

IL TRAMONTO DELL'ACCOGLIENZA

La gestione delle dinamiche
di accoglienza della
Provincia Autonoma di Trento
prima e dopo il Decreto Sicurezza
e immigrazione

A cura di
Paolo Boccagni, Giulia Galera, Leila Giannetto, Serena Piovesan



TCU editrice

COLLANA QUADERNI MIGRANTES
15



La ricerca presentata in questo volume è stata possibile grazie al coordinamento e al sostegno di Euricse

© Tau Editrice, 2020
Fraz. Pian di Porto, via Umbria, 148/7 – 06059 Todi (PG)
Tel. 075 8980433 – Fax 075 8987110
www.editricetau.com – info@editricetau.com

ISBN 978-88-6244-000-0

Proprietà letteraria riservata.

Nessuna parte di questo volume può essere riprodotta o trasmessa in qualsiasi forma o con qualsiasi mezzo elettronico, meccanico o altro senza l'autorizzazione scritta dei proprietari dei diritti e dell'editore.

L'editore è a disposizione degli eventuali detentori di diritti che non sia stato possibile rintracciare.

INDICE

Glossario	7
Presentazione	
<i>Don Giovanni De Robertis</i>	9
Introduzione	11
Lo scenario: dal contesto nazionale al caso locale	13
1. Il contesto nazionale: storia e funzionamento dell'accoglienza in Italia....	13
2. Decreto Sicurezza e immigrazione: come cambia l'accoglienza a seguito dell'entrata in vigore della legge 132/2018?	17
3. Organizzazione e funzionamento del sistema di accoglienza trentino.....	19
L'impatto sociale ed economico dell'accoglienza in Trentino	25
1. Analisi quantitativa	25
L'impatto economico del sistema di accoglienza	27
Le conseguenze in termini economici derivanti dalla mancata accoglienza	29
2. Analisi qualitativa	32
Accesso ai servizi di welfare locale	32
Servizi di integrazione e partecipazione al mercato del lavoro	54
Coesione sociale e impatto territoriale.....	65
Una comparazione: Valle dell'Alto Garda e Ledro vs. Trento.....	67

Risultati preliminari dell'analisi quanti-qualitativa dell'accoglienza in Trentino	69
Conclusioni	75
Bibliografia	81
Ringraziamenti	83

GLOSSARIO

ATAS	Associazione trentina accoglienza stranieri
CARA	Centro di accoglienza per richiedenti asilo
CAS	Centro di accoglienza straordinaria
CEAS	Sistema europeo comune di asilo
CINFORMI	Centro informativo per l'Immigrazione
ISPAT	Istituto di statistica della Provincia di Trento
PAT	Provincia Autonoma di Trento
PNA	Piano nazionale asilo
SCS	Società cooperativa sociale
SIPROIMI	Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati
SPRAR	Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati
SWOT (analisi)	Strengths, weaknesses, opportunities, threats/punti di forza e di debolezza, opportunità e rischi (analisi)

PRESENTAZIONE

Don Giovanni De Robertis
Direttore Fondazione Migrantes

Questo volume inaugura il primo approfondimento specifico sul tema del diritto d'asilo in Italia – dopo l'annuale Rapporto istituzionale dal titolo “Il diritto d'asilo” – all'interno della consolidata Collana di studi rappresentata dai Quaderni della Fondazione Migrantes.

Si tratta di uno studio che, partendo da un territorio specifico, ovvero il Trentino, riesce a offrire un'analisi approfondita che combina diversi punti di vista di natura sociologica, antropologica, politica ed economica sull'impatto, in senso ampio, provocato dall'entrata in vigore del Decreto Immigrazione e sicurezza sui migranti, sulle diverse figure professionali e servizi pubblici coinvolti e anche sulle mancate ricadute economiche positive nei territori coinvolti, a fronte di un taglio presentato come risparmio.

Gli autori guidano il lettore offrendogli strumenti idonei per capire che la creazione di servizi e di competenze legate all'accoglienza e all'accompagnamento all'autonomia delle persone in difficoltà – nello specifico richiedenti asilo e rifugiati – richiedono in ogni territorio anni e fondi per nascere ed affinarsi, ma una volta raggiunto tale obiettivo e superata una determinata soglia di qualità producono nel medio e lungo periodo una vera e propria moltiplicazione in senso più ampio delle risorse e dei benefici investiti in quello stesso territorio.

D'altra parte, la ricerca dimostra con dovizia di particolari e dati che il taglio di risorse e servizi per le persone più fragili, a fronte di un paventato risparmio iniziale, genera nel tempo una serie di ricadute negative sul territorio, obbligando i servizi generici, e non più dedicati o comunque specializzati, a farsi carico con meno competenze e strumenti delle stesse fragilità, con molte meno possibilità di riuscire a portare efficacemente le persone a raggiungere un'autonomia sostanziale e sostenibile.

Gli effetti del Decreto, insieme al cambio di politica della Provincia di Trento, tradizionale pivot delle politiche locali di accoglienza, tutela e integrazione, hanno fatto toccare con mano come le politiche sociali – per essere capite e valutate – vanno viste nel tempo, lasciando alle stesse la possibilità di dispiegarsi e di far

vedere i reali costi che, a fronte di un maggiore o minore investimento iniziale, vengono fatti ricadere sulle istituzioni locali e sul territorio più ampio. Si evidenzia così come possono essere considerate virtuose quelle politiche che portano sì a un maggior benessere delle persone a cui sono direttamente rivolte, ma che allo stesso tempo generano ricchezza sociale, in termini per esempio di occupazione e servizi, nel territorio più ampio e per categorie più diverse di destinatari. Viceversa, non possono essere considerate virtuose quelle politiche che, pur a fronte di un risparmio immediato dovuto al taglio delle risorse e dei servizi, scaricano sulle istituzioni locali e sui territori costi ben più gravosi nel lungo periodo.

Se non fossero state sufficienti le valutazioni tratte da questo e da altri studi che hanno evidenziato i benefici di un'accoglienza integrata e diffusa, l'esperienza del Covid-19 e della pandemia ci ha mostrato – come al di là di ogni singolo desiderio e intenzione – siamo collegati tutti, parte di una stessa comunità ed umanità: non ci può essere sicurezza sociale e sanitaria se non aumentando il livello di sicurezza reale anche dell'ultimo degli emarginati, e non a scapito dei più fragili ed esclusi. Anche per questa ragione, ci è sembrato importante e urgente dare spazio a questo studio che i quattro ricercatori Paolo Boccagni, Giulia Galera, Leila Giannetto e Serena Piovesan hanno condotto con serietà, impegno ed obbiettività.

Crediamo infatti che questo lavoro ci aiuti a ritrovare la strada di un sapere, incarnato nelle pratiche concrete, proprio perché la sofferenza grave di anche una sola piccola parte di un territorio e di una comunità in realtà non è mai trascurabile o sacrificabile.

Minori sono le risorse e competenze che riusciamo a dedicare alle persone più fragili e maggiori saranno le risorse che dovremo investire in assistenza e in spese sanitarie, finendo spesso col mantenere le persone in uno stato di dipendenza e marginalità che fa male ai diretti interessati ma anche alla comunità nel suo complesso: il volume lo illustra con chiarezza e noi speriamo che una maggiore consapevolezza in questo senso aiuti ogni territorio a riorientare le scelte politiche e organizzative senza esitazione, ritornando ad una concezione delle politiche sociali come motore e anima del bene comune.

INTRODUZIONE

Il quaderno riporta i risultati di una ricerca commissionata ad Euricse da una rete di enti trentini composta da Arcobaleno SCS, Associazione Centro Astalli Trento Onlus, ATAS del Trentino, CGIL del Trentino, Kaleidoscopio SCS. La ricerca prende le mosse dall'esigenza di indagare l'impatto del sistema di accoglienza approntato in Trentino da un punto di vista economico e valutare gli effetti dei cambiamenti introdotti dal cosiddetto Decreto "Sicurezza e immigrazione"¹ in termini economici e di possibili rischi per la coesione sociale.

In un quadro nazionale caratterizzato da un'accoglienza tendenzialmente deficitaria e all'insegna dell'emergenza, il Trentino si è distinto per una risposta diversa: ha istituito già nel 2001 un ente dedicato al fenomeno migratorio e all'accoglienza denominato CINFORMI (Centro informativo per l'Immigrazione). Il CINFORMI agisce tutt'oggi come braccio operativo della Provincia Autonoma di Trento (PAT) per supportare la questura nelle procedure amministrative relative all'immigrazione e per garantire una regia dell'accoglienza a livello provinciale attraverso la stretta collaborazione con una rete di cooperative sociali e altri enti di terzo settore. Il coordinamento provinciale, a fronte di una spesa più contenuta rispetto ad altri territori, non ha semplicemente permesso di raggiungere risultati ragguardevoli in termini di standard dei servizi erogati, percentuale di tirocini che sono risultati in assunzioni, iniziative di innovazione sociale sperimentate e poi replicate su ampia scala; ha anche consentito di generare importanti ricadute economiche a vantaggio delle stesse comunità ospitanti.

L'interesse per il Trentino scaturisce anche da una seconda considerazione: si tratta, infatti, dell'unica provincia italiana in cui esisteva un sistema di accoglienza centralizzato e ben funzionante che è stato smantellato rapidamente e in maniera drastica. La rapidità con cui il sistema precedente è stato stravolto dal Decreto Sicurezza e Immigrazione è dovuta a due fattori principali: la centralizzazione che contraddistingue il sistema provinciale e la congiuntura politica che ha tra-

¹Decreto Legge n. 113 del 4 ottobre 2018, convertito dalla legge n. 132 del 2018, anche noto come "Decreto Salvini", citato nel testo anche come "Decreto", per brevità.

sformato il tema dell'accoglienza in un campo di battaglia, segnato a fine 2018 dall'elezione della giunta monocolore (Lega) della PAT.

La ricerca si è tradotta in uno studio quanti-qualitativo basato sui dati messi a disposizione dal CINFORMI e dal servizio statistico della Provincia Autonoma di Trento (ISPAT), su due focus group e una serie di interviste ad operatori, sia del settore pubblico che del privato sociale². L'analisi quantitativa ha consentito di stimare l'impatto economico dell'accoglienza e ha permesso di approntare una serie di considerazioni sulle conseguenze economiche della mancata accoglienza. Tali considerazioni hanno trovato conferma nell'analisi qualitativa. Oltre ad evidenziare una serie di punti di forza del sistema di accoglienza trentino pre-Decreto Sicurezza e immigrazione, le interviste e i focus group hanno messo in luce alcuni motivi di preoccupazione per gli effetti del Decreto sul sistema di accoglienza stesso. Ciò porta a interrogarsi sul senso di una riforma che, lungi dal tradursi in un risparmio significativo, è molto probabile generi consistenti costi economici e sociali nel medio e lungo periodo. Più precisamente: mentre il risparmio di spesa nel breve è incontrovertibile, e gli effetti negativi non sono immediatamente tangibili (anche per l'effetto inerziale delle misure preesistenti), tutti gli indicatori di medio-lungo periodo segnalano rischi elevati di crescente marginalità sociale e, di conseguenza, di costi indiretti più alti per le istituzioni pubbliche e le comunità locali.

Il capitolo 2 illustra le caratteristiche del sistema di accoglienza a livello nazionale e locale pre e post legge 132/2018, soffermandosi in particolare sulla genesi e sull'evoluzione del sistema trentino di accoglienza. I capitoli 3 e 4 analizzano brevemente quanto emerso dalle analisi quantitative e qualitative, mettendo in luce le principali difficoltà incontrate. Quando rilevante, l'analisi qualitativa è corredata da box informativi che illustrano alcune buone pratiche realizzate in Toscana, Piemonte e Lombardia.

I risultati ottenuti sono quindi sistematizzati attraverso un'analisi SWOT, che si sofferma sui principali aspetti di forza e debolezza e sulle opportunità e minacce scaturite dal nuovo impianto nato dall'applicazione del Decreto Sicurezza e immigrazione al sistema di accoglienza trentino. A questo affianchiamo una scheda di sintesi dei dati chiave attualmente reperibili sul tema che si riferiscono al periodo pre-Decreto. Da ultimo, proponiamo alcuni punti di riflessione e di raccordo tra i dati raccolti per la ricerca e il dibattito pubblico sull'accoglienza e l'integrazione dei richiedenti protezione internazionale.

² Al fine di garantirne l'anonimato, gli intervistati e i partecipanti ai focus group sono identificati attraverso un codice ad hoc che permette di associarne l'appartenenza al settore pubblico (P) o del privato sociale (PS).

LO SCENARIO: DAL CONTESTO NAZIONALE AL CASO LOCALE

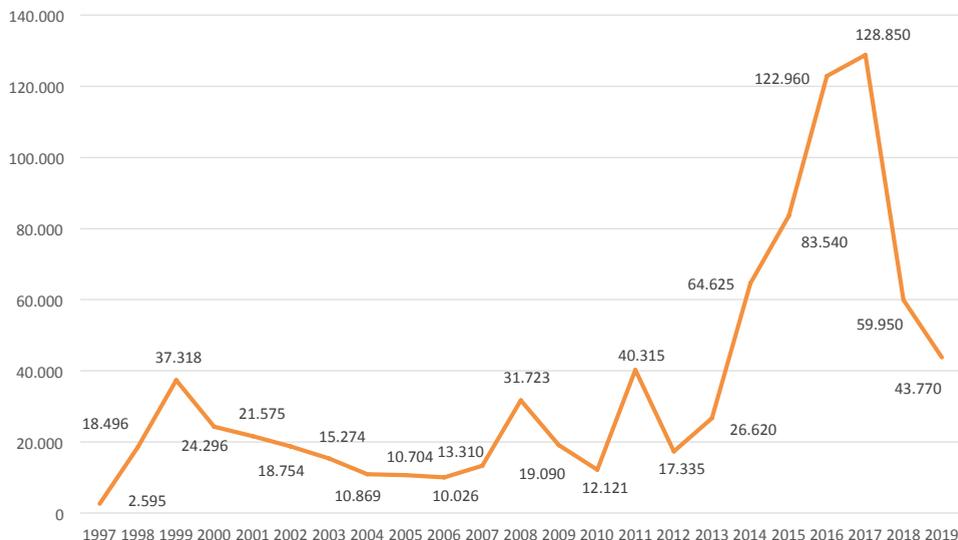
Il contesto nazionale: storia e funzionamento dell'accoglienza in Italia

In Italia l'accoglienza e la protezione di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale ed umanitaria hanno una storia breve ma alquanto travagliata, che è stata a lungo esclusa dall'agenda politica a livello nazionale. Da sempre terra di emigrazione, e destinataria di una diffusa immigrazione per lavoro da almeno trent'anni, l'Italia ha gestito i flussi migratori più recenti secondo una logica prevalentemente emergenziale. Nonostante l'articolo 10, comma 3, della Costituzione riconosca formalmente il diritto di asilo, non è mai stata varata una normativa organica che ne disciplini le modalità di fruizione.

A seguito di una serie di procedure e regolamentazioni ad hoc volte a garantire protezione temporanea ai richiedenti asilo via via giunti in Italia, è con l'arrivo di rifugiati dal Kosovo (1999) che si creano le basi per la costruzione di un sistema di ricezione più strutturato³; un sistema in cui le organizzazioni di Terzo Settore e il volontariato non fossero più gli unici soggetti ad occuparsi dei richiedenti asilo che decidevano di chiedere protezione in Italia. È in particolare la sperimentazione "dal basso" di alcuni Comuni italiani in collaborazione con enti del Terzo Settore e del volontariato a dar vita al Piano nazionale asilo (PNA) nel 2000, con l'obiettivo di garantire la creazione di una rete di servizi volti all'integrazione (vedi Grafico 1).

³ F. Campomori, La governance multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia, in Rivista di studi giuridici e politici, Immigrazione e diritti, 2019, 1, pp. 5-20.

Grafico 1: Richieste di asilo in Italia. Anni 1997-2019.



Fonte dati: Ministero dell'Interno e CIR, elaborazione degli autori.

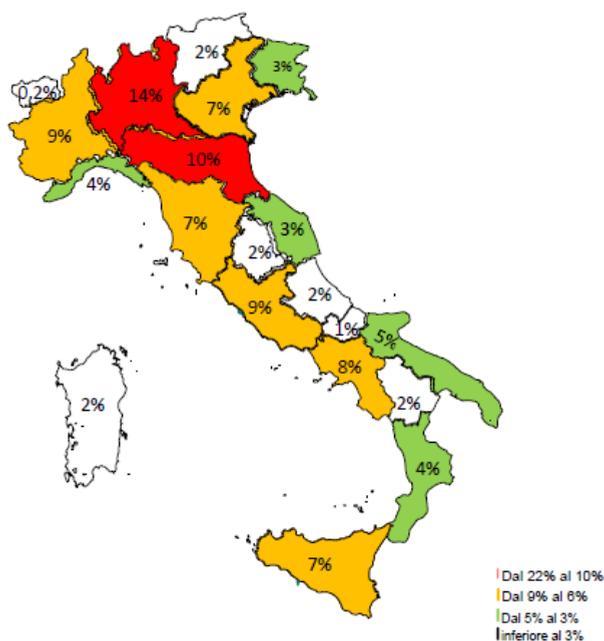
Prendendo le mosse dal PNA, il Servizio di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) viene ufficialmente creato nel 2002, come primo sistema ordinario di accoglienza. Si tratta di un sistema basato sull'adesione volontaria degli enti locali e sulla stretta cooperazione tra enti locali, in particolare Comuni, ed enti del Terzo Settore. Nello stesso periodo, tra il 2005 e il 2008, l'Italia recepisce tre direttive europee volte a definire le condizioni minime dell'accoglienza negli stati membri nell'ambito del sistema europeo comune di asilo (CEAS) e istituisce i CARA (Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo). Tali centri sono pensati per accogliere grandi numeri di richiedenti asilo, diversamente dal sistema SPRAR, basato prevalentemente (anche se non esclusivamente) sulla micro-accoglienza diffusa.

Il sistema ordinario di accoglienza viene messo fortemente alla prova nel periodo 2011-2012 a seguito delle cosiddette Primavere Arabe che hanno spinto circa 37.000 persone a cercare rifugio in Italia (vedi Grafico 1). Questo periodo è poi risultato essere un laboratorio (o uno stress test), per le nuove e molto più numerose richieste di asilo del periodo 2014-2017 (vedi Grafico 1). Per far fronte all'incremento repentino di domande di asilo del 2011 nasce infatti un primo piano di accoglienza straordinaria ad hoc, denominato dal Ministero dell'Interno "Emergenza Nord Africa", conclusosi nel 2012, che è stato ripreso e riadattato nel 2014 con la creazione dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) gestiti a livel-

lo centrale dal Ministero dell'Interno, con il coinvolgimento delle Prefetture che hanno il compito, tutt'oggi, di affidare la gestione dei centri ad enti profit o non profit che possano mettere a disposizione strutture ricettive sul territorio in breve tempo. L'obiettivo sotteso al piano – ad oggi incompiuto – era che i CAS lasciassero posto, nel tempo, alla sola accoglienza ordinaria, a gestione locale, aperta sia a richiedenti asilo che a rifugiati.

Fino alla recente riforma dell'accoglienza, esistevano quindi due sistemi paralleli finanziati tramite il Ministero dell'interno, entrambi accessibili ai richiedenti asilo. Da una parte il sistema di accoglienza ordinario, lo SPRAR, e dall'altra il sistema di accoglienza straordinario (CAS) attraverso il quale le Prefetture tuttora affidano, previa gare competitive, la gestione dei servizi di accoglienza a privati e a organizzazioni del terzo settore. Giova rilevare che durante la fase di massima espansione del sistema di accoglienza straordinario, che ancora oggi copre il 75% dei posti in accoglienza (vedi Tabella 1), l'adesione degli enti locali ai progetti SPRAR si è mantenuta al di sotto delle aspettative, nonostante gli incentivi forniti dal Ministero dell'Interno e da ANCI attraverso la cosiddetta "clausola di salvaguardia". Nell'insieme, l'attuale distribuzione territoriale dei richiedenti nei progetti di accoglienza è quella sintetizzata dalla figura 1.

Figura 1: Percentuale di distribuzione di richiedenti asilo e rifugiati per Regione.



Fonte: Ministero dell'Interno - cruscotto statistico giornaliero 31 dicembre 2019.

Il sistema di accoglienza straordinaria ha prodotto un ampio spettro di esperienze: dai ben noti casi di mala gestione dell'accoglienza a percorsi positivi ed innovativi di inclusione sociale e lavorativa aperti sia a richiedenti asilo che a rifugiati, che sono tuttavia poco visibili⁴.

Tabella 1: Cruscotto statistico giornaliero del 31 dicembre 2019

PRESENZA MIGRANTI IN ACCOGLIENZA				
Regione	Immigrati presenti negli hot spot	Immigrati presenti nei centri di accoglienza	Immigrati presenti nei centri SIPROIMI	Totale immigrati in accoglienza sul territorio
Totale complessivo	78	66.958	24.388	91.424
Lombardia		10.576	2.104	12.680
Emilia-Romagna		7.066	2.340	9.406
Lazio		5.766	2.749	8.515
Piemonte		6.716	1.686	8.402
Campania		5.340	1.777	7.117
Sicilia	78	3.316	2.913	6.307
Toscana		4.840	1.301	6.141
Veneto		5.400	671	6.071
Puglia	0	2.181	2.342	4.523
Calabria		2.092	1.963	4.055
Liguria		2.998	695	3.693
Friuli-Venezia Giulia		2.373	355	2.728
Marche		1.522	942	2.464
Trentino-Alto Adige		1.687	370	2.057
Abruzzo		1.193	457	1.650
Basilicata		986	507	1.493
Umbria		1.166	322	1.488
Sardegna		1.194	233	1.427
Molise		426	637	1.063
Valle d'Aosta		120	24	144

Fonte: Ministero dell'Interno.

⁴ G. Galera (a cura di), Comunità accoglienti e sviluppo locale. Quando l'accoglienza non è un costo, ma una risorsa per rilanciare territori, che rischiano il degrado, Focus Welfare Oggi, luglio | ottobre 2018, 4-5.

Decreto Sicurezza e immigrazione: come cambia l'accoglienza a seguito dell'entrata in vigore della legge 132/2018?

La legge 1 dicembre 2018, n. 132 (G.U. 3 dicembre 2018), di conversione del già citato Decreto Sicurezza e immigrazione (legge 4 ottobre 2018 n. 113), ha riorganizzato in maniera sostanziale sia il sistema di riconoscimento della protezione internazionale e le forme di tutela complementare, sia il sistema di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, modificandone in senso restrittivo alcuni dispositivi⁵. A questo riguardo, sebbene sulla carta finalizzata a una più efficiente ed efficace gestione del fenomeno migratorio, la riforma sembra non tenere conto dell'esperienza pregressa e presenta una serie di criticità, che sollevano dubbi di incostituzionalità (ASGI, Nota tecnica dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati). Ai fini della nostra analisi, i principali cambiamenti introdotti dalla legge 113 riguardano la cancellazione del permesso per protezione umanitaria; il depotenziamento del sistema SPRAR e l'eliminazione della micro-accoglienza, nonostante questa si sia dimostrata più idonea a facilitare l'integrazione sociale dei richiedenti asilo; il venir meno dei servizi di integrazione precedentemente offerti dai CAS; la riduzione del tempo di permanenza nei centri SPRAR, ora SIPROIMI.

Con la netta separazione tra prima accoglienza per soli richiedenti asilo in grandi centri governativi (CAS e CARA) con una netta preferenza per i grandi centri collettivi, e seconda accoglienza per soli titolari di protezione internazionale sul modello del precedente SPRAR, viene meno la proporzionalità delle presenze sul territorio. Viene anche meno, di conseguenza, la presa in carico dei richiedenti asilo da parte dei servizi del territorio. In base ai nuovi capitolati d'appalto, i CAS e i CARA sono tenuti a fornire esclusivamente servizi minimi, escludendo le misure di integrazione e di assistenza psicologica.

La nuova normativa sostituisce la protezione umanitaria con nuove tipologie di permessi, che non sembrano sufficienti ad assicurare una tutela delle persone che avrebbero diritto a una protezione, né in grado di favorire l'integrazione delle persone a cui viene accordata la protezione, essendo i tempi del permesso molto brevi con l'impossibilità in molti casi di convertirli in permessi di lavoro⁶. Le mi-

⁵ Per una trattazione approfondita dei cambiamenti introdotti si veda M. Molfetta e C. Marchetti (a cura di), *Il diritto d'asilo. Report 2019. Non si tratta solo di migranti, L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie*, Roma, Fondazione Migrantes, Editrice Tau, 2019.

⁶ Neri, L., *Il principio di umanità alla prova dell'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari*, in *Il diritto d'asilo. Report 2019. Non si tratta solo di migranti, L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie*, cit., pp. 145-166.

sure introdotte tendono per loro natura ad aumentare la precarietà dei richiedenti asilo e la quota di persone irregolari presenti sul territorio nazionale, quota fino ad oggi leggermente inferiore alla media europea se considerata sul totale degli stranieri, ma superiore e in costante crescita se considerata sul totale della popolazione (Il Sole 24 ore, "In Italia gli immigrati irregolari sono meno della media europea. La fotografia", 9 agosto 2019). Rientrano tra queste persone anche quelle che, sebbene dotate di regolare contratto di lavoro, non possono ottenere il rinnovo del permesso in virtù della nuova legge.

A questo proposito, tra le maggiori preoccupazioni rilevate da studiosi ed esperti del fenomeno migratorio rientra il rischio di un aumento del ricorso al lavoro nero a vantaggio della criminalità organizzata, un aggravamento della marginalità sociale, specie delle persone più vulnerabili, e un aumento della domanda di assistenza sociale e dei servizi a bassa soglia. Il mancato accesso ai servizi psicologici risulta particolarmente critico per le persone con vulnerabilità che ottengono una protezione speciale, la cui presa in carico spetta oggi ai Comuni. Va inoltre segnalata una possibile riduzione delle entrate per le casse dell'erario, causata dall'aumento dei lavoratori in nero precedentemente assunti regolarmente, e un aumento dei ricorsi e delle connesse spese legali a carico dello Stato. In alcuni casi, gli imprenditori hanno manifestato disappunto perché i richiedenti asilo, da loro assunti a tempo indeterminato, rischiano di vedersi negato il permesso di soggiorno dopo anni di permanenza in Italia, vanificando così il percorso intrapreso insieme alle stesse aziende.

Se gli effetti della nuova legge sono preoccupanti per le piccole organizzazioni di terzo settore che hanno saputo sperimentare inediti percorsi di integrazione, per le imprese che hanno investito in formazione di richiedenti asilo e li hanno successivamente assunti, per gli stessi richiedenti asilo e i territori ospitanti, non lo sono per i grandi centri di accoglienza, come ad esempio i CARA.

Il cosiddetto Decreto Sicurezza Bis, divenuto legge il 9 Agosto 2019, non ha invece effetti diretti sul sistema di accoglienza. Gli effetti del Decreto si sono invece già manifestati direttamente per le ONG operanti nel Mare Mediterraneo per salvare vite umane e indirettamente anche sulle persone irregolarmente presenti sul territorio italiano. Il Decreto ha infatti attribuito al Ministero dell'Interno il potere di "limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale [...] per motivi di ordine e di sicurezza pubblica" (art. 1) e ha definito delle

F. Campomori, La governance multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia, cit.

C. Peri, Decreto sicurezza: l'Italia che non vogliamo, in Aggiornamenti Sociali, 1, 2019, pp. 16-25.

sanzioni pecuniarie tra 150.000 e 1.000.000 di euro, fino al sequestro della nave “[i]n caso di violazione del divieto di ingresso, transito o sosta in acque territoriali italiane” (art. 2). L’art. 12 del Decreto istituisce inoltre un fondo di 2 milioni di euro per la cooperazione internazionale volta specificamente al rimpatrio delle persone presenti irregolarmente sul territorio italiano.

Organizzazione e funzionamento del sistema di accoglienza trentino

Coerentemente con l’esperienza istituzionale già maturata nelle politiche di integrazione locale, il Trentino si è distinto negli ultimi anni per il tipo di risposte offerte alla domanda di accoglienza. Già dal 2001 la Provincia autonoma si è dotata di un braccio operativo come CINFORMI, preposto a supportare la Questura nelle procedure amministrative relative all’immigrazione e coordinare i servizi di accoglienza a livello provinciale⁷. Fin dalla sua apertura, CINFORMI ha occupato uno spazio rilevante nel supporto dei processi di integrazione dei cittadini stranieri in provincia, attraverso un approccio integrato al fenomeno migratorio che si è basato sulla stretta collaborazione tra l’ente pubblico e il privato sociale⁸. I molteplici obiettivi alla base dell’apertura di questo servizio hanno caratterizzato un ampio ventaglio di attività realizzate nel corso del tempo. Oltre all’attivazione di procedure semplificate per la richiesta del rilascio e del rinnovo dei titoli di soggiorno (grazie ad un accordo tra Questura di Trento e Provincia autonoma), sono infatti stati forniti consulenza e orientamento per facilitare l’accesso ai servizi pubblici; inoltre, sono state realizzate iniziative di comunicazione e sensibilizzazione dell’opinione pubblica, accompagnate dallo sviluppo della conoscenza sull’immigrazione attraverso studi e ricerche ad hoc, fino ad arrivare a tutte le attività messe in campo con il fine di favorire percorsi di protezione e di inclusione dei migranti forzati, dei minori stranieri non accompagnati e delle vittime di tratta a scopo di sfruttamento.

Proprio con riferimento a quest’ultimo aspetto, va precisato che la struttura organizzativa del sistema provinciale di accoglienza, i ruoli e le competenze dei

⁷ G. Galera e L. Giannetto, “L’accoglienza in Italia. Quadro normativo, politiche nazionali e territoriali”, in *Per scelta o per forza. L’immigrazione straniera nelle Alpi e negli Appennini*, a cura di A. Membretti, I. Kofler e P.P. Viazzo, Aracne, 2017.

⁸ OCSE, «From Immigration to Integration: Local Solutions to a Global Challenge», OECD, 2006, <https://www.oecd.org/cfe/leed/fromimmigrationtointegrationlocalsolutionstoaglobalchallenge.htm>

sogetti impegnati sono definiti in virtù di un Protocollo approvato dalla Giunta provinciale a novembre 2003: il “Protocollo di procedura per l'accoglienza dei richiedenti asilo in provincia di Trento”. Tale protocollo, che ha varato una serie di misure volte a garantire alle persone accolte determinate condizioni materiali di accoglienza, si è inizialmente tradotto nell'attivazione di un progetto di accoglienza per un massimo di trenta persone con percorsi della durata di sei mesi in alloggi in semiautonomia (con possibilità di proroga per ulteriori sei mesi). Particolare attenzione è stata posta sull'accompagnamento per la tutela dei diritti del rifugiato e sull'orientamento lavorativo, fino all'ottenimento dell'autonomia personale. Nell'ambito del protocollo viene inoltre definito chiaramente il ruolo di CINFORMI, che assume responsabilità di indirizzo e coordinamento delle attività degli enti e delle associazioni impegnate nell'accoglienza, potendo altresì stipulare convenzioni con enti e soggetti del terzo settore per la gestione delle strutture abitative temporaneamente destinate ai richiedenti asilo, definendo ed erogando l'assistenza economica e attivando risorse dirette nei casi di necessità straordinaria⁹.

L'Emergenza Nord Africa ha dato ulteriore impulso all'esperienza provinciale nell'accoglienza, a seguito dell'invio nel territorio trentino di cittadini provenienti dal Nord Africa da parte del Dipartimento della Protezione Civile. Si tratta di circa 230 persone, nell'arco di tre anni.

A partire dal 2006, il sistema trentino entra inoltre a far parte della rete SPRAR, che nel tempo registra un aumento della disponibilità di posti in accoglienza. In risposta alla richiesta del Ministero dell'Interno, dall'inizio del 2014 la Provincia Autonoma di Trento incrementa la disponibilità di posti a 110. A questi se ne aggiungeranno in seguito altri 22, in appartamenti distribuiti in diversi comuni del territorio. Oltre ai corsi per l'apprendimento della lingua italiana, alle persone inserite nel progetto sono garantiti percorsi di accompagnamento al fine di favorire il raggiungimento dell'autonomia. Questo obiettivo si traduce in interventi di orientamento al lavoro e alla formazione, nell'attivazione di tirocini e nell'inserimento in realtà di volontariato. Viene inoltre attivato un servizio di supporto psicologico e, a partire dal 2015, anche un servizio di orientamento e di accompagnamento all'abitare, rivolto ai beneficiari del progetto SPRAR con possibilità economiche sufficienti per sostenere un passaggio in alloggi alternativi rispetto a quelli del progetto stesso.

⁹ N. Petrović, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*, FrancoAngeli, 2016, pp. 148-149.

Le stesse modalità e procedure vengono adottate da CINFORMI per gestire l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale inviati dal Ministero dell'Interno a partire dal 2014, nell'ambito dei piani straordinari di distribuzione nazionale. Il Protocollo d'intesa del 2014 tra il Commissariato del Governo e la Provincia autonoma di Trento disciplina l'accoglienza straordinaria dei richiedenti protezione internazionale inviati dal Ministero dell'Interno (o giunti autonomamente nel territorio provinciale) in base al criterio approvato nella Conferenza unificata del 10 luglio 2014, per cui alla Provincia autonoma di Trento spetta circa lo 0,89% del totale dei migranti da ospitare. Nel Protocollo di intesa si definisce l'impegno del Commissariato del Governo a rimborsare alla Provincia le spese sostenute per un importo massimo di 30 euro al giorno (Iva esclusa) per ciascun beneficiario. La Provincia, a sua volta, si impegna a garantire la fornitura di una serie di beni e servizi per le attività di accoglienza: servizi di gestione amministrativa; servizi di assistenza generica alla persona; servizi di pulizia e igiene ambientale; erogazione dei pasti; fornitura di beni di prima necessità presso le strutture di accoglienza (compresa l'erogazione del "pocket money" nella misura di Euro 2,50 pro capite/pro die, fino ad un massimo di Euro 7,50 per nucleo familiare e l'erogazione di una tessera/ricarica telefonica di Euro 15,00 all'arrivo in Trentino); servizi per l'integrazione.

Come da protocollo, i servizi per l'integrazione comprendono l'assistenza linguistica e culturale, attività informative e di orientamento sul percorso di protezione internazionale in stretta collaborazione con la Questura di Trento, il sostegno socio-psicologico e l'assistenza sanitaria presso i presidi sanitari territoriali o i medici di base, l'orientamento al territorio e percorsi di facilitazione all'integrazione sociale e alla vita comunitaria, l'organizzazione di corsi di lingua e cultura italiana e di formazione all'inserimento lavorativo e al volontariato.

A differenza di altri territori italiani, dove sono state le prefetture a selezionare e incaricare i privati di accogliere i richiedenti asilo, in Trentino è stata la Provincia a svolgere questi compiti, garantendo standard qualitativi equivalenti per i beneficiari dell'accoglienza ordinaria e straordinaria. Al crescere del numero di persone accolte, è cresciuta la complessità della rete di enti e soggetti del privato sociale coinvolti da CINFORMI nella gestione del sistema, quantificabile in circa 15 realtà. Così come si è gradualmente ampliato il numero di territori comunali interessati dall'accoglienza straordinaria (42 nel 2016, 65 nel 2017, 69 a fine 2018), pur mantenendosi pari ai due terzi del totale la quota di accolti presenti nei Comuni di Trento e Rovereto, data la presenza dei centri di prima accoglienza.

Con riferimento all'andamento del numero delle persone inserite nel progetto di accoglienza straordinaria provinciale, va rilevato che si è passati da 226 persone

presenti al 31.12.2014 a 687 persone alla fine dell'anno successivo, per poi salire a 1.226 presenti al 31.12.2016 e a quota 1.518 persone al 31.12.2017, fino a scendere a poco più di 1.200 presenti a fine 2018 e a circa 1.000 nel giugno 2019.

Dal punto di vista della distribuzione delle strutture di accoglienza, nel 2019 sono stati introdotti rilevanti cambiamenti, con la riduzione del numero delle strutture stesse (84 a fine 2019, rispetto alle 170 di un anno prima) e, conseguentemente, dei Comuni coinvolti nell'accoglienza (che sono scesi a 25 al 31 dicembre 2019), producendo modifiche sostanziali al modello di accoglienza "diffusa" promosso e sostenuto negli anni precedenti. Seguendo le linee introdotte nell'ottobre 2018 e quindi procedendo con il taglio delle risorse investite e la dismissione degli appartamenti che accoglievano migranti sul territorio provinciale, nel febbraio 2019 la Provincia autonoma ha deciso di trasferire a Trento e redistribuire nelle varie strutture del capoluogo 24 donne richiedenti asilo che dal 2016 erano ospitate in una struttura (di proprietà di una congregazione religiosa) situata a Lavarone. La decisione ha provocato un certo clamore¹⁰ e molte reazioni da parte della comunità locale, anche considerato che alcune di queste donne erano riuscite a trovare delle opportunità lavorative in quella località e avrebbero quindi dovuto rinunciarvi. Solo l'intervento della Diocesi, con la messa a disposizione gratuita di un alloggio per 7 di queste donne, ha consentito a una parte di loro di rimanere a Lavarone e proseguire l'attività lavorativa, senza vanificarne l'esperienza di integrazione.

Sempre con l'intento di ridurre i costi dell'accoglienza, e dunque optando per la collocazione dei richiedenti asilo nelle strutture collettive di Trento piuttosto che per la dislocazione diffusa sul territorio, nel marzo 2019 la Provincia autonoma ha disposto la chiusura del Centro di prima accoglienza sito a Marco di Rovereto con il conseguente spostamento di circa 80 persone in una parte della residenza "Fersina" a Trento, che già ospitava circa 150 richiedenti protezione internazionale.

¹⁰ https://www.rainews.it/tgr/trento/video/2019/02/tnt-Lavarone-migranti-nigeriane-accoglienza-sindaco-paese-diviso-giunta-fugatti-b56c8aea-9346-4832-81b8-bd77b45061af.html?wt_mc=2.social.ig.redtgrtaatn_tnt-Lavarone-migranti-nigeriane-accoglienza-sindaco-paese-diviso-giunta-fugatti.&wt

<https://www.ladige.it/territori/vallagarina-altipiani/2019/02/20/profughe-lavarone-trasferite-condanna-cgil-cisl-uil>

<https://www.lavocedelrentino.it/2019/02/19/chiude-il-centro-daccoglienza-di-lavarone/>

<https://www.ladige.it/blogs/editoriali/2019/02/22/ragazze-nigeriane-lavarone-sfrattarle-grave-errore>

<https://www.ildolomiti.it/cronaca/2019/stop-allaccoglienza-a-lavarone-24-donne-migranti-trasferite-il-sindaco-corradi-alcuni-cittadini-si-sono-offerti-di-ospitarle-ma-non-e-consentito>

Nel 2019 ha inoltre avuto inizio la dismissione degli alloggi affittati alla Provincia per l'accoglienza dei richiedenti protezione. È stato infine bloccato il trasferimento dei maschi soli dalle strutture collettive agli appartamenti.

In seguito al taglio delle risorse da parte del governo nazionale, che ha ridotto a 24 euro al giorno la spesa per ogni richiedente asilo, a fine 2018 viene annunciato da parte della Provincia autonoma di Trento un ulteriore ridimensionamento di quanto offerto dal sistema di accoglienza locale. Ciò ha comportato il mancato rifinanziamento dei corsi di lingua italiana, dell'attività di orientamento al lavoro e supporto psicologico dei richiedenti protezione, nonché la sostituzione della tessera gratuita sui mezzi pubblici provinciali con l'erogazione di 4 biglietti mensili a persona.

L'IMPATTO SOCIALE ED ECONOMICO DELL'ACCOGLIENZA IN TRENTINO

Il presente capitolo si basa su tre distinte metodologie di ricerca: da una parte (§1), un'analisi volta a stimare l'impatto economico della spesa per l'accoglienza in Trentino unita ad un'analisi preliminare costi-benefici finalizzata ad indagare l'impatto economico delle recenti politiche in materia di accoglienza, dall'altra (§2), un'analisi qualitativa finalizzata ad analizzare sia l'impatto della recente riforma sul sistema formativo e occupazionale trentino sia le sue ricadute sociali.

Analisi quantitativa

Un numero crescente di ricerche riconosce che le migrazioni sono una componente fondamentale dello sviluppo economico (OCSE, ILO, BANCA MONDIALE). L'immigrazione genera, infatti, un aumento della domanda domestica di beni e servizi che nel medio-lungo periodo va a creare nuovi posti di lavoro a beneficio quindi dell'economia nazionale.

Più dibattuto è l'impatto dell'accoglienza di richiedenti asilo sull'economia locale, essendo lo stato ospitante tenuto a sostenere nel breve e medio periodo una serie di costi che gravano sulle finanze pubbliche. Quanto l'accoglienza impatti nel medio e lungo periodo sui tassi di crescita dipende inoltre da una serie di fattori che ricomprendono la specializzazione della forza lavoro, le caratteristiche del mercato del lavoro e del sistema produttivo locale e il livello di integrazione dei nuovi arrivati nel tessuto sociale delle località di destinazione.

La qualità dell'accoglienza dei richiedenti asilo che metteranno radici nel territorio ospitante riveste quindi un ruolo chiave in prospettiva di un possibile processo di integrazione e autonomia dei richiedenti asilo.

Di qui la necessità di indagare due aspetti distintamente:

- le ricadute economiche dell'accoglienza sull'economia trentina;
- le conseguenze in termini economici (costo opportunità) derivanti dalla mancata accoglienza.

La stima dell'impatto della spesa pubblica per l'accoglienza dei migranti sul sistema economico trentino è stata realizzata facendo assegnamento su due fonti

distinte: i dati, organizzati per voci di costo, forniti da CINFORMI con riferimento all'anno 2016 e la matrice input/output fornita dall'Istituto di Statistica Provinciale (ISPAT), che tiene conto degli scambi (input: beni e servizi intermedi) intercorsi tra i diversi settori produttivi.

Per rendere i dati tra loro coerenti, le voci di spesa sono state riorganizzate per settore economico secondo i Codici Ateco di classificazione delle attività economiche in uso presso l'Istituto nazionale di Statistica (ISTAT). È stato quindi definito un moltiplicatore della domanda finale innescata dalla spesa pubblica per l'accoglienza, che tenesse conto dell'impatto complessivo, comprensivo degli effetti diretti, indiretti e indotti¹¹. Al fine di stimare esclusivamente la produzione interna attivata dalla spesa pubblica per l'accoglienza dei migranti, sono stati sottratti sia l'Iva inclusa nelle voci della spesa per l'accoglienza (stimata in un'aliquota media del 4%), sia gli acquisti di beni e servizi importati¹².

Per quanto concerne il confronto tra gli effetti delle politiche di accoglienza pre e post Decreto Sicurezza, non è stato ritenuto opportuno elaborare un modello costi-benefici a valore reale per due ordini di ragioni. Considerato il breve orizzonte temporale intercorso dall'entrata in vigore della nuova politica, non è stato possibile identificare tutte le voci di spesa riferite alla seconda politica. Metodologicamente, si è pertanto scelto di limitarsi all'identificazione delle possibili voci di costo a carico della pubblica amministrazione generate dalla recente riforma e del loro costo (a prestazione o costo individuale). In secondo luogo, essendo cambiati i tratti dei flussi dei migranti riferiti ai due periodi, per ragioni indipendenti dal Decreto Sicurezza, non sono stati ritenuti comparabili i campioni di analisi riferiti alle due politiche. Mettendo a confronto i due periodi, si sono infatti ridotti mediamente in maniera significativa gli arrivi annuali¹³, al momento in cui si scrive pari a 150 persone. La probabilità, quindi, di incorrere nei rischi e nei costi che verranno descritti va calcolata in modo prevalente (anche se non esclusivo) sui richiedenti asilo inseriti nel sistema di accoglienza dopo l'entrata in vigore del Decreto

¹¹ L'effetto diretto è dato dal valore della domanda finale, l'effetto indiretto consiste nell'attivazione dei settori produttivi (input) collegati alla sua soddisfazione (interdipendenze settoriali), mentre l'indotto restituisce il valore della produzione mobilitato dai consumi attivati grazie ai redditi pagati ai lavoratori (circuitto reddito-consumi: effetto keynesiano).

¹² Sono stati sottratti gli acquisti per beni sia finali che intermedi, utilizzando il coefficiente medio provinciale di importazione per settore economico. Si tratta di un'ipotesi alquanto restrittiva visto che molto probabilmente, soprattutto con riferimento ai servizi di consulenza, la domanda avrà riguardato imprese con sede in provincia.

¹³ L'immigrazione per il canale della protezione internazionale si è significativamente contratta nell'ultimo anno e mezzo, a prescindere dal Decreto Sicurezza stesso.

Sicurezza e immigrazione. A tali rischi e costi si affiancano quelli indiretti a cui sono indirettamente esposte le istituzioni di welfare e le comunità locali riceventi.

L'impatto economico del sistema di accoglienza*

Le ricadute economiche dell'accoglienza sull'economia trentina sono state analizzate ricorrendo ad un'analisi d'impatto che è stata realizzata con riferimento all'anno 2016.

Grazie al numero di persone accolte, il sistema di accoglienza genera anche una domanda di beni di consumo e servizi che si traduce in un aumento di reddito a vantaggio dell'economia locale.

Secondo i risultati dell'analisi d'impatto, nel 2016, la spesa pubblica per l'accoglienza dei migranti ha contribuito direttamente alla generazione di 9,4 milioni di euro di produzione sul territorio provinciale¹⁴. L'aspetto più interessante che emerge dall'analisi riguarda, però, l'attivazione complessiva prodotta dalla spesa pubblica per i migranti, che include anche la parte di produzione provinciale innescata dalla catena di attivazione di beni e servizi intermedi (effetto indiretto) e di consumi finali (effetto indotto) azionata dal sistema dell'accoglienza.

L'aspetto più interessante che emerge dall'analisi riguarda, però, l'attivazione complessiva prodotta dalla spesa pubblica per i migranti, che include anche la parte di produzione provinciale innescata dalla catena di attivazione di beni e servizi intermedi (effetto indiretto) e di consumi finali (effetto indotto) azionata dal sistema dell'accoglienza.

A tal proposito, l'analisi evidenzia che ogni euro speso per l'accoglienza dei migranti genera nel sistema economico trentino quasi due euro di valore della produzione (1,96), portandolo quindi dai 9,4 milioni di euro visti prima a 18,5.

Una misura più precisa del contributo dato all'economia trentina si può ottenere dall'approfondimento del valore aggiunto. Quest'ultimo esprime infatti la produzione netta, ovvero il valore (redditi) effettivamente creato dal singolo operatore economico. In questo caso, il contributo diretto più rilevante si ritrova nella

* Sezione a cura di Eddi Fontanari.

¹⁴ I settori coinvolti sono stati soprattutto il commercio, alloggio e ristorazione, con 3,1 milioni di euro, e la sanità e assistenza sociale, con quasi 2,5 milioni di euro. Di un certo rilievo risulta anche la spesa per il trasporto e per le prestazioni professionali (p.e. mediazione culturale e linguistica), in entrambi i casi superiore al milione di euro. Degno di nota risulta anche il contributo della fornitura di energia e acqua, più di 500 mila euro, e dell'istruzione, quasi 400 mila euro.

sanità e assistenza sociale con 1,5 milioni di euro, seguito da quello del commercio, alloggio e ristorazione, con un valore leggermente inferiore (1,47).

Complessivamente, invece, il valore aggiunto generato dal sistema dell'accoglienza approssima i 5 milioni di euro. Questi redditi hanno contribuito a impiegare 86 unità di lavoro equivalenti full-time (ULA), in particolare 29 sia nella sanità e assistenza sociale che nel commercio, alloggio e ristorazione. Allargando di nuovo l'analisi all'intero impatto ed includendo perciò anche gli effetti indiretti e indotti, il valore aggiunto mobilitato in Trentino sale a quasi 10 milioni di euro, in un rapporto di 1:1,97, e le ULA a 145, in un rapporto di 1:1,67.

Di conseguenza, seppur rappresentando solamente lo 0,029% del valore aggiunto e lo 0,036% delle ULA, il sostegno garantito dalle politiche provinciali all'accoglienza e all'integrazione dei migranti ha delle ricadute economiche positive per l'intero sistema economico provinciale messe in evidenza dall'effetto moltiplicativo della spesa pubblica.

Di seguito illustriamo il complesso delle risorse economiche e occupazionali attivate in Trentino grazie alla spesa pubblica allocata a favore del sistema dell'accoglienza, che è nel complesso comunque trascurabile (0,27% del totale della spesa pubblica).

Tabella 2. Attivazione di risorse economiche e occupazionali nel sistema economico trentino per tipologia di impatto. Anno 2016.

	Produzione (in migliaia di euro)		Valore aggiunto (in migliaia di euro)		ULA	
	Diretto	Complessivo	Diretto	Complessivo	Diretto	Complessivo
Agricoltura, silvicoltura e pesca	7,1	192,7	5,3	143,3	0	4
Manifattura	6,9	603,7	1,7	146,8	0	2
Fornitura energia e acqua	545,7	1.993,8	186,4	686,7	0	2
Costruzioni	132,7	355,7	42,4	113,8	1	2
Commercio, alloggio e ristorazione	3.107,5	4.690,3	1.467,0	2.290,6	29	45
Trasporto e magazzinaggio	1.071,9	1.791,2	410,7	686,3	6	9
Attività professionali, scientifiche e tecniche	1.087,4	2.234,5	515,1	1.126,0	11	22
Istruzione	380,1	524,0	334,9	461,7	9	12

Sanità e assistenza sociale	2.481,2	2.907,8	1.545,1	1.810,8	29	34
Altri servizi	583,2	3.159,6	489,2	2.402,5	2	14
Totale	9.403,7	18.453,3	4.998,0	9.868,4	86	145
<i>Incidenza % su economia trentina</i>	<i>0,027</i>	<i>0,052</i>	<i>0,029</i>	<i>0,058</i>	<i>0,036</i>	<i>0,060</i>
Moltiplicatore diretto, indiretto, indotto	1,96		1,97		1,69	

Fonte dati: Ispat e CINFORMI di Trento, elaborazione degli autori

Le conseguenze in termini economici derivanti dalla mancata accoglienza**

Sul piano della ricaduta eminentemente economica, l'obiettivo del Decreto Sicurezza e immigrazione è molto chiaro: ridurre le uscite per la pubblica amministrazione. In termini reali, va considerato che la riduzione delle uscite è stata nel caso della PAT progressiva. Le politiche applicate da CINFORMI hanno infatti permesso di rendicontare nel corso degli anni somme inferiori rispetto a quanto messo a disposizione complessivamente dal progetto di accoglienza¹⁵.

La variazione reale tra la situazione precedente all'entrata in vigore del Decreto Sicurezza e immigrazione e la situazione successiva, assumendo per il 2019 e gli anni a seguire un costo massimo ad individuo di 25 euro (+iva) come da nuova disposizione, è rilevabile in 5 euro al giorno per ogni persona inserita. Si tratta quindi di un risparmio complessivo di circa 1,8 milioni di euro all'anno, corrispondenti alla mancata erogazione di una quota di 5 euro/giorno per ciascuna persona presa in carico nel progetto di accoglienza, assumendo la stabilità di prestazioni totali secondo i dati del 2018 (pari a 357mila giornate di prestazione nell'anno). Naturalmente l'ipotesi parte dall'assunzione che flussi e giornate di prestazione rimangano complessivamente stabili (anche se, nei fatti, i flussi in ingresso sono drasticamente calati dal 2017 in avanti).

** Sezione a cura di Sara Depedri.

¹⁵ La distribuzione, nello specifico, del costo complessivo sostenuto per i vari servizi dell'accoglienza (sostegno sociale, sanitario, psicologico, linguistico, occupazionale) su un numero elevato di soggetti accolti aveva portato a registrare uscite pubbliche ad individuo prossime ai 31/33 euro (tra il 2016 e il 2017). Nel 2018 il costo stanziato si è ulteriormente ridotto, con uscite pari a 30 euro (+iva) per ogni persona accolta nel progetto.

Dal punto di vista economico è necessario tuttavia considerare le conseguenze della riforma nel breve e medio periodo e se e in che misura la stessa possa generare ulteriori risparmi indotti o, al contrario, generare nuovi costi per le pubbliche amministrazioni.

Non essendo possibile valutare in questa fase il beneficio economico “netto” complessivo della riforma ci si è limitati a identificare le possibili voci di costo a carico della pubblica amministrazione generate dall'azione e il loro costo (a prestazione o individuale). Prendendo le mosse dalla letteratura sul tema delle disuguaglianze¹⁶, esiste infatti una correlazione positiva tra l'aumento delle disuguaglianze nella società e l'aumento di rischi sociali e sanitari, correlazione che emerge anche dalle interviste realizzate con gli stakeholder.

Tra i costi diretti a carico del sistema pubblico causati dalla cancellazione dei servizi a supporto dell'integrazione sociale e lavorativa dei richiedenti asilo arrivati a seguito dell'entrata in vigore della legge 132/2018, rientrano quelli connessi al mancato prelievo fiscale legato al calo delle assunzioni di richiedenti asilo. La riduzione dell'ingresso dei richiedenti asilo nel mercato del lavoro è strettamente legata ai tagli al servizio di orientamento, formazione e inclusione lavorativa nella prima accoglienza, in considerazione del ridotto accesso dei richiedenti asilo ai centri per l'impiego. È da considerare inoltre un aumento del lavoro nero a sfavore di quello regolare a causa del ridimensionamento del ruolo di mediazione del CINFORMI e dell'impossibilità di assumere le persone che diventeranno irregolari¹⁷.

È poi da considerare un aumento dei costi a carico delle strutture di accoglienza a bassa soglia e dei costi per la fornitura di generi di prima necessità. È prevedibile che il taglio dell'accoglienza per i titolari di protezione umanitaria e la cancellazione della protezione umanitaria, uniti alla riduzione del periodo di tempo durante il quale verranno forniti servizi quali i corsi di lingua italiana, l'orientamento e l'accompagnamento all'autonomia lavorativa e abitativa, determini un aumento del numero di senza fissa dimora, con un aumento dei costi per le strutture di accoglienza ad elevata dipendenza pubblica o dei costi per l'acquisto di coperte, viveri, ed intervento intermediato da cooperative sociali o enti territoriali, a forte

¹⁶ Wilkinson, R. and Pickett, K., *The Spirit Level: Why more equal societies almost always do better*, Londra, Penguin, 2009.

¹⁷ Secondo il Rapporto sull'occupazione in provincia di Trento, i richiedenti asilo inseriti nei centri per l'impiego provinciali hanno avuto nell'anno 2016 per il 42,6% almeno un'esperienza lavorativa, di cui il 43,4% un tirocinio e il 56,6% un lavoro, di cui l'83,8% a tempo determinato. Rispetto al costo, si assuma per i lavoratori dipendenti uno stipendio medio individuale di 800 €/mese lordi, occupazione per 5 mesi/anno, aliquote INPS pari al 38,64% sul totale; per i tirocinanti è possibile assumere importi annui inferiori a 8.000 € complessivi tali per cui scattano detrazioni TUIR e non sono pagate tasse.

dependenza di entrate pubbliche (ad es. Croce Rossa)¹⁸. È inoltre prevedibile un aumento delle domande di servizi a bassa soglia a copertura di bisogni di prima necessità per tempi prolungati e una maggiore dipendenza delle persone che fuoriescono dall'accoglienza da servizi pubblici e/o forniti dal Terzo settore¹⁹.

Va anche considerato il rischio di aumento della devianza e della detenzione a fronte dell'indebolimento delle misure di sostegno a loro favore²⁰ e l'incremento degli accessi impropri al pronto soccorso²¹ e delle richieste di intervento ai servizi sociali. Va infine considerato il costo indiretto connesso alla disoccupazione di operatori precedentemente occupati. Si tratta in particolar modo del personale dedicato all'accoglienza straordinaria, che gli enti di terzo settore coinvolti nei progetti di accoglienza hanno dovuto licenziare²².

A tali costi diretti per le pubbliche amministrazioni vanno aggiunti i costi indiretti di natura sociale, legati allo spostamento di risorse interne alla società civile tra aree ed azioni di interesse sociale diverse. È ragionevole ritenere che il sistema, data la riduzione delle risorse economiche destinate a interventi come la formazione linguistica, richiederà un aumento delle risorse a carattere filantropico. L'aumento della domanda di servizi a bassa soglia determinerà ad esempio un maggiore fabbisogno di volontari; pur non rappresentando un costo diretto ed effettivo, il volontariato va considerato a tutti gli effetti alla stregua di un costo sociale, in quanto presuppone l'utilizzo di un monte ore che potrebbe essere dedicato ad altre attività di interesse personale. Data la riduzione di 70 dipendenti sugli inter-

¹⁸ Il costo a carico della PAT attualmente risulta pari a 21,50 € per ogni pernottamento e prima colazione fornita da Bonomelli. Il costo dei beni di prima necessità può invece essere stimato in 100 € fissi annui per il kit minimo più 2 € al giorno di beni di consumo.

¹⁹ In particolare, si prevede un aumento della domanda dei servizi a bassa soglia, specialmente nei Comuni di Trento e Rovereto. Il costo di un intervento a Punto d'incontro è di 14 euro/di/persona.

²⁰ Il costo della detenzione, omettendo il costo della procedura giudiziale, è pari a 113 €/di/persona.

Si consideri il costo per la pubblica amministrazione anche di pene semplici, tenendo presente la pena minima per spaccio di lieve entità è di 6 mesi (180 giorni quindi al costo sopra esposto).

²¹ Il costo può essere ricompreso tra 62€/persona per una semplice influenza (con maggior rischio di diffusione per persone in stato di indigenza) fino a 3.700 € a persona per un ricovero (secondo dati del MEF – libro verde sulla spesa pubblica).

²² La formula $(nr.occupati\ prima - nr.occupati\ dopo) \times (pb.disoccupazione \times nr.mesi\ assegno\ disoccupazione)$ prevede le seguenti assunzioni: Considerando NASPI erogabile per un valore medio di 600 Euro mensili a persona, calcolato come minimo prestazionale sulla base di assunti sull'imponibile previdenziale degli operatori oggetto di licenziamento e corretto per rispettivo valore del RA della provincia; probabilità di disoccupazione a 3 mesi al 70%, a 6 mesi al 40%; a 9 mesi del 20% e a 12 mesi al 10%

venti complessivi, assumendo un loro impegno a persona di 20 ore settimanali, ci si può aspettare un significativo aumento di impegno di lavoro volontario²³.

La realizzazione di nuovi interventi di assistenza e l'offerta di nuovi servizi a bassa soglia a copertura di costi precedentemente sostenuti dagli enti preposti all'accoglienza, incentiverà inoltre il ricorso a campagne di fundraising e a donazioni, che inevitabilmente diroteranno i risparmi di privati cittadini su queste azioni di interesse generale, anziché su altre di interesse sociale.

Concludendo, i dati disponibili non ci permettono di arrivare a un calcolo scientificamente fondato dei precisi costi o benefici netti per le pubbliche amministrazioni, ma ci permette di sottolineare il rischio concreto di numerose ricadute sociali negative, tali per cui il beneficio economico netto finale del provvedimento andrebbe senz'altro riproporzionato rispetto a quanto potrebbe emergere dalla sola considerazione della riduzione delle uscite.

Analisi qualitativa

Per l'analisi qualitativa sono state condotte 27 interviste con stakeholder della pubblica amministrazione e enti del terzo settore direttamente e indirettamente coinvolti nella fornitura di servizi di accoglienza rivolti a richiedenti asilo e rifugiati, di cui 21 a Trento e 6 a Riva del Garda e Dro (TN).

Sono stati inoltre organizzati due focus group, uno sul tema del lavoro e uno sul tema dell'abitare. Hanno preso parte ai due eventi, nell'insieme, 10 esperti selezionati e invitati ad hoc.

Accesso ai servizi di welfare locale

Le interviste condotte tra gli stakeholder locali miravano a raccogliere elementi di riflessione anche rispetto alle modalità in cui il sistema di accoglienza ha gestito nel tempo l'accesso ai servizi socio-sanitari da parte dei richiedenti asilo. Ne sono stati messi in luce gli aspetti che, a giudizio degli intervistati, si sono dimostrati

²³ Tale valore non tiene conto né della necessità di disporre di un maggior numero di volontari per coprire professionalità e produttività dei lavoratori uscenti, né di un aumento ulteriore di altri servizi ed interventi che richiederanno volontariato (vedi Croce Rossa, sorveglianza notturna, ecc.). È verosimile che aumentino soprattutto i servizi di assistenza per le persone prive di un titolo di soggiorno. Il costo opportunità di un'ora di volontariato è usualmente computato in 3 €.

efficaci, come pure le criticità, arrivando poi a una valutazione delle possibili ripercussioni in questi ambiti delle recenti novità normative.

Relativamente alla sfera socio-assistenziale, è emerso innanzitutto che i servizi sociali del territorio negli ultimi anni sono stati sollecitati e maggiormente chiamati in causa non tanto per i richiedenti protezione internazionale inseriti nel sistema di accoglienza, quanto per la presa in carico di altre due tipologie di utenza connesse al fenomeno:

- a. i richiedenti asilo “terrestri”, giunti in provincia non su invio del Ministero dell’Interno ma autonomamente via terra (spesso attraverso la rotta balcanica), in attesa di venire inseriti nel circuito dell’accoglienza dopo aver presentato domanda di protezione alla Questura di Trento (o con un appuntamento fissato per depositarla);
- b. i nuclei familiari o singoli vulnerabili in fase di uscita dai percorsi di accoglienza “ministeriali”, ma in situazione di fragilità e quindi bisognosi della presa in carico dei servizi socio-assistenziali del territorio per raggiungere l’autonomia socio-economica.

Soprattutto relativamente alle persone in attesa di entrare nel circuito dell’accoglienza, che gravitavano principalmente su Trento, si è sostanzialmente trattato di fare fronte alla questione della precarietà alloggiativa in cui versavano, cercando soluzioni che potessero offrire una alternativa alle sistemazioni di fortuna a cui ricorrevano. Si pensi in particolare ai casi, che hanno trovato ampia eco nella stampa locale, dei cittadini pakistani che dormivano sotto il ponte di un parco cittadino. Pur nella consapevolezza che le soluzioni individuate non erano le più appropriate a questo target di utenza – non sovrapponibile e assimilabile ai “senza fissa dimora” poiché non connotato dalle stesse fragilità – la scelta dei servizi socio-assistenziali del Comune di Trento è stata quella di aprire anche ai richiedenti “terrestri” l’accesso alle strutture di bassa soglia (dormitori e servizio mensa), in mancanza di soluzioni alternative e con tutte le delicate implicazioni dell’accostamento tra richiedenti protezione e senza fissa dimora.

Va qui chiarito che la rete di attori coinvolti è multilivello, considerato che questi servizi sono di livello provinciale nell’organizzazione e finanziamento (è il Servizio politiche sociali della PAT che li finanzia), ma che la presa in carico delle persone che vi accedono e il coordinamento generale dei servizi stessi vengono svolti in via esclusiva dal Comune di Trento e dal Comune di Rovereto. È stato inoltre attivato un Tavolo inclusione, che vede la partecipazione dei due comuni, della Provincia e di tutti gli enti di terzo settore che si occupano di accoglienza a bassa soglia.

Abbiamo tanto discusso, specialmente l'anno scorso, forse anche l'anno prima... di quanto e come aprire i servizi a bassa soglia ai richiedenti protezione internazionale. Perché abbiamo linee guida nazionali sul contrasto alla grave emarginazione adulta, linee guida che [...] giustamente dicono "non vanno mescolati i richiedenti tra virgolette con i senza dimora, perché sono persone diverse", nel senso che allora hanno sicuramente il medesimo bisogno di casa in quel momento lì, comunque di un tetto, di un pasto, però, ecco... i richiedenti vengono qua per un percorso migratorio, per essere inseriti nei percorsi, non sono come dire per definizione persone con delle problematiche.

Il "senza dimora" che da noi sta in strada, come dire, è una persona che invece ha bisogno di essere seguito e accompagnato: nella maggior parte delle situazioni hanno un problema di dipendenza o di salute mentale, o vengono da fragilità relazionali, famigliari, sociali molto molto importanti. Con il richiedente no, nel senso che alcuni possono anche avere queste caratteristiche, ma è una percentuale limitata, non è la caratteristica. Quindi anche tenere insieme era un po'... Fatto sta che, come dire, comunque risposte per questi richiedenti territoriali non ce n'erano, e quindi giocoforza abbiamo dovuti inserirli nella bassa soglia. È per quello che... abbiamo provato a identificare delle accoglienze un po' ad hoc... perché sia per il richiedente ma anche per i senza dimora questa promiscuità non sempre porta, come dire, anche buone relazioni, insomma... (...) (S21/P)

Chi si è occupato in questi anni di accoglienza specifica per i richiedenti asilo ha lavorato con il territorio e con il terzo settore. Essendo difficile separare le tematiche, le questioni, perché non c'è il noi, il voi, il loro, i senza dimora, i richiedenti, ecc., c'è la rete [...] Il come agire è sempre stato condiviso da tutti, che andava dalla bassa soglia alle accoglienze, e i progetti sono sempre nati su una condivisione con un tavolo condiviso anche con enti pubblici, quali il Comune di Trento, il Comune di Rovereto, e Provincia e funzionari della Provincia. È un tavolo che ha i suoi limiti ma che ragiona e che si trova ogni 3 settimane... un tavolo molto attivo e che, anche se si parlava di emarginazione e senza fissa dimora, ha fatto entrare il tema richiedenti asilo perché è un tema che al momento fa parte della nostra città. (S15/PS)

La maggiore pressione che si è quindi creata nel tempo su questi servizi, in particolare a Trento, si è tradotta nell'ampliamento del numero di posti letto nei dormitori, stabilito e finanziato da Provincia e Comune di Trento nel 2018, ma anche nell'avvio di una esperienza realizzata da Comune di Trento e Centro Astalli a cavallo tra febbraio e aprile 2019.

Noi ci siamo dovuti riorganizzare rispetto alle prese in carico e a gestire queste persone che arrivano al Servizio a chiedere; dall'altra parte con la Provincia abbiamo dovuto in qualche modo organizzare i servizi della bassa soglia perché si tenesse conto di questi arrivi, perché i servizi di bassa sono strutturati su un target che è

diverso, quindi anche il fabbisogno banalmente numerico è calcolato su... un altro target. Chiaramente si parla di 200 posti letti circa in inverno, più o meno la metà nel restante periodo dell'anno, quindi anche solo avere 30 persone in più, è come dire manda in tilt il sistema, se non si riesce. E quindi come Comune abbiamo anche fatto la scelta di finanziare una maggiorazione di posti, ecco, dei posti in più. (...) Questo abbiamo cominciato a farlo... sì, l'anno scorso lo aveva fatto la Provincia a gennaio, poi il Comune era intervenuto verso l'autunno. Ci siamo sempre mossi nei mesi più freddi dell'anno, anche perché c'è una evidenza di rischio maggiore per chi dorme in strada. Abbiamo adesso ripreso da febbraio ad aprile con una esperienza con Centro Astalli... (S21/P)

Proprio con riferimento a questo ambito, il bilancio dell'andamento degli accessi ai dormitori a Trento non sembra giustificare l'allarmismo che si è creato nell'opinione pubblica, se si considera che i posti aggiuntivi messi a disposizione nel comune capoluogo per i mesi più freddi tra 2018 e 2019 non sono stati completamente utilizzati. Va tenuto presente che sulla diminuzione delle richieste di accesso può aver influito la recente modifica dei criteri dell'accoglienza in bassa soglia, che differenzia i residenti (o ex residenti) in provincia dai non residenti. Resta il fatto che quello dei richiedenti protezione internazionale "terrestri" è un fenomeno rispetto al quale è difficile stimare tendenze future, con un impatto sui servizi variabile a seconda della durata del periodo di attesa tra la presentazione della domanda di protezione internazionale in Questura e l'inserimento nel progetto di accoglienza straordinaria²⁴. Considerati questi aspetti, non è agevole fare previsioni (anche a breve termine) sugli effetti che si registreranno nei mesi a venire a livello di servizi sociali, con particolare riferimento alla bassa soglia²⁵. Come nota ancora uno degli operatori intervistati:

Però, di fatto, noi quest'inverno non abbiamo avuto una emergenza sul territorio. Né di gente in strada, né di persone che attendevano un posto letto. Quindi per noi è veramente difficile spiegarci tutto questo allarmismo, se non che poi chiaro che anche è l'effetto di questo decreto, molto importante, insomma... anche presentato con questi toni molto forti. Ha creato un allarmismo diffuso pazzesco. (...) Anzi, se io penso alle persone che dormono in strada, noi abbiamo un po', diciamo così, il polso su quella fetta, allora l'anno scorso la lista d'attesa allo sportello nell'acco-

²⁴ In una delle interviste raccolte è stato rilevato che il lasso temporale di attesa è passato dai 3-4 mesi nel periodo pre-decreto sicurezza ai 7-8 mesi post-entrata in vigore del decreto (derivanti dalla somma dei tempi del passaggio in Questura e quelli richiesti dal Commissariato del Governo per il via libera all'inserimento nelle strutture di prima accoglienza).

²⁵ P. Boccagni, *Il lavoro sociale con popolazioni mobili, tra bisogni locali e sfide comuni*, Welfare Oggi, 2017, 1, pp. 64-70.

glienza notturna si aggirava, diciamo, una media di 40 persone in lista al giorno. Quest'anno ne avevamo la metà, 15, 20, avevamo anche fatto la copertura straordinaria dell'accoglienza notturna quando era arrivata quell'ondata di maltempo, con la nevicata, avevamo appunto detto "mettiamo a disposizione almeno 20, 26 posti aggiuntivi" ... Non sono stati coperti. Meno della metà ne abbiamo coperti. Allora... la gente senza dimora si organizza, può anche essere che sapendo che avevamo maltempo da Trento sono andati via. Ma di fatto non abbiamo le persone che dormono sotto il ponte o al parco Santa Chiara, come le abbiamo avute. Però, ecco, le abbiamo avute e abbiamo cercato di affrontare la situazione e gestirla, e mi viene da dire in qualche modo anche di risolverla.

Risolta la situazione, abbiamo avuto come ieri i giornali che per settimane hanno dato spazio a persone che dicevano che ci sono 40 persone che dormono sotto il ponte del Muse... Erano 4, 4, cioè, insomma... Allora, sicuramente sono cambiati dei criteri rispetto all'accoglienza in bassa soglia, che forse hanno modificato un po' le abitudini e la permanenza sul territorio. Questa è un po' una lettura che abbiamo fatto rispetto alla possibilità di ripresentare la domanda più volte... Perché noi abbiamo un accesso che differenzia tra le persone residenti o ex residenti, e le persone non residenti. Questo perché chi è residente o lo è stato da poco e quindi ha possibilità di riprendere la residenza, ha una possibilità maggiore dall'accoglienza in bassa soglia di passare in situazioni, come dire, a progetto, in una presa in carico che lo faccia in qualche modo fuoriuscire, quindi c'è un po' un'idea progettuale, fin dalla bassa soglia. Per le persone che non sono residenti, noi garantiamo l'accoglienza notturna... giusto per dare un servizio di bassa soglia. Quindi lì è un po' ridotto il tempo di permanenza. E questo... criterio rispetto poi anche alla possibilità di ripresentare la domanda, e secondo noi in parte ha ridotto. Dopo, sul discorso richiedenti territoriali, sono diminuiti... in quest'ultimo periodo, e noi non sappiamo perché, questa cosa probabilmente andrebbe in qualche modo letta con chi si occupa del tema, che magari ha altre informazioni, a livello internazionale, ma anche solo nazionale, di come vengono poi smistate le situazioni. (S21/P)

Una argomentazione che ricorre nelle interviste agli operatori sociali trentini è la seguente: non stiamo parlando di un allarme, ma di preoccupazioni rispetto al futuro. Queste non portano a ipotizzare un drastico aumento numerico delle persone in fragilità, quanto piuttosto un peggioramento della condizione delle persone e una fatica aggiuntiva nei loro percorsi di raggiungimento dell'autonomia²⁶.

La preoccupazione c'è, non è un allarme, però [...]. A volte, insomma, uno si rappresenta una ondata e magari sono piccoli numeri, e nel frattempo alcuni territori magari hanno già registrato l'accesso di queste persone, richieste di aiuto in questo

²⁶ Barberis E., Boccagni B., Il lavoro sociale con le persone immigrate, Rimini, Maggioli, 2017.

senso. (...) Non penso sia una ondata, non è un fenomeno da ondate. È più una prudenza, prudenza oppure "prepariamoci", "è meglio prendere le misure per sapere cosa ci aspetta". (S20/P)

Non c'è un allarme secondo me. Ci sarà un peggioramento della condizione delle persone, non un allarme in termini di numeri. Ci saranno più persone sulla strada e ci saranno più persone sui servizi di bassa soglia e saranno ancora più complessi e lunghi i percorsi di uscita dalla condizione. Non è che le persone se non hanno i documenti non stanno in Italia. C'è gente che è clandestina e lavora, anche se su Trento è più difficile. Ma in quel caso rendi le persone più deboli perché devono accettare di tutto e che sicuramente non possono andare al sindacato. L'unico effetto che hai è che vai a peggiorare la condizione delle persone. E quando vai a peggiorare la situazione delle persone non vai a migliorare la sicurezza. (S15/PS)

Una volta venuti meno molti servizi che fino a pochi mesi fa garantivano l'accompagnamento delle persone in accoglienza, è comprensibile il timore espresso dai servizi socio-assistenziali e dagli enti del privato sociale: che in futuro chi uscirà dai progetti sia molto meno "attrezzato" per gestire efficacemente e in autonomia il proprio percorso di inserimento, avendo trascorso molto tempo in grandi strutture senza ricevere strumenti spendibili nel post-accoglienza.

Si tratta di preoccupazioni manifestate soprattutto da chi lavora nel comune capoluogo, che teme anche un impatto importante della scelta provinciale di accentrare le presenze di richiedenti protezione internazionale in grossi centri a Trento, rinunciando così a quanto costruito attraverso l'accoglienza diffusa: una inversione di rotta rispetto all'impianto precedente che potrebbe avere forti ricadute su tutta la comunità, come efficacemente espresso da alcuni testimoni privilegiati.

Siamo preoccupati, sicuramente, per la linea che il sistema dell'accoglienza ha preso e il fatto che non ci si ritrova in una accoglienza che, tra virgolette, parcheggia le persone. Questo in maniera molto chiara, no? Perché prendere le persone e metterle lì 2-3 anni, aumentando i tempi dell'accoglienza straordinaria, senza offrirgli i servizi, cioè, come dire, è una cosa che non è che fa un torto a loro, ma lo fa a noi nel momento in cui questi escono. E questo è chiaro. Quindi noi non ci ritroviamo sicuramente in una accoglienza di questo tipo. Oggi però non posso dire che abbiamo un effetto sul territorio del decreto sicurezza, perché non ce lo abbiamo. (S21/P)

Qua in parte forse arriva, potrebbe arrivare, arriverà l'effetto di una decisione che l'attuale Giunta provinciale ha preso, cioè quella di non seguire più il criterio dell'accoglienza diffusa. Questo noi a Trento preoccupa tanto. E questo significa che le persone che verranno ospitate su Trento, quando poi usciranno e magari usciranno come vulnerabili, verranno a chiedere servizi al nostro Servizio sociale.

Quindi per noi l'impatto sarà sicuramente importante. (...) Sì, questo come dire è un effetto, sarà un effetto diretto di una decisione che è stata politica, di questa Giunta. Mentre tutto il resto è più collegato a decisioni ministeriali... di cui probabilmente vedremo gli effetti, però da qui in avanti. È anche vero che nel tempo il flusso delle persone in accoglienza si è drasticamente ridotto rispetto ai picchi di un paio di anni fa.

E quindi, insomma... non ci aspettiamo da questo punto di vista grossi effetti, se non che le persone che entrano adesso sicuramente non avranno tutti i servizi di cui hanno usufruito quelli che sono entrati prima, e quindi probabilmente usciranno in condizioni... cioè, usciranno non così preparati rispetto anche alla possibilità di inserimento sociale da noi. Questo sicuramente preoccupa. Però mi viene da dire, lo vedremo più avanti. Probabilmente anche un po' contenuto nei numeri, cioè il grosso delle persone che uscirà adesso sono quelle che sono entrate due anni fa, forse qualcuno anche tre... (S21/P)

Se i servizi socio-assistenziali territoriali sono stati molto sollecitati nella fase pre-accoglienza, come anticipato in precedenza essi sono stati chiamati in causa anche per la presa in carico di alcuni casi nella fase di post-accoglienza ministeriale: persone uscite dal progetto SPRAR in situazione di perdurante fragilità socio-economica. Si tratta di un target molto diverso da quello rappresentato dai richiedenti protezione "terrestri", perché giunto a un livello più avanzato nel percorso verso l'autonomia. Alle spalle di queste persone c'è il lavoro di accompagnamento già svolto dal terzo settore, che nella fase di dimissione dal progetto segnalava i casi ancora bisognosi di sostegno ai servizi socio-assistenziali territoriali.

Questo target qua arrivava tendenzialmente, auspicabilmente con autonomia un po' più avanti. Nel senso che dopo uno SPRAR tendenzialmente qualche autonomia in più rispetto ad una attività lavorativa piuttosto che abitativa... verosimilmente ce l'aveva. Non era l'appena arrivato che... Arrivavano con una permanenza abbastanza stabile sul territorio, supportata perché appunto c'erano comunque delle funzioni di accompagnamento, che però ad un certo punto finivano, quindi creavano un vuoto, che però immagino non fosse un vuoto assimilabile o comparabile al vuoto che si crea ad uno ad inizio progetto. (...) A quel punto lì diventavano come tutti gli altri, quindi diventava un profilo ordinario, di persona residente, quindi anche lì presa in carico sì, se c'erano i requisiti richiesti come per tutti gli altri, quindi residenza stabile sul territorio e quindi diventava come tutti gli altri. (S20/P)

Infatti, la presa in carico sociale (come pure un servizio di supporto psicologico, sui cui si ritornerà a breve) è stata garantita anche a titolari di protezione internazionale e umanitaria e richiedenti protezione inseriti nel circuito dell'accoglienza, in particolare nel progetto SPRAR. Queste attività sono state gestite dagli assistenti sociali facenti parte dell'area sociale del Centro Astalli, identificandone

i destinatari in base a quanto previsto dall'art. 17 del D.Lgs. n. 142 del 18 agosto 2015²⁷. Inoltre, attraverso la sinergia con i servizi sociali e sanitari del territorio, il progetto SPRAR ha garantito la costruzione di percorsi di accompagnamento più lunghi e strutturati, rivolti anche a persone con disagio di tipo psicologico o con particolari problemi di salute, per chi presentava un'età avanzata, condizioni di scarsa o nulla alfabetizzazione, e per i nuclei familiari con figli minori e le donne singole.

Nel solo 2017 questo si è tradotto nella presa in carico da parte del Centro Astalli di 127 soggetti vulnerabili nell'ambito del progetto SPRAR. Sono stati 16 i casi per i quali, al termine del progetto, è stata prevista la dimissione con presa in carico dei servizi socio-assistenziali del territorio, perdurando la condizione di fragilità (CINFORMI, Rapporto annuale sull'immigrazione in Trentino 2017). A partire dalla primavera 2019, le sopracitate area sociale e servizio di sostegno psicologico hanno visto drasticamente ridurre le risorse assegnate, ma rimane chiara l'intenzione e la volontà del Centro Astalli di non far venire meno questi due pilastri, oltre all'area integrazione e all'alfabetizzazione.

Come si può vedere, dalle interviste in profondità con gli stakeholder dell'area welfare sociale sono stati raccolti giudizi sostanzialmente positivi rispetto all'impianto e al funzionamento del sistema di accoglienza fino all'ottobre 2018. Non di meno, si riconoscono alcuni limiti e difficoltà legate anche all'elevato numero di arrivi. Da ultimo, nella valutazione di quanto potrebbe accadere in futuro sono emerse considerazioni su molteplici questioni, alcune già anticipate.

Un elemento trasversale a tutte le interviste riguarda la constatazione che è ancora prematuro fare previsioni solide: non sussistono già elementi per "pesare" puntualmente gli effetti del Decreto Sicurezza, e d'altra parte sul fronte sociale ad oggi le valutazioni più solide non possono che riguardare l'eventuale presa in carico di chi sta ormai per uscire dal sistema di accoglienza per "naturale" scadenza dei termini del proprio progetto (e non per effetto del decreto sicurezza) e versa in situazione di fragilità.

A questo proposito, un recente cambiamento nelle modalità di coordinamento e collaborazione tra CINFORMI e i servizi socio-assistenziali (dei Comuni di Trento e Rovereto e delle Comunità di valle) si è tradotto nell'accordo per cui CINFORMI segnalerà a questi ultimi con maggior anticipo rispetto al passato le

²⁷ "I minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali".

situazioni vulnerabili che ha in carico. Le persone in questione, alla conclusione della loro permanenza nel progetto, potrebbero infatti costituire casi che richiederebbero l'intervento dei servizi socio-assistenziali del territorio. Queste situazioni – riguardanti singoli e nuclei familiari – sul solo comune di Trento nei prossimi mesi potrebbero ragionevolmente essere 75. A queste andrebbero a sommarsi gli eventuali casi di vulnerabilità a seguito della chiusura delle accoglienze periferiche.

Quindi loro hanno detto quante situazioni hanno in carico su tutta la provincia e come sono dislocate nelle varie zone. È lì che appunto ci hanno detto: sul comune di Trento sono 75 situazioni tra singoli e nuclei, però destinati ad aumentare, ad esempio per la chiusura delle accoglienze periferiche. Quindi, insomma, se chiude l'accoglienza degli uomini singoli su Rovereto, li portano a Trento, quando questi escono poi, come dire, vengono da noi. Questo è un po'... quello che dicevo, che secondo me ci aspettiamo un centinaio di... non di persone, di nuclei, perché qua ci sono dentro singoli e anche nuclei in uscita. Nei prossimi mesi, insomma... Sì. Ecco, gli abbiamo chiesto, che ci diano anche un po' una tempistica, per avere il tempo di organizzarci. Perché quando te li segnalano che sono vulnerabili, sono proprio da presa in carico sociale. E a questi si aggiungono tutti quelli che arrivano che non ci manda CINFORMI, ma che vengono spontaneamente da noi. (...) Ci siamo accordati che d'ora in poi, non solo a noi ma a tutte le comunità di valle, segnaleranno le situazioni nel momento in cui hanno riconosciuto un permesso di soggiorno, perché da lì scattano i 6 mesi entro cui deve concludersi l'accoglienza. Quindi noi in qualche modo siamo, tra virgolette, un po' preparati... (S21/P)

Secondo me aver tolto questi servizi che erano dei servizi che veramente servivano a favorire la coesione sociale e a prevenire quelle che possono essere delle situazioni di disagio, di incomprensione, che poi possono degenerare in altro, è stata una scelta che io non condivido, nel senso che comunque il lavoro che facevano sia le colleghe operatrici della comunità sia ad esempio i colleghi che si occupavano di integrazione e orientamento al lavoro è una attività che ha delle ripercussioni positive sul lungo periodo. Per cui queste decisioni secondo me sono delle decisioni di cui nei prossimi anni pagheremo lo scotto. Perché? Perché comunque l'idea di tenere le persone, in particolare in centri grandi – un'altra decisione che io non condivido è quella di passare da una accoglienza diffusa a quella nei grandi centri-, tenere le persone nei centri grandi, comunque la maggior parte del tempo senza aver nulla da fare, senza il corso di italiano e senza queste opportunità di essere informati è una decisione sbagliata, perché è ormai dimostrato da anni che un buon percorso di integrazione comincia dal giorno in cui la persona arriva in Italia. Per cui il dire "finché uno è richiedente asilo non gli offro questi servizi, perché potrebbe essere che poi è diniegato e poi deve tornare indietro" può sembrare un risparmio, ma invece non è un risparmio, perché le persone che sono a non far niente, 1) vivono in un limbo, sentono comunque una situazione di disagio nel non far nulla dalla mattina

alla sera, specialmente perché spesso si tratta di giovani uomini abituati a lavorare da quando erano bambini; e 2) fa sì che le persone perdano la fiducia, subito creino un rapporto sbagliato con il paese che li ha accolti, in cui non si sentono parte di una comunità, e quindi questo non è che dopo sei mesi o un anno o due mesi è un rapporto che puoi ricostruire, comunque è un rapporto che parte con il piede sbagliato. Diventa poi più difficile e un costo per la società, perché se noi teniamo in progetto persone che non imparano l'italiano, e poi quando escono dal progetto devono interfacciarsi con un sistema sanitario ma non parlano italiano, vuol dire che saranno necessari mediatori nel sistema sanitario, non sanno come rapportarsi con l'Agenzia del lavoro, con i vari uffici. Questi sono comunque costi sociali che poi la comunità dovrà in qualche modo spendere... (S24/PS)

Preoccupazioni sul futuro riguardano in particolare i nuclei familiari che si prevede usciranno dal progetto di accoglienza nei prossimi mesi, essendovi entrati 2-3 anni fa. Qualora presentino difficoltà a raggiungere una solida autonomia, starà ai servizi sociali territoriali farsene carico, ma le venti situazioni familiari fragili segnalate che si prevede escano dal progetto non troverebbero soluzioni e posti disponibili nelle strutture dedicate alle famiglie o a madri sole con bambini.

Quello che poi mi sento di dire è che noi gli effetti cominciamo a vederli, abbiamo cominciato a vederli l'anno scorso e li vedremo in progressione adesso, anche perché fino al 2016 abbiamo avuto degli arrivi in Trentino prevalentemente di persone singole, dal 2016 sono iniziati ad arrivare nuclei familiari, che sono quelli che a volte presentano le vulnerabilità maggiori, vuoi perché se sono magari madri sole, chiaramente uno deve occuparsi dei figli, e pure del resto; anche nuclei familiari madre, padre con figli di solito abbiamo visto che qualche problematica la portano, insomma, in più rispetto a doversi occupare anche della cura dei bambini, e così, piuttosto che a poter pensare solo all'integrazione, ai propri percorsi di vita. Questi sono arrivati prevalentemente a partire dal 2016, vuol dire che le prime uscite cominciamo ad averle adesso, e quindi, ecco... Aldilà dei decreti, questa è una cosa che ci sarebbe stata, e adesso comincerà ad impattare... Penso alle comunità madri-bambino, che è un servizio della Provincia... sono sempre state lì con lista di attesa. In previsione su Trento mi pare che abbiamo un'uscita di una ventina di situazioni, ma dove le mettiamo?! Cioè, posti non ce ne sono. E questo mi preoccupa! (S21/P)

Sono state poi discusse le prevedibili conseguenze dei cambiamenti introdotti relativamente all'iscrizione anagrafica. Non si segnalano effetti significativi nell'immediato. Si prevede tuttavia che, in futuro, l'uscita dal sistema di accoglienza di persone prive dei requisiti per accedere alla residenza comporterà un aggravio per i servizi territoriali. Questi dovranno mettere in campo interventi ulteriori in risposta ai bisogni sociali espressi da queste persone, in assenza di risorse finanziarie aggiuntive. L'esito di questa novità introdotta dalla legge 132/2018 dipenderà an-

che dalla eventuale riduzione dei tempi di riconoscimento dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria a favore di chi ne ha diritto da parte delle Commissioni territoriali.

Ultima cosa, perché anche il tema della residenza, questa è una cosa che, come dire, da noi impatterà dopo. Nel senso che le persone che adesso escono hanno già 2 o 3 anni di residenza. Quelle che sono entrate prima, no? Quindi questo vuole dire che in qualche modo hanno già maturato dei requisiti per accedere ad alcuni servizi. Chi uscirà dopo, questo non ce l'avrà e ripartirà da zero. Però i bisogni li avranno lo stesso. Quindi questo vuol dire che i comuni, i territori, le comunità dovranno inventarsi non so che cosa, utilizzando comunque risorse pubbliche per rispondere a quel tipo di bisogni... (S21/P)

Poi la residenza... sono tutti aspetti che sì, comportano dei disagi. È chiaro che se però l'intento è: perché devo dare la residenza ad un soggetto che poi nell'80% dei casi deve tornare al suo paese? Non gliela do, però questo deve essere collegato a tempi più rapidi nella risposta alla domanda, perché altrimenti diventa un danno per quel 20% di persone che hanno diritto alla protezione ma ritardano ulteriormente le opportunità che essere residente da tempo concede... (S4/P)

Il nodo delle risorse finanziarie disponibili investe seriamente anche i servizi socio-assistenziali territoriali. Negli ultimi due anni gli enti locali interessati si sono potuti avvalere del contributo *tantum* riconosciuto ai Comuni che hanno accolto richiedenti protezione internazionale nel 2016 e nel 2017, il cosiddetto "bonus gratitudine", finanziato da un Fondo istituito presso il Ministero dell'Interno²⁸. Le risorse a disposizione grazie a questo canale hanno consentito la realizzazione di progettualità specifiche e in alcuni casi l'assunzione temporanea di personale dedicato. Ma si tratta di risorse su cui i comuni non potranno più contare, dal momento che per il 2019 non è stato disposto il rifinanziamento del Fondo. La prospettiva su cui si stanno indirizzando è più orientata rispetto al passato alla ricerca di risorse aggiuntive rispetto a quelle destinate loro dalla Provincia, nel riconoscimento che questo approccio è stato adottato in ritardo rispetto ad altri contesti italiani, che già da tempo partecipano a bandi per reperire risorse. Si tratta, peraltro, di osservazioni condivise anche da chi opera nel privato sociale.

(...) l'origine di questo fondo era: "caro Comune che ti sei un po' speso, tuo malgrado o comunque senza scegliere, in attività di integrazione sul tuo territorio, ti compenso con questo bonus". E quindi potevano esserci anche decisioni diverse. Il Comune (di Rovereto), come altri comuni del Trentino, aderendo anche ad un

²⁸ Si veda il Decreto Legge 193 del 2016 (art. 12 c. 2) convertito nella Legge 225/2016. La legge di bilancio 2019 non dispone il rifinanziamento del Fondo.

accordo con il Consiglio per le autonomie, aveva detto “finalizziamo questo fondo per attività di inclusione per i richiedenti asilo, ma che siano, che possano portare degli effetti su tutta la cittadinanza... che non siano solo per loro, no? E allora lì erano state individuate delle aree, dall'area dell'autonomia più riferita ai richiedenti asilo, all'area più della cittadinanza, della cura dei beni comuni, o all'area della sensibilizzazione, insomma, erano 2-3, dove poi ciascun Comune ha fatto delle scelte. (S20/P)

Rispetto a questo bonus gratitudine, questo Fondo migranti che abbiamo ricevuto, appunto abbiamo assunto una persona, adesso per quest'anno struttureremo un piccolo progetto di inserimento lavorativo, con il nostro Servizio verde, parchi e giardini. Anche qua, non è rivolto prevalentemente a persone che sono uscite nella terza accoglienza, ma anche ad altri senza dimora, perché questi fondi erano fondi sull'integrazione, quindi si potevano fare scelte diverse, ogni amministrazione poteva gestirli come credeva. Poi abbiamo finanziato dei percorsi anche abitativi sulla terza accoglienza, quindi abbiamo già fatto una scelta di utilizzo di parte di questi fondi per implementare quella parte di servizi di cui comunque siamo carenti, rispetto all'accoglienza, rispetto alla terza accoglienza. (...) Di fatto noi oggi non sappiamo ancora quale sarà il nostro budget, e comunque non sarà mai un budget al rialzo rispetto all'anno scorso, come dire, già tanto se lo confermano o se le riduzioni sono nell'ordine di pochi punti percentuali. Quindi... risorse da investire nuove non ce ne sono. Questo è la situazione. Dobbiamo fare con quello che c'è e rivedere le cose che ci sono per cercare, insomma, di farle funzionare meglio, a fronte di risorse nuove che non arrivano, a meno che non si riesca con risorse aggiuntive, ministeriali o bandi o progetti particolari, però ecco anche lì durano il tempo che durano. È anche vero che noi probabilmente ci avviciniamo a questo tipo di esperienza un po' in ritardo rispetto ad altre regioni italiane che già da tempo lavorano sulla logica del bando... Non siamo ancora abituati, ma perché abbiamo sempre avuto una Provincia che ha garantito certi stanziamenti. (S21/P)

Il lavoro più grosso in questa fase è cercare di tamponare sui singoli. L'attenzione che abbiamo oggi, purtroppo, è quella di tamponare sui singoli. Ci sono “Avvocati per la solidarietà”, “Ali aperte”, ecc. Vogliamo evitare che i progetti con le persone con cui abbiamo lavorato fino ad adesso svaniscano. Si sta studiando la situazione... è un momento di studio che serve per capire come meglio procedere e come attivarsi per avere finanziamenti alternativi. [...] Di sicuro non verranno aumentati i finanziamenti. (...) Se usciamo dall'ottica in Trentino del finanziamento a bilancio si può ragionare con la logica di trovare finanziamenti alternativi o un welfare di comunità... però siamo molto poco allenati in Trentino. Questo è un limite. (S15/PS)

La questione del budget stabile se non calante, a fronte di un probabile aumento delle situazioni che richiederanno la presa in carico dei servizi, si interseca con la preoccupazione per un “effetto concorrenza” tra utenti: da una parte persone

in uscita dai progetti di accoglienza ma in condizione vulnerabile e un crescente numero di persone che rischieranno di uscire dai percorsi ministeriali meno “attrezzati” nell'affrontare la ricerca dell'autonomia economica e abitativa; dall'altra la generalità degli altri utenti. Come mostrano le osservazioni dei “tecnici” del settore, il rischio di una crescente competizione tra diversi soggetti vulnerabili non è stato adeguatamente stimato nei processi decisionali relativi al sistema di accoglienza trentino.

Stiamo cercando delle risorse che siano anche esterne, aggiuntive, proprio per evitare quell'effetto, come dire, concorrenza, c'è chi la chiama guerra tra poveri... Nei fatti è un po' così, perché se dopo le persone si trovano a stare in strada, a non avere risposte ai bisogni primari... va da sé che qualcuno deve occuparsene. Non è che queste persone spariscono; rimangono sul territorio, ed è meglio averle inserite in qualche circuito che offra delle opportunità, piuttosto che in strada, a dormire sotto i ponti o al parco. Perché poi per noi diventa un problema sociale di sicurezza molto grosso. (...) Già adesso i vulnerabili che escono [dai progetti di accoglienza], abbiamo stimato che su Trento ne usciranno un centinaio, tra nuclei e singoli – i bisogni che ci portano quali sono? Casa, lavoro, soldi, cioè... le cose molto anche... pratiche, no? I bisogni assimilabili ai bisogni che ha la cittadinanza in generale. In più noi ci occupiamo di queste persone che escono con una vulnerabilità, problematiche psicologiche, relazionali, sociali. Quindi tutto viene molto ampliato, in un contesto di risorse che è in qualche modo limitato.

Il rischio che noi vediamo è che poi queste persone si mettano, tra virgolette, in concorrenza con gli altri utenti dei servizi. [...] Bisognerebbe anche considerare che... non sono servizi per loro, quelli che si attivano durante l'accoglienza: corsi di italiano, inserimento lavorativo, non sono servizi per loro, sono servizi per noi. Nel senso che nel momento in cui queste persone escono e hanno delle basi, fanno la loro vita, il loro percorso di integrazione, ci abbiamo guadagnato tutti. Nel momento in cui queste persone escono e io devo ricominciare un lavoro con loro da zero, rispetto a queste cose che ci siamo dette, e queste mi entrano in concorrenza con gli altri cittadini che hanno, come dire, le stesse problematiche ma magari a livello di bisogno... di strutturazione, no, come dire, hanno una rete familiare, una rete amicale perché sono di qua, e chiaramente... gli altri hanno anche una priorità di accesso. E questo secondo me è un aspetto che non è stato considerato. Forse è anche difficile per chi, tra virgolette, non è tecnico no? Perché io penso, noi gestiamo gruppi di accesso, diciamo così, ai servizi e alle risorse come Comune, abbiamo una Commissione laboratori per i requisiti lavorativi, una Commissione alloggi per gli alloggi, abbiamo la Commissione assistenza economica; quindi io ho ben in mente quali sono i criteri per cui una persona in condizione di vulnerabilità, in una scheda da 0 a 100, mi prende 100 e mi prende 0. Allora queste persone che usciranno avranno punteggi molto alti per accedere ai servizi, quindi passeranno

davanti a tanti altri cittadini che c'erano in lista anche prima, perché poi le nostre graduatorie sono dinamiche. E questo è un effetto che probabilmente chi governa non vede, ma ripeto, se uno non è tecnico è anche difficile scendere in valutazioni di questo tipo. Però noi ci aspettiamo questo. (S21/P)

Se volessimo sintetizzare l'impatto del decreto sicurezza a detta degli intervistati, potremmo fare ricorso alle tre citazioni seguenti. Ciò che le accomuna è la convinzione che tutto il sistema sociale e tutta la comunità risentiranno delle scelte recenti in fatto di accoglienza.

(...) non è un taglio per loro, è un taglio che abbiamo fatto a noi. Cioè, questo deve essere il messaggio che passa... non è che abbiamo tagliato l'accoglienza a qualcun altro, abbiamo tagliato delle possibilità per noi. (S21/P)

Questo rispetto ai tagli, meno opportunità e più fragilità, sia dal punto di vista personale che del territorio, poi, che accoglie. Sul sistema in generale, quindi concentrazione rispetto all'accoglienza diffusa, poi alla fine per noi è meno sicurezza, ma in questa accezione di sicurezza a 360 gradi, sicurezza integrata, di benessere, per tutti. (S27/P)

Durante una manifestazione ho visto un cartello che secondo me esprime molto bene quello che è il mio pensiero, il cartello era "Fa più sicurezza un operatore sociale che dieci guardie armate". Nel senso che servono anche quelle, il problema sicurezza c'è, io penso che anche quello è un problema importante, da affrontare, però quello che fanno gli operatori sociali è una azione di prevenzione che è importantissima per le persone, di prevenzione e di coesione. E quindi... questi tagli non hanno tenuto conto dell'importanza di queste azioni di prevenzione, di cui ci renderemo conto tra qualche anno, secondo me. (S24/PS)

Per quanto riguarda, invece, i risultati delle interviste con gli stakeholder che operano in ambito strettamente sanitario, un primo aspetto rimanda al lavoro di "pressione" e sensibilizzazione necessario a evidenziare che l'accoglienza aveva anche un risvolto sanitario, che non poteva essere affrontato con modalità frammentarie. Almeno in certi casi, infatti, l'iscrizione al sistema sanitario nazionale e quindi la disponibilità del medico di base – oltre al presidio medico-infermieristico di base nelle grandi strutture di accoglienza – non era sufficiente a garantire l'accesso ai servizi e una risposta del sistema sanitario ai problemi di salute di questo tipo di utenza, anche in termini di prevenzione. A rendere più complesso il rapporto medico-paziente sono intervenute la difficoltà di comprensione linguistica delle persone in accoglienza (per cui CINFORMI ha garantito l'intervento dei mediatori culturali, laddove necessario) e la loro non scontata capacità di muoversi autonomamente all'interno della rete dei servizi sanitari. Già nel 2014 l'Azienda sanitaria aveva predisposto un protocollo di prima accoglienza e assistenza per la

struttura di Marco di Rovereto (il primo ad essere istituito in provincia) ed in seguito per la residenza Fersina a Trento, prevedendo anche una parte specifica sulle vaccinazioni e la sorveglianza sindromica di alcune malattie infettive. Negli anni successivi, al crescere del numero di persone accolte sono emersi con maggiore evidenza bisogni sanitari speciali legati anche a donne in età fertile, donne in gravidanza, famiglie, minori non accompagnati, persone vittime di tortura. A partire dal 2017 la Provincia Autonoma ha dunque affidato all'APSS l'obiettivo di promuovere la salute e l'assistenza socio-sanitaria dei richiedenti asilo, formalizzando un protocollo di intervento in materia, che spazia dalla visita di prima accoglienza alle attività di promozione della salute.

Ciò ha dato maggiore impulso alla sinergia tra Provincia Autonoma, APSS e altri attori coinvolti (CINFORMI, Croce Rossa Italiana, Gruppo Immigrazione e Salute del Trentino, cooperative sociali).

In questo contesto, anche sulla spinta delle osservazioni portate all'attenzione pubblica dal GrIS²⁹, in collaborazione con Croce Rossa e CUAMM Medici con l'Africa, è stato avviato un ambulatorio dedicato (di medicina generale e ginecologico) dell'Azienda sanitaria a Trento e a Rovereto, in cui prestano servizio medici volontari, in spazi dell'APSS. L'ambulatorio è stato pienamente formalizzato ad inizio 2018, con una convenzione con l'Azienda sanitaria provinciale in scadenza a dicembre 2019. Mentre quello di medicina generale è rivolto a stranieri irregolari, a quello ginecologico possono accedere anche persone già iscritte al sistema sanitario o con tessera sanitaria e richiedenti protezione con problematiche particolari.

Rispetto ai richiedenti ci siamo impegnati in questi ultimi anni a far sì che l'assessorato e l'azienda sanitaria riconoscessero che c'è un aspetto sanitario dell'accoglienza, cosa che non era particolarmente tenuta in considerazione. Nella Provincia Autonoma di Trento quando uno è iscritto ha il medico e quindi questo tranquillizzava tutti, ma in realtà ci sono problemi di comprensione, di capacità di districarsi nei servizi sanitari. (...) È successo per richiedenti che per un periodo non erano iscritti al sistema sanitario nazionale ed erano quindi scoperti, per cui c'era l'escamotage del codice STP che non sarebbe perfettamente allineato ma che comunque è una soluzione. L'STP consente allo straniero in condizione irregolare o non ancora regolare di avere le prestazioni urgenti ed essenziali ancorché continuative e la prevenzione per la gravidanza e le prevenzioni in generale per le malattie contagiose, le vaccinazioni. Ma consente anche altre cose, come ad esempio

²⁹ Il GrIS opera sulla base di una convenzione stipulata con l'APSS, e che quindi ha visto riconoscere ai medici che operano al suo interno la possibilità di agire in nome e per conto del sistema sanitario provinciale, di fare ricette per prescrivere farmaci piuttosto che esami diagnostici.

la riabilitazione. Però in questo periodo c'è una scopertura per quanto riguarda la continuità assistenziale perché in Trentino non esiste un ambulatorio STP, mentre a Bolzano e in altre regioni esiste un ambulatorio STP o aziendale o in convenzione con qualche istituzione sanitaria. Qui si è pensato fin dall'inizio che ogni persona in situazione di irregolarità o non ancora regolare possa accedere a qualsiasi medico di medicina generale, il quale, non essendo suo assistito, stacca una notula che viene rimborsata dalla Provincia, dall'assessorato. Questo sistema in parte funziona, in parte no. Diciamo che i medici di medicina generale sono alcuni molto disponibili e hanno fatto un grande lavoro in questi anni però anche loro hanno qualche difficoltà soprattutto quando sono persone appena arrivate che non sanno parlare la lingua e che presentano quadri o sintomi o che hanno molto a vedere con la loro storia particolare e complicata, o che si riferisce ad una cultura e una visione della malattia – della vita e della morte – completamente diversa dalla nostra. Quindi ci sono alcuni limiti che l'ambulatorio di medicina generale ha. (S7/PS e S8/PS)

Questo non significa che si tratti di un servizio sostitutivo di quello attivo per la generalità della popolazione, dal momento che segue l'orientamento alla rete di servizi esistenti ed esclusivamente la fase di primo accesso agli stessi. A questo si aggiunga che ha svolto una funzione di pressione per far sì che anche le donne presenti in provincia ma non residenti potessero usufruire dei percorsi standard previsti in caso di gravidanza; e comunque ha consentito di operare con modalità maggiormente "sensibili" alle specificità portate dalle donne richiedenti protezione internazionale.

Per quanto riguarda l'ambulatorio ginecologico invece il nostro obiettivo non è quello di prendere in carico i pazienti e seguirli fino in fondo. Ad esempio, le gravidanze noi le inseriamo nell'attività del consultorio, e quindi quello che seguiamo noi è il primo accesso, la prima presa in carico della paziente, non la presa in carico completa ma indirizzare la paziente ai servizi che sono già esistenti e sono per tutti. Noi diamo ad esempio informazioni sulla contraccezione, fare visite d'urgenza per interruzione gravidanza, fare una diagnosi di gravidanza e indirizzarla ai servizi che poi la prenderanno in carico. Quindi non è un servizio sostitutivo. Questo è importante ed è sempre stata una battaglia... ad esempio per inserire le pazienti non residenti nel percorso nascita per le quali abbiamo ottenuto con un incontro con la responsabile che, dato che le donne in gravidanza non residenti sono poche, possano essere inserite. È una battaglia perché vuol dire prendersi in carico una paziente e magari tu l'hai vista 10 minuti ma poi ci impieghi una settimana per inserirla nel sistema per tutti.

- Quindi di fatto per loro l'accesso ai servizi è più difficile se voi non mediate e fate da punto di primo accesso?

È estremamente più difficile. Tra l'altro il servizio pubblico tende a scaricarsi di responsabilità. Quindi ci chiedono talvolta di seguire noi stessi le pazienti mentre noi lottiamo perché abbiano gli stessi diritti delle altre pazienti che sono residenti in provincia di Trento. (S7/PS e S8/PS)

Quindi non c'è un problema di accesso ai servizi. La donna che arriva in gravidanza può subito accedere al consultorio piuttosto che ovviamente al Pronto soccorso, non c'è problema. Però è anche vero che c'erano dei contesti in cui non era sufficiente la prestazione, ma andava fatto un colloquio più approfondito sulla contraccezione, piuttosto che se ci fossero stati dei problemi per cui arrivare in tempo per una interruzione di gravidanza. Su questo le colleghe ginecologhe avevano veramente caldeggiato la possibilità di avere degli spazi e anche dei tempi un po' dedicati per offrire un... servizio un po' più di qualità a queste donne, anche rispetto alla promozione della salute, alla prevenzione, quindi anche per fare proprio promozione di sani stili di vita, invitare alla contraccezione ormonale piuttosto che altri tipi di contraccezione. Ecco, fare un po' tutto questo percorso, che sì, dentro i servizi si fa, ma magari con dei tempi un po' più concitati. E questo è stato molto interessante, perché le donne viste dalle colleghe ginecologhe, quando avevano una gravidanza piuttosto che un problema di contraccezione, venivano in maniera strutturata inviate al consultorio. La collega sentiva la ginecologa o la capo ostetrica del consultorio, organizzavo l'incontro in maniera un po' più... parlo al passato ma è ancora così, in maniera un po' più strutturata, se serviva il mediatore linguistico, e quindi anche il ruolo dello specialista del GrIS era anche un po' fare da accompagnamento al servizio, e poi il servizio andava avanti come fa con tutti i cittadini. (S25/P)

In generale, i canali dedicati all'utenza della protezione internazionale sono stati giustificati dalla constatazione che ci sono persone che, per le loro fragilità, non sono in grado di muoversi con autonomia nei complessi percorsi sanitari ordinari, e necessitano di risposte ad hoc che consentano di rispettare l'obiettivo di equità che il sistema si è dato.

Quello che sappiamo è che a volte questi cittadini sono portatori di bisogni complessi, che hanno bisogno di tempo per venir fuori. E quindi gli incontri con il sistema sanitario devono anche consentire un po' di fare emergere problematiche che altrimenti restano... e quindi bisogna metterci un po' più di tempo. Non vale solo per loro, vale anche per altre categorie di utenza fragile, però un limite che vedo, se devo dire, è che tutti i percorsi ordinari sanitari sono... diventano più complessi per l'utenza fragile, che siano migranti o siano altri, quindi se vogliamo un fare un buon servizio, dobbiamo creare anche dei percorsi un po' preferenziali. Questo, ripeto, non per fare di più per questi rispetto ad altri. Ma semplicemente perché i percorsi standard rischiano di essere... di non andare incontro ai bisogni di questi cittadini. Quindi, poiché noi dobbiamo essere equi, nel senso che ciascuno deve

ricevere ciò di cui ha bisogno – non che tutti debbano ricevere le stesse cose, questo è a volte il fraintendimento, no? -. Ognuno deve ricevere ciò di cui ha bisogno. A volte questi cittadini, come anche altri, hanno bisogno di tempi un po' più dedicati, ecco. (S25/P)

Tra le attività condotte dall'ambulatorio va segnalata anche la certificazione medico-legale per le Commissioni territoriali, svolta utilizzando i fondi previsti da una convenzione con l'Azienda sanitaria. Si tratta di un aspetto particolarmente delicato, che ha richiesto la formazione di personale in grado di identificare, certificare e procedere con la presa in carico delle vittime di violenza e di tortura.

Al nostro ambulatorio è stata delegata tutta la certificazione per le commissioni territoriali dal punto di vista medico-legale, per cui la maggior parte della nostra attività è focalizzata sulla certificazione di tortura, violenza, e per l'ambulatorio ginecologico, le mutilazioni genitali femminili che sono delle clausole per avere la protezione. Questa attività che ci è stata delegata è stata notevole, impegnativa, e non è stata svolta dall'azienda sanitaria. E abbiamo avuto noi la possibilità di utilizzare i 6.000 € di fondi previsti annualmente dalla convenzione con l'azienda sanitaria (per le spese per la conduzione dell'ambulatorio) per formare gli operatori per quanto riguarda la modalità di certificazione, l'identificazione e la presa in carico delle vittime di violenza e di tortura perché sta nella capacità dell'operatore identificare queste problematiche (perché se non le cerchi non le trovi) e poi redigere un certificato da presentare in commissione con tutte le caratteristiche che questo ricettario deve avere. (S7/PS e S8/PS)

In molti casi la cura dei richiedenti asilo ha significato gestire per la prima volta pazienti con vissuti particolarmente traumatici, pur non potendo sempre contare su pratiche e strumenti professionali consolidati tra gli operatori del settore. Questa rimane una questione molto complessa e ancora aperta, che incide sulla presa in carico della persona non solo di carattere sanitario ma anche sociale, rispetto alla quale si rileva l'opportunità che l'Azienda sanitaria continui a investire, anche in termini di formazione degli addetti.

Direi che dal punto di vista l'aspetto psicologico e dell'integrazione, i disturbi di natura psicologica sono i più disattesi, i più misconosciuti e anche non considerati e non trattati, anche dall'azienda sanitaria. Questo perché manca l'organizzazione, la preparazione, la sensibilità (S7/PS e S8/PS).

Quello che posso dire, dalle situazioni che vediamo, è che aldilà dei servizi che offre il servizio sanitario per la generalità, ci vorrebbe qualcosa di dedicato, perché ci sono alcune persone che abbiamo anche in carico come servizio noi, che provengono da esperienze altamente traumatiche. C'è chi ha subito violenze, torture, chi ha visto sterminare la famiglia... e quindi, come dire, un trauma molto forte, e questo,

va beh, si potrebbe assimilare, però con una connotazione anche culturale, per cui a volte anche per noi è difficile leggere un po', come dire, i comportamenti, no? Perché abbiamo una visione impregnata della nostra cultura. Ci sono delle differenze rispetto a come uno elabora, anche... il significato che attribuisce alle cose. Quindi una formazione, qualcosa di specifico, insomma, ci vorrebbe... Che chiama più in causa l'azienda sanitaria... l'etnopsichiatria, l'etnopsicologia, sicuramente. (S21/P)

Chi si muove in questo ambito e segue l'attività dell'ambulatorio prevede che con l'introduzione della legge 132/2018 vada ad ampliarsi la platea delle persone che avranno bisogno di accedervi, perché nel frattempo entrate in condizione di irregolarità rispetto al titolo di soggiorno e quindi più marginali rispetto al circuito ordinario dell'assistenza sanitaria.

Un aspetto molto delicato, che richiama fortemente quanto osservato in ambito sociale, è connesso alla previsione di maggiore instabilità dell'inserimento delle persone nel territorio e all'impatto che questo avrà rispetto alla continuità delle cure, indispensabile soprattutto per chi soffre di malattie croniche. La continuità sarà messa molto più a rischio, e le complicazioni mediche che ne deriverebbero comporterebbero costi – in termini di qualità della vita delle persone e in termini economici – che ricadrebbero sulla generalità della popolazione. Ritorna, dunque, la previsione che il taglio di servizi e lo smantellamento dell'accoglienza diffusa comporteranno un costo che pagherà l'intera comunità. E si ritrovano anche perplessità e dubbi rispetto alla capacità della città capoluogo di assorbire adeguatamente l'aumento di persone che vi graviteranno, magari perché costrette a interrompere un percorso di inserimento iniziato altrove.

Probabilmente aumenteranno molto gli accessi in pronto soccorso perché le persone non saranno seguite nell'accompagnamento dal medico di base e non accompagnati dall'operatore, e quindi le comunicazioni saranno più complesse. Poi per fortuna gli ospedali prendono i mediatori. (S22/PS)

Se qualcuno per esempio avesse una condizione cronica importante, non so, un diabete, no?, un diabete che, voglio dire, è una malattia pericolosissima in ordine alle complicanze che può sviluppare e poi sviluppo di una disabilità importante; allora, queste situazioni hanno bisogno di avere una tenuta del loro percorso di malattia che va un po' oltre la prestazione, per esempio chi è diabetico deve imparare a gestire per bene la sua terapia, che sia insulina o terapia orale, a gestire per bene la sua attività fisica, la sua alimentazione, deve essere in grado di mangiare bene, deve fare dei monitoraggi frequenti, annuali, della funzionalità renale, del controllo visivo, della funzionalità epatica, etc. Questo è possibile se c'è un minimo di continuità terapeutica con il proprio curante, ma anche la possibilità di vivere in un contesto stabile. Non so come dirlo. Più aumentiamo le discontinuità nei percorsi anche terapeutici di queste persone, più il rischio di complicanze aumenta. E le

complicanze sono nostre, non è che sono di qualcun altro. E sono molto costose, non solo in termini di qualità di vita, ma anche in termini economici. Quindi è interesse di tutti che la popolazione dei migranti che abbiamo sul nostro territorio, regolare o irregolare che sia, sia la più sana possibile. È veramente interesse di tutti. Quindi credo che quello che si deve fare è consentire che gli interventi, anche di natura preventiva, possano essere erogati a tutti, in maniera anche molto proattiva. Per questo ci serve molto anche il volontariato, no? Perché fare degli interventi proattivi vuol dire anche stare sul territorio, aperti a chi arriva. Questo, ripeto, non è né essere buoni né essere generosi. È fare l'interesse di tutti, assolutamente; perché tutti reciprocamente beneficiamo della buona salute anche degli altri, di chi ci sta intorno, per tantissimi motivi. Credo che questo debba essere un impegno per tutti. (S25/P)

Dal mio punto di vista, aldilà della capacità di tenuta dei servizi, che bisognerà mettere alla prova e capire, sicuramente non fa bene all'economia complessiva della demografia concentrare le situazioni, questo non va bene in nessun caso, perché, come dire... modifica gli assetti anche un po' sociali, e quindi mi sembra una scelta che... non lo so, probabilmente, non so se sia più economica perché si possono rendere più efficienti alcune strutture e quindi concentrare può far fare economie di scala, però forse sugli esseri umani... non so se questo sia vincente. Perché poi le persone vanno messe anche nei contesti dove hanno una reale potenzialità di essere integrate. Ed è difficile pensare che possa venire tutto su Trento. Perché poi anche Trento ha una saturazione, oltretutto parliamo di una piccola città, quindi non può avere... (S25/P)

Ulteriori preoccupazioni interessano anche il tema dell'assistenza psicologica garantita alle persone all'interno dei progetti di accoglienza, la cui prosecuzione è stata messa in discussione dai recenti tagli. Eppure tale servizio consentiva, grazie al lavoro degli psicologi nel progetto SPRAR, di individuare eventuali bisogni psicologici specifici e favorire l'invio e il lavoro di rete con i servizi territoriali di Medicina generale e specialistica, il Centro di Salute mentale, il SER.D.

Le preoccupazioni sono giustificate dalla consapevolezza che il sistema sanitario, per la strutturazione e le modalità di funzionamento che ha, non sarebbe in grado di farsi carico esclusivo delle richieste fino ad ora gestite da altri canali. Questo implicherebbe necessariamente la ricerca di sinergie con altri attori, per puntellare i percorsi garantiti dalla sanità pubblica.

L'assistenza psicologica è un LEA, quindi è un livello essenziale di assistenza, con tutte le specifiche. Quindi il cittadino deve poter accedere all'assistenza psicologica sulla base della sua... almeno alla prima visita di definizione del problema, etc. Quindi... questo livello va comunque garantito anche alla popolazione migrante. Probabilmente, immaginare che... poiché penso che il livello, cioè che ci sia una alta prevalenza di disturbi psicologici, se non altro disturbi da adattamento, in-

somma, tutto quello che sappiamo, pensare che tout court tutto questo, che prima veniva gestito dalle associazioni, transiti sull'Azienda, mette in crisi sicuramente il sistema della psicologia clinica, che, come dire, non è strutturata perché negli anni non è servito, perché c'era qualcun altro che se ne faceva carico. Ora, chiaro che tutto si può rivedere, si possono rivedere i percorsi, però... probabilmente non è facile pensare a un accesso anche così, di bassa soglia, garantito esclusivamente dal sistema pubblico. Bisogna trovare delle altre sinergie. (S25/P)

Così come evidenziato per l'ambito sociale, anche in quello sanitario si teme il problema della scarsità di risorse e si dubita che ne verranno stanziati di aggiuntive per fronteggiare l'eventuale incremento di persone che necessiteranno di un più sistematico accompagnamento sanitario, ma che non potranno più contare su servizi prima offerti.

In conclusione, pur tenendo presente la prudenza sottostante a qualsiasi considerazione dal momento che non ci sono già elementi concreti e chiari a supporto, l'impressione raccolta dalle interviste a stakeholder della sanità è che esista un rischio concreto di un serio impoverimento del patrimonio di salute dei richiedenti asilo, che ad oggi vedono complicarsi i loro percorsi di permanenza nella regolarità e inserimento nel tessuto sociale trentino. Ed è difficile negare che il peggioramento delle condizioni socio-sanitarie di alcuni potrebbe avere importanti ripercussioni sul resto della popolazione. Di qui l'esigenza di un processo di responsabilizzazione collettiva di fronte a situazioni di marginalità e fragilità, anche sanitaria. Per riprendere le parole di uno degli intervistati, "una comunità è come un organismo vivente, se sta male un pezzo, i danni girano". Al di là delle convinzioni individuali, o delle ideologie prevalenti, dovrebbe essere ormai evidente che "è interesse di tutti che il più possibile tutti stiano bene".

L'istinto mi porterebbe a dirti che... che stiamo un po' impoverendo il patrimonio di salute di queste persone. Ma non sono sicura che sia così, non ho elementi. Ho la percezione che sia così perché meno la persona è... titolata a stare dove sta, e meno opportunità ha di essere curata. E quindi... più noi abbiamo situazioni di irregolarità, di turn over elevato, di marginalità, di clandestinità, non so come definirla, e più occasioni di salute perdiamo, più perdiamo patrimonio di salute. Secondo me è proprio così. In tutti i sensi, di salute e anche psichica, ovviamente. E quindi sicuramente, per quanto non conosca il dettaglio della manovra e di quello che veramente poi comporterà... sicuramente dal punto di vista ecologico, delle persone, queste sarà sicuramente un impoverimento delle condizioni di salute [...]. Cittadini che stanno male pesano su tutti. Questa responsabilizzazione collettiva vale anche nei confronti di chi dopo starà nei nostri territori – perché dubito che qualcuno riuscirà mai proprio a mandarli fisicamente via. Cioè, le persone sono come l'acqua, arrivano dappertutto, non si fermano. E quindi è interesse di tutti che chi sta sul

nostro territorio stia bene, stia bene. È interesse di tutti. Qui è un win win, vince uno, vincono tutti. Tra l'altro Le scienze di dicembre faceva uno studio bellissimo in cui metteva dentro tanti diversi studi, uno sociologico, uno più di tipo sanitario, uno più macroeconomico, tutto studiato negli Stati Uniti, nelle grandi città, in cui dice: non c'è più nessun guadagno in salute ad essere... ad aumentare la forbice tra ricchi e poveri, siamo arrivati ad aprirla così tanto che i ricchi cominciano a risentire delle scarsissime condizioni di salute dei poveri. E quindi, era proprio paradossale, o decidono di chiudersi in una specie di torre d'avorio e non avere nessun contatto con l'esterno – ma questa cosa non è più sostenibile, oppure la grave povertà comincia a fare male anche ai grandi ricchi, per un sistema anche molto interessante di ecologia umana. E questo, insomma, per me è abbastanza intuitivo, perché alla fine una comunità è come un organismo vivente: se sta male un pezzo, i danni girano. E quindi, aldilà delle... come dire, ideologie personali, che uno può avere, credo che comunque debba essere chiaro che è interesse di tutti che il più possibile tutti stiano bene. (S25/P)

Quando l'accoglienza genera sviluppo. Il Caso della Val Camonica

K-Pax

L'esperienza della Val Camonica rappresenta un esempio virtuoso di come un territorio periferico abbia saputo trasformare l'arrivo disorganizzato di un centinaio di richiedenti asilo in una risorsa, grazie al rafforzamento di una rete di accoglienza che ha coinvolto enti locali e realtà del terzo settore. Una risorsa che oggi va a beneficio di tutto il territorio camuno in quanto contribuisce a sostenere il welfare locale, ribaltando il paradigma che si dà per assodato: che l'accoglienza rappresenti esclusivamente un costo per i territori ospitanti.

Protagonista è la cooperativa sociale K-Pax, nata nel 2008 su iniziativa di un gruppo di operatori e di alcuni ospiti per rivolgersi non solo a richiedenti asilo e rifugiati ma anche ad altre categorie deboli del territorio. Pur operando sia all'interno del circuito CAS che SPRAR, K-Pax non si è fermata alla sola accoglienza: nel 2013 ha rilevato la gestione dell'Hotel Giardino, l'unico albergo in

funzione a Breno, che si trovava in stato di decadenza, garantendo un'occupazione stabile a quattro rifugiati e beneficiari di protezione internazionale precedentemente accolti. K-Pax ha inoltre avviato la raccolta e vendita di vestiti e scarpe di seconda mano attraverso la gestione di 68 cassonetti dislocati su tutto il territorio camuno. Indumenti e scarpe che sono per la maggior parte venduti a un'impresa specializzata, mentre una piccola selezione è venduta al dettaglio da K-Pax attraverso un punto vendita gestito da volontari. Grazie alle entrate commerciali derivanti dalla gestione dell'hotel e dalle attività di raccolta e vendita di vestiti e scarpe usati, K-Pax genera annualmente un utile significativo, che redistribuisce a favore della comunità locale per il tramite dell'Azienda Territoriale per i Servizi alla Persona. L'utile viene reinvestito per finanziare borse lavoro e la locazione di appartamenti a favore di donne in difficoltà residenti sul territorio camuno.

Servizi di integrazione e partecipazione al mercato del lavoro

L'evoluzione dei servizi per l'integrazione locale dei richiedenti protezione internazionale

La storia dell'area integrazione di CINFORMI, "intesa fin dall'inizio come area che si sarebbe occupata di orientamento al lavoro e alla formazione per le persone accolte nei progetti attivi in provincia che all'epoca erano SPRAR (ora SI-PROIMI) ed Emergenza Nord Africa (ENA)" (S24/PS), comincia nel 2011-2012. In quegli anni di crisi economica, oltre che di significativo aumento dei numeri di persone in accoglienza, CINFORMI decide di dedicare una maggiore attenzione all'orientamento e all'inserimento lavorativo delle persone in accoglienza. Si tratta di un esercizio nuovo sia per i servizi del territorio che per il Centro Astalli, prima organizzazione in Trentino ad occuparsi di rifugiati e richiedenti asilo (dal 2005) e inizialmente incaricata di gestire l'area integrazione per tutte le persone presenti in accoglienza nella Provincia di Trento.

La costruzione di un servizio completamente nuovo in Provincia ha richiesto una intensa interazione di CINFORMI e dei suoi operatori con istituzioni pubbliche come l'Agenzia del Lavoro, i centri per l'impiego e l'Università, ma anche con sindacati, le associazioni che operano contro il lavoro nero e il caporalato e, soprattutto, con le associazioni di categoria e le imprese. Le caratteristiche specifiche di richiedenti asilo e rifugiati, spesso con bassa scolarizzazione e con un livello di italiano inferiore all'A2, combinate ad un sistema poco flessibile e altamente regolato come quello delle politiche attive del lavoro, hanno fatto sì che

CINFORMI³⁰ sperimentasse, insieme ai partner pubblici e privati locali, un adattamento degli strumenti classici di orientamento al lavoro (ad es. tirocini, corsi di formazione, ecc.). In particolare, CINFORMI ha stretto un accordo con l'Agenzia del Lavoro attraverso il quale le persone in accoglienza che volessero cominciare a lavorare o che dovessero iscriversi come disoccupati non dovessero firmare il "patto di servizio personalizzato" fin dall'inizio, come richiede la procedura, ma seguire i corsi di italiano forniti da CINFORMI per arrivare almeno ad un livello A2 in modo da poter comprendere, e quindi sottoscrivere coscientemente, il patto di servizio. Inoltre, l'accordo con l'Agenzia del Lavoro permette a CINFORMI di attivare direttamente i tirocini e di essere costantemente aggiornato sui corsi di formazione offerti dall'Agenzia, corsi aperti a tutti i disoccupati residenti in Provincia di Trento e che spesso hanno tra i requisiti di accesso la licenza di terza media e un livello minimo di conoscenza della lingua italiana, due requisiti difficili da raggiungere per buona parte delle persone in accoglienza (S9/P e S10/P).

Anche i sindacati in Trentino si sono mossi per facilitare e assicurare il corretto inserimento nel mercato del lavoro delle persone in accoglienza. È infatti di due anni fa l'accordo sindacale con Federazione Trentina della Cooperazione per favorire l'inserimento lavorativo dei richiedenti asilo attraverso forme di contrattualizzazione che andassero incontro sia alla necessità delle persone in accoglienza di essere orientate e formate sul posto di lavoro, oltre che pagate, sia alle necessità degli imprenditori (FG/2). In aggiunta, CINFORMI ha stretto un accordo con Libera per offrire agli operatori e alle persone in accoglienza dei corsi sui diritti e i doveri dei lavoratori. L'obiettivo era fornire esempi e strumenti pratici per combattere sfruttamento, caporalato e forme di lavoro grigio e nero, in particolare (ma non esclusivamente) in agricoltura.

Per quanto riguarda i rapporti con le aziende trentine, i tirocini hanno funzionato particolarmente bene nelle piccolissime aziende, soprattutto le piccole aziende agricole ma anche gli artigiani, in contesti familiari. Questo perché "la situazione di vita dei tirocinanti è spesso complessa proprio all'inizio, quando vengono accolti in azienda, e nei micro-contesti si crea una sorta di adozione, un contatto molto personale. Sulle grosse aziende questa cosa succede molto meno." (S22/PS e S23/PS). Ciò non toglie che le grandi aziende abbiano comunque contribuito all'inserimento lavorativo delle persone in accoglienza in questi anni. Il

³⁰ Per CINFORMI è stato fin dall'inizio il Centro Astalli a gestire l'area lavoro/integrazione per lo SPRAR ma anche per l'accoglienza straordinaria (a partire dall'ENA), in regime di affidamento diretto. Quest'area è successivamente passata in mano, per l'accoglienza straordinaria, ad altre organizzazioni del territorio, vincitrici del bando per i servizi trasversali (es. ATAS onlus, Cooperativa Arcobaleno, Cooperativa Punto d'Approdo, Associazione Infusione).

mondo della cooperazione trentino ha cominciato invece più recentemente a dialogare con CINFORMI per l'inserimento delle persone ospitate in accoglienza. In particolare, tramite il dialogo tra Consolida e CINFORMI è stato definito il target per gli inserimenti nelle cooperative di tipo B e in particolare nella manutenzione del verde: i richiedenti asilo e titolari di protezione con competenze "intermedie", quindi non i più vulnerabili e non i più competenti, anche con livello di italiano molto basso (FG/3).

Per le persone in accoglienza con un più alto livello di qualificazione, l'Università di Trento ha creato un servizio apposito per assicurare l'accesso agli studi universitari anche a persone che non possedessero formalmente il titolo di studi necessario, ma che dimostrassero di avere il giusto livello di istruzione. Questo servizio, dedicato specificamente ai richiedenti asilo e ai titolari di protezione, è stato pensato per andare incontro all'impossibilità di queste persone di avere con sé il titolo di studio e/o di poter richiedere all'istituzione competente del proprio paese una certificazione dello stesso. Grazie a questo servizio, hanno avuto accesso ai corsi universitari una decina di persone nel solo anno 2018. I motivi per un numero così basso di accessi ai corsi universitari sono principalmente due: se da un lato non ci sono molte persone tra coloro che si trovano in accoglienza che hanno un alto livello di istruzione, dall'altro anche chi ha un livello alto di istruzione (e magari una laurea) preferisce lavorare subito con una mansione più bassa piuttosto che continuare a formarsi.

Di fatto, i servizi di orientamento creati da CINFORMI sono stati guidati fin dall'inizio dalla volontà dichiarata di accompagnare all'autonomia le persone ospitate in accoglienza. La volontà della Provincia di Trento di perseguire questo obiettivo ha permesso di investire sulla formazione e specializzazione degli operatori di CINFORMI e ha portato a risultati importanti. In particolare, dal 2016 in poi, gli operatori dell'orientamento al lavoro hanno ricevuto una formazione specifica per sviluppare metodi di orientamento basati sull'uso delle immagini e percorsi ad hoc per acquisire strumenti basilari per accedere al mondo del lavoro (es. laboratori in cui si fa ricerca attiva del lavoro in gruppo). L'alta specializzazione degli operatori che in questi anni si sono occupati dell'orientamento, del bilancio delle competenze, dell'inserimento nel mercato del lavoro trentino e dell'accompagnamento in azienda delle persone in accoglienza è stata più volte indicata dagli intervistati come elemento fondamentale per l'ottima riuscita degli inserimenti.

Tra i risultati raggiunti è importante citare l'utilizzo del tirocinio come strumento di orientamento al lavoro, così come adattato dagli operatori di CINFORMI alle esigenze delle imprese e delle persone accolte: sul totale dei tirocini avviati dal Centro Astalli/CINFORMI nel periodo 2013-2017 (285), il 40% si è concluso con l'assunzione (105 casi) (S24/PS). L'adattamento dello strumento prevede una

mediazione e un supporto costante all'azienda per gestire le incomprensioni e le tensioni iniziali oltre a un sostegno alla gestione della burocrazia, in cooperazione con i centri per l'impiego territoriali. Inoltre, la selezione delle aziende in cui attivare i tirocini è fatta nell'ottica di incentivare le assunzioni post tirocinio e disincentivare lo sfruttamento dello strumento da parte delle aziende, obbligando l'azienda ad aspettare 6 mesi prima di poter attivare un nuovo tirocinio con le persone in accoglienza nel caso in cui la collaborazione precedente non sia andata a buon fine. Ma il tirocinio da solo non basta, a detta degli operatori. Per assicurare l'autonomia post-accoglienza, e quindi il successo dell'inserimento lavorativo, una grande attenzione è stata posta dagli operatori proprio sulla consapevolezza del contesto in cui si trovano le persone in accoglienza: dalle regole del mercato del lavoro italiano e trentino, ai diritti dei lavoratori, alle tecniche di ricerca attiva del lavoro, fino allo scambio costante di informazioni su posizioni aperte tramite un gruppo WhatsApp.

La situazione del mercato del lavoro in Trentino

Il 32° Rapporto sull'occupazione in Provincia di Trento, a cura dell'Osservatorio del mercato del lavoro dell'Agenzia del Lavoro di Trento³¹, approfondisce la situazione lavorativa delle persone in accoglienza al mese di giugno 2017. Secondo questo rapporto, basato sui dati di CINFORMI, un'alta percentuale di persone in accoglienza hanno svolto attività lavorative o propedeutiche al lavoro (42,6 %), con un grande divario tra partecipazione maschile (47,4%) e femminile (17,7%). Per quanto riguarda le nazionalità più rappresentate in attività di lavoro o tirocinio, nel 2016 il rapporto registra una maggioranza netta di nigeriani e senegalesi, seguiti da richiedenti asilo e titolari di protezione provenienti dal Pakistan, dal Bangladesh e dall'Afghanistan. Il rapporto registra inoltre una elevata preponderanza di giovani e giovani adulti (15-34 anni) tra le persone in accoglienza che hanno svolto attività lavorative o di tirocinio. Sempre nel 2016, su dieci persone in accoglienza che hanno partecipato attivamente al mercato del lavoro, 4 hanno svolto tirocini e 6 hanno svolto attività lavorativa, principalmente a tempo determinato, con l'attivazione di soli 6 contratti a tempo indeterminato su una platea di 196 persone che hanno lavorato nel 2016. La Valle dell'Adige e la Vallagarina sono i territori più interessati dall'accoglienza e dunque anche i territori che hanno presentato più attivazioni di tirocini e di contratti di lavoro per le persone in accoglienza. Complessivamente, sono state 11 Comunità di Valle su 16 ad attivare

³¹ Agenzia del Lavoro di Trento, 32° Rapporto sull'occupazione 2016-2017, Trento, Osservatorio mercato del lavoro, 2017, p. 127.

percorsi di inserimento lavorativo per le persone in accoglienza in Trentino. È importante sottolineare che da questi dati del Rapporto sono escluse le persone già uscite dall'accoglienza. Dalle interviste condotte è emerso anche il dato degli inserimenti lavorativi per l'anno 2017: di circa 200 persone seguite nel progetto SPRAR, 89 hanno trovato lavoro; di queste, 32 persone hanno avuto un contratto dopo il tirocinio e 57 grazie alla ricerca attiva del lavoro.

I settori economici che in Trentino sono risultati maggiormente interessati ad assorbire la manodopera delle persone in accoglienza sono stati principalmente il settore agricolo, il settore e della ristorazione e turistico/alberghiero, ma anche della produzione. In questi settori gli imprenditori lamentano una mancanza cronica di manodopera e in particolare una mancanza quasi totale di manodopera fornita da cittadini italiani; la domanda di lavoro inesausta in questi settori è stata colmata anche dall'offerta di lavoro fornita dalle persone in accoglienza in Trentino negli anni dell'aumento rapido dei numeri di richiedenti asilo. Per il periodo 2013-2017, per quanto riguarda i soli tirocini attivati dal Centro Astalli per conto di CINFORMI, su 285 tirocini 105 erano stati attivati in ambito della ristorazione, 36 in agricoltura, 26 in ambito carpenteria metallica/officina metalmeccanica, 19 in pasticceria e panificazione, 15 nel turismo, e 16 nella logistica.

Le competenze e le qualifiche delle persone in accoglienza sono estremamente varie: “dal laureato o la persona con professionalità qualificata alla persona dalle zone più remote e periferiche del paese africano, competenze per lo più agricole e molto basilari, in un'ottica di sussistenza o gestione familiare del terreno più che di impresa. Difficile trovare il richiedente protezione internazionale medio... ma c'è una differenza importante tra la domanda del mercato del lavoro trentino e le professionalità [dei richiedenti] presenti qui” (FG/1). D'altro canto, le aspettative delle persone in accoglienza sono spesso legate alla possibilità di trovare immediatamente un lavoro remunerato, anche se sotto-qualificato, per poter spedire buona parte del proprio reddito nel paese di origine o per accelerare il proprio percorso verso l'autonomia.

Le difficoltà maggiori sperimentate nell'accesso e nella permanenza nel mercato del lavoro trentino hanno a che fare con le caratteristiche delle persone in accoglienza, ma anche con la complessità del mercato del lavoro locale. Per quanto riguarda le caratteristiche delle persone in accoglienza, l'alto tasso di persone a bassa scolarizzazione o analfabete rende molto difficile la comunicazione delle regole del mondo del lavoro e l'accesso ai servizi di politiche attive del lavoro. Inoltre la scarsa conoscenza della lingua italiana, caratteristica tipica per le persone arrivate da poco sul territorio italiano, e l'assenza di certificazioni delle competenze non permette alle persone in accoglienza o in uscita di accedere a lavori qualificati; per questo motivo

tra i lavori a cui hanno maggiormente accesso le persone in accoglienza ci sono lavori poco qualificati e poco qualificanti come ad esempio la manutenzione del verde, il disosso, la pulizia delle camere di albergo, la raccolta delle mele. È importante ricordare che più difficile risulta l'inserimento lavorativo delle donne e ancora di più delle vittime di tratta, per le quali sono necessari una maggiore attenzione e dei percorsi di orientamento più lunghi. Altri elementi di difficoltà, legati più specificamente alla condizione di richiedenti asilo o titolari di protezione internazionale o umanitaria, riguardano la precarietà dello status legale e la forte difficoltà (per motivi di lingua e di costi) a spostarsi in autonomia sul territorio trentino, ovvero a prendere la patente di guida e un mezzo di trasporto privato, fondamentale soprattutto se casa e lavoro sono scarsamente collegati con i mezzi pubblici³².

Per quanto riguarda il versante della domanda di lavoro, il lavoro di CINFORMI si è inizialmente rivolto allo scouting di imprese già disposte ad assumere persone in accoglienza e alla sensibilizzazione di nuove imprese. Inoltre, i settori turistico e agricolo presentano, in Trentino come nel resto dell'Italia, un forte rischio di sfruttamento attraverso forme di lavoro "nero" o "grigio". In agricoltura in particolare sono stati fatti dei grossi passi avanti da questo punto di vista grazie al lavoro congiunto degli operatori di CINFORMI, dei sindacati, delle associazioni di categoria e dell'Ispettorato del Lavoro, assicurando la formazione delle persone in accoglienza rispetto ai propri diritti e contemporaneamente aumentando i controlli sul territorio. Inoltre, è stata recentemente sottoscritta una intesa tra associazioni di categoria degli imprenditori agricoli e l'Agenzia del Lavoro di Trento volta a facilitare la ricerca della manodopera stagionale. L'obiettivo è quello di fornire agli imprenditori agricoli una lista di nominativi di persone disponibili a lavorare in agricoltura a tempo determinato e stagionale e, a fine giugno 2019, si contavano 250 iscritti tra cui richiedenti asilo (S9/P e S10/P). Nella ristorazione e nel mondo alberghiero questo processo di lotta allo sfruttamento si sta rivelando invece molto più difficile, anche perché talvolta legato a dinamiche etniche: dalle interviste condotte è emerso infatti che tra connazionali (persone presenti da più tempo sul territorio trentino e che hanno avviato una attività imprenditoriale e persone in accoglienza) si instaurano più facilmente dei rapporti di lavoro con caratteristiche di sfruttamento, motivo per cui è stato importantissimo il lavoro degli

³² Per ovviare a questo problema nel 2017 il Centro Astalli ha sostenuto, per conto di CINFORMI, corsi per la patente di guida per 9 persone presenti all'interno dello SPRAR. Accanto a questi, sempre nel 2017, CINFORMI ha investito anche in corsi di HACCP e sicurezza oltre a corsi per ottenere il patentino del muletto e di saldatura per le persone titolari di protezione internazionale o umanitaria presenti nello SPRAR.

operatori specializzati dell'area lavoro/integrazione di monitoraggio e selezione delle imprese dove effettuare gli inserimenti.

Proprio per rispondere alle necessità di formare le persone che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro trentino e di remunerarle, il tirocinio è risultato essere uno strumento estremamente efficace. Questo anche in considerazione del basso livello di italiano di partenza delle persone in accoglienza e del fatto che buona parte di queste persone, soprattutto provenienti dall'Africa, hanno avuto un apprendimento esclusivamente "pratico" nelle loro precedenti professioni. Inoltre, proprio durante i tirocini emergono, a detta degli intervistati, risorse e competenze che in altri contesti, come ad esempio in aula o in fase di colloquio non riescono a palesarsi.

Situazione attuale: il post-decreto sicurezza e immigrazione

Lo spartiacque per i servizi trasversali dedicati all'orientamento e all'inserimento lavorativo dei richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria in Trentino si colloca alla fine del mese di marzo 2019. In questa data è stato cancellato il servizio di orientamento al lavoro di CINFORMI dedicato all'accoglienza straordinaria, per il quale lavoravano, a inizio 2019, nove operatori specializzati³³. La cancellazione di un servizio altamente specializzato sul target dei richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria in Trentino, che forniva bilancio delle competenze, orientamento, corsi di ricerca attiva del lavoro, scouting delle imprese in cui fare inserimento e tutoring per aziende e tirocinanti, oltre a un supporto fin dalle prime fasi dell'accoglienza all'autonomia delle persone accolte, potrebbe tradursi in effetti negativi non solo per i richiedenti asilo che cominciano ora il loro periodo in accoglienza ma anche per la produttività e la coesione sociale trentina. A questo proposito, nel 33° Rapporto sull'occupazione in Provincia di Trento si legge:

“Per quanto riguarda il mercato del lavoro, nella prospettiva di dover gestire per i prossimi anni una fase di ripresa, potrà essere utile agire per favorire una maggior inclusione di compagini oggi ai margini e che nel nostro paese (e in parte anche in Provincia di Trento) sono principalmente le donne e i giovani cui si aggiungono i migranti regolari. Non solo favorirne l'ingresso in termini quantitativi, ma permettere anche che le componenti più formate e più innovative possano incidere

³³ L'area integrazione rimane invece invariata per il progetto SIPROIMI in cui saranno progressivamente presenti esclusivamente i titolari di protezione internazionale e i Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA).

in maniera significativa per contribuire ad aumentare i margini di produttività del sistema trentino.” (Agenzia del Lavoro Trento 2018, 146)

La cancellazione dei servizi di integrazione dedicati ai richiedenti asilo, unita al ridimensionamento della protezione internazionale e alla concentrazione dei richiedenti asilo in grandi centri di accoglienza con un più basso rapporto operatore-utenti, ha come effetto diretto sui richiedenti asilo in accoglienza l'aumento della sensazione di precarietà rispetto al proprio futuro, legato all'incertezza dello status legale. Da questo potrebbe derivare un aumento delle tensioni e un minore contributo potenziale alla produttività del sistema socio-economico trentino. Inoltre, l'assenza di orientamento e supporto all'autonomia, unita alla possibilità per i richiedenti asilo di iscriversi ai centri per l'impiego e lavorare dopo 60 giorni dalla presentazione della richiesta di asilo, prevista dal d.lgs. 142/2015 (artt. 5 e 22), porta ad un sovraccarico dei servizi territoriali per il lavoro, e in particolare dei centri per l'impiego pubblici, che non hanno a disposizione personale specializzato in grado di gestire le nuove richieste di questa tipologia di lavoratori/disoccupati. Sino ad ora era infatti CINFORMI ad assicurare l'accesso ordinato ed informato ai centri. In aggiunta, in un'ottica futura, i richiedenti asilo entrati in accoglienza dopo marzo 2019, che non ricevono e non riceveranno servizi di integrazione (e corsi di italiano) fino all'eventuale riconoscimento della protezione internazionale, e quindi al passaggio in progetti SIPROIMI³⁴, saranno probabilmente meno autonomi dei loro predecessori. Questo – in caso di persistenza di flussi significativi – comporterà un aggravio sui servizi territoriali trentini, una minore possibilità di controllo dei rischi di sfruttamento e lavoro nero, una minore preparazione dei lavoratori in (o usciti dalla) accoglienza, con maggiore fatica di gestione di questo tipo di personale da parte delle aziende trentine.

Tra gli effetti del Decreto Sicurezza e immigrazione troviamo anche gli effetti sugli imprenditori trentini. Se uno dei maggiori problemi rilevati dagli imprenditori nell'investire nella formazione (e poi assumere) richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria era già in passato l'incertezza sul loro status giuridico e quindi sulla loro possibilità di rimanere sul territorio italiano e trentino, con il Decreto Sicurezza e immigrazione e la cancellazione del permesso umanitario gli imprenditori temono di vedere vanificato l'investimento sui lavoratori, in particolare

³⁴ I progetti SIPROIMI durano generalmente 6 mesi e arrivano ad un massimo di 12 mesi. Si tratta di un tempo evidentemente limitato per imparare l'italiano e contemporaneamente imparare a orientarsi nei servizi pubblici e nel mondo del lavoro trentino in autonomia, soprattutto dopo un prolungato periodo di inattività dovuta alla mancanza di accompagnamento e quindi di capacità di trovare in autonomia occasioni di formazione e di partecipazione al mercato del lavoro.

richiedenti asilo, già formati o assunti. In quest'ottica, la riforma dell'accoglienza e dei permessi per motivi umanitari sembra non tenere conto della già provata capacità e necessità del sistema di assorbire e integrare questi lavoratori. Questo risulta particolarmente evidente nel caso trentino.

Infine, rimangono da evidenziare gli effetti diretti del taglio dei servizi di integrazione per i richiedenti asilo sugli operatori specializzati in questo settore che lavoravano in seno al CINFORMI. I contratti delle persone che lavoravano nell'area integrazione di CINFORMI, così come quelli di altri operatori dell'accoglienza per un totale stimato di circa 140 persone, non sono più stati rinnovati a partire dall'inizio del 2019 a seguito del Decreto Sicurezza e immigrazione e dell'applicazione rigida dello stesso portata avanti dalla Provincia Autonoma di Trento. Questi lavoratori trentini, per lo più laureati e specializzati, che hanno lavorato per anni con contratti precari, si trovano ora a dover cercare lavoro altrove, spesso anche fuori Provincia. Questo comporterà una dispersione di competenze specialistiche e di conoscenze che sarebbero ora molto utili ai servizi territoriali pubblici che si dovranno occupare direttamente e senza mediazione dei richiedenti asilo in accoglienza. D'altro canto, i centri per l'impiego, così come tutti i servizi pubblici territoriali, non sono oggi nella posizione di poter assumere nuovo personale, anche se in vista di un aumento di utenti e della complessità delle richieste. Più di recente, con la rinuncia da parte della Provincia Autonoma di Trento dei fondi FAMI sarà ancora più difficile per la società civile trentina organizzarsi per supportare i servizi pubblici a rispondere a questa nuova sfida.

Questa analisi ci ha permesso di evidenziare una serie di punti di forza del sistema di accoglienza trentino pre-Decreto Sicurezza e immigrazione e alcuni motivi di preoccupazione per gli effetti del Decreto sul sistema di accoglienza stesso. In particolare, il valore aggiunto del servizio di integrazione lavorativa del sistema di accoglienza trentino è evidenziato dall'elevata percentuale di tirocini attivati e dell'altrettanto elevata percentuale di tirocini che sono risultati in assunzioni. Inoltre, il lavoro degli operatori dell'area integrazione dell'accoglienza ha reso possibile (e rende tuttora possibile grazie al SIPROIMI) una grande attenzione e tutela non solo delle persone in accoglienza determinate a trovare lavoro in Trentino ma anche delle imprese trentine che hanno voluto scommettere su lavoratori che partono da una condizione di svantaggio. Questa attenzione e tutela si è manifestata anche nella scelta di non settorializzare le persone inserite (ad esempio evitando di avviare tutti i pakistani a lavori nella ristorazione) e nel continuo coltivare rapporti diretti con le aziende, soprattutto quelle piccole e medie, con le quali sono stati ottenuti i maggiori successi in termini di inserimento. Degno di nota è anche un effetto indiretto di un buon lavoro di orientamento, formazione

e inserimento lavorativo e in generale di accompagnamento all'autonomia: la prevenzione e gestione dei conflitti all'interno e al di fuori dei centri di accoglienza. Complessivamente, utilizzando le parole di uno degli intervistati: "un cittadino italiano o straniero che riesce a muoversi in autonomia e a sapere come usare in modo corretto i servizi che ci sono, sicuramente è un cittadino che riesce ad essere più autonomo, [quindi] più integrato." (S24/PS)

La preoccupazione condivisa da tutti gli intervistati (afferenti sia ad organizzazioni del terzo settore che ad enti pubblici) è che l'applicazione del Decreto Sicurezza e quindi la scelta di cancellare i servizi di integrazione in un momento così delicato come il primo periodo di arrivo in Italia (e in Trentino) porti complessivamente a una mancata valorizzazione delle competenze e potenzialità delle persone accolte, e quindi anche a un mancato effetto positivo sul mercato del lavoro locale³⁵ e ad un aggravio in termini di carico di lavoro per i servizi territoriali pubblici che non sono preparati ad affrontare questa nuova sfida.

Il potenziamento dei centri per l'impiego. Il caso del Piemonte

Progetto PRIMA: progetto per l'Integrazione lavorativa dei MigrAnti - Pensare prima al Dopo

Il progetto PRIMA è un progetto FAMI della Regione Piemonte (luglio 2018 – Dicembre 2020) che vede come partner l'Agenzia Piemonte Lavoro e Ires Piemonte e ha come obiettivo principale quello di favorire l'inclusione socio-lavorativa dei cittadini di paesi terzi, con particolare attenzione ai target che presentano un maggiore svantaggio, tra cui i titolari di protezione umanitaria e internazionale. PRIMA si propone di sperimentare con 1120 cittadini di paesi terzi, e particolarmente i titolari di protezione – ma anche 15 operatori e 15 mediatori interculturali impiegati nei Centri per l'Impiego – delle misure volte a potenziare l'operato dei Centri per l'Impiego pubblici, sostenere il servizio di scouting e di sensibilizzazione delle imprese del territorio e migliorare il servizio di orientamento e bilancio delle competenze dei titolari di protezione. La Regione Piemonte ha programmato questa sperimentazione prima

³⁵ OCSE, Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees, OECD Publishing, Parigi, 2018.

dell'entrata in vigore del Decreto Sicurezza e immigrazione, che sta portando a un aumento degli accessi di titolari di protezione (in particolare umanitaria) ai servizi per il lavoro pubblici, in vista di una dismissione progressiva del sistema di accoglienza straordinaria e per assicurare l'adattamento del servizio a una diversa tipologia di utenti. Il potenziamento dei centri per l'impiego si stima che avrà un impatto positivo non solo sull'inserimento socio-lavorativo di cittadini di paesi terzi, ma più in generale su tutta l'utenza, soprattutto pensando al potenziamento del servizio di scouting delle aziende e all'aggiornamento delle competenze degli operatori dei centri per l'impiego per quanto riguarda la profilazione delle conoscenze, competenze e abilità possedute, l'identificazione e validazione delle competenze non formali e informali, l'attivazione di laboratori di prova mestieri. Infine, il progetto PRIMA consente di migliorare l'elaborazione dei dati dei sistemi informativi regionali per favorire la tracciabilità delle misure di politica attiva del lavoro attivate a favore dei beneficiari.

Promuovere l'auto-imprenditorialità e l'inclusione finanziaria di cittadini di paesi terzi. Anci Toscana

Progetto SavoirFaire

ANCI Toscana è capofila del progetto FAMI SavoirFaire (2018-2021), al quale partecipano anche Regione Toscana, ARCI Toscana, l'Università degli Studi di Firenze, Fondazione Finanza Etica e COSPE. Così come il progetto PRIMA, anche SavoirFaire ha come target i cittadini di paesi terzi dei quali intende favorire l'inclusione economica, finanziaria e sociale, con attenzione specifica all'autoimprenditorialità e all'inserimento lavorativo. Il progetto prevede il rafforzamento della capacità di azione degli operatori dei servizi al lavoro pubblici e privati, con particolare attenzione all'attività dei centri per l'impiego, per quanto riguarda il processo di recruitment e di validazione/certificazione delle competenze dei cittadini dei Paesi terzi. Inoltre, il progetto prevede che la sperimentazione si basi sull'analisi delle buone pratiche presenti in regione così come sul territorio nazionale in modo da imparare dagli errori e dai successi di sperimentazioni fatte, spesso su scala minore, portando a sistema pratiche che funzionano. Infine, il focus specifico sulla promozione dell'autoimprenditorialità (soprattutto sociale) e dell'inclusione finanziaria dei cittadini di paesi terzi (senza distinzione di status) assicura che il territorio toscano possa beneficiare dell'attivazione di nuove attività imprenditoriali.

Coesione sociale e impatto territoriale

L'arrivo di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale e umanitaria in Trentino a partire dal 2011 è stato vissuto in modo diverso, anche a seconda della percentuale di persone accolte nelle diverse Valli. Il periodo dell'Emergenza Nord Africa ha coinvolto particolarmente la Valle dell'Adige, in specie Trento e Rovereto, mentre nel periodo 2015-2018 le persone in accoglienza sono state distribuite anche in varie altre porzioni del territorio provinciale, a seconda della disponibilità di appartamenti e secondo il modello della micro-accoglienza diffusa. Questo ha portato richiedenti asilo e titolari di protezione anche in paesi e territori particolarmente isolati dalle città principali e poco abituati all'arrivo di stranieri. Particolarmente in questi luoghi l'apertura di appartamenti che ospitavano le persone in accoglienza, fossero essi uomini soli, nuclei familiari o monoparentali, o donne sole, ha richiesto la preparazione delle comunità di arrivo. A questo fine CINFORMI ha organizzato negli anni momenti di aggregazione e confronto con la popolazione, in particolare in territori isolati, prima dell'apertura dell'appartamento dove sarebbe avvenuta l'accoglienza. A questi incontri sono stati presenti gli enti del Terzo settore che si sono occupati della gestione degli appartamenti per conto di CINFORMI. Questi stessi enti sono diventati importanti punti di riferimento per la comunità ospitante per la gestione di lamentele e di rare tensioni, anche se in molti casi l'arrivo di richiedenti asilo o titolari di protezione è stato percepito come responsabilità e a volte come "imposizione" di CINFORMI, ente provinciale lontano dalla comunità locale (S17/PS; S18/PS).

In questo contesto, CINFORMI ha promosso un gran numero di campagne di sensibilizzazione su tutto il territorio ma senza realmente pubblicizzare i risultati dei servizi di integrazione offerti a richiedenti o titolari di protezione internazionale nel sistema di accoglienza trentino. Nel medio periodo, a giudicare dagli esiti elettorali (peraltro imputabili a una più complessa molteplicità di fattori), questa strategia non è stata sufficiente a dissipare la percezione dell'accoglienza come una "minaccia", specie in alcune aree del territorio. Non si è peraltro registrato alcun aumento di criminalità legato all'arrivo delle persone in accoglienza nelle aree interne della Provincia, né vi è stata una riduzione dei servizi dedicati agli autotoni. In sintesi, sembra esserci una scarsa consapevolezza generale (da parte della popolazione e della politica) circa i risultati ottenuti da CINFORMI.

È importante ricordare che, particolarmente durante i primi anni della "crisi dei rifugiati" (2015-2016), le reti della società civile e di volontariato preesistenti si sono mobilitate e le iniziative di solidarietà si sono moltiplicate sul territorio trentino (S16/PS). Ad oggi la maggior parte delle reti che si sono organizzate per supportare l'integrazione socioeconomica di richiedenti asilo e titolari di protezio-

ne internazionale sono ancora attive, sintomo del solido radicamento territoriale delle iniziative solidaristiche. Queste reti stanno tornando a organizzarsi e a crescere dopo l'entrata in vigore del Decreto Sicurezza e immigrazione per far fronte agli effetti dell'interruzione dei servizi di integrazione per i richiedenti asilo e della chiusura dei servizi di accoglienza per i titolari di protezione umanitaria. Il caso del progetto di accoglienza di Lavarone, che ha avuto una apprezzabile risonanza nei mass-media locale, appare emblematico in tal senso.

Dalle interviste con organizzazioni di volontariato e del terzo settore e con enti pubblici locali emerge chiaramente il timore che la fine o il ridimensionamento di questi servizi portino a un aumento di persone senza fissa dimora nel medio-lungo periodo e un conseguente aumento delle tensioni sociali. La percezione comune è che sia più probabile che si fermino in Trentino, dopo l'uscita dall'accoglienza, le persone più fragili e senza forti reti sociali e quindi a maggior rischio di emarginazione. È peraltro difficile stimare in che misura, al contrario, una certa quota di soggetti finiti ai margini dell'accoglienza tenda semmai a spostarsi altrove, laddove possibile anche fuori dall'Italia; un nodo, quello della elevata mobilità territoriale, con cui le iniziative di accoglienza si devono confrontare anche nel resto d'Europa³⁶.

Anche la rete di organizzazioni del terzo settore che si sono occupate di accoglienza in questi anni sta subendo dei forti cambiamenti dopo la riforma. La creazione della rete di cooperative e associazioni che hanno gestito i servizi di accoglienza è stata frutto di un importante lavoro di mediazione in seno al CINFORMI. L'apertura di bandi competitivi per l'affidamento dei servizi di accoglienza del 2017 ha portato alla moltiplicazione degli scambi tra enti gestori, incluso lo scambio di know-how tra operatori di enti diversi, e ha incentivato la creazione di un sistema collaborativo tra i vari enti, non senza difficoltà e tensioni. Con l'entrata in vigore del Decreto, l'indebolimento del ruolo di CINFORMI e la diminuzione drastica delle risorse a disposizione rischiano di sfaldare il lavoro di rete faticosamente costruito negli anni.

Complessivamente, lo studio evidenzia il rischio di un effetto negativo della riforma sulla coesione sociale in Trentino, sia per quanto riguarda gli effetti sulle comunità ospitanti che per le persone fuoriuscite dall'accoglienza in situazioni di marginalità, ma anche per il tessuto delle relazioni tra enti del terzo settore.

³⁶ P. Boccagni, *Il lavoro sociale con popolazioni mobili, tra bisogni locali e sfide comuni*, *Welfare Oggi*, 2017, 1, pp. 64-70.

Una comparazione: Valle dell'Alto Garda e Ledro vs. Trento

Nella valle dell'Alto Garda e Ledro, tra i comuni di Riva del Garda, Dro e Arco, sono dislocate poche decine di richiedenti asilo e titolari di protezione in accoglienza, principalmente in nuclei familiari. L'ente gestore principale dell'accoglienza nella zona è la Cooperativa Arcobaleno mentre i servizi sociali universali sono gestiti primariamente dalla Comunità di valle. Nella valle dell'Alto Garda e Ledro esiste inoltre un Tavolo di coordinamento solidarietà che si occupa di dare risposte ai primi bisogni delle persone residenti in valle e di cui fanno parte Caritas, Centro Ascolto Solidarietà e tutti i servizi di bassa soglia. Il basso numero di presenze in accoglienza, unito alla gestione capillare dei servizi dell'accoglienza da parte della cooperativa Arcobaleno per conto di CINFORMI, hanno fatto sì che il territorio della valle non registrasse nessun bisogno o problematica legati alla presenza di richiedenti asilo e titolari di protezione sul territorio fin dall'inizio dell'accoglienza. Di fatto, attraverso l'ultimo Piano sociale di comunità che ha sondato i bisogni della valle dialogando con tutti gli stakeholder locali, la tematica delle persone in accoglienza non è stata sollevata da nessuno se non dall'ente gestore dell'accoglienza stessa. Un'altra spiegazione dell'assenza della tematica nel Piano sociale è che il lavoro di supporto all'integrazione portato avanti da Arcobaleno e CINFORMI ha funzionato egregiamente sotto ogni aspetto: dall'accesso ai servizi sanitari, alla scuola per i minori, al lavoro e alle necessità sociali e materiali.

I servizi pubblici e le organizzazioni di volontariato e del terzo settore intervistate hanno però segnalato una forte preoccupazione per i cambiamenti che porterà la riforma. In particolare, la mancanza cronica di alloggi e la loro inaccessibilità dal punto di vista economico, elementi tipici del problema abitativo in zone molto turistiche come Riva del Garda, rischia di costringere persone uscite dai progetti di accoglienza in strada o in sistemazioni di fortuna. Questo anche perché il lavoro, in zone turistiche come la valle dell'Alto Garda e Ledro, non manca e questo attira persone che hanno bisogno di lavorare. Un'altra preoccupazione evidenziata dalle interviste risiede nella impossibilità dei richiedenti asilo entrati in accoglienza dopo il 5 ottobre 2018 e quindi dopo l'entrata in vigore del Decreto Sicurezza e immigrazione, di avere la residenza. I servizi legati all'integrazione socioeconomica infatti dipendono, in Trentino come altrove, dalla residenza. Da notare inoltre che una misura approvata dal governo della Provincia di Trento all'inizio del 2019 (e in vigore dal primo aprile) prevede che gli anni di residenza continuativi per accedere all'Assegno Unico provinciale slittino da 3 a 10 anni, in linea con il reddito di cittadinanza, togliendo in questo modo il sostegno economico a circa 1.800 famiglie su tutto il territorio della Provincia (S11/P; S12/P). L'impossibilità per i richiedenti asilo di richiedere la residenza fin dal primo momento di ingresso

nel sistema di accoglienza trentino, unita all'allungamento significativo dei tempi per accedere ad alcuni servizi di supporto socioeconomico, crea una situazione di evidente rischio di marginalizzazione di queste persone una volta uscite dai progetti di accoglienza.

Le differenze principali tra questo territorio a vocazione prettamente turistica e Trento (senza considerare l'intera Valle dell'Adige) risiedono innanzitutto nella differenza di numeri di richiedenti asilo e titolari di protezione in accoglienza. Se nella zona dell'Alto Garda e Ledro complessivamente ci sono poche decine di richiedenti, a Trento le persone in accoglienza si contano nell'ordine delle centinaia. Altra differenza sostanziale risiede nella difficoltà primaria riscontrata dai titolari di protezione in uscita o usciti dall'accoglienza; se nella valle dell'Alto Garda e Ledro il problema principale è la casa, a Trento il problema principale sembra essere il lavoro (S24/PS; S17/PS; S18/PS; S11/P; S12/P). Nella prima infatti il turismo porta i proprietari di casa ad affittare a prezzi molto alti e a preferire l'affitto occasionale e per motivi turistici piuttosto che l'affitto a persone che ivi risiedano, soprattutto se stranieri. Infine, la zona dell'Alto Garda e Ledro, a differenza di Trento, non ha sul suo territorio possibilità di rispondere a bisogni emergenziali perché non ha servizi come ad esempio i dormitori, dove viene garantita l'igiene personale, e le mense o servizi sanitari specializzati. Il Comune di Trento, d'altro canto, potrebbe doversi occupare di tutte le persone senza fissa dimora fuoriuscite dall'accoglienza che rimarranno sul territorio della Provincia e che convergeranno su Trento dalle valli sfornite di servizi.

RISULTATI PRELIMINARI DELL'ANALISI QUANTI-QUALITATIVA DELL'ACCOGLIENZA IN TRENTINO

Durante il lavoro di ricerca quanti-qualitativa sono state riscontrate numerose problematiche legate alla situazione politica in continua evoluzione in materia di accoglienza, alla difficoltà di reperire dati e informazioni dagli intervistati e al quadro d'incertezza rispetto ai bisogni sociali emergenti. Non essendo possibile prevedere le tendenze future dei flussi migratori, specie per i richiedenti protezione internazionale cosiddetti "terrestri", diventa difficile stimare con accuratezza il bisogno futuro di servizi a bassa soglia.

Ciò detto, sebbene sia prematuro fare previsioni solide sugli effetti del Decreto Sicurezza e non sia possibile giungere a calcolare un costo o un beneficio netto per le pubbliche amministrazioni, le interviste realizzate e i dati raccolti hanno consentito di valutare l'impatto dell'accoglienza a livello economico e hanno permesso di fare alcune considerazioni sul probabile impatto del nuovo impianto sulle persone più vulnerabili. Questo vale in particolare per i nuovi arrivati che si troveranno privati dei servizi di accompagnamento e orientamento di cui, viceversa, hanno beneficiato i richiedenti asilo accolti nella fase pre-Decreto Sicurezza. Vale anche, in modi diversi, per le comunità ospitanti.

Come si è visto, il sostegno garantito dalle politiche provinciali all'accoglienza e all'integrazione dei migranti ha avuto ricadute economiche positive per l'intero sistema economico provinciale. È inoltre evidente come le politiche implementate fino al 2018 abbiano generato esternalità positive che emergono dalle interviste con gli operatori e impattano sulla capacità di crescita dell'economia provinciale.

Rileva innanzi tutto la dimostrata capacità del sistema CINFORMI pre-Decreto Sicurezza di valorizzare gli operatori dell'accoglienza attraverso un'adeguata formazione e supervisione. Questo ha permesso di accumulare un *know how* specifico nell'accompagnare sia i beneficiari nel percorso di integrazione sia le comunità ospitanti nel percorso di accoglienza, prevenendo e mediando potenziali conflitti alimentati dalla paura e scarsa conoscenza reciproca.

C'è poi da sottolineare la comprovata capacità del sistema di facilitare l'integrazione lavorativa dei beneficiari, portatori nella maggioranza dei casi di una forza lavoro potenzialmente produttiva che, quando adeguatamente orientata, può contribuire a rispondere a una domanda inevasa di lavoro delle imprese locali, in particolar modo nel settore agricolo, della ristorazione e turistico/alberghiero, impattando positivamente sulla crescita economica.

L'analisi svolta dimostra come a fronte di un risparmio di spesa che certamente libererà risorse da destinarsi al finanziamento di altri interventi di interesse generale, i potenziali costi generati dalla riduzione dei servizi di accoglienza, orientamento al lavoro e integrazione rischiano di superare significativamente i benefici. Al contempo, il corpus di conoscenze e *know how* degli operatori specializzati di CINFORMI e degli enti partner rischia di disperdersi nel nuovo contesto post Decreto Sicurezza.

Di qui la conclusione che le recenti scelte politiche in materia di accoglienza siano dettate da una visione di brevissimo periodo: ridurre al limite le risorse pubbliche da destinare a interventi a favore dei richiedenti asilo, non importa se si tratti di risorse provinciali o se fondi a costo zero per l'amministrazione provinciale, ottenuti grazie alla partecipazione a bandi per finanziare processi di integrazione. Prescindendo da un'oggettiva valutazione dei risultati a oggi raggiunti in Trentino grazie alla creazione di un sistema di accoglienza ben funzionante, questo approccio rischia di giungere a risultati opposti a quelli prefissati nel medio e lungo periodo, penalizzando fortemente gli stessi territori ospitanti e i servizi territoriali.

Tra gli aspetti non opportunamente considerati a fronte della recente riforma vi è la perdita del ritorno economico per il sistema trentino, intesa come impatto generato dalla spesa per l'accoglienza, non solo diretto ma anche indiretto e indotto, e la ridotta capacità del mercato del lavoro di assorbire i nuovi arrivati. Non sembrano inoltre essere stati presi in dovuta considerazione i costi sociali diretti e indiretti derivanti dalla scelta di tagliare alcuni servizi, tagli che penalizzeranno in primis i soggetti più a rischio di esclusione sociale e chiaramente i nuovi arrivati, che non si troveranno "attrezzati" nell'affrontare la ricerca dell'autonomia. E sebbene le informazioni raccolte non portino a ipotizzare un drastico aumento numerico delle persone in fragilità, i tagli in questione fanno presagire un generale peggioramento della condizione delle persone e una fatica aggiuntiva nei loro percorsi di raggiungimento dell'autonomia, di cui si dovrà sovraccaricare in parte il mondo del volontariato e in parte dovranno farsi carico i servizi territoriali.

Vi è da rilevare altresì il rischio concreto di un serio impoverimento del patrimonio di salute dei richiedenti asilo, che ad oggi vedono complicarsi i loro percorsi di permanenza nella regolarità e inserimento nel tessuto sociale trentino, che

potrebbe avere importanti ripercussioni sul resto della popolazione. L'aumento di persone irregolari sul territorio generato dalla cancellazione della protezione umanitaria unitamente alla soppressione dei servizi di orientamento al lavoro porta a ipotizzare anche il rischio di un aumento del lavoro nero a sfavore di quello regolare e un potenziale aumento della criminalità con costi sociali importanti.

I cambiamenti indotti dal nuovo impianto non sono né saranno tuttavia repentini, grazie anche ad alcuni aspetti di forza endogeni, legati in parte ad alcune caratteristiche del tessuto sociale locale e in parte al perdurare degli effetti dell'impianto precedente.

La forte vocazione comunitaria e solidale del contesto trentino, che affonda le radici nella storia locale e nella tradizione cooperativa, ha contribuito a rafforzare i legami solidaristici nella comunità, ha permesso di costruire un servizio completamente nuovo e ha creato le premesse di percorsi di accoglienza innovativi, anche in territori dove inizialmente ha prevalso una certa ostilità. Va infatti ricordato che CINFORMI ha preso le mosse da una stretta cooperazione dei suoi operatori con una serie di attori locali, oltre agli enti partner di terzo settore: le istituzioni pubbliche, i centri per l'impiego e l'Università, i sindacati, le associazioni che operano contro il lavoro nero e il caporalato, le associazioni di categoria e le imprese. Attraverso la sinergia con i servizi sociali e sanitari del territorio, sono stati inoltre costruiti percorsi di accompagnamento più lunghi e strutturati rispetto a quelli inizialmente previsti, rivolti ad esempio a gruppi fragili. È quindi da ipotizzare che questa inclinazione al lavoro di rete a più livelli, anche grazie alla persistenza di molte reti e iniziative di sostegno informale preesistenti, farà in parte da contrappeso agli effetti negativi del Decreto Sicurezza.

Avendo beneficiato direttamente un numero significativo di richiedenti asilo e persone ora provviste di protezione internazionale, contribuito ad informare correttamente la popolazione locale e i diversi attori del territorio circa le caratteristiche del fenomeno migratorio e i benefici di un adeguato accompagnamento dei destinatari nel percorso di inclusione sociale e lavorativa, il precedente impianto orientato a favore dell'integrazione continuerà a produrre i suoi effetti nel breve periodo.

Un aspetto di forza che contribuisce ad attenuare gli effetti negativi del taglio dei servizi è altresì l'efficiente gestione dei servizi da parte di CINFORMI, che ha permesso di contenere i costi rendicontati riducendo in percentuale il taglio di spesa rispetto a quanto avvenuto in altri territori.

Tuttavia, se da un lato il ruolo di coordinamento di CINFORMI ha garantito un'elevata standardizzazione della qualità dei servizi offerti, riducendo l'autonomia delle organizzazioni di Terzo Settore coinvolte nell'accoglienza, dall'altro ne ha in parte indebolito l'inclinazione all'innovazione sociale e ha impattato negativamente sulla capacità delle stesse organizzazioni di reagire al cambio di orientamento, auto-organizzandosi e mettendo in atto strategie alternative.

Ciò detto, in assenza di servizi di integrazione al lavoro al di fuori del sistema di accoglienza dotati delle competenze necessarie a gestire le richieste di lavoratori/disoccupati di paesi terzi, l'abbandono di un sistema di accoglienza e integrazione unico nel suo genere nel panorama nazionale non può che alimentare preoccupazione.

Tra gli elementi di debolezza rileva anche una percezione distorta di una parte dell'elettorato circa l'esistenza di un welfare parallelo che avvantaggerebbe richiedenti asilo e rifugiati a scapito della popolazione locale. Oltre ad essere alimentata dalla propaganda politica, questa sensazione diffusa è legata anche alla complessità e agli orizzonti di lungo periodo richiesti dai processi di integrazione locale, che non sempre si prestano a soluzioni immediate e "vendibili" nell'immediato.

Per concludere, le interviste realizzate fanno emergere una questione di interesse generale: che si stia rinunciando con considerevole superficialità a quanto costruito in Trentino negli ultimi dieci anni facendo assegnamento sulla forte vocazione comunitaria e solidale del territorio e sulla capacità di innovare grazie alla efficace collaborazione tra enti pubblici e privati. Questa inversione di rotta rispetto all'impianto precedente rischia di avere forti ricadute su tutta la comunità, vanificando i vantaggi derivanti dal risparmio di spesa.

Tabella 3: dati chiave pre Decreto Sicurezza e immigrazione

Risultato	Dati quantitativi
Efficacia tirocini e tasso di placement	Il 42,6% dei richiedenti asilo inseriti nei centri per l'impiego ha avuto nel 2016 almeno un'esperienza lavorativa: il 43,4% un tirocinio e il 56,6% un lavoro, di cui l'83,8% a tempo determinato.
Incidenza spesa di accoglienza sul totale (2016 - al massimo di presenze)	Percentuale di spesa pubblica per l'accoglienza: 0,27%
Attivazione di risorse economiche connesse al sistema di accoglienza	Ogni euro speso ne attiva all'incirca un altro nell'economia trentina
Creazione di nuove unità di lavoro equivalenti (ULA)	L'occupazione nell'accoglienza crea occupazione anche nelle altre imprese. Ad ogni ULA impiegata nel sistema di accoglienza (grazie all'euro di cui sopra) corrispondono 0,69 ULA attivate nelle altre imprese (effetto indiretto e indotto)
Costo pro-capite dell'accoglienza	30 € costo di/persona
Costo servizi a bassa soglia a carico della PAT	21,50€: costo per ogni pernottamento e prima colazione presso Bonomelli (struttura per accoglienza notturna) 100€ fissi annui: costo kit minimo più 2 € al giorno per beni di consumo 14€: costo di/persona presso Punto d'incontro (struttura per accoglienza diurna)
Numero di enti coinvolti	Fino a 20 organizzazioni di terzo settore (2017)

Tabella 4: Analisi SWOT - aspetti di forza e debolezza, opportunità e minacce scaturite dall'entrata in vigore della legge 132/2018

FORZE	DEBOLEZZE
<p>1) Vocazione comunitaria e solidale del territorio e persistenza di molte reti e iniziative di sostegno informale preesistenti</p> <p>2) Coordinamento e forte sinergia tra attori locali (Tavolo inclusione)</p> <p>3) Precedente orientamento politico a favore dell'integrazione continua a produrre i suoi effetti</p> <p>4) Contenimento dei costi al di sotto della media nazionale da parte di CINFORMI</p>	<p>1) Servizi di integrazione al lavoro al di fuori del sistema di accoglienza (centri per l'impiego) presentano una serie di limiti</p> <p>2) Inclinação della società civile ad auto-organizzarsi indebolita dal forte ruolo di coordinamento svolto fino ad oggi dal CINFORMI</p> <p>3) Percezione distorta da parte di una parte dell'elettorato circa l'esistenza di un welfare parallelo che avvantaggerebbe richiedenti asilo e rifugiati a scapito della popolazione locale</p>
OPPORTUNITÀ	MINACCE
<p>1) Risparmio economico</p>	<p>1) Quadro giuridico nazionale e locale in continua evoluzione fonte di incertezza e precarietà</p> <p>2) Quadro incerto rispetto ai bisogni: impossibile stimare bisogno futuro dei servizi a bassa soglia</p> <p>3) Ridotta capacità del mercato del lavoro di assorbire i nuovi arrivati</p> <p>4) Costi sociali diretti Maggiore rischio esclusione sociale (due tipologie di utenza in particolare) Aumento spesa sanitaria Aumento lavoro nero Aumento persone irregolari e potenzialmente della criminalità</p> <p>5) Costi sociali indiretti Aumento ore di volontariato necessarie per sopperire al taglio di servizi</p> <p>6) Perdita know how operatori che hanno perso lavoro</p> <p>7) Perdita del ritorno economico per il sistema economico trentino</p>

CONCLUSIONI

Per concludere, ci sembra utile riassumere in sette punti chiave, come questioni di interesse per il dibattito pubblico, i principali risultati prodotti da questo studio esplorativo. Il contesto a cui facciamo riferimento non è soltanto quello trentino, ma anche il ben più complesso e imprevedibile scenario internazionale. Se un dato cruciale nelle traiettorie biografiche dei richiedenti asilo – in sé slegato da ogni misura di welfare – risiede nell’ottenimento di una protezione giuridica, neppure le traiettorie delle politiche dell’asilo, locali o nazionali, sono autonome da influenze esterne. Cambiamenti di alleanze o nuovi conflitti sempre possibili, nel complesso scenario geopolitico nord-africano e medio-orientale, potrebbero mutare in modo rilevante la consistenza e distribuzione dei flussi migratori, nei prossimi anni, ben al di là della portata delle politiche locali, e perfino di quelle di “esternalizzazione della frontiera”, su cui l’Italia e l’Unione europea hanno investito in misura crescente. Mobilità della popolazione target e scarsa prevedibilità della sua composizione ed evoluzione nel tempo sono aspetti che rendono le politiche per i rifugiati complesse per qualsiasi amministrazione pubblica, al netto di orientamenti più o meno restrittivi. Una complessità ulteriore è legata agli effetti di medio periodo dell’emergenza sanitaria del Covid-19. Se questo inedito sviluppo ha spinto, per ora, la “questione rifugiati” ai margini del dibattito pubblico e politico, non va dimenticato che uno degli assi portanti dei decreti “sicurezza” – la concentrazione dei richiedenti asilo in grandi strutture, a discapito dell’accoglienza diffusa – si è trasformato in una fonte di insicurezza per i migranti stessi, nelle nuove condizioni di vita imposte dall’epidemia. Se le politiche di segregazione sociale o abitativa hanno da sempre risvolti negativi non trascurabili, questi si ingigantiscono in un periodo in cui il distanziamento sociale diventa una regola di comportamento per tutti, compresi coloro che difficilmente possono attuarlo per il sovra-affollamento abitativo a cui sono costretti.

Di seguito le sette questioni di interesse, a partire da una rilettura critica del lavoro svolto.

1. Il discorso politico sui richiedenti protezione internazionale e (in buona misura) le relative misure politiche sono diventati negli ultimi anni un ambito privilegiato per enfatizzare identità e discontinuità politiche. Nelle amministrazioni pubbliche di destra o centro-destra, in particolare, la “questione rifugiati” – e l’in-

vocata necessità di gestirla con misure più repressive che in passato – ha assunto una visibilità del tutto sproporzionata alla reale consistenza del fenomeno. La provincia di Trento non appare più esente da queste dinamiche di ricerca del consenso politico attraverso provvedimenti di elevata visibilità simbolica e di basso costo per il bilancio pubblico (ma non, ovviamente, per le persone richiedenti protezione). Nondimeno, l'esperienza delle amministrazioni di centro-destra dell'ultimo decennio suggerisce un certo slittamento, nel tempo, da istanze ideologiche ed elettoralistiche a posizioni più pragmatiche. In altre parole, tanto il discorso politico quanto le misure implementate hanno andamento ciclico, più che unilateralmente regressivo (o progressivo, a seconda dei punti di vista). Difficile dire se in Trentino, in particolare, vi sia stata una svolta epocale o semplicemente un cambio di rotta di breve periodo, che non è detto trovi continuità o una spinta ulteriore nei prossimi anni. Per le questioni di rispetto dei diritti umani che solleva, ma anche per la sua valenza simbolica e identitaria, la gestione pubblica dei rifugiati è stata paragonata a un "campo di battaglia" in cui interagiscono attori, interessi, livelli di governo diversi³⁷. La metafora eccede forse in bellicismo, ma restituisce bene la complessità del tema, le conflittualità che esso genera, e il fatto che ogni esito, politico o legislativo, non rappresenta per forza "l'ultima parola" al riguardo.

2. La cosiddetta accoglienza, così come il processo di integrazione in generale, assume forme e contenuti variabili in funzione delle politiche pubbliche e delle misure legislative in essere. Tuttavia, non è riducibile ad esse. Esiste, in Trentino come altrove, un sub-strato sociale e culturale delle politiche pubbliche dell'ultimo decennio – fatto di spazi di incontro, reti solidali, iniziative di prossimità – che permane nel tempo. Il capitale sociale comunitario di un dato territorio ha un suo corso di vita, che non coincide con quello di una misura politica, di una legge o di una legislatura. Con questa premessa, è innegabile che la galassia delle iniziative solidali e dei soggetti che le alimentano, anche a livello politico, si confronta oggi con una maggiore polarizzazione politica sul tema, anche in Trentino. Sotto questo profilo, il lavoro di comunità e di consolidamento degli spazi e delle occasioni di interazione e scambio tra gruppi maggioritari e minoritari non è meno importante del lavoro di assistenza sociale, legale e abitativa per i richiedenti protezione internazionale.

3. Ogni misura di politica pubblica, e qualsiasi modello (inter-)organizzativo, si trova esposto nel tempo a sviluppi non prevedibili appieno, e a conseguenze almeno in parte inattese. Nel caso trentino, è percezione diffusa che la forte cen-

³⁷E. Fontanari, M. Ambrosini, Into the interstices: Everyday practices of refugees and their supporters in Europe's migration "crisis", *Sociology*, 52(3), 2018, pp. 587-603.

tralizzazione dei processi di accoglienza in capo a CINFORMI, pur alimentando una dinamica collaborativa a garantendo per anni processi inclusivi sul territorio, abbia talvolta prodotto un effetto indesiderato: scoraggiare l'autonomia delle singole organizzazioni di terzo settore nella progettualità e nella diversificazione delle fonti di finanziamento. Accanto al mutato clima politico maggioritario, e alle conseguenze oggettive dei tagli di spesa pubblica, il terzo settore impegnato nell'accoglienza si è trovato "improvvisamente" di fronte alla necessità di fonti di finanziamento alternative, e quindi – a monte – di maggiori investimenti nel lavoro per progetti. La competenza nell'attrarre maggiori "capitali" esterni (anche in termini di risorse umane e volontariato), nel nuovo scenario, appare una condizione necessaria per salvaguardare l'autonomia delle organizzazioni e la loro capacità di porsi come interlocutori critici, competenti e innovativi verso qualsiasi attore politico locale.

4. Si è giustamente posta l'enfasi, nel dibattito pubblico, sulla perdita di posti di lavoro che è scaturita dai tagli all'accoglienza in ambito abitativo, socio-legale, socio-educativo. Le misure poste in essere hanno effettivamente impattato sulle posizioni, e a volte sulle carriere, di una forza lavoro motivata, sovente qualificata, assai eterogenea al proprio interno (per età, qualifiche possedute, livelli di protezione sindacale, prospettive di reinserimento lavorativo più o meno a breve termine). Meno si è posta l'enfasi, però, su uno sviluppo che nel medio periodo appare altrettanto problematico, perché più difficile da contrastare: la dispersione di know-how (inter)organizzativo, oltre che di capitale umano specificamente formato (soprattutto per via esperienziale) e dedicato. Al pari delle persone, le organizzazioni e le reti apprendono, attraverso attività condivise, la costruzione di rapporti di fiducia, la maturazione di stili collaborativi e modelli di intervento più o meno efficaci. Esiste il rischio che questo tessuto inter-organizzativo, così come i know-how che lo hanno alimentato, si disperda, specie laddove le organizzazioni – terzo settore, ma anche servizi pubblici – non hanno le dimensioni, le capacità strategiche, o semplicemente la possibilità di orientarlo verso aree di intervento in parte diverse.

5. Ai critici delle nuove misure di taglio restrittivo nell'accoglienza, ovvero alla quasi totalità degli interlocutori contattati per questa ricerca, si potrebbe obiettare che le nuove politiche provinciali hanno semplicemente prodotto un "cambio di passo": dalla prevalenza di servizi dedicati, che si può accompagnare ai primi passi di un percorsi migratorio, all'affermarsi di un approccio mainstream tale per cui i nuovi arrivati dovrebbero accedere agli stessi servizi previsti per la collettività, senza distinzioni (o, propaganda vuole, privilegi) di sorta. Naturalmente il prolungarsi di misure parallele o dedicate, nel corso degli anni, ha le sue criticità.

Anche se si volesse seguire la logica dell'assimilazione ai servizi per la generalità, tuttavia, resterebbe una contraddizione di fondo: al di là della vulnerabilità socio-economica, delle ricadute negative della migrazione o dei problemi di lingua, i richiedenti asilo sono definiti da una posizione di marginalità legale – o da una scarsa e incerta dotazione di diritti sociali – che li rende ineguali per legge, e ne penalizza l'accesso al mercato del lavoro, o a quello della casa, sommandosi allo svantaggio sociale ed economico. È anche la prolungata non-definizione della loro condizione giuridica, e delle loro prospettive di permanenza, ciò che rende più complessa la loro condizione, e giustifica misure di sostegno specifiche. Curiosamente, la questione dei cosiddetti falsi rifugiati riaffiora nel dibattito pubblico e nella propaganda politica con una certa frequenza. Viceversa, la tempistica pluriennale dei processi di riconoscimento o disconoscimento dello status – nei fatti: la condizione di una lunga attesa subita, a volte di “sospensione biografica” – non gode di grande visibilità. Eppure, la scarsa capacità rivendicativa dei richiedenti asilo, e la loro elevata mobilità territoriale, non tolgono nulla all'oggettivo surplus di vulnerabilità – e al rischio di violazione dei loro diritti umani – che la loro liminalità socio-legale comporta³⁸.

6. Il nostro studio esplorativo tra gli addetti ai lavori non segnala, a oggi, indicatori oggettivi di un peggioramento del clima delle relazioni intergruppo, o interetniche, nel discorso pubblico. Il patrimonio solidale cumulato per decenni nella società civile trentina e il portato ultra-decennale di una politica dell'immigrazione più inclusiva che altrove non perdono la loro efficacia nel breve periodo. Rimane il fatto che la svolta impressa alle politiche dell'accoglienza si è basata su un consenso elettorale piuttosto diffuso, specialmente nelle valli, oltre che sul clima politico prevalente su scala nazionale. A fronte di questo aspetto, e dell'oggettivo peggioramento delle condizioni di vita dei richiedenti asilo (specie se arrivati da poco), non va trascurato il rischio di uno slittamento percettivo e discorsivo: il rischio che slogan nativisti in apparenza innocui se non folkloristici (prima i “nostri”, ecc. ecc.) lascino spazio a, o si contaminino con, espressioni di esplicita ostilità verso i gruppi di minoranza. Sotto questo profilo, “il richiedente asilo” non è che una manifestazione di alterità più visibile di altre, in questa contingenza. Il grado di accettazione o (in)tolleranza nei suoi confronti, tuttavia, ha molto da dire sulla capacità di accettazione sociale di altre forme di differenza che si manifestano nelle comunità locali: a partire dall'appartenenza religiosa, di genere, di orientamento sessuale, e così via. Non è difficile vedere interdipendenze tra l'ostilità ai richieden-

³⁸ P. Boccagni, E. Righard, Social work with refugee and displaced populations in Europe: (Dis)continuities, developments, dilemmas, *European Journal of Social Work*, 23(3), 2020, pp. 375-383.

ti asilo e quella verso altri tipi di “minoranze”, e quindi l’esigenza di rivendicare la tutela dei diritti di tutti e di tutte, all’interno della società civile organizzata.

7. Da ultimo, l’oggettiva riduzione delle misure pubbliche di accoglienza, per quantità e qualità, potrebbe avere un ulteriore effetto cognitivo non preventivato e non desiderabile, anche tra chi vi si oppone: la ulteriore vittimizzazione di chi si sforza di migrare attraverso il canale della protezione internazionale. Persone che, pur oggettivamente vulnerabili, hanno dimostrato di possedere l’autonomia e la resilienza per sostenere percorsi migratori complessi e imprevedibili, mettendo a repentaglio la propria sopravvivenza, difficilmente torneranno indietro, se non costrette a farlo. E come è noto, i rimpatri forzati dall’Italia rimangono assai meno diffusi e praticati di quanto non accada altrove, e di quanto non vorrebbe la retorica politica. Come abbiamo documentato, i tagli all’assistenza rischiano di produrre pesanti effetti negativi – per i diretti interessati e, in varia misura, per le comunità riceventi. Ma abrogare un diritto, o l’accesso a un servizio pubblico, non equivale ad abrogare la presenza fisica di una persona. C’è chi, tra i richiedenti asilo, continuerà a cercare di spostarsi altrove. Altri, forse la maggioranza, rimarranno, in condizioni che rischiano di essere peggiori per tutti. Una volta di più, la questione centrale non riguarda il se della loro permanenza in Trentino o altrove, ma il come. La volontà, e per molti la determinazione, di migliorare – anche solo restando fisicamente in Europa – rimarrà. E la loro semplice presenza in un territorio e in una comunità, con il passare del tempo, può produrre forme di integrazione dal basso che attendono solo di non essere troppo avversate dalle politiche pubbliche. Il mandato di produrre più sicurezza pubblica, al centro del dibattito di questi anni, passa dal riconoscimento delle esigenze di chi c’è – e può contribuire al benessere collettivo, se messo nelle condizioni di farlo – più che dalla finzione che non ci sia, o da una sua ulteriore emarginazione. Il grado di protezione effettivo dei richiedenti asilo e dei rifugiati, in Trentino come altrove, rimane una cartina di tornasole della qualità del welfare, e del riconoscimento dei diritti sociali, di una intera popolazione.

BIBLIOGRAFIA

- Agenzia del Lavoro di Trento (2018), “33° Rapporto sull’occupazione 2017-2018,” Osservatorio mercato del lavoro, Trento.
- Agenzia del Lavoro di Trento (2017), 32° Rapporto sull’occupazione 2016-2017, Osservatorio mercato del lavoro, Trento.
- Barberis E. e Boccagni P. (2017), *Il lavoro sociale con le persone immigrate*, Rimini: Maggioli.
- Bianchi B., Buonanno P. e Pinotti P. (2012), *Do immigrants cause crime?*, *Journal of the European Economic Association*, 10(6): 1318-1347. Scaricabile qui: <https://goo.gl/9tAZsc>
- Boccagni P. (2017), *Il lavoro sociale con popolazioni mobili, tra bisogni locali e sfide comuni*, *Welfare Oggi*, 1: 64-70.
- Boccagni P. e Righard E. (2020), *Social work with refugee and displaced populations in Europe*, *European Journal of Social Work*, 23(3): 375-83.
- Campomori F. (2019), “La governance multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia”, in *Rivista di studi giuridici e politici*, 1, *Immigrazione e diritti*, http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_1_2019/Indice.html, pp. 5-20.
- CINFORMI (2002-2018), *Rapporto annuale sull’immigrazione in Trentino*, a cura di M. Ambrosini, P. Boccagni e S. Piovesan.
- Colombo F. (2019), *L’autonomia abitativa di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale in Italia*, Progetto *Communitas-FAMI*, Rapporto di ricerca.
- Fontanari E. e Ambrosini M. (2018), *Into the interstices: Everyday practices of refugees and their supporters in Europe’s migration “crisis*, *Sociology*, 52(3), pp. 587-603.
- Galera G. (a cura di) (2018), *Focus Welfare Oggi: “Comunità accoglienti e sviluppo locale. Quando l’accoglienza non è un costo, ma una risorsa per rilanciare territori, che rischiano il degrado”*, luglio | ottobre 2018, 4-5.

- Galera G. e Giannetto L. (2017), "L'accoglienza in Italia. Quadro normativo, politiche nazionali e territoriali" in *Per scelta o per forza. L'immigrazione straniera nelle Alpi e negli Appennini*, a cura di A. Membretti, I. Kofler e P.P. Viazzo, Aracne.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (2007), *Libro verde sulla spesa pubblica. Spendere meglio: alcune prime indicazioni*, Doc. 2007/6, Roma
- Ministero della salute (2007), *Progetto Mattoni – Proposta metodologica per la valutazione dei costi dell'emergenza*, Roma
- Molfetta, M. e Marchetti, C. (a cura di), *Il diritto d'asilo. Report 2019. Non si tratta solo di migranti. L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie*, Roma, Fondazione Migrantes, Editrice Tau, 2019.
- OCSE, "From Immigration to Integration: Local Solutions to a Global Challenge", OECD, 2006, <https://www.oecd.org/cfe/leed/fromimmigrationtointegrationlocalsolutionstoaglobalchallenge.htm>
- OCSE (2018), *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264085350-en>.
- Peri, C. (2019), "Decreto sicurezza: l'Italia che non vogliamo", in *Aggiornamenti Sociali*, 1, 2019, pp. 16-25
- Petrović, N. (2016), *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*, Milano, FrancoAngeli.
- Wilkinson R. e Pickett K. (2009), *The Spirit Level: Why more equal societies almost always do better*, London, Penguin

RINGRAZIAMENTI

Un ringraziamento particolare va ai soggetti promotori che hanno contribuito non solo come finanziatori ma anche nel disegno, nella realizzazione del progetto di ricerca e nella pubblicazione: Fondazione Migrantes, Arcobaleno SCS, Associazione Centro Astalli Trento Onlus, ATAS del Trentino, CGIL del Trentino, Kaleidoscopio SCS.

Un ringraziamento va anche agli enti e le organizzazioni che hanno contribuito attivamente alla ricerca: Area Cure Primarie APSS, Associazione A.M.A Trento, Agenzia del Lavoro PAT, Caritas Trento, Centro di salute mentale Trento, CINFORMI, Comune di Trento, Comunità Alto Garda e Ledro, Gioco degli Specchi, GRIS trentino, Punto d'Incontro, Servizio Politiche sociali PAT.

Ringraziamo inoltre tutti gli operatori del privato sociale e i funzionari della pubblica amministrazione che hanno gentilmente accettato di farsi intervistare e hanno partecipato ai focus group, fornendo utili spunti di riflessione. Non pochi di loro ci hanno peraltro richiesto di rimanere anonimi, quasi a suggerire il disagio con cui si raccontano, tra gli addetti ai lavori, esperienze per lo più inclusive, efficaci e degne di essere divulgate.

Un ringraziamento speciale va allo staff di Euricse: a Riccardo Bodini, Annalisa Moro, Marika Damaggio, Giulia Tallarini, Gloria Manzonato, e in particolare a Sara Depedri e a Eddi Fontanari per aver analizzato l'impatto economico del sistema di accoglienza e le conseguenze economiche della mancata accoglienza.

Gli autori intendono infine ringraziare calorosamente Cristina Molfetta e Chiara Marchetti per il prezioso aiuto nella revisione e nella pubblicazione di questo Quaderno.

Finito di stampare da
TAU EDITRICE Srl – Todi (PG)
nel mese di settembre 2020