD, dell'inserimento lavorativo e dell'attivazione di tirocini che richiedono, a livello regionale, l'acquisizione della terza media.

Per far fronte a queste difficoltà I Tetti Colorati, insieme alla rete Fio.psd, svolge un lavoro di *advocacy*. Un risultato raggiunto a livello nazionale è l'avviso pubblico 4/2016 che finanzia interventi per il contrasto alla grave emarginazione adulta sostenendo l'adozione di un modello strategico integrato di intervento dei servizi sociali orientato verso i metodi innovativi dell'housing first. L'équipe incentiva le persone a frequentare la scuola, sostenendo le donne con minori che avrebbero difficoltà a seguire le lezioni, nel pagamento delle rette dell'asilo nido oppure offrendo un supporto extrascolastico.

Un'altra difficoltà riscontrata é il reperimento di case con affitti a prezzi sostenibili. Su questo aspetto si cerca di sensibilizzare la comunità e le agenzie immobiliari, riuscendo a volte a far applicare uno sconto sulla quota dell'agenzia o chiedendo ai proprietari di abbassare la quota dell'affitto.

Apprendimenti e trasferibilità

Housing First, approccio nato negli Stati Uniti e attivo non solo in Italia ma anche in Francia, Inghilterra, Irlanda, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna, dimostra che è possibile una trasferibilità del modello e che le persone senza dimora con disagio multifattoriale, se adeguatamente seguite da un'équipe professionale, possono reagire e ritrovare un loro benessere. I fattori di successo sopra evidenziati, se supportati dalle politiche nazionali di welfare, possono portare ad un risparmio notevole della spesa pubblica rispetto ai costi sostenuti per mantenere le strutture di accoglienza a bassa soglia (dormitori, servizi docce, mense, strutture di accoglienza temporanea, etc.).

COSPE è un'organizzazione non-governativa di cooperazione internazionale (ONG) impegnata prevalentemente sui temi dei diritti di cittadinanza e dell'inclusione sociale delle categorie svantaggiate (migranti e cittadini in condizione di disagio). In quest'ambito di attività ha contribuito, insieme ad altre associazioni della Toscana, alla creazione della Rete per l'Accoglienza Non Governativa – ANG, in risposta critica ai Decreti Sicurezza ("Decreti Salvini") emanati nel dicembre del 2018. Inoltre, ha avviato una serie di iniziative finalizzate al recupero di beni comuni non utilizzati, per affrontare concretamente percorsi di inclusione sociale, lavorativa ed abitativa (progetto Inclusive Zone), in fase di implementazione in collaborazione con il Comune di Scandicci. Il progetto, che ha come beneficiari minori stranieri non accompagnati che vivono nei centri d'accoglienza, è finalizzato a individuare soluzioni abitative nella fase di uscita dei minori dai centri.

COSPE Together for change, Inclusive Zone [4]

COSPE è nata in Toscana nel 1983. L'associazione pone alla base della sua attività la cooperazione e il partenariato internazionale in favore delle persone, delle comunità e delle popolazioni come mezzo per l'affermazione di uguali diritti e opportunità ed il raggiungimento della pace e la giustizia fra i popoli. Opera in 25 paesi del mondo su progetti di cooperazione internazionale, sviluppo rurale, diritti umani, pace e giustizia. Non gestisce servizi diretti di accoglienza ma lavora in partenariato con altri enti offrendo corsi d'italiano e formazione all'inserimento lavorativo.

Attori coinvolti

Alla fine del 2019, COSPE conta 109 soci/e, di cui 12 sono associazioni, che insieme costituiscono l'Assemblea dei soci/e che elegge il Presidente ed un Consiglio Direttivo composto da un minimo di 5 ad un massimo di 9 componenti, Presidente incluso. COSPE vanta, quali portatori d'interesse dislocati in Italia e in tutti i paesi dove opera, 81.178 beneficiari, 478 partner, 22 donatori istituzionali, 16 aziende donatrici, 66 università e 10.124 studenti. L'iniziativa Inclusive Zone vede coinvolto in particolare: Comune di Scandicci, Consorzio Pegaso, Fondazione Finanza Etica, Diaconia Valdese Fiorentina.

Luogo di realizzazione

Comune di Scandicci.

Target group

Minori stranieri non accompagnanti (target primario), sino al 21esimo anno di età, purché entrati in Italia da minori; giovani autoctoni e di tutte le nazionalità.

Descrizione

Inclusive Zone è un luogo di incontro, formazione e creatività sul tema dell'accoglienza e dell'inclusione di minori stranieri non accompagnati, per favorire il loro percorso di crescita, di integrazione e

4 Per la redazione del box si ringrazia COSPE, ed in particolare Udo Enwereuzor.

di progressiva autonomia. È, allo stesso tempo, uno spazio di confronto, dibattito e formazione per i giovani – stranieri, autoctoni e di tutte le nazionalità – per lavorare insieme verso una società più giusta e aperta, promuovere il confronto tra pari, la crescita individuale reciproca, la partecipazione e la cittadinanza attiva. Le attività del progetto ruotano intorno alla rivitalizzazione e valorizzazione del Ginger, uno spazio pubblico situato al centro della cittadina di Scandicci. Ginger funzionerà come un *hub* per l'elaborazione e la realizzazione di iniziative sociali, culturali e di avviamento al lavoro coinvolgendo il mondo del Terzo Settore e dell'economia sociale e solidale, ma anche attori sociali ed economici del territorio meno sensibili e attenti ai temi dell'accoglienza e dell'inclusione. Il progetto si orienta verso l'attivazione di percorsi personalizzati di accompagnamento al lavoro e di inclusione sociale, relazionale, linguistica e culturale, volti a facilitare l'autonomia sociale ed economica dei beneficiari. Verranno definiti percorsi per il raggiungimento dell'autonomia abitativa, attraverso l'analisi delle buone pratiche esistenti e lo studio di soluzioni dedicate.

Risultati raggiunti

Iniziato nell'aprile 2019, il progetto si basa sul concetto di bi-direzionalità dei processi di integrazione e le conseguenti ricadute positive anche nelle comunità di accoglienza. Coinvolgendo vari attori del territorio – associazioni, centri culturali, aziende e cooperative sociali – oltre alle pubbliche amministrazioni, il progetto favorisce relazioni di reciprocità fra i minori stranieri ed i giovani e cittadini residenti. Promuove lo sviluppo di reti di relazione a livello sociale ed economico che favoriscano i processi di inclusione. Tra le altre, il progetto prevede il recupero e la valorizzazione di uno spazio pubblico inutilizzato, in collaborazione con il Dipartimento di Architettura dell'Università di Firenze – palazzina direzionale di Piazza Togliatti a Scandicci – di proprietà del Comune di Scandicci quale luogo di aggregazione e formazione dei giovani. Inoltre prevede di attivare laboratori di formazione sul riuso e l'economia circolare.

L'iniziativa è ancora in corso e non siamo in grado di valutare, allo stato, l'andamento del progetto. Sino a questo momento, però, il progetto ha suscitato l'interesse della comunità locale e soprattutto dell'associazionismo locale che vede nel recupero della palazzina direzionale (denominata spazio Ginger) un luogo di ritrovo e di promozione di attività dedicate ai giovani (e meno giovani) di cui a Scandicci si sente la mancanza. Importante, per il futuro successo dell'iniziativa, è il ruolo attivo giocato dall'Amministrazione Comunale sia in qualità di partner del progetto sia in vista di futuri sviluppi delle attività del Ginger nell'ambito dello sviluppo delle politiche giovanili a livello comunale.

Apprendimenti e trasferibilità

Il recupero dello spazio Ginger può rappresentare un importante precedente per favorire il recupero di beni comuni (mobili ed immobili) a fini di promozione di iniziative di inclusione e di sviluppo socio-economico. I beni immobili pubblici inutilizzati possono, in un'ottica di replicabilità, diventare sedi per l'incubazione di nuove iniziative socio-imprenditoriali, diventare spazi condivisi e fruibili come luoghi di nascita e sviluppo di nuove iniziative per favorire l'inserimento lavorativo non solo dei nuovi cittadini.

Anche Refugees Welcome Italia affronta le sfide presenti nel mercato privato lavorando sull'inclusione sociale ed il cambiamento culturale[5]. Combatte pregiudizi e paure tramite l'ospitalità di rifugiati in famiglia. L'esperienza dimostra che andare a vivere in una casa privata aiuta a riattivare le risorse personali, ritrovare la dimensione famigliare, tornare a pensare a un progetto di vita e riflettere su cosa si vuole fare in futuro. Nella convivenza le due parti crescono e cambiano il proprio punto di vista. Gli ospitanti si configurano come catalizzatori del cambiamento sociale perché, modificando la propria percezione dei migranti, modificano anche quello delle persone che stanno loro accanto. Per ogni famiglia che accoglie, almeno altre 30 persone vengono a conoscere la storia di accoglienza. I rifugiati smettono quindi di essere numeri su delle statistiche, ma diventano persone con un nome, un cognome ed una storia.

REFUGEES WELCOME ITALIA ONLUS, Accoglienza in Famiglia [6]

Refugees Welcome Italia Onlus (RWI) nasce nel 2015 in Italia per elaborare e diffondere l'accoglienza familiare di rifugiati e titolari di altra forma di protezione e promuovere un cambiamento culturale relativo al tema delle migrazioni. L'associazione ha un modello di governance strutturato su 3 livelli: Assemblea dei soci, Direttivo e Presidenza. A livello territoriale gli attivisti sono organizzati in gruppi locali.

Attori coinvolti

Refugees Welecome coinvolge vari enti e istituzioni: Comune di Roma, Comune di Macerata, Comune di Ravenna, Comune di Bari, Comune di Palermo, Comune di Napoli, Comune di Torino, Consorzio Progetto Solidarietà – Piano zona Mantova, Municipio VIII Roma, Università Tor Vergata, Università di Trento (DSRS), Politecnico di Milano. Collabora anche con diversi organizzazioni: Airbnb, Banca Popolare Etica, Cambalache, Cir, Cidis, Coompany, Corte dei Miracoli, Croce Rossa Italiana Comitato di Milano, Diaconia Valdese, Consorzio Farsi Prossimo, Associazione Robert F. Kennedy Human Rights Italia, Intesa Sanpaolo, Programma Integra, Singa, Sos Bambini, Trait d'Union, Nata per Sciogliersi, Mensh Mensh Mensh.

Luogo di realizzazione

Attivo sul territorio nazionale.

Target group

L'intera cittadinanza residente in Italia, in special modo le persone disponibili a mettersi in gioco come attivisti o come famiglie, così come titolari di protezione internazionale, sussidiaria e umani-

5 Bassoli, M.; Cruccu, F. e Martini, F. (2017) Ospitalità domestica: contro-narrare le migrazioni", in G. Demaio (ed.), Osservatorio Romano sulle Migrazioni. Dodicesimo Rapporto, Roma: Edizioni.

6 Per la redazione del box si ringrazia Refugees Welcome Italia, ed in particolare Giorgio Baracco e Matteo Bassoli.

taria in uscita da percorsi di accoglienza. Accoglie coloro che, ottenuto lo status di rifugiato o altre forme di protezione, sono in uscita dai centri di accoglienza, ma non sono ancora pienamente indipendenti e rischiano di trovarsi in una dimensione di marginalità che può compromettere i primi passi compiuti per inserirsi. Fra questi, i più vulnerabili sono i neo maggiorenni. Si tratta di ragazzi stranieri arrivati in Italia da minorenni, soli, senza famiglia. Generalmente vengono accolti in centri dedicati, dove iniziano un percorso di integrazione che rischia di essere bruscamente interrotto al compimento della maggiore età, quando sono costretti a lasciare queste strutture per andare nei centri per adulti.

Descrizione

Il modello di accoglienza in famiglia promosso da Refugees Welcome Italia Onlus, ispirato alla pratica degli inserimenti in famiglia di soggetti psichiatrici sperimentato per la prima volta nella città di Geel in Belgio, si costruisce sulle interazioni tra 3 attori principali e un sistema abilitante: la famiglia ospitante, la persona ospitata, i facilitatori e gli attivisti e la piattaforma digitale (sistema abilitante). Il processo, rigorosamente mappato e modellizzato in Linee Guida dedicate, si articola in 8 passaggi principali il cui elemento scatenante è rappresentato dall'iscrizione in piattaforma della persona ospitata, dei potenziali attivisti e delle famiglie accoglienti. A seguito dell'iscrizione il gruppo locale RWI contatta la famiglia in due colloqui distinti, da remoto e *de visu*, e ne valuta l'idoneità ad ospitare alla luce di criteri quali-quantitativi (attitudine della famiglia, disponibilità di una stanza propria, vicinanza ai mezzi pubblici, compatibilità con il profilo dell'ospite). I passaggi successivi riguardano la formazione/informazione alla famiglia, l'abbinamento con la persona, da perfezionarsi in due incontri in presenza e, se l'esito è positivo, la firma del patto di convivenza che sancisce gli obblighi reciproci, nonché l'obiettivo di autonomia della persona ospitata. La convivenza, della durata minima di 6 mesi, è monitorata e supportata dal gruppo locale.

Risultati raggiunti

Il successo della pratica dell'accoglienza in famiglia (210 accoglienze realizzate fino a marzo 2020) e del modello di RWI ad essa connesso deriva in primo luogo dal *design* del servizio, dalla discontinuità, se non nel capovolgimento, della narrazione proposta in tema di rifugiati e richiedenti asilo, e dall'alto grado di personalizzazione della pratica stessa (a fronte della standardizzazione e burocratizzazione del sistema di accoglienza).

In termini di criticità si registra, specie in assenza di figure remunerate, una difficoltà a strutturare stabilmente i gruppi locali sia in termini di coinvolgimento di nuovi attivisti sia nell'integrazione di competenze specialistiche all'interno dei gruppi stessi (un elemento che inevitabilmente si riflette sulla capacità operativa del gruppo).

Per quel che concerne il contesto italiano, le condizioni che hanno favorito l'emergere e l'affermarsi della pratica dell'accoglienza in famiglia sono legate a tre fattori:

- Esperienze pregresse di accoglienza di persone in fuga da scenari di guerra – esuli Giuliano-Dalmati (1945-56), Boat-people (1979) rifugiati dell'ex-Jugoslavia (1991-95).

- I limiti e le criticità del sistema di accoglienza italiano, fortemente incentrato sull'emergenza e storicamente poco attento al tema dell'inclusione delle persone straniere.
- Il contesto storico stesso segnato da forti migrazioni, la cosiddetta crisi dei rifugiati, che ha sollecitato una mobilitazione importante da parte di segmenti sempre più ampi della società civile.

Apprendimenti e trasferibilità

L'esperienza maturata dall'associazione conferma come l'accoglienza in famiglia possa rappresentare una pratica sostenibile, generativa ed efficace in termini di inclusione sociale dei rifugiati. In quest'ottica la trasferibilità della pratica stessa si basa su tre elementi concettualmente distinti ma intimamente connessi: 1. Una modellizzazione dell'esperienza (in buona parte realizzata nelle Linee Guida e in una wiki dedicata); 2. Una puntuale rendicontazione degli impatti sui portatori di interesse più rilevanti (alla quale l'associazione sta lavorando attraverso la definizione di un modello di valutazione d'impatto dedicato); 3. Un'interlocuzione costante con i decisori pubblici sia a livello di amministrazione centrale che a livello locale.

Quello che vediamo dalle esperienze e dai risultati è che la questione dell'abitare è complessa e multifattoriale e andrebbe affrontata all'interno delle comunità accoglienti. Dall'accoglienza diffusa al lavoro di intensificazione delle relazioni con il vicinato e con tutte quelle realtà che, a vario titolo (esercenti, botteghe, palestre, centri diurni), hanno delle relazioni più o meno ravvicinate con la persona accolta in modo da evitare la solitudine. Come per esempio a Firenze, dove il Comune ha investito in un progetto di *social housing*, ristrutturando un ex-carcere (Le Murate), destinando l'intera area ad usi vari: da appartamenti abitati, a spazi aggregativi, negozi, ristoranti, biblioteche, uffici (inclusi quelli del Robert F. Kennedy Human Rights Italia).

L'accoglienza diffusa – basata sulla grande disponibilità di immobili di proprietà – diminuisce la segregazione spaziale. La maggiore integrazione è un effetto da salvaguardare: per questo le politiche abitative dovrebbero incentivare "case con abitanti misti", per cittadinanza, condizioni economiche e altre caratteristiche in modo da evitare la creazione di quartieri di serie A e B e di conseguenza scuole di serie A e B. Il modello da seguire è quello di un'integrazione abitativa che mantenga dispersione sul territorio ed eviti la segregazione spaziale delle nuove minoranze generate dai processi migratori. I Comuni fanno la loro parte, ma si muovono in modo indipendente, dando vita a tantissime *policy* diverse, senza alcun coordinamento regionale né nazionale. Anziché lavorare sul singolo comune, sarebbe opportuno creare un sistema. Un sistema che tenga conto della miriade di questioni in gioco intorno all'integrazione economica e sociale di migranti, rifugiati e richiedenti asilo. Un sistema che non risponda semplicemente alle emergenze, ma che crei le condizioni per contrastare la fragilità economica e le barriere all'interno del mercato immobiliare generative di situazioni di marginalità e fragilità piuttosto che di autonomia.

9. IDENTIFICAZIONE ED INCLUSIONE DELLE VITTIME DI TRATTA E GRAVE SFRUTTAMENTO

Sara FRANCH [1]

1. CONTESTO E QUADRO LEGISLATIVO

La tratta degli esseri umani costituisce una grave violazione dei diritti umani. È un fenomeno globale ed anche l'Italia non ne è esente.

In Italia, le scelte legislative di risposta al tema dello sfruttamento (e successivamente della tratta di esseri umani) sono state inizialmente "indotte dal basso", dalle organizzazioni del privato sociale che, a partire dai primi anni '90, hanno iniziato a dare risposta al massiccio arrivo di prostitute straniere attraverso la creazione di "unità di strada". Le scelte del legislatore italiano hanno successivamente recepito convenzioni e trattati internazionali.

La svolta legislativa si ha con l'approvazione del Decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 296 "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", che include l'articolo 18. Con questo articolo, il legislatore italiano intende tutelare la vittima del reato di tratta e grave sfruttamento e allo stesso tempo contrastare gli autori del reato. L'articolo 18 diventa quindi lo strumento con cui: 1. Proteggere le persone straniere vittime di violenza o di grave sfruttamento sottraendole alla violenza e ai condizionamenti delle organizzazioni criminali; 2. Facilitare l'inclusione delle vittime attraverso la partecipazione a programmi di assistenza ed integrazione sociale; 3. Contrastare le organizzazioni criminali raccogliendo la denuncia delle vittime e iniziando le investigazioni per individuare e catturare i responsabili dei delitti. Questo sistema si basa su un meccanismo premiale che si sostanzia nel rilascio del permesso di soggiorno.

Mentre il legislatore italiano gettava le basi del sistema nazionale di protezione delle vittime di tratta, a livello internazionale venivano sottoscritti nel dicembre 2000 la Convenzione ed i Protocolli addizionali delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale. In particolare, si ricordano il Protocollo addizionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, soprattutto donne e bambini, e il Protocollo addizionale per combattere il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria. Questi protocolli

1 Il capitolo a cura di Sara Franch, European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises (EURICSE), introduce e presenta le idee dei partecipanti al Tavolo di lavoro sul contrasto alla tratta organizzato nell'ambito del Convegno "L'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati: una sfida possibile?"

esplicitano la differenza tra *trafficking* (tratta) e *smuggling* (favoreggiamento dell'immigrazione clandestina) ed offrono una codificazione del reato di tratta di esseri umani e dei sui molteplici meccanismi di sfruttamento. Questi Protocolli sono stati ratificati dall'Italia con la Legge 16 marzo 2006 n.146.

Differenza tra TRAFFICKING (tratta di esseri umani) e SMUGGLING (traffico di persone)

I termini "traffico di persone" e "tratta di esseri umani" sono diventati intercambiabili, risultando in una visione indifferenziata dei due fenomeni. Eppure si tratta di due reati distinti. Il **traffico di persone** implica il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e mira ad ottenere un beneficio dal trasporto e ingresso illegale di una persona in un altro Stato. Comporta sempre l'attraversamento di una frontiera internazionale e il pagamento, almeno in linea di principio, di un trafficante per entrare in un altro Stato. La **tratta di esseri umani** è una palese violazione dei diritti dell'uomo e della dignità umana. Comporta una qualche forma di coercizione fisica o psicologica finalizzata allo sfruttamento della vittima che comprende lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi. Contrariamente al traffico di esseri umani, la tratta può anche avvenire entro i confini nazionali.

L'11 agosto 2003 viene approvata la Legge n. 228 "Misure contro la tratta di persone" che inasprisce le pene per la tratta di persone e la riduzione in schiavitù e con l'articolo 13 estende il lavoro del sistema italiano anti-tratta a nuove tipologie di sfruttamento (quindi non solo sfruttamento sessuale e prostituzione, ma anche accattonaggio, lavoro forzato e altre prestazioni che comportino sfruttamento). L'art. 13 istituisce un apposito "Fondo anti-tratta" ed un programma di assistenza per le vittime di questi reati. Inoltre viene introdotto il principio della tutela della vittima di questi reati attraverso un periodo di riflessione prima di avviare un percorso di tipo giudiziario.

A livello europeo è importante sottolineare la Convenzione del Consiglio d'Europa n. 197 sulla lotta alla tratta di esseri umani, approvata a Varsavia il 16 maggio 2005, contenente disposizioni importanti sotto il profilo dell'obbligo degli Stati di identificare le vittime di tratta (art. 10). Il principale valore aggiunto di questa Convenzione è l'adozione di una prospettiva fondata sui diritti umani, l'attenzione rivolta alla protezione delle vittime e il suo meccanismo di controllo indipendente ("GRETA") che garantisce il rispetto delle parti della Convenzione. La Convenzione è stata ratificata dall'Italia il 29 novembre 2010.

Infine, è importante sottolineare la Direttiva europea 2004/81/CE riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti e la Direttiva europea 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime. Quest'ultima fornisce

un quadro giuridico orizzontale per i cittadini sia comunitari che dei paesi terzi e ha rafforzato la maggior parte delle disposizioni della Direttiva europea 2004/81/CE, compreso il quadro di protezione e di assistenza per i minori.

2. IL SISTEMA ITALIANO DI ACCOGLIENZA DELLE VITTIME DI TRATTA

Il sistema italiano di protezione delle vittime di tratta, operativo di fatto dal 2000, è coordinato e co-finanziato dal Dipartimento per le Pari Opportunità. Si articola in un Numero Verde nazionale e in 21 progetti che contribuiscono a dare attuazione al Piano d'Azione Nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani (scaduto a dicembre 2018)[2].

Il **Numero Verde Nazionale** in aiuto alle vittime di tratta di esseri umani e/o grave sfruttamento è un dispositivo del Dipartimento per le Pari Opportunità, attivo sin dal 2000, e gestito dal Comune di Venezia. È operativo tutti i giorni, 24 ore al giorno ed è raggiungibile gratuitamente. Il Numero Verde favorisce il contrasto alla tratta di esseri umani e l'accoglienza delle vittime sulla base di un sistema di *referral* e di collaborazione tra progetti anti-tratta ed altre agenzie. Quando vengono rilevati potenziali elementi di tratta di esseri umani e/o grave sfruttamento, gli operatori del Numero Verde raccolgono dettagliate informazioni per poi trasferire la chiamata al Progetto anti-tratta competente per il territorio, che si occuperà, in caso di necessità, della pronta accoglienza della persona in una struttura protetta. Nel caso in cui gli operatori del Numero Verde rilevino una situazione di immediato e grave pericolo per l'incolumità del soggetto attivatore, si occupano di contattare e chiedere l'intervento delle forze dell'ordine, oltre ad informare il progetto anti-tratta territorialmente competente. Le tipologie di sfruttamento segnalate al Numero Verde nel corso del 2019 riguardano prevalentemente casi di sfruttamento sessuale (83%) che coinvolgono cittadine nigeriane. Viene registrato però un *trend* in crescita relativo alle segnalazioni di casi di sfruttamento lavorativo.

I **21 progetti anti-tratta** finanziati dal Dipartimento per le Pari Opportunità attraverso un Bando unico coprono l'intero territorio nazionale e sono affidati ad un Ente Proponente (capofila) – nel 2020 costituiti da 11 soggetti del privato sociale (cooperative), 8 regioni e 2 comuni. L'Ente Proponente coordina la rete anti-tratta territoriale composta da Enti Attuatori che svolgono azioni specifiche (contatto, accoglienza, inserimento lavorativo, formazione lavoro etc.). La rete dei soggetti include anche partner di progetto, ovvero Enti Locali, Questure, Prefetture, Aziende Sanitarie, Direzioni Ispettive del Lavoro, Sindacati, Associazioni di Categorie e altri soggetti che contribuiscono con un approccio multi-agenzia e multi-disciplinare agli obiettivi dei progetti.

Secondo i dati forniti dal Numero Verde contro la tratta, nel 2019 questa rete di progetti ha preso contatto con 25.000-30.000 persone a rischio; 2.999 potenziali vittime sono state

2 Il primo Piano d'Azione Nazionale contro la tratta ed il grave sfruttamento degli esseri umani copre il periodo 2016-2018. Nel corso del 2020 sono stati avviati i lavori di redazione del nuovo Piano nazionale.

valutate e 740 vittime sono state inserite nel sistema di accoglienza, che aveva in carico in totale 1.300 persone. La tipologia di sfruttamento prevalente nelle prese in carico del 2019 è quello sessuale anche se il *trend* è in diminuzione (dal 65% nel 2018 al 53% nel 2019). Come per le chiamate al Numero Verde, le prese in carico riguardano prevalentemente cittadine nigeriane. Si registra però un *trend* in crescita relativo alle prese in carico di casi di sfruttamento lavorativo (dal 4,5% nel 2018 all'11% nel 2019).

Le azioni messe in campo dai progetti contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani finanziati dal Dipartimento delle Pari Opportunità includono: 1. Contatto con le popolazioni a rischio; 2. Emersione e valutazione delle potenziali vittime; 3. Presa in carico, protezione e accoglienza delle vittime; 4. Inclusione sociale e autonomia. Le buone pratiche sviluppate finora evidenziano l'importanza di avere un raccordo tra il pubblico ed il privato ed un approccio multi-agenzia.

L'ANELLO FORTE [3]

PIAM è uno degli Enti Attuatori del progetto Anello Forte, coordinato dalla Regione Piemonte e finalizzato all'assistenza delle vittime di tratta e grave sfruttamento. PIAM è un'associazione laica con sede in Asti composta da operatori sociali italiani e migranti, che dal 2000 si occupa di donne e immigrazione, con particolare attenzione alle vittime di tratta e sfruttamento. L'attività dell'associazione può essere considerata una forma di intervento integrato che comprende l'attivazione di percorsi di protezione sociale a favore di donne e uomini vittime di tratta e di sfruttamento. Dal 2011 ha avviato anche progetti di accoglienza e integrazione per richiedenti asilo, profughi e rifugiati.

Attori coinvolti

Il progetto L'Anello Forte coinvolge: Regione Piemonte, Commissioni Territoriali, SPRAR/SIPROIMI, Prefetture, Forze dell'Ordine, Magistratura, Servizi socio-assistenziali, Save the Children.

Luogo di realizzazione

Provincia di Asti

Target group

Attività e servizi sono rivolti a persone vittime di tratta, specialmente in situazioni di sfruttamento della prostituzione. Sostegno e aiuto sono rivolti sia a donne costrette alla prostituzione, sia a coloro che la esercitano in modo volontario.

Descrizione

Tramite l'Unità di Strada, PIAM offre assistenza sanitaria gratuita, volta alla prevenzione dell'AIDS e delle altre infezioni a trasmissione sessuale. Questo approccio permette di instaurare un rapporto

3 Per la redazione del box si ringrazia l'associazione PIAM, ed in particolare Alberto Mossino.

di fiducia con le donne coinvolte nel fenomeno, consentendo successivamente di proporre loro l'opportunità di lasciare la strada e iniziare una nuova vita, con il supporto dei servizi sociali. Garantisce inoltre che, nel momento in cui una donna voglia cambiare vita, non si porti dietro malattie trascurate che possono in qualche modo condizionare il suo futuro. PIAM offre inoltre servizi di *counselling* mediante il lavoro delle mediatrici anti-tratta che con la loro esperienza pluriennale sono oramai esperte nel riconoscere e identificare le situazioni di sfruttamento, effettuando colloqui presso i Centri di Accoglienza profughi in collaborazione con lo SPRAR/SIPROIMI, le Commissioni territoriali per il diritto di Asilo e le Prefetture.

Grazie al costante operato della sua equipe multietnica e multidisciplinare, PIAM accompagna le vittime di tratta che scelgono di affrancarsi dai loro sfruttatori, lungo un percorso che parte dall'attivazione del programma ex art. 18 (che consente di regolarizzare la loro posizione giuridica in Italia) e che si articola in un programma di protezione e accoglienza.

La Protezione sociale è una delle condizioni fondamentali affinché le ragazze che decidono di uscire da situazioni di sfruttamento, inizino un percorso di reale integrazione volto all'autonomia individuale ed alla costruzione di una progettualità futura slegata dal loro passato di sfruttamento. PIAM ha attrezzato alcune strutture di accoglienza per le donne che decidono di intraprendere questo percorso. Oltre alle necessità di base come il vitto e l'alloggio, vengono implementate attività volte alla reale costruzione di competenze pratiche e linguistiche. Sempre nell'ottica della costruzione di una progettualità futura basata sull'acquisizione di competenze tecniche spendibili nel mondo del lavoro, PIAM promuove l'inclusione socio-lavorativa attraverso l'inserimento delle ragazze in percorsi di formazione lavorativa. Con il sostegno di CO.AL.A Lavoro, vengono promossi tirocini lavorativi in varie aziende del territorio, finalizzati all'inserimento delle ragazze nel mondo del lavoro.

Risultati raggiunti e sfide

Nel 2018 il progetto Anello Forte ha effettuato più di 100 *counselling* anti-tratta presso i centri di accoglienza profughi per identificare le vittime di tratta. Il programma di protezione e accoglienza ha accolto 13 donne vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale (tra cui una minorenne) e 1 uomo vittima di sfruttamento lavorativo. L'inserimento socio-lavorativo attraverso percorsi di formazione e tirocini lavorativi ha coinvolto 26 vittime di tratta.

Apprendimenti e trasferibilità

L'esperienza di PIAM illustra l'importanza di un approccio integrato alla lotta alla tratta. Di fondamentale importanza è il raccordo tra il pubblico ed il privato ed un approccio multi-agenzia. La collaborazione con le Forze dell'Ordine e la Magistratura è fondamentale per contrastare la criminalità coinvolta nello sfruttamento. La relazione con le Commissioni territoriali per il diritto di Asilo, le Prefetture, i Centri di Accoglienza profughi permette di riconoscere e identificare le situazioni di tratta e sfruttamento. Infine una stretta collaborazione con gli enti gestori delle funzioni socio-assistenziali del territorio, con le imprese e gli Enti del Terzo Settore è elemento chiave per il percorso di inclusione sociale e autonomia delle vittime di tratta.

Elemento centrale dell'approccio di PIAM è l'articolazione del programma di accoglienza, inclusione sociale e autonomia in un progetto personalizzato che tenga conto della cultura d'origine, della storia personale e delle capacità individuali di ogni ragazza, nell'ottica di favorirne l'integrazione e l'inserimento lavorativo ma anche di garantire l'alfabetizzazione e l'elaborazione psicologica del loro vissuto personale di sofferenza.

Per quanto riguarda le risorse a disposizione del sistema di accoglienza delle vittime di tratta, è importante sottolineare che il finanziamento è stato aumentato nel 2019 ed ammonta a 24 milioni per il triennio 2019-2021. Tuttavia, la risposta del sistema italiano di tutela delle vittime di tratta è ancora frammentaria ed è necessario potenziarla[4]. Risulta prioritario rafforzare il coordinamento creando una struttura nazionale dedicata che coordini i diversi Ministeri e agenzie competenti e coinvolga ulteriormente gli attori della società civile nello sviluppo, attuazione e valutazione delle politiche anti-tratta[5]. Permangono inoltre significative diversità regionali nel sistema di identificazione e protezione delle vittime di tratta. Gli enti territoriali più attivi sono Emilia Romagna, Piemonte, Lombardia, e città come Torino, Parma, Venezia. Diventa prioritario, quindi, superare la logica del finanziamento di progetti anti-tratta per passare invece alla definizione di un sistema nazionale di servizi strutturati.

3. SFIDE E BUONE PRATICHE NELL'IDENTIFICAZIONE PRECOCE DELLE VITTIME DI TRATTA

L'identificazione precoce delle vittime di tratta è essenziale. È quindi fondamentale formare adeguatamente tutte quelle figure che si relazionano con migranti e richiedenti protezione internazionale; tra queste, i funzionari delle forze dell'ordine, il personale della polizia di frontiera, i professionisti che lavorano nei punti di sbarco e nella prima accoglienza dei migranti e dei richiedenti asilo, i procuratori, i giudici, i funzionari dell'asilo, gli assistenti sociali, gli ispettori del lavoro, gli avvocati, gli esperti dell'infanzia e gli operatori sanitari[6].

Per quanto riguarda l'identificazione precoce delle vittime, permangono alcune difficoltà soprattutto nell'ambito delle attività investigative svolte per il contrasto di tale crimine o di crimini connessi, e nell'ambito delle procedure volte al rilascio del permesso di soggiorno, ad esempio nel momento della registrazione della domanda di protezione internazionale. L'identificazione precoce delle vittime di tratta è in queste fasi fondamentale per evitare che esse cadano nel sommerso. L'identificazione precoce può avvenire: a) all'arrivo/sbarco; b) nei centri di prima accoglienza; c) nelle commissioni territoriali.

4 Save The Children "Piccoli schiavi invisibili 2019" https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/piccoli-schiavi-invisibili-2019

5 *Ibidem*.

6 *Ibidem*.

L'identificazione precoce delle vittime di tratta al momento dell'**arrivo/sbarco** è molto complessa. Oltre al poco tempo a disposizione, ci sono diversi elementi che la rendono difficile, in particolare il controllo da parte dei trafficanti, il timore da parte della persona sfruttata di ritorsioni, i traumi subiti, la mancanza di fiducia nelle autorità e la scarsa consapevolezza della vittima della propria condizione.

Un ruolo importante è svolto dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). Tramite il progetto ADITUS, finanziato dal Ministero dell'Interno italiano attraverso il Fondo Asilo, Migrazione ed Integrazione (FAMI), OIM mira a fornire assistenza e supporto alle autorità italiane nell'identificazione precoce di soggetti vulnerabili[7], incluse le potenziali vittime di tratta, che arrivano via mare ai punti di sbarco in Sicilia (Lampedusa inclusa), Calabria e Puglia. I team OIM sul campo, composti da esperti legali e mediatori culturali, svolgono attività di orientamento legale per tutti i migranti, mirate alla pronta individuazione e protezione delle vittime di tratta[8]. Si avvalgono di una serie di strumenti volti a identificare precocemente e a raccogliere informazioni specifiche sulle potenziali vittime di tratta. In particolare, sono stati definiti alcuni indicatori di tratta, pertinenti all'esperienza delle donne nigeriane, che fanno riferimento a particolari caratteristiche demografiche, comportamentali e socio-economiche delle potenziali vittime ed a fattori relativi al viaggio intrapreso. Una volta identificata la vittima di tratta, OIM: a) facilita il trasferimento della vittima in un luogo sicuro, se quello in cui si trova non garantisce la sua protezione; b) assiste la vittima durante l'eventuale denuncia avverso i trafficanti; c) si attiva con le Procure per l'ottenimento del parere favorevole al rilascio del permesso di soggiorno e si coordina con la Rete Nazionale Anti-tratta ai fini dell'inserimento della vittima nel programma di emersione e protezione.

È importante sottolineare che le rotte migratorie stanno cambiando e quindi le potenziali vittime di tratta non arrivano più solo via mare, ma anche via terra, oppure negli aeroporti. Ci sono inoltre diverse rotte: quella Balcanica è, ad esempio, molto utilizzata dagli algerini che si recano in aereo in Turchia e poi entrano in Italia attraverso i Balcani. Trieste sta quindi diventando un importante punto di ingresso. Le vittime di tratta stanno iniziando ad arrivare in Italia anche via aria, ma non vengono intercettate. Negli aeroporti italiani, infatti, non è attivo un sistema di identificazione delle vittime di tratta, esiste soltanto un ufficio che offre informazioni sulle procedure per la richiesta d'asilo. Risulta, quindi, prioritario rafforzare il sistema di identificazione delle vittime di tratta nelle località di confine e negli aeroporti al fine di identificare precocemente le vittime di tratta che entrano in Italia attraverso le nuove rotte via terra o via aria.

L'identificazione delle vittime di tratta nei **centri di prima accoglienza** merita di essere incoraggiata in quanto permette di prevenire possibili forme di sfruttamento nella prima

7 I soggetti vulnerabili, sempre presenti nei flussi migratori misti, includono: Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA), donne in particolare se in stato di gravidanza, persone con disabilità, persone con disturbi psichici, gruppi mono-parentali, anziani, vittime di violenza/tortura, vittime di mutilazioni genitali, vittime di tratta.

8 OIM website (https://italy.iom.int/it/aree-di-attività/assistenza-gruppi-vulnerabili-e-minori/progetto-aditus).

fase di accoglienza, durante la quale le vittime di tratta sono talvolta contattate dalla rete dei trafficanti e costrette a lasciare il centro. Permangono tuttavia alcune difficoltà che ostacolano l'emersione. In parte sono connesse a quanto detto sopra; in parte sono riconducibili alla mancanza di un sistematico raccordo tra gli enti gestori dei centri di prima accoglienza e gli enti anti tratta, ossia quelli che sono impegnati nei diversi territori nella realizzazione del programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'art. 18 D.Lgs. 286/98.

Per quanto riguarda l'identificazione delle vittime di tratta nei centri di prima accoglienza esistono prassi diverse a livello territoriale, alcune delle quali molto positive. In diverse province, Parma e Matera per esempio, esiste un protocollo tra la Prefettura e gli enti anti tratta accreditati che consente a questi enti di accedere ai centri di prima accoglienza. Per facilitare l'identificazione precoce delle vittime di tratta, risulta prioritario promuovere la stipula di accordi tra le Prefetture e gli enti anti tratta e la predisposizione di servizi dedicati ad identificare vulnerabilità. Sarebbe utile la predisposizione di centri specificamente dedicati alle persone richiedenti protezione internazionale per le quali vi siano ragionevoli motivi di ritenere che possano essere vittime di tratta, sulla scorta della sperimentazione attualmente svolta nella Regione Piemonte con il progetto ALFA. Questo progetto prevede che le Prefetture inviino le persone vulnerabili per 6 mesi in strutture intermedie gestite da enti anti-tratta, incaricati di identificare la vulnerabilità delle persone e capire quale sia la struttura di accoglienza più adeguata.

Le difficoltà nell'identificazione precoce delle vittime di tratta nei centri di accoglienza sono dovute alla presenza di operatori che non hanno le competenze per individuare gli indicatori primari di tratta ed alla difficoltà nella relazione tra gli enti che gestiscono i centri di prima accoglienza e quelli anti-tratta. Il sistema in Lombardia rappresenta una buona pratica di cooperazione tra enti incaricati dell'accoglienza ed enti anti-tratta. La rete lombarda anti-tratta ha condotto una formazione agli operatori dei centri di accoglienza per prepararli alla prima identificazione di possibili vittime di tratta. Gli operatori dei centri, qualora rilevino possibili vittime di tratta, facilitano il contatto con gli enti anti-tratta che sono incaricati di fare i colloqui di approfondimento. L'esperienza lombarda evidenzia l'importanza che gli operatori dei centri di accoglienza siano adeguatamente formati al fine di favorire una conoscenza aggiornata del fenomeno, delle misure di assistenza per le vittime di tratta e i servizi esistenti. Migliorando la capacità di "pre-identificare" le possibili vittime di tratta tra le persone accolte nei centri si favorisce l'attivazione delle procedure di *referral* ai servizi specificamente dedicati. Mentre è importante che la prima identificazione delle vittime sia fatta dagli enti che gestiscono i centri, è fondamentale che i colloqui ed il *referral* vengano fatti dagli enti anti-tratta accreditati e non dai gestori dei centri. Risulta prioritario quindi favorire lo sviluppo di meccanismi di *referral* locali tra i centri di prima accoglienza e gli enti specializzati nell'identificazione e assistenza delle vittime di tratta. Tali meccanismi di *referral* potranno essere formalizzati attraverso la stipula di Protocolli d'Intesa tra la Prefettura ed il progetto anti-tratta operante sul territorio di competenza.

Le vittime di tratta possono anche essere identificate durante le audizioni delle **Commissioni territoriali**. Un importante strumento sono le Linee Guida dell'UNHCR per le Commissioni territoriali su "L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di *referral*"[9]. Le Linee Guida, elaborate da UNHCR e Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo nel 2016, hanno stabilito Procedure Operative Standard volte a favorire la precoce identificazione delle possibili vittime di tratta tra coloro che presentano domanda di protezione internazionale e una procedura di *referral* agli enti specializzati al fine di favorire la loro adeguata assistenza e tutela. In base a tali procedure, non appena la Commissione individua i primi indicatori di tratta (sulla base di un elenco fornito dalle stesse Linee Guida), nel corso della procedura, segnala il richiedente, previo consenso informato di quest'ultimo, all'ente che sul territorio realizza il programma unico di emersione e assistenza sociale ai sensi dell'art. 18 D.Lgs. 286/98 e, dove ritenga necessario acquisire ulteriori elementi, sospende il procedimento di riconoscimento della protezione internazionale. A conclusione di tale periodo di sospensione, dove richiesto dalla Commissione, l'ente anti-tratta invia una nota contenente elementi che possono essere utili alla Commissione stessa. Tali Procedure dovrebbero essere adottate anche nella fase antecedente l'intervista in Commissione e dunque dove possibile all'arrivo e comunque nella fase dell'accoglienza.

4. SUPERAMENTO DELLA CONNOTAZIONE FEMMINILE DELLA TRATTA

La tratta viene concepita come un tema dalla forte connotazione femminile. Ciò è un limite in quanto la tratta per fini di sfruttamento sessuale non riguarda solo le donne ma viene rilevato un numero sempre crescente di adolescenti di genere maschile inter- o trans-sessuali che è vittima di sfruttamento sessuale. Un limite del sistema di accoglienza italiano, riscontrato anche nel resto del mondo, è la diffusione capillare di strutture e programmi per il recupero e la riabilitazione/integrazione di ragazze madri, donne e bambine vittime di violenza e di tratta, che contrasta con l'assenza di strutture e programmi analoghi destinati a minori di sesso maschile vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale. I minori di sesso maschile in tali situazioni, mostrano una maggiore vulnerabilità rispetto alle ragazze costrette a rapporti eterosessuali. In questi casi, si sommano gli esiti di due traumi: 1) essere violati sessualmente; 2) essere protagonisti, spesso non volontari, di rapporti di natura omossessuale. Si riscontra in generale un'impreparazione degli operatori ad affrontare questi casi. Di conseguenza, in molti casi, dopo un primo maldestro tentativo di approccio, il minore tende ad evitare ulteriori contatti. Questi limiti, mettono in evidenza come la società non riesca ancora, al di là delle dichiarazioni d'intenti, a concretizzare il principio del superiore interesse del minore.

9 https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2017/09/Vittime-di-tratta-Linee-guida-compresso.pdf

SI TRATTA DI NOI [10]

Si Tratta di Noi è un progetto di sostegno e vicinanza per minorenni di origine straniera e di genere maschile ex-vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale gestito da ECPAT.

ECPAT (End Child Sexual Exploitation) è un'organizzazione internazionale presente in 102 Paesi. L'impegno e la competenza sono valsi alla rete il riconoscimento ufficiale da parte del Consiglio Sociale ed Economico delle Nazioni Unite (ECOSOC), attraverso il conferimento del ruolo di Osservatore in materia di sfruttamento sessuale dei minori. ECPAT Italia Onlus, dapprima movimento (1994-1998), poi associazione onlus (1999), nasce con un preciso obiettivo: introdurre nell'ordinamento giuridico italiano misure sanzionatorie per ogni forma di sfruttamento sessuale dei minori e questo impegno è risultato nell'approvazione nel 1998 della Legge 269 "Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale a danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù".

Attori coinvolti

Il progetto Si Tratta di Noi vede il coinvolgimento di: Forum Permanente del Sostegno a Distanza che rappresenta a livello nazionale le organizzazioni che fanno sostegno a distanza ed i donatori; Strutture (case famiglia e gruppi appartamenti) che ospitano Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) vittime di tratta e/o sfruttamento sessuale. Il progetto è co-finanziato dall'8x1000 della Chiesa Valdese.

Luogo di realizzazione

Roma.

Target group

Il progetto intende coinvolgere: 80 minori stranieri non accompagnati e in generale minori stranieri di Roma; cittadini italiani e gruppi sociali (scuole/ dipendenti pubblici/dipendenti aziendali/chiese) che attraverso la campagna saranno formati su una tematica attuale.

Descrizione

Si Tratta di Noi intende contrastare lo sfruttamento sessuale dei minori stranieri non accompagnati di Roma attraverso una campagna di "Sostegno a Vicinanza" (SaV). Dopo un lavoro di mappatura dei minori, si avvierà una campagna per promuovere i sostegni a vicinanza tra i cittadini e gruppi sociali e scuole. La campagna prevederà delle azioni di sensibilizzazione sul fenomeno della tratta a scopo di sfruttamento sessuale presso le scuole, momenti di incontro pubblico ed attività sui social network.

Il SaV sarà uno strumento di integrazione tramite accoglienze familiari, tutoraggio e sostegno scolastico. Con la parte economica si consente di superare eventuali situazioni di precarietà e ampliare forme di *welfare*; con la parte relazionale si interviene sulle carenze emotive e nei rapporti

10 Per la redazione del box si ringrazia ECPAT, ed in particolare Jasmin Abo Loha.

sociali, sulle diversità culturali, linguistiche, religiose, di genere, sulle marginalizzazioni favorendo l'integrazione, la conoscenza e l'educazione multi culturale. Le famiglie, le scuole o altri gruppi sociali, attraverso una donazione periodica, garantiranno il rafforzamento di servizi esistenti e di nuove specifiche azioni verso i minori vulnerabili (es. *counselling* legale e sociale, sostegno all'istruzione etc.).

Il SaV attua un intervento di contrasto alla povertà innovativo in quanto lega la dimensione economica e relazionale dell'aiuto in un rapporto di reciprocità e per questo si differenzia dalle classiche forme di assistenza sociale. Il SaV è una forma di auto organizzazione della società civile e di produzione di *welfare* rigenerativo. Inoltre, in quanto funzionale favorirà la replicabilità di buone pratiche già sperimentate quali: i Consigli Municipali dei Giovani, dei Bambini e dei Ragazzi; gruppi di cura e riqualificazione ambientale, esperienze di *learning by doing* in imprese del territorio, scambi interculturali per bambini e giovani, gruppi di amicizia inter-etnica, cittadinanza onoraria ai giovani stranieri nati in Italia.

Risultati raggiunti e sfide

Il progetto è in fase di attuazione, pertanto risulta complicato delinearne il successo o insuccesso. Sicuramente il progetto avrà successo se si attiverà la rete. Parte integrante della rete saranno anche tutti coloro che attiveranno il SaV (famiglie, comunità, privati cittadini, aziende, scuole).

Ricollegandosi alla definizione di tratta del Protocollo di Palermo, è importante inoltre ricordare che lo sfruttamento sessuale è soltanto una delle forme di sfruttamento che connota il reato di tratta. Le altre tipologie di sfruttamento includono lavori o servizi forzati, schiavismo o prassi affini allo schiavismo, servitù o prelievo di organi. Le analisi del Numero Verde contro la tratta evidenziano che in Italia lo sfruttamento lavorativo è in aumento. I dati del Numero Verde rivelano che le emersioni di casi di sfruttamento lavorativo nel periodo 2017-2019 hanno riguardato 532 persone, delle quali il 79% erano uomini con un'età media di 30 anni. Nel 57% dei casi le persone erano impiegate e sfruttate nel settore agricolo. Il sistema anti-tratta si trova ad affrontare sfide significative legate soprattutto all'identificazione ed all'emersione delle vittime di sfruttamento lavorativo. Sul territorio nazionale, inoltre, sono poche le strutture in grado di accogliere e fornire assistenza adeguata alle vittime di forme di sfruttamento diverse da quello sessuale.

10. PERCORSI D'INSERIMENTO SOCIO-LAVORATIVO

Giulia GALERA [1]

1. MIGRAZIONI, INTEGRAZIONE LAVORATIVA E CRESCITA ECONOMICA

Nell'attuale congiuntura storica, in cui il tema migratorio è assurto a "campo di battaglia", l'impatto delle migrazioni sullo sviluppo sociale ed economico è sistematicamente messo in ombra dalle accuse, mosse da una parte della stampa, secondo cui i migranti precarizzerebbero il mercato del lavoro e comprometterebbero la coesione sociale. Escludendo qualsiasi altra valutazione oggettiva sui costi e i benefici delle migrazioni, l'effetto della demagogia anti-immigrati è stato sostanzialmente quello di spostare l'attenzione dal piano dei *diritti* a quello dei *bisogni* degli immigrati[2]. Bisogni che il nostro sistema di *welfare*, già fortemente compromesso dalla crisi economica e finanziaria e dalla crescente esclusione sociale, non sarebbe in grado di soddisfare.

Sono viceversa numerose le ricerche empiriche che si soffermano sui vantaggi economici correlati al fenomeno migratorio[3]. Nel 2018 la ricchezza generata dai lavoratori immigrati regolarmente presenti – 2 milioni 455 mila[4] – è stata stimata pari a 139 miliardi di euro, ovvero il 9% del PIL totale[5]. Generando un aumento della domanda domestica di beni e servizi, nel medio-lungo periodo, l'immigrazione crea nuovi posti di lavoro a beneficio dell'economia nazionale e sostiene la sopravvivenza di servizi di interesse generale, che sarebbero diversamente a rischio, in modo particolare nei territori scarsamente popolati[6].

1 Il capitolo a cura di Giulia Galera, European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises (EURICSE), introduce e presenta le idee dei partecipanti al Tavolo di lavoro sui percorsi di inserimento socio-lavorativo organizzato nell'ambito del Convegno "L'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati: una sfida possibile?"

2 Wihtol De Wenden, C. (2015), Il diritto di migrare, Ediesse.

3 Martín, I., Arcarons, A. et al. (2016). "From refugees to workers: mapping labour market integration support measures for asylum seekers and refugees in EU member states," Migration Policy Centre and Bertelsmann Stiftung. Available at: http://www.migrationpolicycentre.eu/refmismes/.

4 Gli occupati stranieri sono e rappresentano il 10% del totale dell'occupazione, percentuale stabile dal 2015.

5 Sario, B. e Ferrucci, G. (2020). Il positivo contributo degli immigrati: demografia, occupazione e welfare, FDV.

6 Galera, G., et al. (2018). Integration of Migrants, Refugees and Asylum Seekers in Remote Areas with Declining Populations, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, No. 2018/03, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/84043b2a-en

Gli stranieri in Italia (qui definiti come individui nati all'estero oppure nati in Italia ma senza cittadinanza) rappresentano circa il 13,8% della forza lavoro maschile e il 15% di quella femminile e hanno una distribuzione occupazionale fra i tre principali settori economici (agricoltura, industria, servizi), non troppo dissimile ai lavoratori di nazionalità italiana. Rispetto ai lavoratori autoctoni, gli uomini immigrati si concentrano lievemente di più nei settori primario e secondario, mentre le donne si concentrano maggiormente nel settore dei servizi. Rileva il fatto che il 20% dei lavoratori immigrati sono occupati in settori ritenuti essenziali, che non si sono fermati durante la recente pandemia[7].

Tema maggiormente dibattuto è, viceversa, quando e quanto l'immigrazione impatti positivamente sui tassi di crescita, essendo quest'ultimo aspetto strettamente correlato all'interazione tra una serie di fattori: la qualità del capitale umano della forza lavoro immigrata, le caratteristiche del mercato del lavoro e del sistema produttivo del Paese ospitante e il livello d'inclusione degli immigrati nel tessuto sociale ed economico.

L'inclusione dei migranti non è quindi solo un obiettivo etico o politico. È uno degli elementi imprescindibili senza il quale non è possibile né beneficiare dei vantaggi socio-economici dell'immigrazione, né contrastare i rischi di esclusione sociale inevitabilmente connessi alla presenza di persone fragili sul territorio[8]. In Italia gli stranieri non comunitari hanno in media il doppio della probabilità dei nativi di essere a rischio di povertà o esclusione sociale. E, tra gli stranieri, i richiedenti asilo e i rifugiati vanno incontro a problematiche specifiche che li rendono una categoria ancora più vulnerabile, strutturalmente svantaggiata rispetto a chi migra per altri motivi (per esempio per lavoro, studio o motivi familiari)[9].

Si comprende, quindi, l'importanza di intervenire precocemente per facilitare, già durante il processo di richiesta di asilo, l'inclusione nel mercato del lavoro e nelle comunità ospitanti di coloro che arrivano nel nostro Paese dopo lunghi viaggi tormentati[10]. Il periodo di attesa – in media un anno e mezzo – lascia infatti i richiedenti asilo in uno stato di prolungata precarietà e incertezza, che può essere determinante per migliorarne il grado di inclusione, grazie a percorsi di formazione individualizzati e trasversali, o per cristallizzarne lo stato di vulnerabilità ed esclusione sociale. Come dimostrato da numerosi studi, è nella prima fase di permanenza che vengono poste le condizioni per una piena "integrazione", con evidenti benefici sia per le entrate fiscali, sia per il Paese nel suo complesso[11].

7 Fasani, F. e Mazza, J. (2020). Alto rischio disoccupazione per i lavoratori migranti, lavoce.info. scaricato da: https://www.lavoce.info/archives/71970/alto-rischio-disoccupazione-per-i-lavoratori-migranti/

8 Boerchi, D. , Di Mauro, M. e Sarli, A. (2020). Linee guida per l'identificazione e la valutazione delle soft skill dei migranti, Fondazione ISMU. https://www.ismu.org/linee-guida-per-lidentificazione-e-la-valutazione-delle-soft-skill-dei-migranti/

9 Villa et. Al. (2018). Migranti: la sfida dell'integrazione, CESVI e ISPI.

10 Galera, G. and Giannetto, L. (2018). Politiche pubbliche: genesi, potenzialità e limiti dei diversi sistemi, Welfare Oggi, 4-5, 11-17.

11 Villa et. Al. (2018).

Viceversa, l'incapacità di includere persone potenzialmente produttive, a maggior ragione laddove esiste una domanda di lavoro non soddisfatta dai lavoratori autoctoni, è fonte di gravi inefficienze e costi sociali, che ricadono giocoforza sulla spesa pubblica.

1.1. PERCORSI DI INTEGRAZIONE E ORIENTAMENTO AL LAVORO A FAVORE DI RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI. Un ruolo strategico nel favorire il processo di integrazione e, più in generale, nel promuovere virtuosi percorsi di trasformazione sociale che coinvolgano attivamente i beneficiari è svolto dalla società civile organizzata, ovvero da quelle organizzazioni del Terzo Settore che non si limitano a fornire servizi di assistenza e accoglienza a favore dei richiedenti asilo e rifugiati per conto della pubblica amministrazione, ma che si adoperano per valorizzare le competenze dei propri beneficiari, favorendone l'interazione con il territorio ospitante.

Come già visto, il panorama dell'accoglienza in Italia è estremamente eterogeneo non solo per la tipologia di accoglienza, ma anche per la qualità dei servizi offerti. Accanto a casi di cattiva accoglienza spesso enfatizzati dai *media*, sono da rilevare numerosi percorsi innovativi di inclusione sociale e lavorativa, che sono per lo più ignorati dai mezzi di comunicazione[12].

Le iniziative virtuose, sviluppate nella maggioranza dei casi grazie all'opera di mediazione di organizzazioni del Terzo Settore in risposta a un corollario di bisogni possono essere considerate veri e propri laboratori di inclusione, che dal Trentino alla Sicilia, dall'Appennino alla Carnia, tornando alle valli di Lanzo hanno saputo sperimentare percorsi individualizzati volti a favorire l'autonomia dei destinatari e contemporaneamente a rigenerare le comunità e i territori ospitanti, avviando nuove attività con un esplicito impatto sull'economia locale, sull'occupazione, sul *welfare*. Rientrano tra queste, sia numerose iniziative di integrazione, collocate nel primo periodo di permanenza nel nostro Paese nell'intento di orientare i richiedenti asilo da poco giunti nel nostro Paese, sia quelle iniziative promosse a favore dei migranti al di fuori del circuito dell'accoglienza governativa. Una parte importante, ma purtroppo sempre più contenuta, di iniziative di integrazione è promossa dai centri CAS gestori di accoglienza, che hanno impostato l'accoglienza in funzione della futura inclusione socio-lavorativa. In sostanza, si tratta di quelle iniziative promosse fino a prima dell'entrata in vigore del Decreto Sicurezza dagli stessi enti gestori dell'accoglienza, al di là degli obblighi contrattuali previsti dalle convenzioni prefettizie.

Purtroppo, a distanza di due anni dall'entrata in vigore del Decreto Sicurezza, molti CAS virtuosi sono stati purtroppo costretti a chiudere i battenti, non essendo i nuovi bandi prefettizi ritenuti praticabili, nonostante gli ottimi risultati ottenuti. L'accoglienza SPRAR, ora SIPROIMI, continua sebbene a favore di un numero contenuto di potenziali beneficiari, già titolari di protezione internazionale (31.264 a febbraio 2020), ben al di sot-

12 Galera, G. and Giannetto, L. (2018). Politiche pubbliche: genesi, potenzialità e limiti dei diversi sistemi, Welfare Oggi, 4-5, 11-17.

to delle sue potenzialità, registrando numerosi centri SIPROIMI la presenza di numerosi posti inoccupati.

1.2. IL PERCORSO VERSO L'AUTONOMIA DI RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI.

Nell'ambito dell'accoglienza dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale e umanitaria, così come più in generale in materia di servizi sociali, si fa spesso riferimento al concetto di *empowerment*. Si tratta di un processo individuale e collettivo attraverso il quale le singole persone hanno la possibilità di espandere e ricostruire le proprie capacità di scelta e di progettazione e riacquistare la percezione del proprio valore, delle proprie potenzialità e opportunità[13]. Solo modificando le *capabilities* degli individui è possibile trasformare realmente i loro percorsi di vita e dare loro maggiori possibilità di scelta su che cosa effettivamente fare della propria vita presente e futura. In questa prospettiva, rispetto ai servizi e alle prestazioni sociali, l'attenzione è puntata sempre meno sulle strutture e sempre più sugli interventi da attuarsi, in particolare sulla base di reti tra attori istituzionali e non[14].

A questo riguardo, quella promossa dal sistema SPRAR/SIPROMI, per lo meno nelle intenzioni, è un'accoglienza "integrata" finalizzata all'*empowerment*, in cui gli interventi materiali di base, quale la predisposizione di vitto e alloggio, sono contestuali all'offerta di servizi volti a favorire l'acquisizione di strumenti per l'autonomia. In quest'ottica, l'integrazione è percepita come un percorso *in progress* verso l'autonomia, che comprende passaggi essenziali come l'accesso ai servizi di base (istruzione, salute, trasporti, ecc.), la partecipazione sociale (relazione attiva con il territorio di residenza, gestione del tempo libero, relazioni con reti o comunità di riferimento, vita associativa, ecc.) e quindi, inevitabilmente, l'accesso al mercato del lavoro e alla casa.

Oltre all'accoglienza integrata promossa all'interno del circuito SPRAR, che ha permesso di andare oltre la mera "distribuzione di vitto e alloggio", vanno ricordate anche numerose iniziative di accoglienza straordinaria che hanno fino a prima dell'entrata in vigore del Decreto Sicurezza permesso di facilitare percorsi di inserimento entro una visione di sviluppo economico locale, che hanno portato alla piena inclusione dei beneficiari nelle comunità di accoglienza, spesso in territori marginali[15].

13 Maino, F. e Ferrera, M. (2019). Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia, Percorsi di Secondo Welfare e Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Giappichelli Editore. Sen A.K. (1985), Commodities and Capabilities, New York, North-Holland; Sen A.K. (1999), Development as Freedom, Oxford, Oxford University Press.

14 Maino e Ferrera 2019; Bifulco L. (2016), Il welfare locale. Processi e prospettive, Roma, Carocci; Bifulco L. e Vitale T. (2003), Da strutture a processi: servizi, spazi e territori del welfare locale, in "Sociologia Urbana e Rurale", n. 72, pp. 95-108.

15 Perlik, M., Galera, G, Machold I., and Membretti, A. (2019). Alpine Regufees. Immigration at the Core of Europe, Cambridge Scholars Publishing; Galera et alias, OECD https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/integration-of-migrants-refugees-and-asylum-seekers-in-remote-areas-with-declining-populations_84043b2a-en

Quello dell'integrazione rimane uno degli ambiti in cui la copertura dei servizi formali è comunque, nel complesso, parziale e in cui assume una fondamentale importanza il lavoro svolto da volontari, parrocchie, gruppi informali, che in alcuni casi da iniziative spontanee si sono trasformate in iniziative strutturate, spesso con una forte connotazione imprenditoriale[16].

2. ANDARE OLTRE L'INTEGRAZIONE LAVORATIVA

L'integrazione può essere descritta come un agire meccanico teso a costruire un sistema con l'aggiunta di un "pezzo" esterno e che, nonostante l'innesto, continui a funzionare. L'inclusione e l'interazione, invece, rispondono a una prospettiva più ampia, che esige un cambiamento nel sistema a favore non solo degli "svantaggiati" ma di tutta la popolazione, garantendo un inserimento incondizionato e universale[17], che non può limitarsi alla sola inclusione lavorativa. Rilevano a questo riguardo una serie di dimensioni: strutturali, sociali e culturali, che condizionano fortemente il percorso verso l'autonomia e l'inclusione, in aggiunta alla dimensione lavorativa. Quando non supportata dall'inclusione sociale, ma concepita esclusivamente in funzione dei bisogni del mercato del lavoro locale, la sola integrazione lavorativa non è in grado di contribuire alla costruzione di società coese. Al contrario, è spesso foriera di situazioni ghettizanti e, nei casi più estremi, di conflittualità.

L'esigenza pressante è rovesciare il gioco: scardinare il concetto e le pratiche di integrazione, uscire da una visione assistenziale e funzionale agli interessi della sola comunità ospitante in favore di processi di *empowerment* sia personale che di comunità, nell'ottica di una piena valorizzazione delle risorse della persona e di quelle tangibili e intangibili della collettività e del territorio ospitante[18]. Di qui, l'importanza di riconoscere le competenze formali e informali dei migranti e coinvolgere attivamente la comunità nel processo di accoglienza e inclusione.

2.1. RICONOSCIMENTO E VALORIZZAZIONE DELLE COMPETENZE. La questione della competenza dei lavoratori migranti può essere affrontata a partire da due nozioni distinte: la "qualifica", che rimanda al diploma di istruzione riconosciuto sul piano dell'equivalenza nazionale e internazionale, e "l'esperienza" intesa come insieme di competenze anche informali acquisite[19].

In generale, la scarsa valorizzazione del titolo di studio, che è un fenomeno diffuso an-

16 Giannetto, L. (2018) Val Camonica: accoglienza, lavoro e sviluppo locale, Welfare Oggi, 4-5, 26-29.

17 Capalbo, D. Coresi, F. Stefanini, I. (2020). Contributo Action Aid, non pubblicato.

18 *Ibidem*.

19 Si veda: http://www.integrazionemigranti.gov.it

che nella popolazione italiana, tende ad essere più marcata per gli stranieri. Nel mercato del lavoro, fuori dai confini del loro Paese d'origine, il livello di scolarizzazione e l'esperienza maturata dai migranti è infatti spesso sottovalutata. A questo riguardo, il nostro Paese vanta il primato quanto a presenza di lavoratori stranieri laureati che sono impiegati in lavori non qualificanti, rispetto ai lavoratori italiani[20]. Prevale infatti la tendenza ad inserire i migranti, a prescindere dal loro livello di istruzione, in comparti medio bassi[21]. E questa "segregazione occupazionale" spiega, in larga parte, anche le differenze di reddito a parità di titolo di studio[22].

È importante considerare che in aggiunta alle qualifiche formali, i migranti portano con sé un bagaglio di risorse personali di alto valore. Si tratta di competenze, fortemente provate da tortuosi tragitti migratori, che la società ospitante non è sempre in grado di riconoscere e mettere a frutto. Di qui l'importanza di sviluppare metodologie e strumenti in grado di far emergere, riconoscere e valorizzare adeguatamente le competenze informali dei migranti[23], le così dette *"survival skills"* e le esperienze pregresse, attraverso un accompagnamento nella ricostruzione delle biografie e l'identificazione di bisogni e nuovi obiettivi da raggiungere in un progetto personale del richiedente o titolare di protezione internazionale[24].

Nel tentativo di reinventarsi sul piano professionale e dovendo spesso mettere da parte le proprie *hard skill*, difficilmente trasferibili da un settore ad un altro, rilevano in particolar modo le *soft skill*[25] possedute dai migranti. Sono spesso sviluppate a prescindere dal livello di istruzione, in contesti non formali (es.: contesti di lavoro o esperienze di volontariato) o informali (es.: vita familiare o esperienza migratoria) e assumono importanza soprattutto nel nostro Paese, essendo le migrazioni dirette verso l'Italia caratterizzate da un più basso livello di scolarizzazione rispetto al resto d'Europa[26].

Per tutti questi motivi, il riconoscimento delle *soft skill* dei migranti si rivela un passaggio essenziale nella promozione della loro occupabilità e inclusione nel mercato del lavoro e tessuto sociale del nostro Paese.

---

20 Il Sole 24 ore, Info Data. Si veda: https://www.infodata.ilsole24ore.com/2018/04/05/immigrati-la-laurea-si-ci-lita-lia-sembra-trascurarli/

21 De Sario, B. e Ferrucci, G. (2020). Il positivo contributo degli immigrati: demografia, occupazione e welfare, FDV.

22 Villa et. Al. (2018). Migranti: la sfida dell'integrazione, CESVI e ISPI.

23 Boerchi, D. , Di Mauro, M. e Sarli, A. (2020).

24 Giovannetti et. Al, (2019). Rapporto annuale Siproimi, Siproimi, Cittalia e Fondazione Anci. https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2020/12/ATLANTE-SIPROIMI-2019.pdf

25 Le *soft skill* comprendono sia caratteristiche personali (es. fiducia, disciplina, autogestione) sia competenze sociali (es. lavoro di squadra, comunicazione, intelligenza emotiva). Le *soft skill* si distinguono dalle *hard skill* che sono, invece, competenze specifiche o specializzate necessarie per svolgere determinati lavori in particolari settori. A differenza delle *hard skill*, le *soft skill* si caratterizzano per un alto grado di trasversalità e trasferibilità. Boerchi, D., Di Mauro, M. e Sarli, A. (2020).

26 Boerchi, D. , Di Mauro, M. e Sarli, A. (2020).

Di qui l'importanza di percorsi formativi in grado di far emergere competenze inespresse, orientare i beneficiari al lavoro e costruire reti di supporto nel territorio.

CRIB (to Create, to Include, to Build) – Strumenti di impresa per nuovi cittadini [27]

CRIB è un progetto di Kilowatt volto alla formazione e accompagnamento di migranti residenti in Italia per supportarli nello sviluppo di idee imprenditoriali (scouting, formazione, incubazione, tutoraggio e networking). Attiva dal 2015 in uno spazio pubblico di Bologna da loro rigenerato, Kilowatt è un incubatore di idee ad alto impatto sociale e ambientale, animato da una rete di imprese, liberi professionisti, progettisti e associazioni. È una cooperativa di lavoro composta da diverse anime che operano nei settori dell'innovazione sociale, dell'economia circolare, della comunicazione e della rigenerazione. Sviluppa progetti in tre ambiti principali: Consulting (consulenza, formazione e progettazione nell'ambito della rigenerazione urbana, aziendale e innovazione sociale); K2 (comunicazione che va dalla brand strategy alla produzione video); Education (sperimentazione di nuovi modelli educativi inclusivi).

Attori coinvolti

Kilowatt è un'organizzazione ibrida formata da una cooperativa di lavoro, un'associazione di promozione sociale e una srl (che gestisce il ristorante VETRO). Nel percorso CRIB, Kilowatt ha coinvolto il proprio network e la propria community locale e nazionale, fatto di aziende già incubate, community supportate negli anni, esperti da tutta Italia in materia di innovazione aperta, *business modeling* e incubazione. Partecipa Fondazione Grameen Italia, primo e unico centro in Italia dedicato allo studio e alla replica di programmi di microcredito basati sulla metodologia della Grameen Bank.

Luogo di realizzazione

Bologna.

Target group

Migranti residenti sul territorio nazionale: a) persone con un progetto di impresa raggiunte grazie ad azioni di comunicazione; b) persone inserite in percorsi di accoglienza ed individuate grazie al supporto degli attori coinvolti nei progetti; c) persone individuate tramite patronati, centri per l'impiego e altri servizi intercettati tramite la Fondazione Grameen.

Descrizione

Il progetto CRIB vuole facilitare l'integrazione economico sociale delle persone migranti residenti sul territorio nazionale.

Il progetto parte dal presupposto che l'occupazione ed il lavoro autonomo rappresentino delle

27 Per la redazione del box si ringrazia Kilowatt, ed in particolare Samanta Musarò.

leve cruciali per l'inclusione dei migranti. L'avvio di attività autonome, tuttavia, tende ad essere molto difficile. Gli stranieri, in particolare i rifugiati e i richiedenti asilo, incontrano significative difficoltà non solo nel vedere un riconoscimento delle proprie competenze, ma anche nel costruire una rete di supporto nel territorio e soprattutto nell'accedere ai fondi necessari per la fase di avvio di un'impresa. Partendo dalla valorizzazione dei talenti e delle competenze relazionali, CRIB supporta i migranti nello sviluppo delle proprie idee imprenditoriali attraverso un programma di *scouting*, formazione, incubazione e tutoraggio, inserendo le persone in una rete composta da consulenti esperti, enti del Terzo Settore e servizi pubblici. Il percorso di formazione e accompagnamento si articola in diversi livelli: a) workshop sulle *soft skills* rivolto agli operatori dell'accoglienza; b) giornate intensive di formazione aperte a tutti i candidati; c) selezione e approfondimento delle idee tramite colloqui *one-to-one*; d) incontri di formazione specifica ed esercitazione pratica; e) colloqui individuali di approfondimento; d) eventi pubblici di *networking* e messa in contatto con una rete di imprenditori.

La prima edizione di CRIB (2018-2019) ha coinvolto 23 operatori dell'accoglienza. La prima fase di formazione ha riguardato 15 candidati provenienti da 10 Paesi (Siria, Marocco, Nigeria, Tunisia, Camerun, Libia, Guinea, Senegal, India e Pakistan). I colloqui *one-to-one* hanno permesso di selezionare 7 idee in 5 settori diversi (estetica, moda, ristorazione, agricoltura e commercio). Sono stati organizzati quindi 5 incontri di formazione per un totale di 26 ore di formazione e 3 eventi pubblici coinvolgendo 5 imprenditori.

Risultati raggiunti e sfide

In termini di risultati, sono stati elaborati 7 business plans finali. Di questi, 4 progetti sono in via di sviluppo. Sono state avviate 2 collaborazioni con enti del Terzo Settore facenti parte della rete di Kilowatt e 2 progetti sono stati presi in carico dalla Fondazione Grameen.

Il Comune di Bologna ha recepito inoltre tutte le indicazioni emerse e sta iniziando ad integrare i bandi locali sull'accoglienza e sull'inserimento lavorativo.

Elementi di successo del progetto sono il coinvolgimento non solo dei partecipanti diretti, ma dell'intero ecosistema cittadino che va dai servizi pubblici, agli enti del Terzo Settore impegnati nell'accoglienza, così come gli imprenditori del territorio e la cittadinanza. È stata molto utile inoltre organizzare eventi di sensibilizzazione per un pubblico allargato e il coinvolgimento di imprenditori migranti, come leva motivazionale.

L'uso di strumenti formativi che fanno riferimento ad un mercato locale e non tengono in considerazione approcci imprenditoriali/codici linguistici tipici dei paesi di provenienza dei migranti coinvolti potrebbe essere un limite che CRIB ha cercato di superare attivando *mentor* stranieri che permettono di tradurre, facilitare e rendere successivamente replicabile il modello. Inoltre durante il percorso CRIB si è cercato di tenere in considerazione il background culturale delle persone e soprattutto l'importanza di partire dall'emersione e valorizzazione delle loro competenze morbide, dei loro talenti e della loro esperienza di vita.

Nonostante l'occupazione sia ampiamente riconosciuta come fattore cruciale per l'integrazione

dei migranti nelle società ospitanti a livello globale, vi è ampio consenso sul fatto che l'avvio di attività economiche autonome tenda ad essere molto difficile, in particolare per i migranti di prima generazione inseriti in programmi di accoglienza, per una serie di motivi: difficoltà nel far riconoscere le competenze di cui sono portatori, difficoltà ad accedere ad un network di supporto e soprattutto ai finanziamenti necessari per la fase di start up. Per questo motivo è stato fondamentale coinvolgere il sistema di accoglienza, gli operatori e responsabili degli inserimenti lavorativi per capire insieme chi coinvolgere e come poterlo supportare nel tempo.

Apprendimenti e trasferibilità

Volendo replicare l'iniziativa si suggerisce di:

- coinvolgere nel percorso formativo *mentor* capaci di interpretare i bisogni formativi dei partecipanti e mediare con eventuali difficoltà linguistiche;
- rivedere e adattare gli strumenti classici dell'incubazione / formazione all'imprenditorialità;
- coinvolgere imprenditori migranti che possano raccontare la loro esperienza e supportare con consigli o contatti utili;
- alla fine del percorso i gruppi migranti che intendono avviare una propria impresa devono poter essere messi in contatto con realtà del territorio che già stanno realizzando iniziative imprenditoriali simili, per cercare sinergie e seguire un periodo di osservazione *on the job*.

2.2 COINVOLGIMENTO DELLA COMUNITÀ. Per essere efficace, l'inclusione sociale e lavorativa richiede sia un paziente lavoro con i migranti e le comunità ospitanti, sia un'azione su una molteplicità di piani – la relazione, il lavoro, la formazione. È un processo che intreccia quindi solidarietà, sostenibilità e sviluppo locale[28]. Presuppone di conseguenza il ricorso a metodologie partecipative, improntate sulla relazione e sulla creazione di un contesto di ascolto e riconoscimento e orientate all'*empowerment* di tutti i soggetti coinvolti, che sappiano valorizzare la dimensione paritaria e non gerarchica. Concausa della mancata integrazione è spesso l'assenza di reti informali e di amicizia con autoctoni, che sostengano efficacemente la presenza della persona nel mondo e nella comunità di destinazione. Questo è in particolare il caso dei richiedenti asilo e rifugiati. La creazione di legami di amicizia è forse ciò che più garantisce la presenza, la salute – in senso pieno – di una persona immigrata. Poter contare su una rete di connazionali, ma anche e soprattutto di "amici autoctoni" è decisivo per la sostenibilità della vita fuori dal centro d'accoglienza, nella "vita reale". Le relazioni rappresentano anche ciò che permette alle persone di trovare un alloggio, di condividerne la spesa o di trovare un primo impiego[29].

28 Galera, G. and Giannetto, L. (2018). Politiche pubbliche: genesi, potenzialità e limiti dei diversi sistemi, Welfare Oggi, 4-5, 11-17.

29 Capalbo, D. Coresi, F. Stefanini, I. (2020)

L'analisi di numerose buone pratiche conferma come a innescare percorsi virtuosi in grado di arricchire le risorse della persona immigrata e della comunità siano nella maggioranza dei casi iniziative di progettazione partecipata, aperte alla partecipazione attiva di cittadini autoctoni e degli attori della comunità (enti locali, istituzioni scolastiche e universitarie, rappresentanti del Terzo Settore e del mondo dell'impresa).

Posto che l'obiettivo ultimo è contribuire a costruire una società coesa che sia in grado di contenere le discriminazioni latenti e i conflitti soggiacenti e possa innescare processi virtuosi di innovazione e sviluppo, la sfida è agire sul territorio e incoraggiare i beneficiari ad investire sul luogo di dimora come spazio – anche sociale – mettendovi radici, coinvolgendo nelle diverse fasi del processo di accoglienza e inclusione la stessa comunità ospitante[30].

THIS MUST BE THE PLACE [31]

This Must be the Place è un'iniziativa di ActionAid International Italia ONLUS. ActionAid International è una federazione globale di organizzazioni indipendenti presente in oltre 45 paesi. Lavora insieme alle comunità più povere per la tutela dei diritti e lotta contro la povertà e l'ingiustizia. La sede italiana nasce nel 1989 e dal 2011, con la strategia Italia, Sveglia!, inaugura le sue attività sul territorio nazionale. Nel 2018, lancia la strategia decennale Agorà 2028 per promuovere e animare spazi di partecipazione democratica, coinvolgere persone e comunità nella tutela dei propri diritti e far crescere l'equità sociale sostenendo chi vive in povertà e marginalità.

Attori coinvolti

ActionAid opera sul territorio nazionale con associazioni ed enti locali, avvalendosi anche della preziosa presenza di circa 3.000 attivisti e 80.000 attivisti online, che promuovono percorsi e progetti che nascono nel cuore della comunità stessa e ne identificano e nutrono i bisogni. L'iniziativa This Must be the Place è stata realizzata in collaborazione con LESS Impresa Sociale, titolare dei progetti di accoglienza dei cittadini migranti del Comune di Napoli, il Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università Federico II di Napoli, le associazioni Traparentesi, Aste, Nodi e l'incubatore d'imprese sociali multiculturali Project Ahead.

Luogo di realizzazione

Napoli.

Target group

La fase di uscita dal sistema di accoglienza viene riconosciuta come momento di particolare vulnerabilità per i richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale: questi ultimi, nel contesto

30 *Ibidem*.

31 Per la redazione del box si ringrazia Action Aid Italia, ed in particolare Ilaria Stefanini.

napoletano sono in gran parte giovani che dovrebbero poter esercitare una piena autonomia nel contesto di approdo. This Must Be The Place quindi ha in 15 richiedenti e titolari di protezione internazionale il target group primario, insieme ad altrettanti coetanei studenti universitari, nell'intento di creare connessioni e fiducia reciproca.

Descrizione

This Must Be The Place è un percorso che coinvolge richiedenti e titolari di protezione internazionale in uscita dal sistema di accoglienza per favorirne l'*empowerment* e l'autonomia. Si compone, nella prima fase, delle seguenti azioni:

1. Sviluppo di comunità – percorso di confronto tra pari per esplorare i propri desideri, diritti e gli ostacoli al loro godimento;
2. Progettazione e realizzazione di soluzioni – alla precedente fase di analisi dei bisogni e del contesto segue lo sviluppo collettivo di soluzioni per facilitare l'inclusione e il godimento dei diritti allo studio, alla casa e alle relazioni sociali.

Nella seconda fase il progetto insiste sugli ambiti dell'accesso alla casa, alle reti sociali e all'istruzione coinvolgendo rappresentati della società civile, delle istituzioni, del mondo accademico e dell'attivismo attraverso le seguenti azioni:

1. Rapporto "Geografie dell'abitare migrante: un'analisi qualitativa del contesto napoletano – esito di una ricerca svolta in parallelo al percorso di sviluppo di comunità per approfondire il disagio abitativo e nuove forme dell'abitare condiviso.
2. Rete di Scuole e Atenei per l'Inclusione – un percorso di sensibilizzazione e accompagnamento dello staff scolastico dei Centri Provinciali per L'Istruzione degli Adulti (CPIA), insieme con Enti Locali, Atenei e rappresentanti del Terzo Settore all'adozione di un protocollo operativo sull'inclusione scolastica.

Risultati raggiunti e sfide

Tra i risultati raggiunti, si evidenzia:

- incremento di spazi informali di dialogo interculturale tra giovani italiani e giovani migranti/rifugiati a Napoli;
- creazione di nuove reti sociali e amicizie;
- aumento della maggiore capacità di accoglienza da parte del contesto di riferimento (scuole e contesti abitativi);
- aumento delle opportunità di accesso al sistema formativo e, dunque, le possibilità di inserimento lavorativo;
- inaugurazione di un presidio fisso all'interno del Centro Giovanile comunale Mediateca Santa Sofia, con l'attivazione di una biblioteca interculturale, uno sportello di ascolto e orientamento

tra pari, laboratori artistici, uno spazio virtuale e fisico per parlare lingue diverse, fare nuove amicizie, studiare insieme.

Tra le criticità si segnalano:

- la partecipazione al progetto di un target diverso rispetto a quanto previsto per minore permanenza in Italia, con minori competenze linguistiche e livello di consapevolezza rispetto al contesto d'approdo. La metodologia *reflection/action* ha però permesso di adattare le attività alle esigenze e la creazione di legami di amicizia consolidati, anche al di fuori delle attività progettuali, ha contribuito al miglioramento delle competenze linguistiche.
- le vicende esistenziali dei richiedenti asilo e rifugiati, che hanno in alcuni casi determinato l'allontanamento, l'abbandono o il diradarsi della partecipazione (per trasferimento in altro centro di accoglienza, o per una mobilità forzata dalla ricerca o dal reperimento altrove di un impiego).

Apprendimenti e trasferibilità

Il progetto è, nell'impianto teorico, replicabile in altri contesti. Lo sviluppo di comunità, i cicli *reflection/action* e la co-progettazione sono immediatamente applicabili ad altri luoghi e soggetti che operano con richiedenti asilo e rifugiati come strumenti e metodologie da declinare nei contesti di implementazione.

Gli aspetti innovativi del progetto inoltre si prestano a una trasferibilità, sovvertendo l'approccio assistenziale e attivando una relazione totalmente paritaria, presupposto per l'espressione del sé e per l'azione collettiva, nonché per la costituzione di un gruppo che faccia dei giovani non un corpo statistico ma un corpo collettivo capace di un protagonismo e consapevole di poter incidere sulla propria vita, vincendo in questo modo l'aspetto strutturalmente deresponsabilizzante del sistema di accoglienza. Aspetti dunque fondamentali ma immateriali e facilmente replicabili poiché mirano a intervenire sugli ostacoli all'integrazione che trovano minori risposte (il diritto allo studio, il diritto alla casa e le relazioni sociali), ma che rappresentano indicatori degli indici di integrazione regionale e nazionale.

11. L'INCLUSIONE DIFFUSA ATTRAVERSO LE AREE INTERNE E LA RURALITÀ

Eros TETTI [1]

1. CONTESTO E QUADRO LEGISLATIVO

L'Italia fa parte di quei paesi europei che sono diventati oggetto di flusso migratorio solo negli ultimi decenni, ovviamente rimanendo circoscritti all'epoca moderna. Pertanto immigrazione e accoglienza, in un Paese che fino a qualche lustro fa non si poneva nemmeno questa riflessione, nell'ultimo decennio, soprattutto dopo la caduta di Gheddafi in Libia, sono divenuti cavallo di battaglia di molte forze politiche e scontro sociale molto aspro. Questa tensione, fortemente mediatica, non ha permesso però l'effettiva maturazione di un dibattito e di un modello di integrazione nazionale. Il livello del dibattito è rimasto costantemente su punti molto superficiali dividendo l'opinione pubblica in due grandi tifoserie: i "cattivisti" ed i "buonisti". In questo contesto socio-politico, nel capitolo viene tracciata una visione ed un modello di inclusione ed integrazione che potrebbe dare un nuovo impulso all'intera nazione.

Oltre alla questione nazionale, dobbiamo anche inquadrare il contesto globale dei movimenti migratori, ricordando che più del 50% della popolazione mondiale vive nelle città, una tendenza inarrestabile che ogni anno trasporta oltre 60 milioni di abitanti dalle zone rurali verso gli agglomerati urbani. Un fenomeno, quello dell'urbanizzazione, che dalla rivoluzione industriale in poi continua ad accrescersi in progressione geometrica, addirittura a velocità ormai insostenibile negli ultimi 50 anni. Un flusso emorragico che ha portato a spopolare in maniera crescente le campagne e le montagne, per "ingrassare" le periferie cittadine, facendole straripare in modo frammentato e diffuso verso le campagne limitrofe. Questa tendenza non accenna ad interrompersi e sempre secondo le proiezioni UNICEF nel 2050, oltre 6,3 miliardi di persone abiteranno nelle città, un dato scioccante se consideriamo che nel 1950 vi abitavano solamente 700 milioni di persone.

È fondamentale aggiungere che questo fenomeno non riguarda solo l'occidente, ma coinvolge direttamente anche Asia, Africa e Sudamerica dove addirittura lo sviluppo dell'urbanizzazione supera abbondantemente la spinta "civilizzatrice" occidentale. Il fenomeno si complica ulteriormente se pensiamo che oltre il 10% della popolazione urbana

1 Cooperativa Sociale Odissea

si concentra in megalopoli, ovvero città con oltre 10 milioni di abitanti, che sono in tutto il pianeta ben 21 e – a parte Tokio e New York che già rientravano in questa categoria prima del 1950 – tutte le altre si sono aggiunte successivamente. Di queste 21 ben 16 si trovano proprio in Asia, Africa e America Latina. Ultimo dato da annotare, è quello che riguarda il 2008, allorché per la prima volta nella storia, gli abitanti delle città hanno superato gli abitanti delle aree rurali.

L'Italia ovviamente non è immune a questo fenomeno globale e proprio per ovviare a questo fenomeno di abbandono e conseguente degrado di una vastissima area del territorio nazionale, ha dato vita alla Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI).

Queste le parole di introduzione di uno dei documenti fondativi "*Alla ripresa dello sviluppo economico e sociale dell'Italia può contribuire una nuova strategia capace di toccare ogni regione e macro-regione del Paese, creando lavoro, realizzando inclusione sociale e riducendo i costi dell'abbandono del territorio: una Strategia nazionale per le Aree interne.*

Chiamiamo interne quelle aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), ricche di importanti risorse ambientali e culturali e fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione. Vive in queste aree circa un quarto della popolazione italiana, in una porzione di territorio che supera il sessanta per cento di quello totale e che è organizzata in oltre quattromila Comuni".

Le aree interne e rurali rappresentano pertanto una grande opportunità da cogliere anche per l'integrazione. Si tratta di territori vasti e con potenziale produttivo enorme, con un patrimonio immobiliare completamente disponibile ad un costo molto inferiore rispetto a quello delle città. Territori che oggi languono dal punto di vista della cura e della manutenzione proprio a causa della desertificazione demografica. Ci troviamo quindi davanti non solo ad un'opportunità logistica, ma alla possibilità di lanciare un nuovo modello di integrazione che potrebbe essere di beneficio collettivo, delle comunità, degli immigrati e che potrebbe dar vita ad un rilancio economico importante. Un percorso che, se ben coordinato, potrebbe essere di grande beneficio ai territori anche grazie ai finanziamenti che arriveranno dall'Europa, attraverso il Recovery Fund, l'Ecobonus e il Sismabonus.

2. SFIDE, OPPORTUNITÀ, CRITICITÀ E PUNTI DI FORZA PER L'INCLUSIONE NELLE AREE INTERNE E RURALI

Nel momento attuale la riflessione attorno al tema delle aree interne e delle zone rurali italiane si è ampliata. Illustri urbanisti stanno riflettendo sul nuovo rapporto tra città/campagna/montagna soprattutto a causa del Covid19. La pandemia ed il distanziamento sociale hanno infatti riportato molte persone nei comuni di origine generando di fatto, anche grazie allo *smart working*, un fenomeno del tutto nuovo di ruralizzazione, un *trend* ancora molto debole ma che andrebbe incentivato e potenziato, per alleggerire le città troppo spesso ingolfate e sovraffollate. Questo nuovo fenomeno va a supportare ulteriormente

la riflessione posta in questo capitolo sulle potenzialità di un modello di integrazione e inclusione nelle aree rurali.

Siamo alla fine di un miraggio collettivo che ha dato vita al fenomeno di inurbamento descritto in precedenza, un fenomeno che riguarda anche i migranti. Molti di loro tendono a ricercare la città, nonostante questa non offra le stesse potenzialità e qualità di vita delle zone rurali: costi ridotti, spazi di sviluppo, zone produttive abbandonate, affitti molto contenuti, piccole comunità, tessuto sociale ancora saldo e costi di acquisto degli immobili molto inferiori (fino al fenomeno delle case ad 1€). Ovviamente non è tutto paradisiaco, vi sono anche molte criticità.

Prima di entrare nel vivo delle potenziali opportunità che sui territori potrebbero creare economia e conseguente integrazione è fondamentale sottolineare la sfida delle sfide. Ovvero, la presenza di una forte volontà politica che spinga in questa direzione e che creda davvero che questo potenziale umano (i migranti), se adeguatamente formato ed orientato, assieme a politiche nazionali e territoriali coerenti, potrebbe davvero fare la differenza ed essere parte integrante del rilancio economico della nazione. Un potenziale che, se ben comunicato e supportato, potrebbe fare la differenza nelle piccole comunità rurali che oggi hanno una popolazione con un'età media molto avanzata.

DA OPPOSIZIONE A ACCOGLIENZA: la centralità del lavoro di comunità.

Negli anni dei grandi arrivi dalla Libia, l'emergenza spingeva ad inserimenti veloci sui territori e in Toscana, dove il modello diffuso veniva premiato, venivano inseriti piccoli nuclei di persone (tra le 6 e le 10 unità massimo) anche in piccoli paesini di montagna. All'arrivo dei migranti di solito si trovava una comunità oppositiva, non sempre e non con lo stesso livello di avversione, ma mediamente questo era il sentimento che proveniva dalle comunità. In un caso particolare, la popolazione locale si era addirittura organizzata in un comitato paesano e avevano raccolto molte firme per evitare l'ingresso in paese del CAS (Centro di Accoglienza Straordinaria). Ovviamente e giustamente la Prefettura, delegando il lavoro sul territorio alla Cooperativa Odissea, decise di proseguire ugualmente con l'ingresso del nucleo. In un primo momento la resistenza è stata intensa ma poi, lavorando con la comunità locale, attraverso incontri formali ed informali, la cooperativa Odissea è riuscita a sciogliere molti nodi e tensioni, tanto che molti ragazzi del CAS iniziarono a dar aiuto alle persone in paese: chi portava le legna, chi faceva l'orto, chi lavava le macchine ecc. Dopo 2 anni, giunti alla fine del progetto, davanti all'imminente chiusura del Centro ed al trasferimento di alcuni beneficiari, la popolazione, ironia della sorte, fece una raccolta firme per non farli andar via. Si organizzarono per trovare posti letto e far rimanere qualcuno sul territorio, tanto avevano beneficiato della loro presenza. Questo evidenzia che se si seguisse un modello diffuso, ben coordinato e ben organizzato, si potrebbe facilmente integrare i migranti e rafforzare le piccole comunità che caratterizzano il territorio italiano.

La prima macro sfida è quindi quella di mettere a sistema le forze che stanno sui territori creando un progetto strutturale e dinamico che possa adeguarsi al contesto anche attraverso un nuovo patto tra città e montagna. A seguire si pongono tutte le sfide tipiche della montagna e delle zone rurali tra cui quelle di ricreare un modello economico redditizio che possa riprendere le grandi potenzialità a disposizione. Alcune di esse includono: 1. Castagneti abbandonati (un grandissimo frutteto che ricopre l'Italia da nord a sud); 2. Alpeggi e terreni agricoli (una grande potenzialità produttiva che oggi potrebbe dare cibo di altissima qualità, creando economie di filiera corta); 3. Parchi naturalistici (grande risorsa economica e volano di sviluppo turistico territoriale); 4. Boschi cedui (possibilità di produzione di biomasse per il fabbisogno locale); 5. Patrimonio immobiliare (immobili a disposizione che giorno dopo giorno si deteriorano e svalutano).

La realizzazione di questo nuovo modello di inclusione si scontra però con il fatto che nelle zone rurali non si è mai né investito seriamente. La politica, seguendo il consenso, sposta spesso il suo sguardo verso i grandi centri urbani dimenticando le zone rurali. Vengono tagliati servizi nelle aree periferiche per investire di più nelle zone ad alta concentrazione abitativa. Pertanto, ci si trova oggi con il 60% del territorio nazionale quasi completamente abbandonato e, data la sua alta antropizzazione, esso è altamente a rischio. Infatti, i territori ed i paesaggi italiani sono quasi completamente "costruiti" da mano umana ed il loro abbandono non è mai indolore e può essere causa di fenomeni di dissesto idro-geologico. Alcune zone del territorio sono quasi completamente "desertificate" di servizi e di persone, con trasporti carenti, reti internet con scarsa copertura, scuole e servizi sanitari spesso lontani o insufficienti.

Emergono però anche alcuni elementi che rappresentano punti di forza per la realizzazione di questo nuovo modello di inclusione, che faccia assegnamento sullo sviluppo di nuove attività economiche. Rileva innanzitutto, come già detto, la possibilità di avere a disposizione un patrimonio immobiliare ad un prezzo accessibile, oltre a terreni produttivi, boschi, uliveti e castagneti che possono aprire la strada ad una riconversione economica del territorio. Inoltre, sono molti i servizi che potrebbero essere erogati alle comunità locali, tendenzialmente contraddistinte da un'età media avanzata e, quindi, con una domanda di servizi di cura, assistenza, cura del verde e manutenzione delle case. Vi è inoltre la possibilità di sviluppare nuove attività economiche legate espressamente al turismo e alla ruralità. Infine, sono da sottolineare alcuni punti di forza intangibili, in particolare il fatto che le piccole comunità di borgo e di paese generalmente sono contraddistinte da un tessuto sociale e solidale più incline ad integrare senza creare isole o ghetti rispetto alle città.

Un modello integrato di sviluppo rurale centrato sull'inclusione e sulla valorizzazione delle tradizioni locali.

La Cooperativa Odissea è attiva nel comune di Fabbriche di Vergemoli con un progetto SIPROIMI destinate alle famiglie. Lavora in modo coordinato con altre realtà del territorio, dalle aziende

locali fino ad una cooperativa di comunità nata con l'obiettivo di rilanciare il borgo. Il modello di accoglienza promosso è di tipo "integrato" ed "emancipante", in quanto gli interventi materiali di base sono contestuali a servizi volti a favorire il benessere psico-fisico e sociale dei beneficiari attraverso l'acquisizione di strumenti per l'autonomia e l'integrazione nel territorio. La strategia di sviluppo di comunità della cooperativa Odissea a Fabbriche di Vergemoli e nei comuni limitrofi è centrata sul sostegno all'ecomuseo delle Alpi Apuane, ed il progetto SIPROIMI collabora con esso. L'ecomuseo è una realtà nata per valorizzare l'identità e la cultura locale e allo stesso tempo potenziare l'offerta turistica e la promozione della zona per creare un interesse economico necessario a contrastare l'abbandono delle valli montane. Sono state create strutture espositive diffuse sul territorio che funzionano sia come centri documentativi delle tradizioni locali, sia come poli in grado di animare e promuovere le tradizioni delle comunità. La manutenzione e creazione di percorsi e sentieri ha l'obiettivo di far vivere di nuovo la montagna a residenti e turisti. Questo lavoro integrato ha avuto un riconoscimento importante dal progetto dell'UNESCO Ruritage (Heritage for Rural Regeneration) che ha scelto questo progetto tra i modelli più interessanti ed integrati di sviluppo rurale.

In conclusione, possiamo dire che i fattori di criticità, apparentemente forti, potrebbero essere superati se ci fosse un'autentica volontà politica di rilanciare le aree rurali nel post Covid. Le aree interne, le Alpi, l'Appennino e le zone rurali presentano caratteristiche simili. Questo permetterebbe di trasferire e replicare in tutte queste aree il o i modelli di integrazione che hanno dimostrato funzionare in territori con caratteristiche simili. Ciò detto, l'avvio di un percorso di integrazione non può prescindere dal coinvolgimento attivo della popolazione locale, in modo da tener conto delle fragilità e delle peculiarità che caratterizzano il territorio stesso.

A questo riguardo, i pilastri fondamentali potrebbero essere rappresentati dai centri SIPROIMI – al fine di avviare percorsi di formazione *ad hoc*, in risposta alle esigenze dei territori – e le amministrazioni locali. Questi attori dovrebbero lavorare in maniera integrata al fine di rendere i migranti protagonisti di una trasformazione epocale del nostro Paese. Questo è, quindi, il momento ideale per aprire un tavolo di riflessione a livello nazionale che porti, ovviamente, proposte e modelli concreti.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

12. CONCLUSIONI

In Italia, nell'ultimo decennio, l'arrivo di significativi flussi di migranti (principalmente richiedenti asilo e rifugiati) si è innestato su una profonda crisi economica – con rilevanti ripercussioni sociali – a cui la politica, sia a livello nazionale che a livello europeo, non ha saputo fornire risposte soddisfacenti. Partendo da un'analisi dei flussi migratori a livello globale, il volume ha passato in rassegna le criticità ed i limiti della normativa italiana in materia di accoglienza e integrazione. La ricostruzione storica del percorso che ha portato all'attuale configurazione, mette in luce la natura estremamente deficitaria del sistema italiano, sia rispetto alla qualità dei servizi di accoglienza e integrazione, sia con riferimento alle politiche di immigrazione per motivi di lavoro.

Tra le ragioni alla base dell'insoddisfacente risposta politica vi è il ricorso sistematico a politiche securitarie ed emergenziali, il più delle volte formulate come risposta immediata alle preoccupazioni dell'opinione pubblica, che hanno contribuito ad acutizzare le tensioni sociali, amplificando le preoccupazioni stesse senza di fatto risolvere i problemi che dichiaravano di affrontare. Come sottolineato da alcuni contributi, responsabile della spiccata polarizzazione sociale in ambito migratorio è stata la prevalenza di una retorica spaccata tra "pro migranti" e "anti migranti" che ha ostacolato un'analisi rigorosa e sistematica del fenomeno in Italia, che invece avrebbe potuto fornire utili indicazioni di *policy* sulle modalità di gestione dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, entro una visione di sviluppo piuttosto che secondo una logica emergenziale.

Il sistema italiano di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia appare a tutt'oggi un "*unfinished business*" (si veda capitolo 3). Nato all'inizio del nuovo millennio, il sistema di accoglienza italiano non sembra aver ancora trovato una forma stabile e, mentre in alcuni casi è preda di affaristi senza scrupoli, in altri è fonte di sviluppo e di speranza che danno vita a territori accoglienti ed inclusivi. Di qui una qualità dell'accoglienza estremamente variegata a causa della presenza fianco a fianco di organizzazioni con motivazioni e caratteristiche intrinseche profondamente diverse. Accanto a casi di cattiva accoglienza spesso enfatizzati dai *media*, sono infatti da rilevare numerosi percorsi innovativi di inclusione sociale e lavorativa, anche se per lo più ignorati dai mezzi di comunicazione[1].

1 Galera, G. e Giannetto, L. (2018). Politiche pubbliche: genesi, potenzialità e limiti dei diversi sistemi, Welfare

Tra le difficoltà emerse, rileva in particolar modo l'incapacità di molti attori dell'accoglienza di lavorare in modo sinergico, garantendo un'interconnessione tra i differenti servizi, per una carenza di competenze e risorse umane. Difficoltà che si traduce nella mancanza di percorsi di inclusione efficaci, che siano in grado di accompagnare le persone accolte verso la piena autonomia. Autonomia che non ricomprende solo una dimensione prettamente materiale – che si sostanzia nell'acquisizione di un lavoro, di una stabilità abitativa e di un'autonomia finanziaria –, ma anche in una dimensione sociale e nella possibilità di scegliere e progettare il proprio percorso di vita futuro (si veda capitolo 4).

L'inclusione dei migranti è descritta come uno degli elementi imprescindibili senza il quale non è possibile né beneficiare dei vantaggi socio-economici dell'immigrazione, né contrastare i rischi di esclusione sociale inevitabilmente connessi alla presenza di persone fragili sul territorio. In Italia gli stranieri non comunitari hanno in media il doppio della probabilità dei nativi di essere a rischio di povertà o esclusione sociale. E, tra gli stranieri, i richiedenti asilo e i rifugiati vanno incontro a problematiche specifiche che li rendono una categoria ancora più vulnerabile[2]. Si comprende, quindi, l'importanza di intervenire precocemente per facilitare, già durante il processo di richiesta di asilo, l'inclusione nel mercato del lavoro e nelle comunità ospitanti.

Nonostante le difficoltà, alcuni territori ed enti locali, sebbene privi di competenze specifiche, si sono auto-organizzati per gestire l'accoglienza dei migranti sperimentando forme spontanee ed inaspettate di con-vivenza e di co-produzione, avvalendosi di reti tra attori istituzionali e non. La chiave di volta in molte iniziative si è rivelata il saper mettere a frutto le competenze formali e informali e i talenti dei nuovi arrivati, grazie a reti locali *multi-stakeholder* pubblico-private, con un forte coinvolgimento di volontari, che si adoperano per promuovere la rigenerazione del tessuto economico e sociale del territorio. Le iniziative virtuose, sviluppate nella maggioranza dei casi grazie all'opera di mediazione e all'intervento diretto di organizzazioni del Terzo Settore, hanno saputo sperimentare percorsi individualizzati volti a favorire l'autonomia dei destinatari e contemporaneamente a rigenerare le comunità e i territori ospitanti, avviando nuove attività con un esplicito impatto sull'economia locale, sull'occupazione, sul *welfare*. Rientrano tra queste sia numerose iniziative di integrazione, collocate nel primo periodo di permanenza nell'intento di orientare i richiedenti asilo da poco giunti, sia le iniziative promosse a favore dei migranti al di fuori del circuito dell'accoglienza governativa.

In tutte le esperienze analizzate nel presente volume emerge l'intento di uscire da una visione assistenzialistica dell'accoglienza, funzionale agli interessi della sola comunità ospitante, in favore di processi di *empowerment* sia personale che di comunità. Spicca inoltre l'inclinazione imprenditoriale di alcune delle organizzazioni analizzate, che si è tradotta nella capacità sia di organizzare le risorse disponibili in maniera efficace, sia di attrarre

Oggi, 4-5, 11-17.

2 Villa et. Al. (2018). Migranti: la sfida dell'integrazione, CESVI e ISPI.

una varietà di risorse private (umane, ambientali, culturali), tra cui risorse economiche e non economiche, che non sarebbero altrimenti destinate a sostenere attività di interesse generale. Un'altra caratteristica che accomuna le organizzazioni considerate, è il forte radicamento territoriale. A queste caratteristiche strutturali si aggiunge una forte attenzione sia alla qualità dei servizi erogati, sia alla qualità del lavoro: si tratta di fattori che hanno permesso di attivare processi di innovazione grazie all'attenta valorizzazione delle risorse locali, tangibili e intangibili, tra cui spazi ed edifici inutilizzati, terreni abbandonati, professionalità e competenze altrimenti scarsamente utilizzate.

Alcuni degli enti del Terzo Settore analizzati hanno contribuito a innescare veri e propri processi di sviluppo locale a seguito dell'attivazione di nuove attività economiche e collaborazioni tra beneficiari e artigiani o imprenditori locali. Grazie alla creazione di spazi aggregativi e occasioni di interazione tra beneficiari e comunità locale, è stato inoltre possibile favorire un cambio di percezione degli abitanti locali nei confronti dei migranti accolti (si veda capitolo 5).

Tra i casi più interessanti vi è quello delle aree interne, rurali e montane, dove gli effetti di una cattiva o buona gestione sono in generale più impattanti rispetto ai contesti urbani: si tratta di territori che già di per sè risentono di una serie di fragilità che condizionano la qualità della vita di chi vi abita, e nei quali, se gestita male, l'accoglienza può generare maggiore esclusione sociale dei migranti, i quali possono trovarsi isolati, abbandonati e privi delle reti sociali di supporto di connazionali. Reti che sono, viceversa, molto più numerose nei contesti urbani[3].

Inoltre, i territori rurali e montani sono tendenzialmente meno aperti, perché contraddistinti da una più forte vocazione identitaria e maggiormente condizionabili dalla macchina dell'odio. Per contro, l'osservazione di numerose esperienze conferma che, se gestito con buon senso, l'arrivo di migranti in montagna e nelle aree rurali può avere un impatto molto più positivo rispetto ai contesti urbani. Quando ben gestita, l'accoglienza può contribuire a riattivare economie in crisi, rispondere ad una domanda inevasa di lavoro, aumentare la domanda di servizi di interesse generale – e quindi il loro ripristino in territori a rischio di abbandono – e recuperare professioni in via di estinzione[4].

3 Diversamente da altre tipologie di migranti – giunti ad esempio in Italia per motivi di lavoro – le reti sociali di richiedenti asilo e rifugiati sono completamente assenti o molto deboli nelle aree interne. Se a questo si aggiunge l'isolamento, la possibilità di intessere legami con connazionali sparisce del tutto. Tuttavia, non sempre questo è un male, visto e considerato che le reti con i connazionali portano in alcuni casi a situazioni di sfruttamento molto pesanti.

4 Perlik et al. (2019). Alpine Refugees. Immigration at the Core of Europe, Cambridge Scholars Publishing e Galera, G., et al. (2018). Integration of Migrants, Refugees and Asylum Seekers in Remote Areas with Declining Populations, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, No. 2018/03, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/84043b2a-en.

13. RACCOMANDAZIONI

L'analisi delle buone pratiche offre numerosi spunti di riflessione su come andrebbe costruito un sistema di accoglienza in grado di riconnettersi con le comunità e i territori ospitanti. Di seguito alcune raccomandazioni rivolte ai diversi *stakeholder* presi in considerazione nell'ambito di questo lavoro.

ENTI DI RICERCA

- Nonostante la sfida posta dall'accoglienza sia stata oggetto di un numero crescente di studi in molteplici settori disciplinari (economia, sociologia, politologia, antropologia, ecc.), le analisi realizzate hanno prediletto per lo più un approccio mono-disciplinare, spaziando da analisi quantitative a livello macro a studi descrittivi e frammentati nella narrazione di singole iniziative o aspetti specifici.
    - Emerge l'importanza di un'analisi sistematica e approfondita dell'accoglienza da un punto di vista degli enti gestori, per lo più organizzazioni del Terzo Settore con caratteristiche e obiettivi molto diversi, e delle reti di solidarietà sviluppatesi per facilitare l'inclusione dei nuovi arrivati.
    - Rileva l'importanza di realizzare analisi valutative finalizzate a misurare l'efficacia dell'accoglienza/integrazione (e il costo della mancata accoglienza/integrazione) e il loro impatto sul *welfare*, l'occupazione e il benessere della collettività. Studi che, qualora accessibili alla cittadinanza, permetterebbero di comprendere le implicazioni, non solo economiche ma anche in termini di efficacia, connesse a soluzioni di *policy* alternative.
    - È importante analizzare l'evoluzione dei rapporti tra enti pubblici e enti del Terzo Settore affidatari dell'accoglienza al fine di valutare se e in che misura i rapporti pubblico-privato siano regolati da una logica di collaborazione piuttosto che da una logica di competizione.
    - È necessario favorire lo scambio sistematico di buone pratiche e il dialogo tra operatori del settore e ricercatori in un'ottica di *peer-to-peer learning*.

ENTI DI FORMAZIONE

- Rileva l'importanza di tradurre i risultati delle ricerche, anche quelle sperimentali, in percorsi di apprendimento per i protagonisti dell'accoglienza, *in prim*is le organizzazioni del Terzo Settore (ma anche gli enti locali e, in generale, tutti i soggetti coinvolti nella filiera), che sono proiettate verso la definizione di strumenti volti a facilitare l'inclusione socio-economica.

- Come si è visto, l'inclusione sociale e lavorativa richiede sia un paziente lavoro con i migranti e le comunità ospitanti, sia un'azione su una molteplicità di piani, tra cui: la valorizzazione e il riconoscimento delle competenze dei migranti, l'analisi dei bisogni delle comunità e delle aziende del territorio ospitante, l'ideazione di percorsi formativi che permettano il *matching* tra domanda e offerta di competenze. Di qui l'importanza di imparare ad utilizzare metodologie partecipative, improntate sulla relazione e sulla creazione di un contesto di ascolto ed orientate all'*empowerment* di tutti i soggetti coinvolti.

    - Concausa della mancata integrazione è l'assenza di reti informali e di amicizia con autoctoni che sostengano efficacemente la presenza della persona – specie se richiedente asilo o rifugiato – nella comunità di destinazione. La creazione di legami di amicizia è forse ciò che più garantisce la presenza, la salute – in senso pieno – di una persona. Poter contare su una rete di connazionali, ma anche e soprattutto di "amici autoctoni", è decisivo per la sostenibilità della vita fuori dal centro d'accoglienza, nella "vita reale". Le relazioni rappresentano anche ciò che permette alle persone di trovare un alloggio, di condividerne la spesa o di trovare un primo impiego.

    - La partecipazione, il protagonismo e l'incontro in processi di co-progettazione accrescono le risorse della persona e della comunità. È necessario che le iniziative di progettazione coinvolgano i diversi attori territoriali, ad esempio provenienti dai servizi per l'inclusione, per costruire un *enabling environment* e partecipare alla strutturazione dei servizi. La sfida è agire sul territorio e far sì che le persone possano investire sul luogo di dimora come spazio – anche sociale – in cui vivere e sentirsi a casa. La sfida è la stessa per italiani e migranti in un processo di *empowerment* di comunità.

- Per valorizzare appieno il potenziale innovativo diffuso a livello territoriale, è fondamentale accompagnare le organizzazioni informali e meno strutturate in percorsi di *capacity building* volti a sostenerne l'istituzionalizzazione attraverso l'adozione di modelli e strumenti in grado di valorizzarne al meglio l'ancoraggio comunitario (ad esempio attraverso l'adozione di modelli di *governance* ad ampia partecipazione in rappresentanza dei diversi portatori di interesse);

- È importante elaborare strumenti e percorsi formativi a sostegno delle organizzazioni del Terzo Settore, amministrazioni locali e dei gruppi di volontari con il duplice obiettivo di facilitare l'inclusione socio-economica di migranti e di rafforzare la dimensione imprenditoriale (secondo il modello dell'impresa sociale), sostenendo l'avvio di percorsi di sviluppo al di fuori dell'economia dell'accoglienza;
- Servono strumenti volti a far emergere e consolidare le competenze formali e informali dei migranti e favorire un più efficace incontro tra domanda e offerta di lavoro, favorendo una collaborazione tra mondo delle imprese tradizionali, enti del Terzo Settore ed enti locali.

POLITICHE PUBBLICHE

- A livello centrale è fondamentale:
    - sostenere l'adesione al dettato costituzionale – (art. 118) che assegna ai Comuni funzioni amministrative, in cui si deve far ricadere anche l'accoglienza – che porterebbe sui territori un numero irrisorio e sostenibile di migranti;
    - ovviare alle previsioni normative della L. 132/2018 e del nuovo capitolato di gara: garantire l'accesso all'ex SPRAR/SIPROIMI ora SAI – e dunque ai servizi di inclusione e agli standard previsti – anche ai richiedenti asilo; ripristinare servizi e percorsi di inclusione anche nella prima accoglienza e tornare a uno schema di capitolato d'appalto che favorisca il transito dei centri di prima accoglienza (ex CAS) nel sistema a titolarità pubblica – in presenza di determinati standard in linea con quanto stabilito dal Servizio Centrale – e l'accoglienza diffusa in piccoli centri; favorire la centralità dei Comuni nella gestione dell'accoglienza e di un sistema diffuso;
    - riattivare il Tavolo di Coordinamento Nazionale per assicurare l'effettiva implementazione del Piano Nazionale Integrazione per Titolari di Protezione Internazionale, assicurando che anche i richiedenti asilo rientrino nelle attività previste dal Piano;
    - adeguare i percorsi scolastici alle esigenze reali della persona migrante, così come la valutazione delle competenze e il riconoscimento dei titoli, il cui accidentato processo rappresenta un ostacolo primario all'inclusione nelle società di approdo;
    - adottare un approccio più innovativo al fenomeno migratorio, studiando una prospettiva a lungo termine e non emergenziale, che superi l'impianto complessivo del Testo unico sull'immigrazione:
        - vanno eliminati gli elementi che hanno, da un lato, penalizzato quanti hanno

scelto di stabilirsi nel nostro Paese e dall'altro hanno permesso il perpetrarsi di situazioni di irregolarità e sfruttamento;

- vanno aperti canali di ingresso regolare per lavoro e ricerca di lavoro che pongano i lavoratori stranieri in una condizione di parità con il lavoratore italiano, in ottemperanza a quanto previsto dalla Convenzione OIL n. 143/75 (ratificata con legge 158/81):
  - vanno previsti meccanismi diversificati di ingresso per lavoro, a partire dall'introduzione di un permesso di soggiorno temporaneo per ricerca di occupazione attraverso attività d'intermediazione pubbliche e private tra datori di lavoro italiani e lavoratori stranieri;
  - va reintrodotto il sistema dello sponsor.

- A livello di enti territoriali locali,
  - è fondamentale adottare piani di rafforzamento delle capacità e delle competenze delle istituzioni e dei servizi per relazionarsi con efficacia e nel rispetto dei diritti delle persone migranti agevolando un abbassamento della soglia di accesso effettivo ai diritti;
  - è importante che la "componente dell'integrazione" venga incorporata dalle politiche educative, sanitarie, abitative e del lavoro.

- Per quanto concerne le politiche dell'abitare,
  - l'accoglienza non deve essere concepita come mero alloggio, ma come inizio di un percorso di convivenza;
  - vanno sostenute politiche ispirate all'"Housing First";
  - emerge l'importanza di promuovere collaborazioni tra enti del Terzo Settore (in qualità di mediatori culturali nel campo dell'abitare), agenzie immobiliari e il mercato privato;
  - per combattere la segregazione spaziale è importante promuovere l'accoglienza diffusa;
  - è fondamentale monitorare le pratiche discriminatorie nel mercato abitativo, sia pubblico, che privato.

- A livello educativo, è importante favorire la rappresentanza nelle istituzioni (scuole, assemblee rappresentative, etc.) delle persone migranti per l'emersione e la rivendi-

cazione delle loro istanze, nonché l'utilizzo di strumenti di rappresentanza politica esistenti nel nostro ordinamento.

- Per quanto riguarda i rapporti tra enti pubblici e enti del Terzo Settore
  - è fondamentale ripensare le forme contrattuali: le procedure di esternalizzazione dei servizi che fanno assegnamento sul solo criterio economico hanno avuto un effetto *"crowding out"* per le organizzazioni che hanno sperimentato percorsi di integrazione di successo e hanno attratto attori auto-interessati con chiare finalità di lucro;
  - servono strumenti giuridici nuovi, che siano in grado di favorire la co-costruzione di un sistema di *welfare* locale plurale. Rileva a questo riguardo il Codice del Terzo Settore che dà attuazione al principio di sussidiarietà prevedendo all'art. 55 l'instaurazione tra i soggetti pubblici e gli enti del Terzo Settore di «un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato». Alla stregua delle altre politiche, le politiche di integrazione devono quindi diventare parte di un vero e proprio progetto di "amministrazione condivisa".

- Con riferimento alla tratta, è importante
  - promuovere la collaborazione tra enti del Terzo Settore e Forze dell'Ordine e la Magistratura per contrastare la criminalità coinvolta nello sfruttamento;
  - attuare interventi volti ad intercettare precocemente le vittime di tratta, in particolare:
    - fornendo formazione specifica a tutte quelle figure che si relazionano con migranti e richiedenti protezione internazionale (funzionari delle forze dell'ordine, personale della polizia di frontiera, professionisti che lavorano nei punti di sbarco e nella prima accoglienza dei migranti e dei richiedenti asilo, procuratori, giudici, funzionari dell'asilo, assistenti sociali, ispettori del lavoro, avvocati, esperti dell'infanzia e operatori sanitari)[1];
    - sviluppando e formalizzando meccanismi di *referral* locali tra centri di prima accoglienza e gli enti specializzati nell'identificazione e assistenza alle vittime di tratta;
    - assicurando l'implementazione delle Procedure Operative Standard contenute nelle Linee Guida dell'UNHCR per le Commissioni Territoriali "L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di *referral*";

1 Save The Children "Piccoli schiavi invisibili 2019".

    - predisponendo centri specificamente dedicati alle persone richiedenti protezione internazionale per le quali vi siano ragionevoli motivi di ritenere che possano essere vittime di tratta, sulla scorta della sperimentazione svolta nella Regione Piemonte con il progetto ALFA.
  - favorire la stretta collaborazione tra servizi pubblici con funzioni socio-assistenziali, imprese ed enti del Terzo Settore per favorire il percorso di inclusione sociale e autonomia delle vittime di tratta.

ENTI FILANTROPICI

- È importante rafforzare nuovi tipi di relazione tra filantropia e enti del Terzo Settore, finalizzati a sostenere il rafforzamento strutturale degli enti più innovativi e inclini a sperimentare nuovi percorsi di ospitalità e inclusione di richiedenti asilo e rifugiati;
- È fondamentale modificare le modalità di finanziamento con cui gli enti filantropici sostengono il Terzo Settore, rivedendo il meccanismo dei bandi che ha alimentato la competizione tra organizzazioni concorrenti, promuovendo invece una logica collaborativa;
- Servono partenariati strategici, sistemici e collaborativi, tra enti del Terzo Settore ed enti filantropici che prendano le mosse da obiettivi di cambiamento sociale. Tra le sfide principali vi è la necessità di sostenere un processo di cambiamento prima di tutto a livello culturale, che favorisca l'uscita da una logica emergenziale che da sempre ha contraddistinto le politiche per l'immigrazione in Italia;
- Un ambito nel quale gli enti fondazionali potrebbero svolgere un ruolo di sperimentazione è il sostegno alla prototipazione di modalità e modelli di inclusione.

ISTITUTI BANCARI

- È importante favorire momenti di dialogo tra banche e istituzioni nazionali e locali, attivando confronti sistematici tra Banche e Ministeri per valutare la fattibilità economica, oltre alla pertinenza e l'impatto sociale, di progetti rivolti a migranti;
- Emerge l'importanza di studiare strategie di comunicazione più dirette ed efficaci tra le Ambasciate e le Prefetture al fine di programmare eventi sul tema dell'Inclusione Finanziaria nelle singole città;
- È fondamentale promuovere l'aggiornamento professionale del personale bancario, attraverso l'organizzazione di corsi di formazione al fine di aiutare a comprendere il reale valore della clientela migrante; permettere di superare gli stereotipi e le

potenziali resistenze stabilendo un rapporto fiduciario; migliorare la qualità della relazione di lungo periodo tra i migranti e le istituzioni finanziarie;

- È importante disegnare una nuova generazione di prodotti o servizi bancari/finanziari più rispondente ai bisogni dei soggetti esclusi;
- Sperimentare iniziative innovative in grado di cambiare l'approccio nella valutazione del merito di credito, valorizzando il ruolo della rete del Terzo Settore che già lavora a supporto di queste fasce di popolazione.

ENTI DEL TERZO SETTORE

- Al fine di modellizzare pratiche e strategie sperimentate dal basso, spesso in maniera spontanea, è importante che gli enti del Terzo Settore che hanno adottato nuovi modelli e strumenti di lavoro assumano consapevolezza delle potenzialità delle diverse pratiche sperimentate;
- Per valorizzare appieno il loro vantaggio competitivo, gli enti del Terzo Settore devono affidarsi a strumenti di *management*, modelli di governo e sistemi di finanziamento coerenti con la loro natura;
- Emerge la necessità di rafforzare le competenze imprenditoriali di molte organizzazioni del Terzo Settore, poco inclini a svilupparsi in senso imprenditoriale, talvolta anche a causa di pregiudizi culturali;
- Al fine di sfruttare le opportunità offerte dai nuovi strumenti giuridici introdotti dal Codice del Terzo Settore, è importante che gli enti del Terzo Settore imparino ad operare secondo una logica collaborativa e si affranchino dal ruolo di implementatori di politiche pubbliche che operano in un'ottica meramente prestazionale;
- È importante che gli enti del Terzo Settore imparino ad operare in modo sinergico, garantendo un'interconnessione tra i differenti servizi pubblici destinati ai migranti.

BIBLIOGRAFIA

Actionaid.it. (2019). La sicurezza dell'esclusione: Centri d'Italia 2019, Openpolis.it.

Banca d'Italia. (2017). Disposizioni in materia di trasparenza delle operazioni dei servizi bancari e finanziari – correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti, Gazzetta Ufficiale.

Barry, M. (1998). Social Exclusion and Social Work: An Introduction, Pp. 1-12 in *Social Exclusion and Social Work: Issues of Theory, Policy and Practice*. London: Russell House Printing. Ebersold, S, *Exclusion and Disability. OECD: Centre for Educational Research and Innovation* [https://www.oecd.org/education/innovation-education/1856907.pdf].

Bassoli, M.; Cruccu, F. e Martini, F. (2017) Ospitalità domestica: contro-narrare le migrazioni", in G. Demaio (ed.), Osservatorio Romano sulle Migrazioni. Dodicesimo Rapporto, Roma: Edizioni.

Beirens, Hanne. (2020). The COVID-19 Pandemic Suggests the Lessons Learned by European Asylum Policymakers After the 2015 Migration Crisis Are Fading, Migration Policy Institute.

Boccagni, P. (2017) "Fare casa in migrazione. Una chiave di lettura dei processi di integrazione e di riproduzione sociale quotidiana in contesti multietnici", *Tracce Urbane – Italian Journal of Urban Studies*, 1: 60-68.

Boccagni, P. et. Al. (2020). Il tramonto dell'accoglienza. La gestione delle dinamiche di accoglienza della Provincia Autonoma di Trento prima e dopo il Decreto Sicurezza e immigrazione, Fondazione Migrantes.

Boerchi, D. et. Al. (2020). Linee guida per l'identificazione e la valutazione delle soft skill dei migranti, Fondazione ISMU.

Borzaga, C. (2020). La rilevanza economica del terzo settore: l'impatto della riforma, Euricse Working Paper, n.112/20.

Borzaga, C.; Fazzi, L.; Galera, G. (2016) "Social enterprise as a bottom-up dynamic. Part 1 The reaction of civil society to unmet social needs in Italy, Sweden and Japan", special issue in *Revue Internationale de Sociologie*, 26(1).

Borzaga, C; Ianes A. (2006). L'economia della solidarietà, Donzelli.

Capalbo, D. Coresi, F. Stefanini, I. (2020). Contributo Action Aid, non pubblicato.

Caponio, Tiziana, et. Al. (2019). D3.3: Comparative report on the multilevel governance of the national asylum reception systems, Ceaseval.

Casadio, Giovanna. (2020). 600 mila immigrati regolarizzati subito per decreto: l'offensiva di Bellanova per braccianti e colf, La Repubblica.

De Sario, B. e Ferrucci, G. (2020). Il positivo contributo degli immigrati: demografia, occupazione e welfare, FDV.

Faia e Paiella (2017). P2P lending: information externalities, social networks and loans' substitutions, CEPR Discussion Papers 12235.

Fasani, F. e Mazza, J. (2020). Alto rischio disoccupazione per i lavoratori migranti, lavoce.info

Financial Services Provision And Prevention Of Financial Exclusion. (2008). European Commission, March 2008.

Fulloni, Alessandro. (2017). Cosche, clan e il business migranti: gli alberghi di Rimini e Mafia capitale, Corriere.it.

Galera, G., Luisi, D. e Giannetto, L. (2018). "Creazione di valore attraverso l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia: alcune esperienze in aree interne", *Urban@it*, Working Papers, 2/2018. ISSN 2465-2059, https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2018/10/BP_Galera_Luisi_Giannetto.pdf

Galera, G. and Giannetto, L. (2018). Politiche pubbliche: genesi, potenzialità e limiti dei diversi sistemi, Welfare Oggi 4-5, 11-17.

Galera, G., et al. (2018). Integration of Migrants, Refugees and Asylum Seekers in Remote Areas with Declining Populations, OECD Local Economic and Employment Development (LEED). 2018. Working Papers, No. 2018/03, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/84043b2a-en.

Gatti, Claudio; Ludovico, Marco. (2014). «Mafia romana», il business dei centri di accoglienza, Il Sole: 24 Ore.

Giannetto, L., Ponzo, I. e Roman, E. (2019), National report on the governance of the asylum reception system in Italy, CEASEVAL research on the Common European Asylum System, http://ceaseval.eu/publications/WP3_Italy.pdf

Giannetto, L. (2018). Val Camonica: accoglienza, lavoro e sviluppo locale, Welfare Oggi, 4-5, 26-29.

Giovanetti, et. al. (2019). Rapporto Annuale Siproimi: Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati, SIPROIMI, Ministero dell'Interno.

Maino, F. e Ferrera, M. (2019). Nuove alleanze per un welfare che cambia, Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia, Percorsi di Secondo Welfare e Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Giappichelli Editore. Sen A.K. (1985), Commodities and Capabilities, New York, North-Holland; Sen A.K. (1999), Development as Freedom, Oxford, Oxford University Press.

Martín, I., Arcarons, A. et al. (2016). From refugees to workers: mapping labour market integration support measures for asylum seekers and refugees in EU member states, Migration Policy Centre and Bertelsmann Stiftung.

Mehrotra A. and Yetman J. (2015). Financial inclusion – issues for Central Banks, BIS Quarterly Review.

Membretti, A. et. Al. (2017). Per forza o per scelta. L'immigrazione straniera nelle Alpi e negli Appennini, Aracne Editrice.

Ministero dell'Interno. (2020). Interventi di prevenzione della diffusione del virus COVID-19 nell'ambito del sistema di accoglienza. Ulteriori indicazioni, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

Ministero dell'Interno. (2020). SAI e Servizio Centrale, Sistema Accoglienza Integrazione.

Ministero dell'Interno. (2021). Modalita d'ingresso, Ministero dell'Interno.

Ministero dell'Interno. (2020). Circolare del 4 febbraio 2020. Nuovo schema di capitolato di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri di prima accoglienza, Ministero dell'Interno.

Monti, L. e Stocco, F. (2020), "Migranti: una sanatoria è necessaria/Non è più il tempo dell'accoglienza", *Gli Asini*, 75-76, Maggio-giugno 2020.

Museo del Risparmio di Torino e Intesa Sanpaolo. (2019). Studio IPSOS, Museo del Risparmio di Torino e Intesa Sanpaolo.

Naga.it. (2018). Approfondimento NAGA, NAGA

Openpolis.it. (2019). Centri d'Italia: la sicurezza dell'esclusione, Openpolis.it.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019). International Migration Outlook 2019, OECD.

Organizzazione Internazionale per Le Migrazioni. (2019). Progetto ADITUS, OIM

Osservatorio Nazionale sull'Inclusione Finanziaria dei Migranti in Italia. (2014). Terzo Rapporto – 2014.

Osservatorio Nazionale sull'Inclusione Finanziaria dei Migranti in Italia. (2017). Un campione di 1.422 immigrati, in tre città: Roma, Milano e Napoli.

Perlik et al. (2019). Alpine Refugees. Immigration at the Core of Europe, Cambridge Scholars Publishing e Galera, G., et al. (2018). Integration of Migrants, Refugees and Asylum Seekers in Remote Areas with Declining Populations, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, No. 2018/03, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/84043b2a-en

Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della Protezione Civile. (2012). Emergenza umanitaria Nord Africa: l'accoglienza dei migranti, Protezione Civile.

Puglia, Alessandro. (2019). Breve storia del Cara di Mineo, Vita.it.

Roman, Emanuela. (2020). Pandemia e rimpatri: ripensare la detenzione amministrativa dei migranti durante e dopo il COVID-19, Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione (FIERI).

Santiago Pineda, Victor; Corburn, Jason. (2020). Disability, Urban Health Equity, and the Coronavirus Pandemic: Promoting Cities for All, National Institutes of Health.

Sario, B. e Ferrucci, G. (2020). Il positivo contributo degli immigrati: demografia, occupazione e welfare, FDV.

Sarma M. (2012). Index of financial inclusion – a measure of financial sector inclusiveness, Berlin Working Papers on Money, Finance, Trade and Development. No. 7.

Save the Children. (2019). Piccoli schiavi invisibili 2019, Save the Children. Web page accessed: https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/piccoli-schiavi-invisibili-2019

Senato della Repubblica. (2009). Costituzione della Repubblica Italiana, Senato della Repubblica.

Senato della Repubblica. (2017). Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza predisposto al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri nel territorio nazionale, Senato della Repubblica.

Siddik, S. Kabiraj. (2018). Does Financial Inclusion Induce Financial Stability? Evidence from Cross-country Analysis, Australasian Accounting Business and Finance Journal.

Società Italiana di Medicina delle Migrazioni. (2020). Monitoraggio sui Sistemi D'Accoglienza in Italia, Società Italiana di Medicina delle Migrazioni (SIMM).

Spagnolo, Vincenzo R. (2020). Coronavirus. Il Viminale: i migranti restino nei centri anche senza titolo, Avvenire.it.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2019). International Migrant Stock 2019, UN database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019.

UNHCR. (2018). UNHCR Position on Returns to Libya (Update II), The UN Refugee Agency, UNHCR.

Villa et. Al. (2018). Migranti: la sfida dell'integrazione, CESVI e ISPI.

V. Ponties, P. Morgan. (2004). Financial Stability and financial inclusion.

Wihtol De Wenden, C. (2015). Il diritto di migrare, Ediesse.

World Bank. (2019). Global Financial Findex, World Bank.

World Bank Group. (2019). Leveraging Economic Migration for Development: A briefing for the World Bank Board, The World Bank, Washington D.C.

Zupi, Marco. (2019). Osservatorio mondiale: lo stock di migranti nel mondo nel 2019, Focus: flussi migratori, Osservatorio quadrimestrale. No. 2. 2019.

Zupi, Marco. (2020). Focus: flussi migratori, Osservatorio quadrimestrale, No. 3.

Questa pubblicazione prende le mosse dal proficuo forum di discussione promosso dal convegno "L'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati: una sfida aperta", organizzato il 25 ottobre 2019 dalla Fondazione Robert F. Kennedy Human Rights Italia e dalla Facoltà di Economia e Diritto dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, che ha visto la partecipazione di un folto gruppo di ricercatori, esperti e operatori del settore.

Partendo da un'analisi preliminare delle tendenze migratorie a livello internazionale, il volume si sofferma sulle criticità e sui limiti della normativa italiana in materia d'immigrazione, dimostrando come l'autonomia e l'indipendenza di richiedenti asilo e rifugiati sia, all'interno dell'attuale sistema di accoglienza, un obiettivo difficile da raggiungere. Un sistema quello italiano che, essendo mosso per lo più da logiche emergenziali e di contenimento dei costi, non si è dimostrato in grado di raccogliere i frutti, né tantomeno di mettere a sistema le tante sperimentazioni di micro-accoglienza diffusa e di inclusione sviluppatesi lungo tutto lo stivale grazie alla mobilitazione spontanea e volontaria delle comunità locali e alla sperimentazione di modelli di gestione del territorio, dell'abitare e di integrazione aperti al coinvolgimento di diversi attori locali.

EURICSE

ROBERT F. KENNEDY HUMAN RIGHTS ITALIA

© 2021