

(DIS)FARE ACCOGLIENZA. ATTORI E CONTESTI ALLA PROVA DEI DECRETI SICUREZZA

Magda Bolzoni, Davide Donatiello, Leila Giannetto

Nonostante la revisione dei Decreti Sicurezza giunta nei giorni in cui si completavano le bozze di questo capitolo dia concretezza alla speranza di un cambiamento normativo, i D.L. 113/2018, convertito in L. 132/2018, e D.L. 53/2019, convertito con modificazioni dalla L. 77/2019, hanno inciso in maniera rilevante sul diritto d'asilo in Italia. Il nuovo D.L. 130/2020 del 21 ottobre, pur non cancellando l'impostazione dei Decreti Sicurezza, supera i problemi di incostituzionalità derivati dall'abolizione della protezione per motivi umanitari del D.L. 113/2018, amplia le fattispecie di permessi speciali introdotti dallo stesso decreto e il numero di permessi di soggiorno convertibili in permessi di lavoro. Inoltre, il decreto appena approvato sembra riformare nuovamente il sistema di accoglienza che si dividerà in servizi di prima assistenza e Sistema di Accoglienza e Integrazione (art. 4), che riunisce CAS e SIPROIMI, già riformati dai Decreti Sicurezza.

Obiettivo di questo capitolo è provare a tratteggiare alcune ricadute che l'implementazione dei precedenti Decreti Sicurezza hanno comportato per il sistema di accoglienza italiano. Questo non solo in termini di tutela del diritto d'asilo e dei percorsi di integrazione, e dunque per le persone accolte, ma anche in termini di funzionamento del sistema organizzativo e territoriale in cui l'accoglienza prende forma - e dunque anche per gli enti, gli operatori, le comunità e i territori coinvolti.

Il capitolo è articolato in tre paragrafi. Il primo delinea brevemente gli aspetti dei Decreti Sicurezza più rilevanti per l'accoglienza, proponendo un

quadro generale delle implicazioni dei Decreti in termini di organizzazione, gestione e governance dell'accoglienza, a partire da dati secondari su scala nazionale. Il secondo paragrafo offre un approfondimento condotto in sei territori italiani per osservare con approccio situato e con uno sguardo attento alle pratiche, agli attori e alle reti, i costi umani e sociali e le ricadute sul territorio di queste trasformazioni normative. Nel farlo, rende conto di un lavoro di ricerca sviluppato attraverso interviste ad attori dell'accoglienza e del territorio condotto principalmente, come si vedrà, in città di medie e piccole dimensioni, con l'obiettivo di dare evidenza empirica delle difficoltà incontrate da beneficiari, operatori ed enti gestori. Per ciascun contesto verranno inizialmente tratteggiate le caratteristiche del sistema di accoglienza locale e del territorio per poi delinare (alcune del)le principali e/o più significative ricadute dei Decreti all'interno e attorno a specifiche esperienze di accoglienza. In altre parole, si presterà attenzione alle implicazioni per beneficiari, operatori ed ente gestore in termini organizzativi e di gestione, allargando poi lo sguardo al territorio e alle connessioni con istituzioni e realtà del terzo settore.

Il paragrafo conclusivo sarà l'occasione per provare a enucleare, in maniera trasversale ai casi, i principali nodi critici emersi e sfatare alcune retoriche che hanno accompagnato l'ideazione e l'implementazione dei Decreti, cercando di offrire spunti utili anche per l'implementazione del nuovo Decreto firmato dalla Ministra degli Interni Luciana Lamorgese.

1. Uno sguardo d'insieme

Il sistema nazionale di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia è nato all'inizio degli anni 2000¹. Fino a quel momento l'accoglienza, garantita ai rifugiati dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e dall'articolo 10 della Costituzione italiana, era di fatto demandata ad enti religiosi e al terzo settore. Questi stessi soggetti sperimentarono in quegli anni una forma di accoglienza che coinvolgeva le comunità e gli enti locali, in particolare i Comuni². Nel 2001 con un accordo tra Ministero dell'Interno, UNHCR e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), nasce il Programma Nazionale Asilo (PNA), «il

¹ CHIARA MARCHETTI, "L'accoglienza in Italia dalla nascita dei primi programmi nazionali alla situazione attuale", in Mariacristina Molfetta - Delfina Licata (a cura di), *Il diritto d'asilo. Report 2017. Minori rifugiati vulnerabili e senza voce*, Tau Editrice, Todi (PG), 2017, pp. 145-166.

² Tra le città pioniere di questo sistema di accoglienza coordinato "dal basso" ricordiamo Trieste e Riace.

primo sistema pubblico per l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, 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»³. Il PNA viene poi 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 elevati: nel tempo si è affermato come modello di accoglienza organizzato in piccoli centri (spesso appartamenti) e diffuso sul territorio, che promuove percorsi individualizzati di integrazione con l'obiettivo di minimizzare l'impatto sulla popolazione locale e massimizzare le opportunità per richiedenti asilo e rifugiati di diventare attori autonomi e attivi sul territorio e nella comunità di accoglienza.

Lo SPRAR non è rimasto l'unico sistema di accoglienza in Italia⁴. Un sistema emergenziale è stato introdotto nel 2011 con il programma "Emergenza Nord Africa"⁵, come risposta rapida all'esigenza di reperire posti per l'accoglienza dei nuovi arrivati, ed ha poi preso forma in maniera più stabile a partire dal 2014 con la creazione dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS)⁶. L'aumento repentino delle richieste d'asilo nel periodo 2014-2017 ha quindi portato al paradossale consolidamento di un sistema di accoglienza che era stato introdotto come strategia emergenziale e che negli anni è cresciuto a dismisura, superando ampiamente nei numeri il sistema ordinario, fino a coprire tra il 70 e l'80% del totale dei posti. Questo sistema parallelo è gestito dal Ministero dell'Interno tramite le prefetture, organi di governo territoriale che individuano le strutture di accoglienza e gli enti gestori, tra enti del terzo settore o enti profit (ad es. strutture ricettive). I CAS, nati nel 2014 per essere luoghi di passaggio dei richiedenti asilo in attesa di essere trasferiti nei progetti SPRAR, si sono trasformati già nel 2015 in luoghi di permanenza sia per i richiedenti asilo, che si

³ SIPROIMI e SISTEMA CENTRALE, <https://www.sprar.it/la-storia>.

⁴ Per un'analisi approfondita del funzionamento e dei limiti dell'accoglienza prima dei Decreti Sicurezza, si veda: CHIARA MARCHETTI, "Le sfide dell'accoglienza: passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia", in «Meridiana», 86(2), 2016, pp. 121-143.

⁵ PROTEZIONE CIVILE, *Emergenza umanitaria Nord Africa: l'accoglienza dei migranti*, 24 gennaio 2012 http://www.protezionecivile.gov.it/media-comunicazione/dossier/dettaglio/-/asset_publisher/default/content/emergenza-umanitaria-nord-africa-l-accoglienza-dei-migran-1

⁶ A questi due sistemi di accoglienza se ne affianca un terzo, di primissima accoglienza, in grandi centri governativi (CARA, Cda, Cpsa, hub regionali) idealmente pensato per ospitare i richiedenti asilo per il tempo necessario alla loro identificazione, alla formalizzazione della domanda, all'avvio della procedura e all'accertamento del loro stato di salute.

sono trovati ad attendere anche 2-3 anni prima di ricevere il responso da parte delle commissioni territoriali competenti, sia per coloro che, pur essendo titolari di una forma di protezione, non venivano ricollocati negli SPRAR a causa del cronico sottodimensionamento di questo servizio. Le storie di mala gestione di alcuni CAS organizzati in centri di dimensioni medie e grandi, hanno riempito le pagine di cronaca dei quotidiani e sono state strumentalizzate a livello politico, distogliendo l'attenzione dalle conseguenze nefaste prodotte sulle persone ospitate⁷ e sui territori, mettendo al centro del dibattito la questione del «business dell'accoglienza»⁸.

Nonostante l'ambizione di chiarire il ruolo dei CAS nel sistema di accoglienza⁹ e il sostanziale accordo di tutti gli attori coinvolti sulla necessità della *reductio ad unum* con la chiusura graduale dell'accoglienza straordinaria¹⁰, il sistema ha mantenuto una struttura duale anche con l'ultima riforma del 2018, firmata dall'allora Ministro dell'Interno Matteo Salvini, introdotta dai cosiddetti Decreti Sicurezza e immigrazione (D.L. 113/2018, convertito in L. 132/2018 e D.L. 53/2019, convertito con modificazioni dalla L. 77/2019).

Tra gli interventi più rilevanti, la normativa elimina il permesso per motivi umanitari e prevede che i richiedenti asilo in attesa del passaggio in Commissione Territoriale possano essere ospitati esclusivamente presso i centri governativi (hub regionali/CARA) e nei CAS. Lo SPRAR cambia acronimo e forma, passando da Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati a Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI). Non si tratta solo di un cambio di nome: l'accoglienza nei centri SIPROIMI risulta riservata solo a chi abbia già ottenuto un permesso di asilo o di protezione sussidiaria, i minori stranieri non accompagnati (MSNA) e le vittime di tratta.

Per cogliere appieno l'impatto di queste trasformazioni¹¹, i Decreti Sicurezza vanno letti congiuntamente allo schema di Capitolato per la gestione dei

⁷ IN MIGRAZIONE, *Strordinaria accoglienza, I° Rapporto 2018-2019*, In Migrazione SCS, 2018.

⁸ «Il Sole 24 ore», *Mafia romana, il business dei centri di accoglienza*, 3 dicembre 2014 <https://st.ilssole24ore.com/art/notizie/2014-12-03/mafia-romana-business-centri-accoglienza--121834.shtml?uuid=ABNP7OLC>; «Corriere.it», *Cosche, clan e il business migranti*, 15 maggio 2017 <https://www.corriere.it/cronache/cards/cosche-clan-business-migranti-alberghi-rimini-mafia-capitale/cosenza-caporali-centro-accoglienza.shtml>.

⁹ DL n. 142/2015.

¹⁰ LEILA GIANNETTO - IRENE PONZO - EMANUELA ROMAN, *National report on the governance of the asylum reception system in Italy*, «CEASEVAL research on the Common European Asylum System», 2019, http://ceaseval.eu/publications/WP3_Italy.pdf

¹¹ Una prima analisi dell'impatto dei Decreti Sicurezza è stata proposta nel Report del 2019 da Gianfranco Schiavone. Si veda: GIANFRANCO SCHIAVONE, «La demolizione del fragile sistema

CAS, che prevede il taglio dei servizi e del costo giornaliero per l'accoglienza, e alla Legge di Bilancio 2019, che stabilisce che vengano posti in essere «processi di revisione e razionalizzazione della spesa per la gestione dei centri per l'immigrazione in conseguenza della contrazione del fenomeno, nonché interventi per la riduzione del costo giornaliero per l'accoglienza dei migranti»¹², con un risparmio atteso dai promotori dei Decreti di almeno 400 milioni di euro per l'anno 2019, 550 milioni per l'anno 2020 e 650 milioni nel 2021. In questo quadro, i CAS vedono una decurtazione del versamento giornaliero per persona accolta, modulato diversamente a seconda della dimensione dei centri (più i centri sono piccoli minore è il finanziamento, in barba alla regola per cui le economie di scala - ovvero la riduzione del costo medio del servizio - si realizzano aumentando il numero di ospiti) e, da capitolato, devono garantire solo l'erogazione dei servizi di base, da cui sono esclusi quelli per l'integrazione. Questi ultimi rimangono quindi appannaggio dei SIPROIMI e diretti esclusivamente a titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati. Per quanto riguarda il SIPROIMI, infine, la permanenza all'interno del progetto e quindi la fruizione dei servizi di integrazione per i titolari di protezione internazionale rimane limitata a 6 mesi, rinnovabili in casi eccezionali per un massimo di altri 6. Questa compressione dei tempi implica che il sistema di accoglienza così riformato non riesce a garantire la possibilità (sebbene l'ambizione resti) che i titolari di protezione internazionale, una volta usciti dal sistema binario di accoglienza, siano già autonomi e integrati nel tessuto socio-economico italiano.

In sintesi, il SIPROIMI ha mantenuto la stessa gestione “dal basso” e la stessa governance multilivello dello SPRAR, basate sulla stretta collaborazione a livello locale tra Comuni e organizzazioni terzo settore - con il coordinamento di ANCI e Ministero dell'Interno¹³ - mentre è cambiata gradualmente, dall'ottobre 2018 ad oggi, la composizione della popolazione ospitata dai progetti di accoglienza. Sui CAS è ancora in corso una partita importante, aperta dall'ex Ministro Marco Minniti con il Decreto Ministeriale del 7 marzo 2017¹⁴, resa ancora più controversa dai Decreti Sicurezza e Immigrazione e ultimamente rivista con la Circolare del 4 febbraio 2020 del Dipartimento per le Libertà Civili

pubblico italiano di accoglienza e protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati”, in Mariacristina Molfetta, Chiara Marchetti (a cura di), *Il diritto d'asilo. Report 2019. Non si tratta solo di migranti. L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie*, Editrice Tau, Todi (PG), 2019, pp.167-193.

¹² Legge di Bilancio 2019.

¹³ LEILA GIANNETTO - IRENE PONZO - EMANUELA ROMAN (2019), *ibidem*.

¹⁴ 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>

e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno¹⁵. In particolare, le prefetture hanno dovuto rivedere significativamente al ribasso le gare di appalto eliminando completamente i servizi per l'integrazione (tra cui anche l'insegnamento della lingua italiana) favorendo - nel solco tracciato dal Ministro Minniti - l'affidamento a enti gestori che organizzano l'accoglienza in grandi centri, creando realtà assai distanti dai casi virtuosi di micro-accoglienza diffusa che avevano adottato i principi di gestione dello SPRAR¹⁶. Questo ha portato a forti critiche da parte di enti gestori e associazioni di volontariato operanti nel settore, in parte coordinati nella rete EuropAsilo e aderenti alla campagna "Io accolgo"¹⁷, 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 accoglienza¹⁸. 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». 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.

I cambiamenti sopra descritti sono stati accompagnati da variazioni nel tempo dei numeri di richiedenti asilo e titolari di protezione ospitati¹⁹. Come si nota dal grafico in basso, tra il 2014 e il 2019 il numero di persone accolte è calato significativamente, con una riduzione di quasi il 50% delle presenze. Guardando nel dettaglio ai progetti SIPROIMI si osserva una riduzione in termini di posti che però risulta poco rilevante rispetto a quella nei CAS: 1.269 posti SIPROIMI in meno nel 2019 rispetto ai 25.657 del 2018. Ad oggi, il numero di posti SIPROIMI è rimasto praticamente uguale al 2019. È importante notare però che si sono ridotti drasticamente tra il 2018 e il 2020 il numero di

¹⁵ MINISTERO DELL'INTERNO, *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* <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/circolari/circolare-4-febbraio-2020-nuovo-schema-capitolato-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativi-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri-prima-accoglienza>

¹⁶ ACTION AID - OPENPOLIS, *La sicurezza dell'esclusione. Parte prima. Centri d'Italia*, 2019. Cf. anche capitolo di ELENA ROZZI in questo volume pp. 219-238.

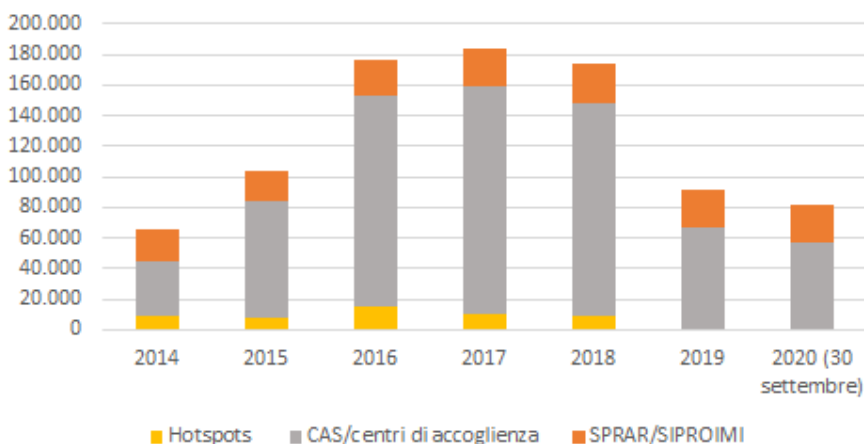
¹⁷ <http://ioaccolgo.it/>

¹⁸ CHIARA MARCHETTI, "L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie", in Mariacristina Molfetta, Chiara Marchetti (a cura di), *Il diritto d'asilo. Report 2019. Non si tratta solo di migranti. L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie*, Editrice Tau, Todi (PG), 2019, pp. 223-247.

¹⁹ Per dati più aggiornati si veda il rapporto (in stampa): ACTIONAID - OPENPOLIS, *Il sistema a un bivio, Centri d'Italia*, 2020.

progetti e di enti titolari di progetto, un trend che lascia intuire la scomparsa di piccole accoglienze: da 877 progetti e 752 enti locali titolari di progetto del 2018 si arriva a 795 progetti e 681 enti a luglio 2020²⁰. Il leggero calo dei numeri dell'accoglienza SIPROIMI è legato all'aumento dei dinieghi, all'allontanamento dei titolari di protezione umanitaria e allo spostamento di richiedenti asilo verso centri di accoglienza ma compensata in parte dall'inclusione dei MSNA. Dal 2017 al 2019, infatti, con l'eliminazione del permesso umanitario e l'introduzione dei permessi per casi speciali, i dinieghi sono passati dal 58 all'81%²¹. La diminuzione drastica di presenze è avvenuta invece nei CAS, dove è stata più forte l'incidenza non solo dell'uscita dei titolari di permessi umanitari e dello spostamento dei titolari di protezione internazionale nei SIPROIMI ma anche il crollo dei nuovi arrivi dopo l'accordo del 2017 tra Italia e Libia, siglato dall'allora Ministro dell'Interno Marco Minniti.

Presenze nelle diverse forme di accoglienza. Fonte: elaborazione degli autori su dati ActionAid e Ministero dell'Interno



A fronte di una diminuzione delle presenze nei CAS, ricordiamo che il nuovo capitolato prevede che la quota pro die/pro capite aumenti all'aumentare della capienza dei centri, favorendo i grandi enti gestori e contraddicendo le

²⁰ Atlante SPRAR/SIPROIMI 2018 e "I numeri dello SPRAR/SIPROIMI", <https://www.siproimi.it/i-numeri-dello-sprar>

²¹ Dati Commissione nazionale per il diritto di asilo aggiornati a fine 2019.

stesse indicazioni fornite da Matteo Salvini al Parlamento in occasione della relazione sul sistema di accoglienza²²: ai centri composti da singole unità abitative spettano 21,35 euro pro die/pro capite, ai centri collettivi fino a 50 posti 26,35€, e per i centri collettivi da 51 a 300 posti 25,25€²³. ActionAid evidenzia che le prefetture, soprattutto quelle del Nord Italia, hanno preferito bandire posti in singole unità abitative, anche se le assegnazioni sono stati difficili (bandi riproposti) vista la limitatezza del budget.

2. La ricerca e i casi studio

Quando abbiamo iniziato a riflettere sui contesti in cui condurre l'approfondimento di ricerca sulle implicazioni concrete dei Decreti Sicurezza per il sistema di accoglienza, ci è sembrato rilevante concentrare l'attenzione su centri di medie e piccole dimensioni, selezionando anche alcuni casi in territori extraurbani e/o delle cosiddette aree interne²⁴. Rispetto ai grandi centri urbani, fare riferimento a contesti territoriali di dimensione più circoscritte è parsa l'opzione migliore per raccogliere informazioni sugli effetti dei Decreti a livello di relazioni locali e sull'impatto nelle società di accoglienza. D'altra parte, dei 1189 Comuni che componevano la rete SPRAR/SIPROIMI nel 2018, ben 495 erano sotto i 5 mila abitanti²⁵.

Per ciascuna area della tradizionale ripartizione Nord, Centro e Sud, abbiamo selezionato due realtà di dimensioni medie e piccole in cui sviluppare la ricerca: Salento (BR/LE/TA) e Irpinia-Sannio (AV/BN) per il Sud, Valle di Comino (FR) e Pistoia-Valdinievole (PT) per il Centro, Ivrea-Canavese (TO) e Trieste (TS) per il Nord. Una volta individuati i territori di riferimento, anche a partire da reti pre-esistenti come nel caso di EuropAsilo, l'attenzione si è concentrata su un ente gestore (o un'associazione) per territorio che è stato focus, punto di partenza e contesto privilegiato dell'indagine²⁶.

²² ACTIONAID - OPENPOLIS, *La sicurezza dell'esclusione. Parte prima, Centri d'Italia*, 2019.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Le aree interne rappresentano oggi il 52% dei Comuni Italiani e occupano il 60% della superficie nazionale, pur ospitando solo il 22% della popolazione; si tratta di aree caratterizzate da fenomeni di invecchiamento, calo della popolazione e distanza dai principali centri di offerta di servizi essenziali, pur a fronte di una disponibilità di risorse culturali e ambientali. Cfr. Strategia Nazionale Aree Interne <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne>.

²⁵ SERVIZIO CENTRALE, *Rapporto Annuale SPRAR/SIPROIMI 2018*, Servizio Centrale, Roma, 2019.

²⁶ Per ciascun territorio sono state condotte alcune interviste qualitative (svolte in presenza o in

Nelle prossime pagine, per ogni territorio, verranno prima tratteggiate le caratteristiche del contesto di accoglienza a partire dalle esperienze degli enti gestori e delle associazioni intervistate. Quindi si metteranno a fuoco le trasformazioni e le sfide principali che i Decreti hanno comportato, tanto internamente all'accoglienza quanto con uno sguardo più ampio su integrazione e territorio, e le (eventuali) risposte emerse. La presentazione di ciascun caso ci consente di portare all'attenzione specifici elementi e nodi critici, che saranno poi ripresi e ricomposti in una discussione più ampia nell'ultimo paragrafo²⁷.

Fig.1 - I territori oggetto dell'indagine



remoto, a causa delle restrizioni legate all'attuale emergenza sanitaria) con direttori di enti gestori, responsabili e operatori dei centri di accoglienza, beneficiari, NGO, enti di tutela e amministrazioni locali: in totale sono state realizzate oltre 40 interviste.

²⁷ All'inizio di ogni sezione relativa ai contesti indagati è riportato uno stralcio d'intervista che restituisce la caratterizzazione dei singoli casi attraverso le voci degli intervistati.

2.1. Salento (BR/LE/TA)

Purtroppo l'aria è cambiata ed è ancora molto tesa. Se si soffia sulle tensioni sociali e si alimenta la guerra tra poveri è chiaro che prima o poi hai dei riscontri [...].

Tutta una serie di luoghi comuni che abbiamo lavorato per smontare in 15 anni di attività e di accoglienza sono riemersi in maniera violenta per colpa della retorica e dei Decreti Salvini e quindi ora bisognerà rifare da capo tutto il lavoro. (Ente gestore)

2.1.1. Accoglienza e integrazione nel territorio di riferimento

Il territorio sul quale opera la Società Cooperativa Sociale Rinascita, ente sul quale si è concentrata l'analisi, è formato da piccoli comuni situati principalmente all'interno del Salento (tra i quali: Copertino, Arnesano, Carmiano, Leverano, Monteroni di Lecce, Neviano, Porto Cesareo, San Cassiano, Surbo, Veglie e Lecce in provincia di Lecce, ma anche Avetrana, e Manduria (TA) e Mesagne (BR)), in un'area a vocazione fortemente agricola (Copertino è a 8 km da Nardò) e turistica (soprattutto sulla costa).

La scs Rinascita, insieme ad ARCI, è uno dei maggiori enti che si occupano di accoglienza nelle province di Brindisi e Lecce, gestendo sia SIPROIMI che CAS. Tra i progetti SIPROIMI troviamo il progetto nato dall'unione di 10 comuni della provincia di Lecce, denominato "Union3". Rinascita attualmente conta 352 posti.

2.1.2. Cambiamenti, sfide e risposte

Nei giorni subito successivi all'entrata in vigore del D.L. 113/2018 la scs Rinascita si è trovata ad affrontare non solo la rabbia, lo spaesamento e lo sconforto delle persone che si sono scoperte tagliate fuori dalla (o che sono rimaste nella) accoglienza, ma anche la riorganizzazione dei posti di accoglienza. La riorganizzazione in breve tempo (meno di 20 giorni) dei posti di accoglienza, e quindi lo spostamento di un gran numero di persone fuori e dentro i centri, è stato infatti espressamente richiesto dalla Prefettura. Gli operatori di Rinascita hanno dovuto gestire tre tipi di cambiamenti. Innanzitutto, l'accompagnamento all'uscita immediata dei titolari di protezione umanitaria (inclusi i nuclei familiari con minori e i vulnerabili) sia da CAS che da SPRAR/SIPROIMI, che ha portato di fatto alla cancellazione dei diritti di queste persone. In secondo luogo, lo spostamento di richiedenti asilo dai progetti SPRAR/SIPROIMI ai CAS. Infine, l'inserimento di titolari di protezione internazionale dispersi sul territorio (perché usciti da CAS o perché in cerca di lavoro nelle campagne del Salento e in particolare nella zona di Nardò) nei SIPROIMI. Per dare un'idea

dell'entità dello sforzo, dal 5 ottobre 2018 «su un totale di 200 posti CAS sono uscite 177 persone», mentre per lo SPRAR «ci sono 180 uscite per via del decreto»²⁸.

Questa intensa attività ha portato Rinascita a mantenere invariati il numero di posti nel SIPROIMI, mentre per quanto riguarda i posti CAS la Prefettura di Lecce ha assicurato la proroga con budget invariato, nonostante la stessa prefettura abbia bandito una nuova gara per l'affidamento dei servizi di accoglienza dei cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale nel luglio 2019. Si noti che le strutture CAS gestite da Rinascita offrono da sempre servizi equiparati allo SPRAR/SIPROIMI. Tutto questo ha permesso alla cooperativa di mantenere tutti i dipendenti in servizio e nelle loro mansioni (tranne per gli operatori SIPROIMI che si sono occupati per un periodo di rintracciare i titolari di protezione internazionale sul territorio), senza riduzioni di orario.

Per quanto riguarda le persone con permesso per motivi umanitari allontanate dall'accoglienza a seguito del primo Decreto Sicurezza, se la cooperativa Rinascita non ha tenuto traccia del percorso di ricerca lavoro delle persone più "forti", per i più fragili (es. con problemi di salute mentale o nuclei familiari con minori) è riuscita a creare accordi di presa in carico con i servizi sociali del territorio. Questo ovviamente comporta uno sforzo significativo per i servizi pubblici soprattutto comunali che si trovano a far fronte a spese supplementari senza avere risorse aggiuntive e con aumento complessivo della spesa a carico del pubblico. Ad esempio, uno dei comuni coinvolti ha investito 350€ al giorno per inserire in una struttura un nucleo familiare fuoriuscito dall'accoglienza. Questi costi non solo sarebbero inferiori nell'accoglienza, ma l'accoglienza potrebbe fornire anche dei servizi specifici dedicati. Questo implica che anche dal punto di vista operativo i servizi forniti alle stesse persone che prima erano in accoglienza, rimanendo sullo stesso territorio, risultano più cari per la comunità e qualitativamente inferiori.

I titolari di protezione umanitaria allontanati dai progetti, inizialmente disorientati e arrabbiati, hanno combattuto per continuare a vedere riconosciuti i propri diritti, mentre la paura legata all'incertezza del futuro ha colpito coloro che sono rimasti all'interno dell'accoglienza. La gestione del disagio è stata mediata, come in altre situazioni difficili in passato (es. notifica esiti della commissione affidata direttamente agli operatori introdotta da Marco Minniti con D.L. 13/2017) grazie alla fiducia instaurata tra operatori e accolti, basata sull'informazione chiara e continua e sull'accompagnamento.

²⁸ Intervista con operatore cooperativa Rinascita.

È interessante notare che con l'allontanamento dei titolari di permessi umanitari le reti di supporto e solidarietà tra persone dentro e fuori l'accoglienza sono diventate fondamentali non solo in termini materiali (es. cibo) ma anche in termini di trasmissione di informazioni e hanno spesso permesso di sopperire alla mancanza di servizi di mediazione prima offerti dagli operatori.

L'effetto più evidente sul territorio, come illustrato dalla citazione in apertura del caso, è il ritorno della diffidenza della popolazione locale nei confronti degli accolti, con conseguente riduzione delle possibilità di inserimento abitativo e lavorativo di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale. L'aumento della diffidenza e addirittura degli episodi di razzismo non sembrano però attribuibili ad un cambiamento di politica a livello locale ma piuttosto alle campagne anti-immigrati del governo Giallo-Verde. A livello locale infatti non c'è stata una riduzione di adesione al SIPROIMI da parte dei comuni e il dialogo tra ente gestore e la Prefettura e i servizi comunali è rimasto ottimo anche durante la fase più concitata dell'implementazione del D.L. 113/2018. Infine, sul territorio salentino, Rinascita, in accordo con ARCI, continua a perseguire la strada della ricerca di fondi aggiuntivi tramite progettazione europea e nazionale per assicurare la fornitura di servizi ulteriori di integrazione a richiedenti asilo e titolari di protezione presenti sul territorio.

2.2. Irpinia e Sannio (AV/BN)

Il Decreto Sicurezza ha creato instabilità, precarietà e, diciamo, una perdita di energie. [...] È stata bloccata una possibilità positiva che stava emergendo perché s'è fatta una scelta solo ideologica, di disinvestimento, e quindi tutto quello che si stava muovendo in positivo s'è bloccato. (Ente gestore)

2.2.1. Accoglienza e integrazione nel territorio di riferimento

Le esperienze delle valli di Irpinia e Sannio, tra le province di Benevento e Avellino, mostrano come l'accoglienza di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale possa divenire parte di un più ampio progetto per lo sviluppo economico locale e il rovesciamento del trend demografico negativo delle "aree interne", con possibili sinergie tra SPRAR-SIPROIMI e SNAI (Strategia Nazionale per le Aree Interne).

La Rete di Economia Civile "Consorzio Sale della Terra", punto di partenza e focus dell'indagine, unisce realtà del terzo settore che ad oggi gestiscono 11 SIPROIMI in 11 comuni tra le province di Benevento e Avellino: Baselice, Benevento (per MSNA), Chianche, Castelpoto, Roccabascerana, Petruro Irpinia,

Pietrelcina, San Bartolomeo in Galdo, Sassinoro, Santa Paolina e Torrecuso. A fronte di 249 posti disponibili, ad agosto 2020 risultavano accolte 152 persone, il 44% delle quali diniegati, ricorrenti o titolari di protezione umanitaria (grazie alla possibilità di mantenere i beneficiari in accoglienza fino al termine del progetto SIPROIMI in corso).

Il Consorzio non si è mai dedicato alla gestione di CAS, affacciandosi al mondo dell'accoglienza in opposizione alle esperienze di accoglienza straordinaria della zona, che avevano fatto registrare situazioni negative e problematiche²⁹. Il primo SPRAR viene avviato nel 2014 a Roccabascerana; negli anni successivi l'accoglienza viene più esplicitamente inserita in un quadro di sviluppo locale, che collega l'inclusione delle fasce più marginali ad un obiettivo di crescita demografica ed economica dei piccoli comuni delle aree interne. Questo quadro prende forma nel Manifesto dei Piccoli Comuni del Welcome, che diverse amministrazioni locali fanno proprio: nel 2017 gli SPRAR salgono a 11 e i CAS esistenti sui medesimi territori vengono progressivamente smantellati, grazie alla cosiddetta clausola di salvaguardia³⁰.

Il Consorzio adotta un modello di accoglienza diffusa, con l'affitto di appartamenti destinati a un massimo di 5 persone. I progetti di accoglienza hanno offerto occasioni di impiego per persone che, in caso contrario, difficilmente avrebbero trovato lavoro in questi territori: si creano le basi per una sinergia tra giovani lavoratori autoctoni e migranti che, nelle intenzioni di promotori e amministrazioni, potrebbe contribuire a invertire il trend demografico negativo e a rilanciare l'economia. Anche con questo obiettivo, e per creare occasioni di inserimento socio-economico duraturo, il Consorzio promuove la creazione di Cooperative di Comunità che coinvolgano persone del luogo e (ex) beneficiari come output ideale dei progetti SIPROIMI. Ad oggi ne sono state create 5, variamente impegnate in settori rilevanti per l'economia di ciascuna area.

2.2.2. Cambiamenti, sfide, risposte

I Decreti Sicurezza hanno avuto in prima battuta ripercussioni sul percorso dei beneficiari e sul lavoro quotidiano degli operatori. Ad agosto 2020, i casi di revoca dell'accoglienza ammontavano solo a 9, grazie all'accordo per cui i beneficiari accolti potevano rimanere fino al termine del progetto SIPROIMI

²⁹ Si veda anche ANGELA CRESTA - ILARIA GRECO, "Percorsi e processi di accoglienza ed integrazione territoriale: rifugiati e richiedenti asilo in Irpinia", «Bollettino della Società Geografica Italiana», serie 14, 1(1), 2018, pp. 109-123.

³⁰ Direttiva del Ministro dell'Interno, 11 ottobre 2016.

in corso (motivo che spiega anche la presenza di ricorrenti e umanitari); la relativamente ampia presenza di ricorrenti e titolari di protezione umanitaria (rispettivamente 20% e 10% degli accolti) ha però comportato differenziazione dei servizi accessibili ai beneficiari e una diffusa sensazione di incertezza. In tal senso, diversi operatori sottolineano la complessità di spiegare questo cambiamento a chi si è trovato improvvisamente escluso dai servizi all'integrazione, o la difficoltà della presa in carico di chi arriva dopo una permanenza nei CAS senza alcuna progettualità. Inoltre, come accennato, con l'esclusione dei richiedenti asilo, posti SIPROIMI più tutelanti e già finanziati risultano non utilizzati.

L'organico del Consorzio non è stato modificato in seguito ai Decreti, ma le interviste fanno emergere una rimodulazione di ruoli e mansioni di operatori e responsabili. Le energie degli operatori sono oggi dirette a inquadrare le nuove sfide che le trasformazioni normative comportano, cogliere le caratteristiche dei nuovi profili delle persone accolte e le opzioni (anche alternative all'asilo) che possono essere loro presentate in termine di permessi e inserimenti. Gli operatori legali per esempio sottolineano come, in passato, la parte centrale del loro lavoro fosse aiutare i richiedenti nella preparazione del colloquio in Commissione, mentre ora l'attenzione si rivolge al riesame delle posizioni legali, pratiche di ricongiungimento e trasformazione di permessi. L'altra faccia della medaglia è l'assenza di supporto legale per richiedenti asilo.

Un caso particolare è poi quello dei Minori Stranieri Non Accompagnati, accolti a Benevento in tre appartamenti, per un totale di 14 minori. La nuova normativa, infatti, non prevedendo l'ingresso di richiedenti asilo e di persone con protezione umanitaria nei progetti SIPROIMI, impedisce il passaggio dall'accoglienza per MSNA a SIPROIMI a chi, una volta maggiorenne, sia ancora in attesa di un responso, abbia una protezione umanitaria o, ovviamente, diventi titolare di permessi di soggiorno per studio, lavoro o ricerca lavoro. Dunque oggi in molti casi l'uscita dal sistema dell'accoglienza avviene direttamente dai progetti MSNA, senza passaggio al SIPROIMI adulti. Cambia così il focus su cui gli operatori si concentrano: nel caso di Benevento questo ha significato un ripensamento delle attività delle ultime fasi di accoglienza, con la ricerca di un alloggio e l'attivazione di tirocini nel tentativo di garantire un possibile contratto di lavoro. A differenza dei SIPROIMI per adulti, tuttavia, i progetti MSNA non prevedono fondi a supporto dei primi mesi di autonomia, elemento che, come emerge dalle interviste, i minori beneficiari vivono come forma di ingiustizia e gli operatori come fonte di frustrazione. Gli operatori sottolineano anche l'oneroso lavoro di ri-analisi delle storie dei minori ancora

in attesa di un responso dalla Commissione: la cancellazione della protezione umanitaria può far propendere per accompagnare o sostituire le pratiche di richiesta di asilo con quelle per permesso di soggiorno per minore età (che in base alla normativa vigente non sono alternativi), che è poi possibile trasformare in permesso di soggiorno per studio, lavoro, o ricerca lavoro al compimento dei 18 anni. Ancora, in alcuni casi può essere più tutelante per il minore che ha già ottenuto un permesso per motivi umanitari rinunciare per un permesso per minore età. Ovviamente questo impone agli operatori un lavoro di riesame di tutti i casi, per individuare il percorso più tutelante ed eventualmente perseguirlo.

I Decreti Sicurezza denunciano poi amministrazioni locali, Caritas e Consorzio, mettono a rischio il processo di trasformazione socio-economica che risultava in fase di avvio. I cambiamenti normativi hanno creato una situazione di instabilità che ostacola la progettazione integrata rendendo il futuro dell'accoglienza più incerto. Con l'esclusione dei richiedenti asilo, diminuiscono le persone nei progetti, che giungono in fasi più avanzate del proprio percorso, spesso con una progettualità già sviluppata in autonomia e meno interessate a immaginare un futuro sul territorio, sempre più visto come luogo di passaggio. L'accoglienza più difficilmente può affermarsi come risorsa su cui puntare per lo sviluppo economico locale, l'inversione del trend demografico negativo e per la creazione di un mercato del lavoro solido.

2.3. Valle di Comino (FR)

G. ci ha detto "adesso c'è una nuova regola: adesso per andare a scuola bisogna pagare soldi, devi comprare il biglietto per andare a scuola". Prima ti davano l'abbonamento per andare a scuola. Prima veniva la mattina a chiedere "perché non vai a scuola?". Prima era obbligatorio, adesso se tu vai o non vai decidi tu e devi pagare tu. Ci hanno detto questa cosa tutti insieme e ci hanno detto che dobbiamo pagare per andare a scuola. (Ospite CAS)

2.3.1. Accoglienza e integrazione nel territorio di riferimento

La Valle di Comino si trova nella provincia di Frosinone. Il territorio provinciale ospita attualmente circa 2000 richiedenti asilo in strutture CAS³¹,

³¹ PREFETTURA, UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO DI FROSINONE, *Fabbisogno integrativo strutture di accoglienza - Scadenza 19/07/2019*, 4 luglio 2019 http://www.prefettura.it/frosinone/contenuti/04_07_2019_fabbisogno_integrativo_strutture_di_accoglienza_scadenza_19_07_2019-7565337.htm.

mentre è più difficile avere dei numeri aggiornati per i progetti SIPROIMI. La Valle di Comino è stata identificata come Area Interna³² ed è un territorio a vocazione rurale composto da piccoli paesi, circondati da montagne e lontani sia da Roma (120 km) che da Napoli (180 km). Nella presente ricerca abbiamo incluso anche i territori limitrofi alla Valle, i comuni di Cassino e Sora, dove sono presenti i principali servizi (es. scuole di italiano). Il territorio è colpito, come la maggior parte delle aree interne italiane, da una forte crisi demografica ed economica, contrastate solo recentemente dall'arrivo di richiedenti asilo e rifugiati, ospitati in accoglienza sia SIPROIMI che CAS, e dal ritorno nella Valle di giovani motivati dall'apertura dell'accoglienza e dalle possibilità di riattivazione del territorio che questa può portare.

La ricerca si è concentrata in particolare sull'associazione di promozione sociale Rise Hub, la quale ha stretto dei legami forti con gli ospiti dell'accoglienza nella Valle di Comino e sinergie con Comuni e cooperative che gestiscono l'accoglienza sul territorio. Tra le esperienze sul territorio sono state inoltre studiate le accoglienze attivate nei comuni di Atina (ex-SPRAR), Gallinaro (CAS), Cassino (SIPROIMI), Isola del Liri (CAS); tra gli enti gestori sono stati intervistati il Comune di Atina, la cooperativa sociale "La Speranza" ed un'altra cooperativa del territorio. Entrambe le cooperative si occupano da anni di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, almeno dal 2014. "La Speranza" si occupa solo di accoglienza in CAS ed ha strutture in molti piccoli comuni, non solo della Valle di Comino. Il CAS visitato per questa ricerca si trova a Isola del Liri e ospita attualmente circa 130 uomini adulti, principalmente ricorrenti ma anche richiedenti asilo³³. La seconda cooperativa invece è nata per occuparsi di minori e nuclei familiari, attività che prosegue con le case famiglia, e ad oggi gestisce alcuni SIPROIMI per uomini adulti (max 50 posti per progetto) in vari comuni del territorio.

Il motivo per cui la ricerca si è focalizzata in particolare su un ente non direttamente coinvolto nell'accoglienza è espresso con chiarezza nelle parole di Daniela Luisi, del Comitato Tecnico Aree Interne, intervistata da Luca Martinnelli a fine 2018: «Rise Hub, non essendo coinvolta direttamente nel sistema di accoglienza, è un soggetto fondamentale perché con sguardo terzo e trasversale osserva le modalità di una buona accoglienza»³⁴.

³² Per un'indicazione più dettagliata del territorio e degli aspetti demografici della Valle di Comino, si veda: REGIONE LAZIO, *Valle di Comino* http://lazioeuropa.it/files/180305/valle_di_comino_web.docx.

³³ Dati aggiornati a maggio 2020.

³⁴ «Reset», *Rise Hub, una comunità rivolta a tutti*, 19 Dicembre 2018 <https://www.reset.it/idee/rise-hub-una-comunita-rivolta-a-tutti>.

Rise Hub è nata nel 2015 dopo l'esperienza di successo del progetto "Terre&Comuni", finanziato dalla Regione Lazio e sostenuto in particolare dal Gruppo di Azione Locale Versante laziale del Parco nazionale d'Abruzzo³⁵ per l'integrazione dei migranti e la creazione di nuove opportunità per i giovani nella Valle di Comino. Sulla spinta anche delle attività promosse da Rise Hub, la Valle di Comino è stata individuata come "area prototipo" per l'attuazione della SNAI³⁶.

2.3.2. Cambiamenti, sfide e risposte

L'effetto immediato del D.L. 113/2018 sulle strutture dell'accoglienza operanti nella Valle di Comino e territori limitrofi è stata la riduzione delle persone in accoglienza sia nei CAS (es. Isola del Liri: da circa 200 presenze nel 2017 a meno di 150 tra il 2018 e il 2019) che negli SPRAR/SIPROIMI del territorio. Altro effetto immediato è stato il significativo accorciamento dei tempi per il passaggio da CAS a SIPROIMI, mentre i tempi di permanenza in CAS in attesa del responso della Commissione territoriale è rimasta invariata (circa 2, 3 anni).

A seguito del taglio delle risorse messe a disposizione dal capitolato nazionale per i CAS, con un passaggio da circa 35€ a circa 20€ pro die/pro capite, si registra anche nel CAS analizzato una riduzione generalizzata delle ore di lavoro degli operatori che però non sono stati licenziati né precarizzati. Quello che invece è stato fortemente penalizzato sono stati i servizi per le persone accolte (consulenza psico-terapeutica, assistenza legale e assistenza sociale) che sono ancora erogati ma con una riduzione considerevole delle ore, che di fatto ne limita fortemente la fruizione (es. 6 ore di assistenza psicologica a settimana per circa 130 ospiti). I servizi più colpiti, nonostante l'impegno dell'ente gestore di creare sinergie sul territorio, sono l'insegnamento dell'italiano e la possibilità per richiedenti asilo e ricorrenti di usufruire di un abbonamento per i trasporti pubblici. Mentre prima della fine del 2018 tutti gli ospiti del CAS venivano iscritti al CPIA e potevano quindi accedere ai corsi e ottenere una certificazione di lingua, ad oggi il taglio del budget ha portato l'ente gestore "La Speranza" a dover scegliere a chi pagare l'iscrizione al CPIA, che viene oggi assicurata solo a chi ha intenzione di prendere la licenza media. Sono stati inoltre cancellati i corsi di formazione (es. pizzaiolo) e i laboratori con professionisti locali.

³⁵ Per maggiori informazioni sul GAL VERLA, si veda: <http://www.terredicomino.it/gal-verla/>.

³⁶ Per la Strategia Nazionale Aree Interne nel Lazio, si veda: http://www.lazioeuropa.it/strategia_nazionale_aree_interne-26/.

L'effetto più grande del decreto Sicurezza e Immigrazione è stato sulle aspettative delle persone in accoglienza in Valle di Comino, che hanno atteso con timore le conseguenze negative immediate del decreto, anche se alcuni degli effetti evidenziati sono stati dilazionati nel tempo e non sono stati particolarmente forti in un territorio in cui i servizi all'integrazione sono promossi principalmente dai soci dell'associazione Rise Hub. Le persone fuoriuscite dall'accoglienza (principalmente umanitari), che hanno subito immediatamente gli effetti dei decreti, per la maggior parte sono andati a cercare lavoro nelle città (soprattutto a Roma e Napoli) per assicurarsi la possibilità di convertire il permesso umanitario in permesso per motivi di lavoro.

I richiedenti asilo e i ricorrenti rimasti in accoglienza sul territorio, invece, hanno vissuto una generale riduzione dei servizi di integrazione, fermo restando che non tutti i CAS del territorio prevedevano l'erogazione di questi servizi pre D.L. 113/2018. Ciononostante, i tagli hanno colpito anche coloro che erano ospitati da anni in CAS che, pur non offrendo molto in termini di servizi, si trovano in un territorio formato da piccoli paesi. In questi casi i tagli infatti si sono ripercossi sugli abbonamenti per i trasporti pubblici, fondamentali per raggiungere luoghi di lavoro e corsi di lingua. È anche per questo che il rapporto degli ospiti dei CAS con un'associazione come Rise Hub è risultato fondamentale.

Le attività di accoglienza presenti nella Valle non sembrano aver colto appieno l'opportunità offerta dall'arrivo e dal ritorno di giovani sul territorio. In generale, la poca consapevolezza dei cittadini della presenza di centri di accoglienza ha segnato fin dall'inizio una mancanza di rapporti stretti tra accolti e popolazione locale se non in occasione di saltuarie manifestazioni (es. Festival dell'inclusione a Posta Fibreno organizzato da Rise Hub, piccole feste nei CAS, es. Isola del Liri, e eventi sportivi, in particolare le partite di calcio dell'Asd Atina Calcio in cui sono entrati alcuni ospiti dello SPRAR di Atina, ormai chiuso per motivi giudiziari).

Non ci sono stati forti cambiamenti nemmeno in termini di attivazione (o scomparsa) di volontariato locale. Rise Hub che è sempre rimasta attiva e presente sul territorio, non soltanto attraverso le iniziative attivate, ma soprattutto grazie al fatto che i soci, che hanno tenuto a lungo aperto uno sportello sul territorio per supporto burocratico, legale, sanitario, e per i trasporti, sono rimasti nel tempo i punti di riferimento per le persone in accoglienza che vivono isolate sul territorio, senza contatti con la popolazione locale e quindi si sono confermati come trait d'union tra i beneficiari e il territorio.

Un ultimo effetto molto profondo è stato avvertito dai beneficiari, dai soci di Rise Hub e da alcuni enti gestori nell'approccio della popolazione locale nei confronti dei migranti presenti nella Valle: sono stati registrati fenomeni di razzismo, prima inesistenti, a seguito della retorica anti-immigrazione portata avanti da Matteo Salvini nell'estate del 2018, subito prima della pubblicazione del D.L. 113/2018. A detta degli stessi intervistati, comunque, gli episodi di razzismo sono scomparsi dopo qualche mese, con l'attenuarsi della propaganda politica contro l'accoglienza.

2.4. Pistoia e Valdinievole (PT)

I decreti hanno inciso sul rapporto con gli operatori, perché prima ce n'erano tanti e dopo in molti hanno meno ore per poter stare con noi e aiutarci a fare il nostro percorso, fare i documenti, imparare la lingua e poterci integrare. Io passo meno ore con gli operatori. (Ospite CAS)

2.4.1. Accoglienza e integrazione nel territorio di riferimento

Le iniziative di accoglienza sono distribuite tra il tessuto cittadino di Pistoia e una serie di centri di piccole dimensioni che dal capoluogo si dipanano tra le colline della vicina Valdinievole e le alture sulla direttrice che conduce al Passo dell'Abetone. La cooperativa Gli Altri opera sin dal 1995 nel settore dei servizi sociali ed è presente e ben radicata in vari ambiti del territorio provinciale: sin dal 2007, ha cominciato a offrire servizi esplicitamente rivolti a cittadini stranieri con l'apertura degli Sportelli informativi per Migranti in convenzione con alcuni comuni della Valdinievole, della "piana" (Quarrata e Agliana) e della montagna pistoiese. La prima esperienza di accoglienza è più recente e risale al 2014, quando viene avviato lo SPRAR del Comune di Pistoia in cui attualmente sono ancora ospitati 67 beneficiari. In totale i progetti SIPROIMI attualmente amministrati dalla cooperativa su mandato degli enti locali sono tre, tutti gestiti attraverso un'associazione temporanea di imprese con altre cooperative della zona, riunite all'interno dei Consorzi Metropoli e CO&SO. Il SIPROIMI di Pistoia accoglie beneficiari ordinari – tutti uomini – e due nuclei familiari. Un secondo progetto è il SIPROIMI di Marliana e prevede 25 posti ordinari. Il terzo, con 30 persone accolte, è il SIPROIMI della Società della Salute della Valdinievole, un consorzio pubblico costituito tra i Comuni della Zona Socio-Sanitaria della Valdinievole e l'Azienda USL Toscana Centro. A partire dal 2015 si è aggiunta la gestione del progetto CAS per la Prefettura di Pistoia che nei momenti di massima affluenza ha accolto oltre 200 beneficiari,

mentre al momento della nostra rilevazione il numero era ormai ridotto a 99. L'approccio di gestione, condiviso con le altre cooperative dell'ATI, è stato improntato alle linee guida diramate dalla Regione Toscana e prevede un piano integrato che contempla l'organizzazione dell'ospitalità in piccole strutture diffuse sul territorio, la promozione attiva di iniziative funzionali all'integrazione sociale dei beneficiari e l'offerta di opportunità di inserimento lavorativo. Il medesimo modello è stato adottato anche per la conduzione del CAS, in cui fin dagli esordi si era garantita una presenza numericamente consistente di operatori per favorire azioni di accompagnamento dei beneficiari sul territorio e il supporto alla costruzione di relazioni sociali nel contesto di inserimento.

Su questi territori, anche grazie alle azioni di accoglienza sviluppate a livello di ATI, è stato possibile mantenere una condivisione di intenti e sostenere un modello virtuoso di accoglienza basato su solide sinergie tra enti gestori, enti pubblici, agenzie formative, centri per l'impiego, servizi socio-assistenziali, associazioni.

2.4.2. Cambiamenti, sfide e risposte

I soggetti titolari di protezione umanitaria costituivano una fetta rilevante – circa il 70 per cento – degli accolti dalle cooperative che hanno aderito all'ATI. Per i nostri interlocutori è stato immediato indicare la fuoriuscita dal sistema di accoglienza di questi soggetti come uno dei principali aspetti critici con cui ci si è confrontati in seguito all'introduzione dei Decreti Sicurezza. Le risposte del territorio a tale problema sono state molteplici e differenziate: organizzazioni come la Caritas hanno avviato percorsi di terza accoglienza in cui sono stati riassorbiti soggetti usciti dallo SPRAR e soggetti che non vi possono accedere; in altre situazioni i cittadini stranieri titolari di protezione umanitaria sono stati ospitati da ex beneficiari che nel frattempo avevano acquisito lo status di rifugiato oppure si sono allontanati per trasferirsi in città del Nord Italia – Milano e Brescia, soprattutto – dove risiedono in modo stabile comunità numerose di connazionali. Nello specifico, la cooperativa Gli Altri ha partecipato a iniziative di terza accoglienza, attingendo da fondi provenienti dalla legge n. 333/2019 (detta “del buon samaritano”) della Regione Toscana che ha stanziato 4 milioni di euro per progetti rivolti all'inclusione sociale di persone indigenti, compresi i migranti non inseriti nel circuito ufficiale dell'accoglienza.

Discontinuità nei percorsi si sono generate anche in conseguenza dell'esclusione dei richiedenti asilo dall'iscrizione anagrafica (almeno fino alla sentenza della Corte Costituzionale del 31 luglio 2020). Per almeno un anno su quest'ultimo problema c'è stata molta confusione: alcuni sindaci hanno supportato

azioni di protesta e hanno permesso comunque l'iscrizione dei richiedenti asilo al registro anagrafico, altri hanno invece interpretato alla lettera le disposizioni ministeriali. Ne sono derivate differenze sostanziali tra i beneficiari accolti prima dei decreti e quelli arrivati dopo, ma anche tra beneficiari inseriti in alloggi di comuni confinanti che hanno adottato un orientamento diverso sulla questione. Una disparità di condizioni difficile da comprendere e che ha messo in difficoltà gli stessi operatori, peraltro già posti sotto stress dal taglio dei fondi apportato ai CAS: la revisione del budget ha imposto uno sfolgimento dell'equipe, con il mancato rinnovo dei rapporti di lavoro a tempo determinato. Di conseguenza, la cooperativa ha rivisto il monte ore e gli incarichi di alcune figure: per esempio, per non rinunciare in modo definitivo alla loro presenza all'interno del CAS, gli insegnanti di lingua sono stati incaricati di altre mansioni prediligendone le competenze acquisite e cercando di mantenere comunque un supporto all'apprendimento dell'italiano, attingendo a fondi sporadici di supporto a questo dedicati, a margine delle prestazioni minime previste dal Capitolato. Nonostante queste strategie di adattamento, la cooperativa ritiene insostenibili le condizioni economiche introdotte dal nuovo Capitolato: per tale ragione ha sostenuto un'azione politica condivisa a livello di ATI e promossa da Legacoop, per cui nessun ente appartenente all'ATI ha partecipato ai nuovi bandi della Prefettura (al momento dell'indagine perdurava la proroga del mandato – valida fino ad aprile 2021 o comunque fino a esaurimento utenza – con una riduzione della quota pro die a persona di circa il 20 per cento).

I Decreti Sicurezza hanno impattato pesantemente sul ruolo degli operatori e sulle relazioni con i beneficiari. In particolare per i CAS, è cambiato il contenuto del lavoro svolto con le persone accolte: i nostri interlocutori evidenziano con enfasi questo aspetto, precisando che si è passati a una situazione in cui, mancando le risorse per favorire l'integrazione, si è costretti a erogare servizi di base che – di fatto – non riflettono né valorizzano la professionalità sviluppata in anni di esperienza. Gli operatori non hanno solo cambiato mansioni: si confrontano con situazioni di maggior stress, in un regime di contrazione delle risorse, posti di fronte a richieste degli ospiti rimaste immutate. Gli operatori lamentano che il lavoro nell'accoglienza diventa sempre più burocratico e sempre meno relazionale, trasformando loro in pseudo guardiani e gli ospiti in persone che stanno in un luogo in cui non possono sviluppare senso di appartenenza. Questo anche per il fatto che la Prefettura non ha ridotto né ridimensionato le richieste di tipo amministrativo, con il risultato che le incombenze restano le stesse, ma vengono espletate con il 20-30 per cento di risorse in meno e con un organico ridotto. Più in generale, è mutato il rapporto fiduciario instaurato

in passato con la Prefettura competente sul territorio che – nei racconti degli intervistati – ha accentuato le funzioni ispettive e di vigilanza, aumentando la frequenza di sopralluoghi nelle strutture per verificare l'idoneità abitativa e il rispetto delle novità normative di più recente introduzione.

2.5. Ivrea e Canavese (TO)

L'impatto è stato notevole, a parte la riduzione del budget, sul progetto integrativo. Togliendo i fondi vai a tagliare le gambe a tutto questo, riduci le possibilità integrative che già di per sé sono molto complesse. (Ente gestore)

2.5.1. Accoglienza e integrazione nel territorio di riferimento

La prima iniziativa di accoglienza a Ivrea risale al 2000, sollecitata dall'arrivo sul territorio di persone in fuga dal conflitto in Kosovo. La cooperativa Mary Poppins nasce proprio all'epoca aderendo al progetto Piano Nazionale Asilo avviato da Ministero degli Interni, UNHCR e ANCI, poi confluito nel Sistema SPRAR. Dopo quella prima esperienza, la cooperativa avvia altre iniziative e si consolida come punto di riferimento dei servizi di accoglienza nell'area più ampia dell'eporediese e del canavese, incluse alcune zone limitrofe della provincia di Vercelli.

A fine 2019 aveva in gestione tre SIPROIMI (a Ivrea, Chivasso e Tronzano Vercellese) e tre CAS (uno a Ivrea e due a Chivasso, in uno di questi ultimi da settembre 2019 è subentrata l'associazione Trame). Gli ospiti accolti nei SIPROIMI in totale erano poco più di un centinaio: a Chivasso erano ospitate solo donne (37); tra i beneficiari di Ivrea (57) vi erano sia uomini sia donne, oltre a famiglie e nuclei monoparentali; il servizio di Tronzano (11) – inaugurato nel 2018, è stato il primo SPRAR nella provincia di Vercelli – dava ospitalità a tre nuclei familiari. La maggior parte degli accolti nei SIPROIMI aveva lo status di rifugiato; tra gli altri, una ventina figuravano come titolari di protezione sussidiaria, 16 di protezione umanitaria e 3 erano richiedenti asilo. Per quanto riguarda le persone ospitate nei CAS il numero totale era pari a 150, distribuite tra Ivrea (130) e Chivasso (20). Di questi i rifugiati erano 21, 8 con protezione umanitaria, 6 con protezione sussidiaria e 115 figuravano come richiedenti in attesa di responso alla domanda di asilo. I rifugiati e i titolari di protezione sussidiaria inseriti nei CAS sono beneficiari per i quali, contestualmente alla notifica del provvedimento della Commissione territoriale, è stata avanzata domanda per un trasferimento nel SIPROIMI che per varie ragioni non si è poi

concretizzato: problemi burocratici, ritardi nell'espletamento delle certificazioni sanitarie richieste, mancanza di posti liberi.

Mary Poppins si è affermata come una realtà solida per la gestione dei servizi di accoglienza e ha sviluppato sinergie con diversi enti del territorio di riferimento: in particolare, con il Comune di Ivrea, il consorzio socio-assistenziale locale, il centro per l'impiego di competenza, diverse agenzie formative e di somministrazione lavoro attivi nelle aree in cui sono dislocati i beneficiari. Anche grazie al fatto di avere coltivato un vasto tessuto di relazioni con attori chiave del territorio, la cooperativa ha potuto adeguare le prestazioni offerte nei CAS a quelle degli SPRAR, a partire dalla scelta di organizzare l'ospitalità inserendo piccoli gruppi in alloggi distribuiti sul territorio. La cooperativa Mary Poppins ha affinato nel tempo i propri servizi di accoglienza e le forme di accompagnamento, in modo da garantire agli ospiti le condizioni per coniugare acquisizione di autonomia e integrazione socio-economica nel contesto locale.

2.5.2. Cambiamenti, sfide e risposte

Nel caso di Ivrea e degli altri territori qui richiamati, le situazioni di uscita dal percorso di accoglienza dei titolari di protezione umanitaria sono state numericamente limitate: la maggior parte degli ospiti dei SIPROIMI aveva già lo status di rifugiato. Le sfide più intense sono relative agli effetti della scure contabile dei Decreti Sicurezza sulla conduzione di CAS che – per orientamento e approccio dell'ente gestore – erano stati adeguati a livello degli SPRAR. Il taglio del budget ha imposto una riorganizzazione di questi servizi su standard inferiori, con una sensibile riduzione delle iniziative a sostegno del percorso di integrazione dei beneficiari e l'inevitabile eliminazione di diverse attività precedentemente erogate. La proposta per gli ospiti dei CAS si è così ridotta ai minimi termini e prevede, oltre all'assistenza legale e sanitaria, soltanto l'offerta di un corso di italiano. Il passo indietro ha riguardato le azioni in favore dell'inserimento lavorativo, la formazione professionale e i laboratori per lo sviluppo di competenze relazionali. In particolare, la Cooperativa, attraverso strategie mirate di scouting sul territorio, si adoperava per individuare aziende che co-finanziassero tirocini formativi e queste opportunità avevano rappresentato uno step cruciale nel percorso di integrazione di diversi beneficiari. Siccome su questo fronte il nuovo piano finanziario non concede margini di manovra, la cooperativa ha provato a incrementare le collaborazioni con alcune agenzie formative esterne in modo da inserire le persone accolte in progetti con possibilità alternative di tirocinio. La credibilità acquisita dall'ente gestore ha rappresentato un fattore di vantaggio per attivare tali collaborazioni, tuttavia

il problema lamentato dagli operatori è che questi enti siano tendenzialmente disposti a coinvolgere chi ha già una certa dimestichezza con la lingua italiana, quindi gli ospiti con minori competenze e profili meno qualificati – cioè coloro che rappresentavano il target ideale dei tirocini attivati in passato con le aziende del territorio – sono rimasti esclusi. Peraltro, spesso si tratta di corsi di formazione gratuiti per i quali la possibilità di un periodo di addestramento pratico in un contesto lavorativo rimane incerta e più lontana nel tempo. Inoltre, rispetto al ventaglio di offerte accessibili va considerato che i tagli all'acquisto di biglietti per i mezzi pubblici hanno limitato la mobilità dei beneficiari e i corsi frequentabili sono soltanto disponibili a corto raggio.

Più in generale, le nuove condizioni economiche hanno inciso sull'idea di progetto integrativo che era maturata in tanti anni di esperienza. Nello specifico, per quanto riguarda le strutture di accoglienza straordinaria, gli operatori intervistati ritengono che la mancanza di strumenti renda impraticabile un efficace accompagnamento dei beneficiari nel loro percorso. Piuttosto che assecondare questo riposizionamento al ribasso del servizio, la strategia adottata da Mary Poppins è abbandonare la gestione dei CAS e mantenere soltanto la conduzione dei SIPROIMI. Un chiaro segnale in tale direzione è la mancata partecipazione agli ultimi bandi della Prefettura di Torino, in quanto la quota prevista di 18 euro pro die a persona (assai lontana dai 30-32 euro del passato) non è ritenuta congrua ad alcuna volontà progettuale. Anche a livello di ridefinizione dell'organigramma la strada pare tracciata. Una parte dell'equipe del CAS di Ivrea – la coordinatrice e due operatori – è stata da poco ricollocata su un nuovo progetto SIPROIMI che la cooperativa ha avviato a maggio 2020 con il comune di Val di Chy. L'ampliamento dei numeri della seconda accoglienza ha così agevolato una parziale redistribuzione del personale; va però sottolineato che dall'entrata in vigore dei Decreti Salvini l'organigramma si è comunque ridotto di qualche unità. Nonostante la leggera contrazione di organico, a detta degli operatori non sono emerse particolari tensioni per i timori di perdere il posto di lavoro: la cooperativa, essendo radicata sul territorio e avendo diversificato le aree di intervento, prevede possibilità di ricollocamento tra i servizi e sta estendendo l'orizzonte a un terzo livello di accoglienza, mettendo a punto un nuovo progetto finanziato da fondi FAMI e volto a sostenere i percorsi di coloro che fuoriescono dal SIPROIMI. Resta invece elevato tra gli operatori il senso di frustrazione per le condizioni avverse che impediscono di dare continuità a un modello di accoglienza sviluppato in stretta sinergia con attori economici e sociali del contesto locale. Il timore è che, quando usciranno gli esiti dei bandi

ispirati al nuovo Capitolato, alcuni CAS del territorio possano essere organizzati in strutture ampie e numerose, inadatte a qualsiasi politica di integrazione.

2.6. Trieste

Noi [operatori] oggi abbiamo più persone [accolte per operatore] rispetto a quelle che avevamo una volta, quindi anche meno attenzione diretta ai ragazzi, no? [...] Non possiamo essere noi gli unici risolutori dei problemi. [...] perché altrimenti c'è un forte rischio di burn out, un forte rischio di richieste di congedi, di aspettative, di... di oppure di dimissioni [...] siamo tutti un po' più stanchi, tutti un po' più di corsa. (Ente gestore)

2.6.1. Accoglienza e integrazione nel territorio di riferimento

Trieste è una città di poco più di 200.000 abitanti, che, anche per la sua posizione di confine tra Italia e Balcani, ha storicamente rivestito un ruolo centrale nel sistema di accoglienza italiano. Si tratta infatti di uno dei primi territori che, negli anni Novanta, ha iniziato a porsi il problema di una accoglienza strutturata per persone in fuga da persecuzioni e conflitti; in particolare, il triestino Consorzio Italiano di Solidarietà (ICS) già nel 1993 si fa promotore e coordinatore di una rete non governativa di accoglienza per persone provenienti dalla Bosnia Erzegovina e dalle altre aree coinvolte nel conflitto. Quell'esperienza continua, si sviluppa e diviene elemento di confronto e dialogo, contribuendo al PNA prima e allo SPRAR poi. ICS è oggi come allora un attore centrale, che si configura come ente di tutela prima ancora che ente gestore e che è focus e punto di partenza della nostra indagine triestina.

A fine 2019, ICS accoglieva 1021 persone, di cui 945 in CAS e 76 in SIPROIMI. Tra gli accolti, 213 erano in attesa di formalizzare la domanda di asilo, 235 erano richiedenti asilo e 222 ricorrenti, 193 persone rientrate in Italia per il Regolamento Dublino, 124 con protezione sussidiaria, 114 rifugiati, 18 con permesso per motivi familiari, 23 con protezione umanitaria e solo 1 rientrante nei nuovi casi speciali. Il fatto che ICS si ponga come ente di tutela più e prima che come ente gestore traspare anche dall'approccio adottato nella gestione dell'accoglienza: CAS e SPRAR sono sempre stati gestiti secondo le stesse linee e il medesimo approccio³⁷, basato su accoglienza diffusa, basso rapporto tra numero di beneficiari accolti e operatori (7 a 1) e supporto per l'integrazione

³⁷ Si tratta di una scelta nata già nel 2014 con l'obiettivo di creare un sistema di accoglienza di fatto unico e unitario sul territorio.

declinato in modo trasversale tra i servizi, con la costituzione di unità di lavoro dedicate. Dunque, se i 76 accolti SIPROIMI erano a fine 2019 distribuiti tra 18 appartamenti, i 945 accolti CAS trovavano spazio in 126 appartamenti, 6 strutture di piccole dimensioni e 1 più grande posta al confine con la Slovenia, Casa Malala³⁸, impiegata come centro di primissima accoglienza per i richiedenti asilo in arrivo dalla Rotta Balcanica, successivamente ricollocati nei centri del territorio. Sempre a fine 2019 erano 235 i dipendenti³⁹ che lavoravano a vario titolo nel sistema di accoglienza, impiegati da ICS o enti partner.

Si tratta dunque di una realtà solida, storicamente radicata, che impiega un alto numero di lavoratori locali e che è riconosciuta dagli addetti ai lavori a livello locale e nazionale come modello e punto di riferimento, come d'altra parte sottolineano anche gli operatori intervistati, che scelgono di lavorare in questa realtà anche e soprattutto per il suo modo di intendere l'accoglienza e il proprio ruolo a supporto del diritto d'asilo e dell'integrazione di richiedenti e titolari.

2.6.2. Cambiamenti, sfide e risposte

Il caso triestino sottolinea quanto le caratteristiche del contesto siano rilevanti nel mediare l'impatto e gli effetti dei Decreti. Lo sottolinea però in senso tanto positivo quanto negativo. Da un lato, infatti, l'approccio di tutela di ICS fa resistenza ai cambiamenti imposti e si impegna nel garantire un'accoglienza non eccessivamente depauperata e differenziata. L'impatto delle trasformazioni normative sulle persone accolte è cioè "ammorbidito" dal lavoro dell'ente gestore, che fa da cuscinetto. Dall'altro, però, nel caso triestino, i Decreti Salvini si sommano a cambiamenti politici a livello comunale e regionale che contribuiscono a cambiare, in peggio, il clima e l'approccio verso accoglienza e diritto d'asilo.

Con arrivi in aumento e budget ridotto, ICS ha cercato nuovi fondi e collaborazioni per far fronte alla potenziale riduzione dei servizi. La modalità di accoglienza diffusa è stata confermata, anche per i CAS, e si è tentato di pro-

³⁸ La gestione di Casa Malala, al momento dell'indagine ancora affidata in proroga a ICS, è stata vinta nell'ultimo bando da ORS Italia grazie a una offerta al ribasso e a loro affidata con decreto della Prefettura di Trieste del 16 settembre 2020. Il provvedimento è stato però impugnato e si attende l'esito del Tar. Su Casa Malala si veda anche «Nigrizia», *L'esperienza a Trieste di Casa Malala, Pronta Accoglienza*, anno 138, numero 7, luglio-agosto 2020.

³⁹ Di cui 169 operatori, 16 mediatori, 12 impiegati amministrativi, 11 cuochi, 8 operatori psico-sociali, 6 legali, 3 addetti alle pulizie, 3 addetti alla progettazione, 3 direttori, 2 insegnanti di italiano, 1 addetto stampa e 1 manutentore.

seguire corsi di lingua e attività ludico-formative anche per richiedenti asilo, anche appoggiandosi a fondi derivanti da altri progetti e grazie al contributo di volontari e realtà del territorio. Crollano invece i tirocini attivati, che passano dai 103 del 2018 ai 32 del 2019. Grazie ad alcuni bandi CAS andati deserti e dunque all'assenza di proposte conformi al nuovo Capitolato, i progetti in corso sono stati prorogati con una parziale rimodulazione dei costi (da 35,00€ a 30,50€ pro die a persona) che, per quanto negativa, ha permesso di mantenere standard ancora elevati. Un abbassamento ai 20€ pro die a persona, come previsto dal nuovo Capitolato, è indicato invece come non perseguibile - motivo che spiega la scelta di non partecipare ai nuovi bandi. I tentativi di ICS di contrastare un possibile peggioramento in termini di accoglienza e tutela passano sia attraverso ricorsi legali sia tramite tentativi di contrattazione con le autorità locali per cercare possibili margini di manovra. Si tratta però di tentativi onerosi, dagli esiti incerti se non già dichiaratamente, in partenza, negativi.

Il modello, quindi, tiene, ma i costi e le ricadute negative sono molte: una percezione di clima di generale ostilità e isolamento, un senso di fatica e frustrazione, la denuncia di un rischio di burn out degli operatori emergono spesso dalle testimonianze raccolte. La riduzione dei costi ha comportato il taglio di servizi relativi all'integrazione e la trasformazione della proporzione operatore-beneficiari, che passa nei CAS a 1 operatore ogni 14 accolti. L'equipe dedicata ai servizi per l'integrazione, creata pre-Decreti, che operava trasversalmente alle varie accoglienze è stata drasticamente ridotta e (alcune del)le persone riassegnate o spostate su fondi differenti. I responsabili SIPROIMI segnalano come le persone arrivino dai CAS senza un percorso di integrazione avviato, a differenza di quanto accadeva precedentemente, rendendo il lavoro differente e più complesso. I tagli già in essere e la precarietà dovuta ai progetti in proroga senza una chiara definizione dei termini, anche se non hanno significato un forte abbassamento qualitativo dell'accoglienza per i beneficiari, si sono scaricati in tutto il loro peso sugli operatori e, più in generale, su ICS. Dall'emanazione dei Decreti Salvini, le persone impegnate a vario titolo nell'accoglienza tra ICS e realtà partner appaiono diminuite di quasi 100 unità, seppur in assenza di licenziamenti di massa (in molti casi si è trattato di un mancato rinnovo di contratti a tempo determinato) e con la messa a punto di accordi tra le parti⁴⁰. Proteste e vertenze sindacali hanno preso forma e si sono registrati momenti di tensione e un generale peggioramento del clima interno. Questa forte contrazione di posti

⁴⁰ In particolare, nel corso del 2019 hanno perso il lavoro 68 persone (di cui 23 contratti a tempo determinato non rinnovati e 33 uscite volontarie).

di lavoro e il possibile prossimo smantellamento dell'accoglienza diffusa, che ad oggi significa anche un ritorno economico sul territorio in termini di affitti, comportano quindi diverse ricadute negative sul territorio, tanto in termini economici quanto sociali, che non devono passare inosservati.

Gli operatori sottolineano poi di trovarsi a operare sempre più in un clima di ostilità e di registrare un'azione politica, più o meno esplicita e consapevole, che mina il lavoro e l'approccio degli enti di tutela attivi nel territorio. Emergono così i progressivi tagli ai fondi regionali destinati all'accoglienza e all'integrazione operati nel 2020, le invettive da parte di politici locali contro ICS e il modello di accoglienza, il veto contro l'iscrizione anagrafica di richiedenti asilo (che è stata poi dichiarata anticostituzionale nell'estate 2020), o i rallentamenti nell'avvio di FAMI già vinti che potrebbero consentire di continuare a garantire quei servizi per richiedenti asilo che i Decreti avevano tagliato.

3. Conclusioni: sfide (im)previste e risposte frammentarie

In questo paragrafo conclusivo vorremmo provare a dare una lettura trasversale dei nodi critici emersi a partire dalla ricerca sul campo e passati in rassegna nella parte precedente. È rilevante sottolineare che non è stato possibile rendere pienamente conto della ricchezza delle testimonianze e delle esperienze registrate: nella trattazione dei casi si è necessariamente operata una selezione in termini di temi ed elementi di rilievo. Riteniamo, tuttavia, che le implicazioni di cui abbiamo raccolto riscontro sul piano empirico analizzando i singoli contesti territoriali costituiscano un insieme sufficientemente ampio da poter essere qui discusso distinguendo tra quanto affrontato da enti gestori, beneficiari, operatori all'*interno* dei contesti di accoglienza, e quanto accaduto *attorno* all'accoglienza, *in relazione* col territorio e gli enti del pubblico e del privato sociale.

3.1. Dentro l'accoglienza

Gli enti gestori, e soprattutto quanti si occupavano sia di SPRAR che di CAS, si sono trovati ad affrontare sfide e difficoltà tanto di carattere materiale quanto immateriale.

Nella gestione dei CAS, i tagli di budget e di linee di intervento hanno comportato in primo luogo una riduzione dei servizi per le persone accolte. L'assenza di fondi per l'integrazione implica la riduzione (se non la cancellazione) dei corsi di italiano offerti internamente, delle attività formative e ludico-ricreative di corsi professionali e tirocini, come emerge in particolare dai casi di Trieste e

della Valle di Comino. Tra i supporti che vengono drasticamente ridotti (o del tutto tagliati) c'è quello psicologico e quello di accompagnamento dei richiedenti asilo alla preparazione dell'audizione in Commissione. Negli anni precedenti, la progressiva internalizzazione di questo importante lavoro di supporto aveva portato molti enti di tutela territoriali a dismettere prestazioni a questo dedicate (esterne alle accoglienze): in contesti attualmente sguarniti in termini di enti del terzo settore che offrano tale servizio e/o in assenza di una scelta consapevole di continuare a garantire questa forma di tutela nonostante il cambio normativo, i richiedenti asilo rischiano di trovarsi senza alcun supporto legale.

A fronte di questi tagli, alcune realtà (ad esempio Trieste e Pistoia) hanno cercato di reperire fondi alternativi e di fare rete con associazioni e volontari del territorio per poter continuare ad offrire servizi di rilievo, seppur con un dispendio aggiuntivo in termini di energie. Per le stesse ragioni, come vedremo oltre, cambia anche il ruolo e il rapporto con i servizi socio-assistenziali del territorio, potenzialmente chiamati a farsi carico di quanto non può venir più seguito internamente (si veda il caso di Ivrea).

I tagli in termini di budget e di linee finanziate hanno anche comportato revisioni in termini di organico e organizzazione interna. Viene ridotto o il numero degli operatori (come nel caso di Trieste) o il monte ore totale di ciascun operatore (come nel caso di Pistoia e del CAS di Isola del Liri (FR)), modificando la proporzione operatori-accolti, e scompaiono i ruoli dedicati ai servizi per l'integrazione – con implicazioni negative sulle opportunità di inserimento nel mercato del lavoro locale.

Il cambiamento dei profili di chi può essere accolto nei CAS e nei progetti SIPROIMI ha posto la necessità di avviare verso la conclusione l'accoglienza (o di terminarla in modo immediato, come nel caso salentino) di titolari di permessi umanitari, nei CAS e nei SIPROIMI, e di richiedenti asilo, nei SIPROIMI. Un passaggio segnalato come particolarmente complesso e faticoso per enti gestori e operatori, e che, come vedremo anche più avanti, si accompagna a una rimodulazione dei ruoli, dei compiti e delle modalità di intervento nelle situazioni di accoglienza. Per assurdo, questa trasformazione causa una perdita in termini di efficienza ed efficacia, per cui percorsi SIPROIMI, già finanziati, che offrono più tutele, maggiori garanzie e ricadute positive per il territorio vengono lasciati deserti per finanziare invece “parcheggi” senza tutele e progettualità e con un rischio di costi sociali per il territorio nettamente maggiori, come sottolineato dai casi di Irpinia e Sannio e del Salento.

I Decreti Sicurezza pongono, più in generale, un problema di approccio, sollevato da molti, che interroga la possibilità per gli enti di tutela di occuparsi

di accoglienza senza snaturare la propria vocazione di protezione, soprattutto per quanto riguarda quanti operano (anche) nei CAS, che sempre più difficilmente riescono e riusciranno, col nuovo capitolato, a riproporre gli standard dei SIPROIMI nei servizi offerti e nelle modalità adottate. Il sistema di accoglienza appare progressivamente banalizzato e svuotato di senso, con riduzione dei CAS a un servizio di vitto e alloggio in cui integrazione, coesione sociale e sviluppo territoriale vengono completamente cancellati.

Sono chiaramente i beneficiari ad essere toccati in modo più diretto e pervasivo dai cambiamenti normativi. La trasformazione dei profili delle persone incluse nei CAS e nei SIPROIMI ha comportato l'allontanamento immediato o la prospettiva di un (possibile) allontanamento dall'accoglienza di alcuni beneficiari. A fronte di una situazione percepita come non chiara e precaria, poi, alcune persone accolte si sono allontanate volontariamente, spesso nottetempo e senza concordare un effettivo termine del progetto, probabilmente per timore di rimpatri o trattenimenti forzati (come riportato nel caso di Irpinia e Sannio, ma di cui abbiamo avuto riscontri anche nella provincia di Pistoia). Sempre più frequente è la ricerca di un appoggio tra le reti amicali e la messa a punto di progettualità indipendenti dai percorsi di accoglienza, con un distacco sfiduciato dalle realtà più istituzionalizzate, di cui si dubita la capacità di effettivo supporto: chi riesce e chi può cerca di costruire un proprio percorso di autonomia, i più fragili e meno intraprendenti rischiano però di essere lasciati indietro. D'altra parte, l'assenza di servizi e di un percorso di integrazione dedicato ai richiedenti asilo implica un prolungato periodo in cui progetti e strumenti istituzionali risultano assenti, una sospensione e una carenza che è poi difficile colmare anche qualora il passaggio al SIPROIMI effettivamente avvenga. Frustrazione per una situazione considerata come ingiusta o incomprensibile emerge trasversalmente a tutti i casi, specie laddove tra i beneficiari si sono sviluppate traiettorie di accoglienza caratterizzate da un quadro di vincoli e opportunità molto differente, nonostante la comune situazione di partenza e la condivisione di una parte importante del percorso precedente. In generale, si registra una maggiore insicurezza e paura generalizzata sia durante che dopo l'accoglienza, un aumento di diffidenza nei confronti di operatori e sistema, un accresciuto senso di isolamento nel percorso, tanto materiale quanto simbolico, e del venir meno delle forme di accompagnamento. Come sottolineato, le più grandi differenze sono ben visibili nelle azioni quotidiane: l'impossibilità per richiedenti asilo, ricorrenti e titolari di protezione umanitaria di utilizzare i trasporti pubblici come prima, di frequentare corsi di italiano e professionalizzanti, di fare tirocini in imprese del territorio o di prestare servizio civile.

Anche il lavoro degli operatori risulta interessato dalle trasformazioni normative, tanto in termini di organico (principalmente nei CAS) quanto di ruoli e mansioni (tanto nei CAS che nei SIPROIMI). I tagli dei fondi CAS per persona accolta hanno comportato in alcuni casi (come a Trieste e a Pistoia) una riduzione del personale impiegato, con licenziamenti o mancati rinnovi di contratti a tempo determinato, in altri a una riduzione del monte ore per operatore (come nella Valle di Comino), che, unitamente all'orizzonte di incertezza e precarietà introdotto dal regime di proroghe e dal non chiaro futuro dell'accoglienza hanno spesso contribuito a creare un clima di stress e di tensione che in alcuni casi si è concretizzato in proteste più o meno formali e vertenze sindacali.

Anche laddove l'organico impiegato e le forme contrattuali non siano stati modificati, si registra un generale cambiamento di mansioni e ruoli, tanto per gli operatori CAS che SIPROIMI. In primo luogo gli operatori CAS spesso si sono trovati ad avere un numero maggiore rispetto a prima di accolti da seguire, soprattutto nei casi in cui l'approccio precedentemente adottato ricalcava lo SPRAR (come a Trieste), inoltre i tagli ai servizi per l'integrazione hanno necessariamente comportato una ricollocazione delle persone lì impiegate e/o una ridefinizione di compiti e mansioni. Seppur in modo diverso, il tema della trasformazione di compiti e mansioni ricorre anche nei contesti SIPROIMI, in virtù dei differenti profili esistenti e che possono essere inclusi nei progetti, che richiedono quindi tipi di interventi differenti (come sottolineato in Irpinia e Sannio, e anche a Ivrea). Gli operatori sottolineano poi una crescita di burocratizzazione e di controlli: a minori risorse erogate e a un organico/ore lavorative ridotte si aggiunge un aumento del carico burocratico, che inevitabilmente contribuisce ad allontanare ulteriormente il focus del lavoro dalle relazioni e a imporre la logica dell'erogazione di servizi quantificabili e rendicontabili. Non solo maggiore burocratizzazione, ma anche incarichi di ordine e controllo crescenti modificano il rapporto tra operatori e beneficiari (si veda la situazione di Pistoia): gli operatori sono coloro che notificano i provvedimenti delle Commissioni territoriali competenti, e comunicano i nuovi termini di accoglienza e servizi alle persone accolte, rischiando di minare il rapporto fiduciario costruito. Il differente e più complesso rapporto con i beneficiari, uniti alla frustrazione di non essere più nella posizione di offrire un servizio di tutela e integrazione, contribuiscono a rendere la posizione dell'operatore particolarmente faticosa e stressante, come emerge con forza in tutti i casi di indagine.

3.2. Tra accoglienza e territori

Per quanto riguarda il rapporto con il territorio, uno degli effetti più evidenti dei Decreti Sicurezza è il potenziale aggravio di lavoro e di spesa per i servizi pubblici locali. Questo avviene però senza l'intento politico di gestire i bisogni di richiedenti asilo e rifugiati presenti sul territorio attraverso i servizi generalisti e quindi senza competenze e risorse finanziarie dedicate. L'allontanamento dall'accoglienza dei titolari di protezione umanitaria e la sensibile riduzione (se non l'azzeramento) di servizi per l'integrazione per i richiedenti asilo hanno portato gli enti locali (comuni, centri per l'impiego, servizi sanitari) a dover far fronte ad una maggiore domanda di servizi senza mediazione e a un aumento di prese in carico da parte dei servizi a bassa soglia e dei servizi sociali per i più vulnerabili, come nei casi del Salento e di Ivrea. Allo stesso tempo, studi precedenti⁴¹ hanno evidenziato (nel caso della Provincia Autonoma di Trento) come reti di volontariato e associative, se siano attivate con rinnovato impegno e impiego di risorse per contrastare gli effetti dei Decreti e per sopprimere al taglio dei servizi per l'integrazione (e in particolare dei corsi di italiano e di alfabetizzazione). Sebbene nei territori considerati nel presente studio non sembrano esserci state forti mobilitazioni del volontariato e della società civile locale, appare invece forte la mobilitazione dei lavoratori dell'accoglienza (come nel caso di Trieste).

Tra gli elementi dei Decreti Sicurezza che hanno prodotto un impatto diretto sul territorio, i cambiamenti introdotti per l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo hanno creato tensioni a livello locale e ulteriore disomogeneità a livello nazionale. Secondo l'art. 13 del DL 113/2018 il permesso di soggiorno per richiesta di asilo «non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica». Il veto posto in alcuni territori all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo (come nel Pistoiese e a Trieste) ha comportato anche problemi nella fruizione dei servizi. Nell'estate 2020, grazie all'intervento della Corte Costituzionale (sentenza 186/2020) il diritto all'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo è stato ristabilito, dichiarando discriminatorio il diniego di iscrizione anagrafica introdotto dal Decreto in questione. I problemi legati all'iscrizione anagrafica sono stati più evidenti nei territori in cui il dialogo tra comuni ed enti gestori era minore o compromesso. In alcuni casi, infatti, il decreto Sicurezza non ha interferito nel rapporto tra enti e comuni (come nel caso del Salento e della Campania),

⁴¹ PAOLO BOCCAGNI - GIULIA GALERA - LEILA GIANNETTO - SERENA PIOVESAN, *Il tramonto dell'accoglienza. La gestione dell'accoglienza della Provincia Autonoma di Trento prima e dopo il Decreto Sicurezza e immigrazione*, «Quaderni Fondazione Migrantes», Tau Editrice, Roma, 2020.

mentre in altri è stato possibile notare un inasprimento dei rapporti (come abbiamo visto per Trieste).

Non ci siamo qui occupati di come il colore politico di Comuni e Regioni abbia influenzato questi rapporti alla luce dei Decreti, ma studi recenti hanno messo in luce come l'accoglienza sia diventata campo di battaglia di rapporti politici e sfida elettorale non solo a livello nazionale, ma anche a livello locale, con implicazioni sulla qualità dell'accoglienza⁴². Ulteriore elemento preoccupante che emerge fortemente da tutti i casi analizzati è l'aumento di episodi di razzismo e ostilità a partire dall'estate del 2018, periodo in cui è stato promosso il primo Decreto, accompagnato da una retorica anti-immigrati e anti-accoglienza. Più in generale, abbiamo registrato un aumento della diffidenza da parte della popolazione locale anche in territori dove l'accoglienza ha sempre funzionato e il dialogo con il territorio è tendenzialmente stato positivo, come evidenziato nel caso del Salento e di Trieste.

Alcuni enti gestori hanno poi messo al centro il rapporto con il territorio più di altri. È il caso per esempio delle aree irpine e sannite, che hanno colto l'accoglienza come occasione per sperimentare soluzioni nuove per costruire condizioni favorevoli sia per le persone accolte che per lo sviluppo socio-economico del territorio e della comunità di accoglienza⁴³. Di fatto, questi territori appaiono doppiamente penalizzati dai Decreti.

3.3. Per tirare le fila: tra miti e complessità

Nonostante i Decreti abbiano segnato uno spartiacque fondamentale e drammatico per il sistema di accoglienza italiano, gli effetti immaginati (e sbandierati nelle strategie propagandistiche) non coincidono con gli effetti che si sono realmente manifestati e che abbiamo documentato in questo capitolo.

Innanzitutto, gli effetti dei Decreti sull'accoglienza non hanno preso forma ovunque allo stesso tempo. Anche in virtù di un sistema di proroghe (spesso poco chiare e connesse tanto a bandi andati deserti quanto all'emergenza sanitaria in corso), alla possibilità di continuare ad ospitare le persone accolte fino alla scadenza del progetto (SIPROIMI) e alle progettazioni europee (es. FAMI

⁴² FRANCESCA CAMPOMORI - MAURIZIO AMBROSINI, "Multilevel governance in trouble: the implementation of asylum seekers' reception in Italy as a battleground", «Comparative Migration Studies», 8/22, 2020; LEILA GIANNETTO - IRENE PONZO - EMANUELA ROMAN, 2019, *ibidem*.

⁴³ GIULIA GALERA - DANIELA LUISI - LEILA GIANNETTO, *Creazione di valore attraverso l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia: alcune esperienze in aree interne*, «Urban@it Working Papers», 2/2018. Rivista online https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2018/10/BP_Galera_Luisi_Giannetto.pdf.

per il proseguimento dell'accoglienza dei titolari di protezione per motivi umanitari⁴⁴), le temporalità delle trasformazioni hanno assunto contorni indefiniti e diseguali sul territorio nazionale – così diminuendo, forse, la visibilità delle implicazioni sui territori e la carica potenziale di protesta che ne poteva derivare. Frammentazione ed eterogeneità, caratteristiche presenti fin dal 2011 nel sistema “a macchia di leopardo” delle condizioni di accoglienza in Italia, non sono stati dunque cancellati con un colpo di spugna dai Decreti, ma permangono nonostante l'intento dichiarato di riorganizzare e razionalizzare l'esistente.

Inoltre, anche per quanto riguarda l'obiettivo della razionalizzazione delle risorse destinate all'accoglienza, e quindi del risparmio, perseguito attraverso il taglio del budget disponibile per l'accoglienza in piccoli centri e l'integrazione dei richiedenti asilo e attraverso l'eliminazione della protezione umanitaria, i casi presentati in questo capitolo raccontano una storia diversa. Le persone espulse dall'accoglienza e rese irregolari dal continuo cambiamento delle norme, infatti, non scompaiono dai territori, ma rischiano, senza documenti e senza strumenti di integrazione, di rimanere bloccate in una condizione di indigenza e vulnerabilità che le rende più esposte al rischio di sfruttamento o di rimanere a carico dei servizi socio-assistenziali (non specializzati) dei territori. Un'eventualità, in alcuni dei territori indagati divenuta realtà, è rappresentata da perdite rilevanti per la fiscalità generale e per i Comuni a fronte dell'erogazione di servizi di minore qualità - da leggere congiuntamente alla perdita di un'opportunità di sviluppo locale, in particolare per le Aree Interne.

Questo senza contare gli effetti negativi che la politicizzazione dell'accoglienza e la retorica anti-immigrati stanno producendo nel tessuto sociale italiano, con un già citato incremento significativo degli episodi di razzismo⁴⁵ in tutti i territori analizzati e un aumento del sentimento di insicurezza e di incolumità personale.

In sostanza, il sistema di accoglienza in Italia, per come è stato ri-strutturato a seguito dei Decreti, sta cercando di contenere le perdite economiche innescate da sperimentazioni caotiche e tentativi miopi di razionalizzare i servizi, senza riuscire a raccoglierne i frutti attesi, anzi scontrandosi con «vere e proprie perversioni – giuridiche, sociali e forse anche psicosociali»⁴⁶, disperdendo diritti,

⁴⁴ MINISTERO DELL'INTERNO, *Prosegue l'assistenza di titolari di protezione umanitaria*, <https://www.interno.gov.it/it/notizie/prosegue-lassistenza-titolari-protezione-umanitaria>.

⁴⁵ LUNARIA (a cura di), *Cronache di ordinario razzismo. Quinto libro bianco sul razzismo in Italia*, Lunaria, Roma, 2020. www.cronachediordinariorazzismo.org.

⁴⁶ FAUSTO STOCCO - LUIGI MONTI, “Non è più il tempo dell'accoglienza”, newsletter di Luigi Monti del 14 aprile 2020, pubblicato come “Migranti: una sanatoria è necessaria”, «Gli Asini».

competenze, reti e saperi acquisiti con grande fatica, ma anche con grande entusiasmo⁴⁷, e rischiando di esporre tutto il sistema a un nuovo contraccolpo nel caso si verificasse un ulteriore shock esterno.

Difficile, infine, incontrare in questi mesi operatori ed enti senza trovarsi a discutere l'evoluzione dell'attuale emergenza sanitaria da Covid-19, situazione che ha posto ulteriori vincoli, ostacoli e rigidità. Tra tutte le letture offerte, le difficoltà ma anche le spinte per continuare a garantire supporto all'accoglienza e all'integrazione in questi tempi difficili, ci piace chiudere con una nota di speranza arrivata da una delle interviste: che la crisi Covid abbia funzionato da battuta d'arresto per una spirale discendente in cui accoglienza e diritti apparivano sempre più precari⁴⁸, con l'auspicio che da qui si possa ripartire per costruire nuovamente un sistema di accoglienza che metta l'integrazione di richiedenti asilo e rifugiati al centro e che valorizzi le potenzialità di sviluppo per i territori (e per le comunità) secondo un processo «dinamico bidirezionale di interazione reciproca»⁴⁹.

75-76, Maggio-giugno 2020.

⁴⁷ IN MIGRAZIONE - OXFAM ITALIA, *Invece si può! Storie di accoglienza diffusa*, Oxfam Italia, 2019 <https://www.inmigrazione.it/it/dossier/invece-si-puo>.

⁴⁸ Art. 16 del D.L. n. 34/2020 (cd. Decreto Rilancio).

⁴⁹ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Conclusioni del Consiglio e dei Rappresentanti dei governi degli Stati membri sull'integrazione come motore di sviluppo e coesione sociale*, MIGR 43 SOC 311, 4 maggio 2010, p. 3 <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%209248%202010%20INIT>.

Magda Bolzoni

Magda Bolzoni svolge attività di ricerca presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino e collabora con il Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione (Fieri – To) e il Politecnico di Torino, dove insegna Sociologia. Si occupa di disuguaglianze ed esclusione socio-spaziale, con focus prevalentemente urbano, e conduce approfondimenti su temi legati a migrazioni forzate e politiche sociali.

Davide Donatiello

Davide Donatiello è ricercatore presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino, dove insegna Sociologia, e collabora con Fieri (To). Ha recentemente realizzato ricerche su percorsi di integrazione socio-economica degli immigrati, iniziative di accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo in contesti extraurbani, impiego di manodopera straniera in agricoltura.

Leila Giannetto

Leila Giannetto è ricercatrice presso Fieri (To). Ha collaborato con Euricse (Tn) e con IOM ed è specializzata in ricerca e valutazione sui temi dell'accoglienza e integrazione socio-economica di richiedenti asilo e rifugiati in Italia, Europa e nelle aree remote.