

**ESPERIENZE E BUONE PRASSI DI INTEGRAZIONE  
LOCALE A CONFRONTO  
IL SISTEMA DI SECONDA ACCOGLIENZA DI  
RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI IN  
ITALIA E GERMANIA  
2016**



**ESPERIENZE E  
BUONE PRASSI DI  
INTEGRAZIONE LOCALE  
A CONFRONTO  
IL SISTEMA DI SECONDA  
ACCOGLIENZA DI  
RICHIEDENTI ASILO E  
RIFUGIATI IN  
ITALIA E GERMANIA  
2016**

A cura del  
Centro Studi e Ricerche IDOS

La Rete Internazionale de Migrazione Scalabrini (SIMN) è un'organizzazione senza fini di lucro creata dai Missionari di San Carlo, Scalabriniani, per salvaguardare la dignità e i diritti di migranti, rifugiati, marittimi, itineranti e persone in movimento in tutto il mondo.

Le opinioni espresse in questo libro sono esclusivamente quelle degli autori e non riflettono necessariamente le opinioni della Rete Migrazionale Internazionale Scalabrini (SIMN).

**Esperienze e buone prassi di integrazione locale a confronto  
il sistema di seconda accoglienza di richiedenti asilo e  
rifugiati in Italia e Germania  
2016**

A cura del  
Centro Studi e Ricerche IDOS

*Prima Edizione*

*Copyright © 2017 by*

*Scalabrini International Migration Network Inc.*

*307 E 60th Street / New York 10022-1505*

*Tel. +1 (212) 913-0207 e-mail: [contact@simn-global.org](mailto:contact@simn-global.org)*

*[www.simn-global.org](http://www.simn-global.org)*

Tutti i diritti riservati.

Publicato da: Scalabrini International Migration Network (SIMN).

Coordinatore e editore: Leonir Mario Chiarello, Executive Director of SIMN.

Layout: Josue Bustillo.

Design della copertina: [hiryalab.net](http://hiryalab.net) | Josue Bustillo

ISBN-978-0-9960560-5-2

## Sommario

Executive summary.....	01
Obiettivi e metodologia della ricerca.....	05
Contesto di riferimento europeo e definizioni.....	09
Le tappe principali della politica europea di integrazione dei migranti.....	09
Mancanza di un istituto giuridico europeo per l'integrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati.....	13
La ricerca di indicatori di integrazione a carattere europeo.....	15
Un primo tentativo di creazione di un sistema europeo armonizzato di asilo.....	17
Il sistema di seconda accoglienza italiano.....	19
Il fenomeno asilo in numeri: incrementi significativi in periodi di tempo sempre piu brevi.....	19
Il sistema di accoglienza italiano: le fasi dell'emergenza ne accelerano le dimensioni.....	22
Box - La complessità del sistema normativo in materia di accoglienza in Italia.....	24
Presentazione del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR).....	27
Il funzionamento e i servizi di accoglienza, assistenza e protezione offerti dallo SPRAR.....	30
Le dimensioni e la ripartizione territoriale dei centri SPRAR.....	32
Il coinvolgimento delle reti del terzo settore.....	35
Le prassi di monitoraggio.....	38

La sistemazione alloggiativa e la gestione dell'accoglienza.....	41
La formazione linguistica e professionale.....	47
L'inserimento lavorativo.....	53
Criticità generali del sistema SPRAR.....	64
Criticità specifiche relative ad alloggio, formazione e lavoro.....	69
a) Alloggio.....	69
b) Formazione.....	71
c) Lavoro.....	72
Quattro buone prassi esaminate in profondità.....	75
Buona prassi n. 1 – Progetto ‘Casa Scalabrini 634’ .....	77
Buona prassi n. 2 - Progetto Caritas Italiana ‘Protetto - Rifugiato a Casa Mia’ .....	87
Buona prassi n. 3 - Progetto Università Pavia per il riconoscimento dei titoli e borse di studio per giovani rifugiati.....	101
Buona prassi n. 4 - Progetto ‘Re-Lab: start-up your business’ .....	109
Il sistema italiano e tedesco a confronto.....	120
Dati di scenario demografici, sociali ed economici.....	120
Presenza e caratteristiche dei richiedenti asilo in Germania e in Italia.....	122
Confronto tra Germania e Italia: il quadro istituzionale.....	124
Il framework istituzionale del diritto di asilo.....	125

Il framework istituzionale dell'accoglienza dei richiedenti o titolari protezione internazionale.....	126
Le differenze tra i due modelli di accoglienza.....	131
a) L'alloggio.....	134
b) L'istruzione scolastica e la formazione professionale.....	138
c) Il lavoro e l'integrazione nel mercato del lavoro.....	141
Conclusioni e raccomandazioni.....	144
Bibliografia essenziale.....	159
Report e letteratura.....	159
Siti di riferimento.....	163
Appendice.....	164
1. Interviste realizzate.....	164
2. Schema di interviste semi-strutturate utilizzate per l'analisi del caso italiano.....	165
3. Lista degli Acronimi.....	169



## Executive summary

La presente ricerca ha il duplice obiettivo di studiare e confrontare il sistema di seconda accoglienza per richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale in Italia e Germania; e individuare buone prassi che possano rappresentare modelli per un più equo processo di integrazione socio-culturale e lavorativa per queste persone.

Prendendo le mosse dall'istituzione del Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS), ossia le regole che negli Stati membri dell'Unione europea disciplinano la materia dell'asilo, il presente rapporto segue le varie tappe della creazione dell'*acquis communautaire* in tema di immigrazione e asilo focalizzando l'attenzione sul processo di integrazione: dall'accordo di Schengen (1985), che per la prima volta aveva creato un'Europa senza frontiere interne, ai diversi programmi comunitari in materia di giustizia e affari interni (il Programma di Tampere del 1999, il Programma dell'Aia del 2004 e il Programma di Stoccolma del 2009) da cui sono emerse le diverse *Agende europee per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi* (2005, 2011) fino a illustrare la comunicazione *Europa 2020*, con cui la Commissione Europea ha evidenziato la necessità di stabilire una nuova Agenda per l'integrazione dei migranti.

Nonostante l'approccio comune europeo per quel che riguarda la qualifica di richiedente o di titolare di protezione e la definizione di una procedura armonizzata per il riconoscimento della protezione stessa, il tema delle forme concrete dell'integrazione è rimasto sostanzialmente prerogativa degli Stati nazionali, come dimostrano diversi studi e ricerche (Eurostat, UNHCR, OECD, MIPEX) che hanno elaborato, implementato e analizzato gli indicatori di integrazione a carattere europeo.

La metodologia utilizzata in questo rapporto è costituita dall'utilizzo congiunto di tre tecniche di indagine complementari sia in Italia che in Germania:

- la disamina della legislazione corrente che regola il sistema di seconda accoglienza per i richiedenti e titolari di protezione e l'analisi dei dati statistici relativi alla loro presenza nei diversi centri;

- interviste a *stakeholder* e rappresentanti di diverse esperienze di rilievo nell'accoglienza dei richiedenti e titolari di protezione, individuati e selezionati o a partire dal ruolo istituzionale svolto o dalla significatività delle esperienze che rappresentano;

- analisi di quattro casi studi italiani e tedeschi individuati come particolarmente significativi sul terreno dell'alloggio, della formazione e dell'inserimento lavorativo.

Tra i risultati della ricerca comparativa è emerso che in entrambi i Paesi il diritto di asilo è iscritto nella Costituzione e si evidenzia una analoga ripartizione delle competenze tra il livello centrale e il livello territoriale di *governance*: sono i ministeri nazionali o federali a occuparsi delle procedure di asilo e della ripartizione dei beneficiari tra le Regioni o i *Länder*, mentre sono gli enti e le comunità locali i protagonisti dell'accoglienza e dell'effettiva integrazione dei titolari e richiedenti protezione. In entrambi i Paesi, infatti, una volta effettuata la ripartizione dei richiedenti o dei titolari di protezione tra i diversi territori, sono gli enti locali a sviluppare concretamente strategie di integrazione.

In entrambi i Paesi le politiche di integrazione si concentrano su alcuni temi che riguardano prioritariamente: la necessità di apprendere la lingua, il ruolo fondamentale dell'inserimento professionale, l'importanza delle reti locali, l'apertura interculturale e la partecipazione e il coinvolgimento civico.

Ciò che invece differenzia maggiormente i due Paesi è la discrezionalità decisionale degli enti locali in tema di integrazione. In Germania, in base agli studi condotti dall'Università di Bonn, le differenze possono essere enormi in termini di ore di formazione linguistica a cui hanno accesso i destinatari nei diversi *Länder* o

in termini di spesa pro capite; in Italia, al contrario, non sussistono differenze tra le diverse Regioni, poichè la normativa è univoca e prevede uno stesso ammontare per tutti i progetti di seconda accoglienza, che vengono finanziati dal Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo, e la stessa normativa fissa sia i servizi minimi che ogni progetto deve garantire sia la quantità di risorse direttamente a disposizione per ogni beneficiario.

Per quel che riguarda i temi specifici oggetto della ricerca, in entrambi i Paesi vale un principio di ripartizione su tutto il territorio nazionale dei rifugiati e richiedenti asilo che è per molti versi indipendente dalla località di ingresso, ma è legato a criteri di popolazione delle Regioni o *Länder* e di mezzi economici a disposizione.

Altro tema è quello della forme dell'alloggio: mentre in Italia la realtà della seconda accoglienza si concentra in tre forme: Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), centri SPRAR e (le forme sperimentali della) accoglienza in famiglia, in Germania le forme di alloggio sperimentate sono molteplici e hanno come perno il *social housing* su base comunale.

Per quello che riguarda l'istruzione e la formazione professionale le differenze tra Italia e Germania si divaricano per molti aspetti: basti pensare che l'obbligo formativo, istituito in Italia anche per i minori irregolarmente presenti, non è stabilito in Germania a livello federale, ma è diversamente regolamentato nei 16 *Länder* federali, che talvolta stabiliscono dei limiti di età e altre volte un certo numero di anni di scolarità obbligatoria o di norme che non prevedono l'obbligo per le scuole di iscrivere ragazzi ultrasedicenni, rischiando di lasciare i minori rifugiati tra i 16 e i 18 anni senza accesso né all'istruzione né alla formazione professionale. In Italia al contrario il sistema dell'istruzione pubblica è regolamentato in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale e la possibilità di frequentare scuole ed università in termini generali non differisce dalle regole valide per tutti i cittadini

italiani, senza particolari condizioni di residenza o limitazioni legali di altro genere.

Infine, per quanto riguarda l'inserimento nel mercato del lavoro, benchè esso costituisca il fattore principale dell'integrazione, è chiaro che tale processo non è né facile, né rapido. In generale, tanto in Italia quanto in Germania le sfide per l'integrazione professionale dei rifugiati possono essere classificate secondo tre principali aree problematiche:

- l'accesso al miglioramento delle competenze linguistiche.
- l'accesso al mercato del lavoro;
- l'accesso alle qualifiche e alle opportunità di carriera.

L'accesso al mercato del lavoro per i richiedenti e titolari di protezione è strettamente condizionato dal loro status di residenza. Mentre i titolari di protezione hanno pieno accesso al mercato del lavoro, i regolamenti per i richiedenti asilo sono nettamente più restrittivi. Una ragione fondamentale di questa differenza di trattamento è la cosiddetta valutazione della preferenza nazionale che stabilisce, che prima di poter assumere un richiedente asilo, il datore di lavoro deve dimostrare che non esistono lavoratori nazionali disponibili per quel posto di lavoro. Un'ulteriore limitazione che riguarda la sola Germania è la condizione che, per poter lavorare, un richiedente asilo non dovrebbe, in linea di principio, essere ospitato in un centro di accoglienza.

In Italia per quanto riguarda la possibilità di lavorare la normativa prevedeva che il richiedente asilo potesse essere occupato solo dopo sei mesi dalla presentazione della domanda e non avesse ricevuto ancora una risposta, senza tuttavia che il suo permesso potesse essere convertito in permesso di lavoro, ma nel 2015 la nuova normativa ha ridotto il periodo a soli 60 giorni.

Il confronto tra i singoli casi di eccellenza selezionati nei due Paesi mostra come le *best practice* si sviluppino su linee comuni:

- formazione linguistica e istruzione capaci di andare oltre il riconoscimento dei titoli di studio e sperimentare la valorizzazione delle competenze informali;

- inserimento al lavoro in forma non solo dipendente ma proiettata verso l'attività imprenditoriale autonoma, in forma singola o associata;

- ospitalità capace di proiettarsi oltre la logica delle grandi strutture alloggiative dedicate verso l'accoglienza in famiglia o l'inserimento nel tessuto abitativo cittadino.

## **Obiettivi e metodologia della ricerca**

Obiettivo generale della presente ricerca è l'analisi del sistema di seconda accoglienza per richiedenti e titolari di protezione internazionale in Italia e Germania e l'individuazione di buone prassi, a livello decentrato che garantiscano la loro migliore integrazione socio-culturale e il più efficace inserimento lavorativo.

La ricerca, realizzata dal Centro Studi e Ricerche IDOS con la collaborazione dell'Istituto di Scienze Politiche e Sociologia presso l'Università di Bonn che si è occupato di analizzare il caso tedesco, si è concentrata sulle forme e le modalità di accoglienza dei richiedenti e titolari di protezione in quanto, i cosiddetti 'migranti economici', che pure costituiscono la grande maggioranza dei migranti nei Paesi europei, non hanno accesso, se non in casi particolari (minori stranieri non accompagnati, vittime di tratta o di violenza) a un sistema di accoglienza dedicato a favorire la loro integrazione nella società di accoglienza.

Obiettivo specifico della ricerca è l'identificazione e la messa in rilievo delle caratteristiche proprie del modello di accoglienza di richiedenti e titolari di protezione con riferimento ad aspetti, quali la normativa, il sistema dei centri di seconda accoglienza, le diverse tipologie dei percorsi di integrazione messi in atto, tanto in merito alla formazione linguistica e professionale che in rapporto all'inclusione adeguata nel mercato del lavoro e l'individuazione di alcune *best*

*practice* italiane e tedesche di assistenza,

La metodologia utilizzata è costituita dall'utilizzo congiunto di tre tecniche di indagine complementari:

1) l'analisi della legislazione corrente, che regola il sistema di seconda accoglienza per i richiedenti e titolari di protezione, e dei dati statistici relativi alla loro presenza nei diversi centri territoriali, *background* necessario per confrontare i contesti nazionali e i modelli di accoglienza e integrazione in cui si collocano i protagonisti delle esperienze territoriali e per comprendere il contesto delle buone prassi selezionate;

2) le interviste a *stakeholder* e ai rappresentanti di diverse esperienze di rilievo nell'accoglienza dei richiedenti e titolari di protezione, individuati e selezionati secondo criteri specifici per ciascuna Paese. Si è scelto di intervistare *stakeholder* che svolgessero un ruolo istituzionale (rappresentanti delle autorità nazionali a cui fa riferimento il sistema di accoglienza, come il Ministero dell'Interno o l'Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia, o le strutture centrali del Sistema di Protezione per Rifugiati e Richiedenti Asilo - SPRAR in Italia; o il Presidente dell'Associazione rappresentante le Città e i Comuni tedeschi, il sindaco della città Friedland in Germania) o che rivestissero particolare significatività per le esperienze rappresentate: grandi reti di centri di accoglienza per richiedenti o titolari di protezione internazionale, come Caritas Italiana, l'associazione ARCI Nazionale (la maggiore organizzazione del terzo settore, di estrazione laica), il Consiglio Italiano dei Rifugiati, l'ICS di Trieste che del modello di seconda accoglienza per Rifugiati e Richiedenti Asilo è stata antesignana, sperimentandolo fin dal 1998 e realizzando con il Comune di Trieste il primo progetto SPRAR in Italia; o, in Germania, il Direttore scientifico dell'Istituto di Economia e Lavoro (Institut der Zukunft der Arbeit, IZA) e un rappresentante dell'esecutivo nazionale del sindacato del pubblico impiego;

3) analisi di quattro casi studi italiani e tedeschi individuati come

particolarmente significativi, a partire dai seguenti criteri: grandezza (sono stati individuati sia grandi che piccoli Comuni), situazione economica (sono state scelte sia aree benestanti che povere), distribuzione regionale (in diverse Regioni italiane e *Länder* della Germania) e grado di innovatività.

Sia nel caso delle interviste che nelle analisi dei singoli casi studio, il focus è stato centrato sugli aspetti rilevanti dell'integrazione: l'alloggio, la formazione e l'inserimento lavorativo, che recenti ricerche realizzate dal Fondo Monetario Internazionale (FMI),<sup>1</sup> dalla rete europea European Migration Network (EMN),<sup>2</sup> dal Migration Policy Centre (MPC),<sup>3</sup> dall'Organisation for Economic and Cooperation Development (OECD)<sup>4</sup> e dallo stesso Parlamento Europeo<sup>5</sup> individuano come i terreni cruciali per l'integrazione di successo di richiedenti asilo e rifugiati.

In particolare abbiamo cercato le esperienze che offrivano le condizioni di accoglienza più favorevoli, i percorsi di lavoro autonomo e autoimpresa, l'accesso dei titolari di protezione alla formazione, compreso il riconoscimento delle competenze non certificate

<sup>1</sup> International Monetary Fund, *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges*, Washington, January 2016.

<sup>2</sup> European Migration Network, *Synthesis Report. The Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers in different Member States*, Brussels, 2014; European Migration Network, *Synthesis Report. Integration of beneficiaries of international protection/humanitarian protection into the labour market: policies and good practices*, Brussels, 2016.

<sup>3</sup> Migration Policy Centre, *Mapping labour market integration support measures for asylum seekers and refugees, policies and practices in EU Member States*, Bertelsmann Stiftung, Bielefeld, 2016.

<sup>4</sup> OECD Secretariat and the DG Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission, *How are refugees faring on the labour market in Europe? First evaluation on based on 2014 EU-LFS Ad Hoc Module*, Paris, 2016.

<sup>5</sup> European Parliament, *Work and social welfare for asylum seekers and refugees*, Strasbourg, December 2015.

formalmente, che le ricerche sopra citate indicavano come le misure più adeguate a garantire un'integrazione di successo, e che abbiamo selezionato, a partire dalle indicazioni ricevute dagli *stakeholder* e a partire dalla letteratura esistente.<sup>6</sup>

Nel caso italiano sono state scelte esperienze che mostrano la transizione dall'accoglienza nei centri SPRAR all'integrazione nella società: l'accoglienza in famiglia offerta dalle Caritas diocesane, o la formula di *social housing* offerta dagli Scalabriniani, i percorsi di formazione universitaria rivolti a studenti rifugiati che non possono dimostrare il proprio titolo di studio e il lavoro autonomo, la creazione di impresa come forma di integrazione nel mercato del lavoro. Nel caso tedesco, i quattro progetti analizzati sono stati una iniziativa della parrocchia cattolica di Viernheim che ha coniugato formazione professionale, supporto linguistico e *self-help* ('Ich bin ein Viernheimer'); una iniziativa della città di Amburgo che ha offerto consulenze personalizzate presso i *job centre* per circa 2.000 rifugiati e percorsi verso la creazione di impresa grazie al coinvolgimento della locale Camera di Commercio; un progetto attuato nel distretto di Salzland nell'ex Germania democratica a supporto all'inserimento di rifugiati ospiti in abitazioni private individuali e disperse sul territorio attraverso l'istituzionalizzazione del volontariato nella figura del 'pilota sociale'; e il progetto 'Flüchtlingsfirma Anpacken', realizzato a Geestland, che ha previsto - tra le altre cose - il coinvolgimento dei rifugiati nella ristrutturazione delle abitazioni che saranno loro assegnate. Nell'ambito di tali esperienze si è proceduto ad incontrare e intervistare i rappresentanti e/o i beneficiari dei progetti selezionati.

Questo insieme di metodologie di ricerca più qualitative che quantitative hanno permesso di ricostruire un quadro di

<sup>6</sup> Si faccia riferimento alla selezione bibliografica riportata a conclusione del testo.

‘rappresentatività sociale’<sup>7</sup> in cui la ricerca è guidata da un criterio di adeguatezza tra aspetti cruciali del fenomeno indagato ed esperienze di alcuni soggetti particolari, capaci di esprimere orientamenti e punti di vista comuni e in un certa misura generalizzabili, senza tuttavia pretendere di descrivere in questo modo la totalità dell’universo di riferimento.<sup>8</sup>

## **Contesto di riferimento europeo e definizioni**

### ***Le tappe principali della politica europea di integrazione dei migranti***

A partire dalla metà degli anni ’90, gli Stati Membri dell’Unione Europea si sono trovati nella necessità di formulare nuove e più efficaci politiche migratorie che dessero maggiore importanza all’integrazione dei migranti e dei rifugiati, a seguito anche dell’aumento dei flussi migratori verso i Paesi del Sud del Continente.

La prima tappa della costruzione dell’*acquis communautaire* in tema di immigrazione e asilo coincide con il Trattato di Schengen (14 giugno 1985),<sup>9</sup> che per la prima volta aveva creato un’ Europa senza frontiere interne, grazie alla libera circolazione intra-comunitaria, pur lasciando la responsabilità della *governance* dei flussi migratori e dell’accoglienza dei richiedenti asilo ai singoli Stati Membri.

Successivamente è stato il cosiddetto Programma di Tampere

<sup>7</sup> Rita Bichi, *La società raccontata. Metodi biografici e vite complesse*, Franco Angeli, Milano, 2000.

<sup>8</sup> Un esempio dell’applicazione di tale metodologia all’immigrazione in Grzegorz Kaczynski, *Processo migratorio e dinamiche identitarie*, Franco Angeli, Milano, 2008, richiamantesi all’autorità di Florian Znaniecki, autore, con W.I. Thomas, del classico studio *Il contadino polacco in Europa e in America* (edizione originale: *The Polish peasant in Europe and America*, Vol. I-V, Chicago-Boston, 1918-1920; edizione italiana: Comunità, Milano, 1968).

<sup>9</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:42000A0922(01)).

(1999)<sup>10</sup> che ha dato avvio alla politica europea in materia di integrazione dei migranti e dei rifugiati, stabilendo nel 2002 i primi Punti di Contatto nazionali per l'Integrazione e consentendo l'anno successivo al Consiglio europeo di invitare la Commissione Europea a monitorare lo stato della migrazione e dell'integrazione, attraverso la pubblicazione di apposite relazioni annuali.

Bisogna attendere il 2004 perchè il Programma dell'Aia<sup>11</sup> stabilisca tra le dieci priorità l'importanza di politiche di integrazione funzionali a un approccio globale e perciò stesso più efficace.<sup>12</sup> Nello stesso anno il Consiglio dell'Unione Europea, in un apposito documento (14615/04), ha elaborato i cosiddetti Principi Fondamentali Comuni per

<sup>10</sup> Si tratta cioè delle conclusioni del vertice europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999. Cfr. [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm).

<sup>11</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:it:PDF>.

<sup>12</sup> Il programma multi-annuale dell'UE in materia di giustizia e affari interni prevedeva pertanto: 1) Rafforzare i diritti fondamentali e la cittadinanza; 2) Lottare contro il terrorismo; 3) Definire un'impostazione equilibrata relativa all'immigrazione; 4) Definire una gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione; 5) Instaurare una procedura comune d'asilo; 6) Massimizzare le ricadute positive dell'immigrazione; 7) Trovare un giusto equilibrio fra tutela della vita privata e sicurezza in sede di scambio di informazioni; 8) Elaborare un'impostazione strategica contro la criminalità organizzata; 9) Garantire uno spazio europeo effettivo di giustizia; 10) Condividere le responsabilità e gli interventi di solidarietà. Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3A116002>.

la politica di integrazione dei migranti,<sup>13</sup> che hanno costituito il quadro di riferimento per la legislazione europea in materia di integrazione per gli anni futuri. In sintonia con questo orientamento, l'*Agenda comune per l'integrazione* (2005)<sup>14</sup> della Commissione Europea ha prontamente proposto misure concrete per la loro attuazione, prevedendo il supporto di una serie di meccanismi comunitari.

Il processo di perseguimento di una politica comune è stato poi confermato dal Trattato sul funzionamento dell'UE del 13 dicembre 2007, noto come 'Trattato di Lisbona',<sup>15</sup> che ha modificato il Trattato

<sup>13</sup> 1. L'integrazione è un processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e di tutti i residenti degli Stati Membri; 2. L'integrazione implica il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione Europea; 3. L'occupazione è una componente fondamentale del processo d'integrazione ed è essenziale per la partecipazione degli immigrati, per il loro contributo alla società ospite e per la visibilità di tale contributo; 4. Ai fini dell'integrazione sono indispensabili conoscenze di base della lingua, della storia e delle istituzioni della società ospite; mettere gli immigrati in condizione di acquisirle è essenziale per un'effettiva integrazione; 5. Gli sforzi nel settore dell'istruzione sono cruciali per preparare gli immigrati e soprattutto i loro discendenti a una partecipazione più effettiva e più attiva alla società; 6. L'accesso degli immigrati alle istituzioni nonché a beni e servizi pubblici e privati, su un piede di parità con i cittadini nazionali e in modo non discriminatorio, costituisce la base essenziale di una migliore integrazione; 7. L'interazione frequente di immigrati e cittadini degli Stati Membri è un meccanismo fondamentale per l'integrazione. Forum comuni, il dialogo interculturale, l'educazione sugli immigrati e la loro cultura, nonché condizioni di vita stimolanti in ambiente urbano potenziano l'interazione tra immigrati e cittadini degli Stati Membri; 8. La pratica di culture e religioni diverse è garantita dalla Carta dei diritti fondamentali e deve essere salvaguardata, a meno che non sia in conflitto con altri diritti europei inviolabili o con le legislazioni nazionali; 9. La partecipazione degli immigrati al processo democratico e alla formulazione delle politiche e delle misure di integrazione, specialmente a livello locale, favorisce l'integrazione dei medesimi; 10. L'inclusione delle politiche e misure di integrazione in tutti i pertinenti portafogli politici e a tutti i livelli di governo e di servizio pubblico è una considerazione importante nella formulazione e nell'attuazione della politica pubblica; 11. Occorre sviluppare obiettivi, indicatori e meccanismi di valutazione chiari per adattare la politica, valutare i progressi verso l'integrazione e rendere più efficace lo scambio di informazioni. Cfr. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/council-document-14615/04---common-basic-principles-for-immigrant-integration-policy-in-the-eu>.

<sup>14</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:it:PDF>.

<sup>15</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea e che nell'articolo 78, comma 1, specifica espressamente: "L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti".

Nel 2008, in vista dell'imminente nuovo programma quadro in materia di giustizia e affari interni, gli Stati Membri hanno licenziato un nuovo documento, conosciuto come il 'Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo',<sup>16</sup> che si proponeva di organizzare l'immigrazione regolare e favorire l'integrazione degli immigrati; controllare l'immigrazione clandestina e favorire il ritorno volontario dei migranti; rendere più efficaci i controlli alle frontiere; costruire un quadro europeo in materia di asilo; e, infine, creare un partenariato globale con i Paesi terzi.

Con il Programma di Stoccolma<sup>17</sup> del 2009 vengono quindi stabiliti alcuni rilevanti indicatori politici attraverso i quali valutare l'integrazione con riferimento a quattro pilastri: occupazione, istruzione, inclusione sociale e cittadinanza attiva. Il risultato che ne consegue è quindi l'*Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi* (2011)<sup>18</sup> che per la prima volta ha identificato gli indicatori utili ad attuare le azioni 'localmente' necessarie per incrementare la partecipazione economica, sociale, culturale e politica di tutti i migranti.

<sup>16</sup> <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%2013440%202008%20INIT>.

<sup>17</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3Aj10034>.

<sup>18</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:52011DC0455>.

Nel 2014, con la comunicazione *Europa 2020*,<sup>19</sup> la Commissione Europea - ponendosi l'obiettivo di elaborare una strategia politica per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva - ha evidenziato la necessità di stabilire una nuova Agenda per l'integrazione dei migranti capace di valorizzarne il loro potenziale.

La tappa più recente di una certa importanza è, infine, rappresentata dalla 'European Agenda on Migration' (COM(2015) 240 final),<sup>20</sup> nota come 'Agenda Juncker', che tra i quattro pilastri per una migliore gestione dell'immigrazione ha posto anche "il dovere dell'Europa di proteggere" attraverso una più forte politica comune dell'asilo in grado di monitorare e valutare efficacemente il Sistema europeo comune di asilo (CEAS), soprattutto per quanto riguarda le condizioni standard di accoglienza e le procedure di asilo, e di combattere gli abusi interni al sistema asilo.

### ***Mancanza di un istituto giuridico europeo per l'integrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati***

Nonostante gli evidenti progressi compiuti, dal Trattato di Schengen alla comunicazione *Europa 2020*, non è stato mai adottato nessun istituto giuridico europeo che agisse direttamente e concretamente sull'integrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati, a parte la *Direttiva 'Qualifiche'* (2004/83/CE, rifiuta in 2011/95/UE),<sup>21</sup> che concerne

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_it.pdf).

<sup>20</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf).

<sup>21</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095>.

il riconoscimento di diritti quali la protezione dal *refoulement*,<sup>22</sup> i permessi di soggiorno, i documenti di viaggio, l'accesso al lavoro, l'accesso all'istruzione, l'assistenza sociale, l'assistenza sanitaria, l'accesso all'alloggio, l'accesso a strumenti di integrazione, nonché le disposizioni specifiche per i minori e le persone vulnerabili.

Rispetto a queste ultime categorie, non solo gli approcci nazionali variano significativamente tra i vari Stati Membri dell'UE, ma inoltre la maggior parte delle misure di integrazione di cui dovrebbero beneficiare sono per lo più inserite in pratiche di integrazione previste in linea generale per tutti i migranti e non espressamente mirate ai loro specifici bisogni e difficoltà.

Un primo problema consiste nel fatto che tra le politiche nazionali non vi è una comune definizione del concetto di integrazione dei migranti, né esiste una definizione formale nei testi dei trattati internazionali sulle migrazioni forzate. Per esempio gli stessi 'Principi Fondamentali Comuni' della politica di integrazione degli immigrati nell'UE del 2004, che prevedono "la partecipazione degli immigrati al processo democratico e alla formulazione delle politiche e delle misure di integrazione" (Principio n. 9), sono compatibili con diversi modelli di garanzia del diritto di voto che vanno dall'esclusione, come è il caso italiano, alla concessione anche ai cittadini di Paesi terzi dopo 5 anni di residenza, come avviene nei Paesi Bassi. Un altro esempio, proveniente sempre dai 'Principi Fondamentali Comuni', è l'integrazione rappresentata come un "processo dinamico a doppio senso di mutuo accordo tra gli immigrati e residenti degli Stati Membri", che come invece dimostra l'indice di confronto dell'integrazione tra

<sup>22</sup> Per *refoulement* si intende "il ritorno di un individuo, che può avvenire in qualsiasi modo, da uno Stato verso il territorio di un altro Stato in cui questi possa essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinione politica, oppure dove sarebbe esposto a un rischio di tortura". Fonte: Commissione Europea, *Glossario EMN dei termini in materia di immigrazione e asilo*, Luxembourg, 2012, p. 179. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/docs/emn-glossary-it-version.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-it-version.pdf).

i Paesi europei MIPEX<sup>23</sup> viene intesa differentemente tra i vari Stati Membri per quello che riguarda l'istruzione, l'accesso al mercato del lavoro, la pratica di culture e religioni diverse.

Al contrario secondo l'UNHCR, l'integrazione va intesa come il risultato finale di “un processo a doppio senso, dinamico e sfaccettato, con tre dimensioni interdipendenti: una dimensione legale, una dimensione economica e, infine, una dimensione socio-culturale”.<sup>24</sup> Al centro della definizione dell'UNHCR vi è, dunque, il concetto di integrazione come processo a doppio senso, che si fonda sull'‘adattamento’ da una parte e sull'‘accoglienza’ dall'altra, in modo che l'inserimento non comporti per i richiedenti asilo o i rifugiati la rinuncia alla propria identità culturale.

Le modalità con cui i governi degli Stati Membri hanno attuato queste linee guida variano a seconda della loro capacità/volontà di incoraggiare e agevolare i destinatari o di esercitare azioni coercitive nei loro confronti. In tempi recenti l'Istituto olandese per le Ricerche Sociali<sup>25</sup> ha posto l'enfasi sull'aumento degli obblighi di integrazione che incombono sugli immigrati e anche sulle crescenti difficoltà che essi devono affrontare nel processo di integrazione, come ad esempio il test di lingua e cittadinanza o i corsi di orientamento obbligatori, a detrimento di una concezione dell'integrazione come ‘processo a doppio senso’ e a favore di politiche orientate all'assimilazione.

### ***La ricerca di indicatori di integrazione a carattere europeo***

Nel tentativo di “definire” l'integrazione, già nel 2004 con l'adozione del Programma dell'Aia veniva sottolineata la necessità di pervenire alla definizione di un set di indicatori utili per analizzare

<sup>23</sup> <http://www.mipex.eu/>.

<sup>24</sup> UNHCR, *A new beginning: refugee integration in Europe*, Geneva, 2013.

<sup>25</sup> Rob Bijl and Arjen Verweij, *Measuring and Monitoring Immigrant Integration in Europe*, The Netherlands Institute for Social Research, The Hague, 2012.

l'integrazione sociale degli immigrati nell'UE. Un primo tentativo in tal senso è rappresentato dagli *Indicatori di Integrazione dei Migranti di Eurostat* (2011),<sup>26</sup> un rapporto pilota basato sulla cosiddetta Dichiarazione di Saragozza<sup>27</sup> che nel 2010 aveva individuato un gruppo di indicatori comuni tra i vari Paesi Membri per valutare l'integrazione dei migranti. Nel 2013, Eurostat ne ha ulteriormente perfezionato la metodologia, pubblicando un nuovo studio sui recenti sviluppi e sull'uso degli indicatori comuni europei.<sup>28</sup> In questo studio vengono descritte le modalità in cui gli indicatori possono essere utilizzati per comprendere i vari contesti nazionali, valutare i risultati delle politiche interne adottate e stabilire nuovi obiettivi per migliorare l'integrazione dei migranti.

Lo sforzo di elaborare modelli di valutazione e di misurazione dell'integrazione dei migranti nei Paesi dell'UE attraverso l'utilizzo di indicatori comparabili, ha visto la realizzazione di un secondo dataset rappresentato dagli *Indicatori di Integrazione dei Migranti dell'OECD* (2012).<sup>29</sup> Questa indagine ha riguardato l'integrazione degli immigrati e delle loro famiglie in ben 29 Paesi OECD in relazione alla distribuzione del reddito, all'alloggio, alla salute, all'istruzione dei bambini di seconda generazione, al mercato del lavoro e all'impegno civico.

Anche se gli indicatori Eurostat e OECD rappresentano progetti pilota lasciano ancora una volta in ombra i richiedenti asilo e i rifugiati, e perciò sono parzialmente utili ai fini della presente analisi.

<sup>26</sup> Eurostat, *Indicators of immigrants integration: a pilot study*, Luxembourg, 2011.

<sup>27</sup> <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/declaration-of-the-european-ministerial-conference-on-integration-zaragoza-15-16-april-2010>.

<sup>28</sup> European Commission, *Using EU Indicators of Immigrant Integration*, Brussels, 2013. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/general/docs/final\\_report\\_on\\_using\\_eu\\_indicators\\_of\\_immigrant\\_integration\\_june\\_2013\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/general/docs/final_report_on_using_eu_indicators_of_immigrant_integration_june_2013_en.pdf).

<sup>29</sup> OECD, *OECD Indicators of immigrant integration*, Paris, 2012.

Inoltre, anche se è importante che l'integrazione di richiedenti asilo e rifugiati sia misurabile statisticamente, è fondamentale analizzarla e collegarla con indicatori qualitativi, che forniscano informazioni a livello individuale e quindi sul modo in cui effettivamente avviene l'integrazione.

Realizzare, infatti, politiche di integrazione per i richiedenti asilo e i rifugiati che non comprendano le loro particolari necessità, esigenze e gli aspetti di vulnerabilità che caratterizzano la loro condizione, potrebbe portare a una marginalizzazione o esclusione dal tessuto sociale, a causa di una dipendenza a lungo termine dalle politiche di accoglienza/assistenza.

### ***Un primo tentativo di creazione di un sistema europeo armonizzato di asilo***

Nonostante le difficoltà sopraelencate, le proposte presentate dalla CE il 13 luglio 2016 vanno nella direzione di completare la riforma del Sistema europeo comune di asilo, creando una procedura comune per la protezione internazionale, uniformando gli standard di protezione e i diritti per i beneficiari della protezione internazionale e armonizzando le condizioni di accoglienza nell'UE.

Secondo Dimitris Avramopoulos, Commissario per la Migrazione, gli Affari Interni e la Cittadinanza, “ciò che proponiamo oggi è il tassello mancante per completare una riforma globale del sistema comune di asilo dell'UE. Le modifiche porteranno a una vera procedura comune di asilo e garantiranno un trattamento paritario e adeguato ai richiedenti asilo, indipendentemente dallo Stato Membro in cui presentano la domanda”.<sup>30</sup>

La proposta del Commissario Avramopoulos interviene su tre aspetti decisivi dello status di rifugiato e richiedente asilo:

- 1) l'armonizzazione tra le procedure di asilo dei diversi Stati

<sup>30</sup> [https://ec.europa.eu/italy/node/3880\\_it](https://ec.europa.eu/italy/node/3880_it).

Membri per renderle più semplici e brevi, per rafforzare le garanzie dei richiedenti asilo e per combattere gli abusi;

2) garantire lo stesso tipo di protezione, indipendentemente dallo Stato Membro in cui si presenta la domanda e incentivare maggiormente l'integrazione per quanto riguarda la sicurezza sociale e l'assistenza sociale;

3) garantire condizioni di accoglienza dignitose e armonizzate tra tutti gli Stati Membri.

Lo sforzo della proposta del Commissario va nella direzione di stabilire norme più chiare sulle condizioni materiali di accoglienza, sostituendo il più possibile le indennità finanziarie con condizioni materiali di accoglienza fornite in natura, e di concedere in tempi più brevi l'accesso al mercato del lavoro, al più tardi entro sei mesi dalla presentazione della domanda di asilo. Infine, la proposta intende fornire maggiori garanzie comuni ai richiedenti asilo con esigenze particolari e ai Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA).

Questi aspetti per la prima volta affrontano le condizioni di integrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati, che in tutta la normativa precedente - come abbiamo già illustrato - erano state trascurate e lasciate alla singola decisione nazionale e vanno verso un Sistema europeo comune di asilo che non sia soltanto una regolamentazione comune della qualifica di rifugiato o richiedente asilo o delle procedure del loro riconoscimento, ma rappresenti il primo vero passo verso una politica comune di integrazione. Vedremo nelle pagine seguenti, come la riduzione dei tempi di esclusione dal mercato del lavoro o la sostituzione di indennità finanziarie per il sostentamento con percorsi attivi di integrazione nella comunità locale, vadano nella stessa direzione delle buone prassi individuate in Italia e in Germania.

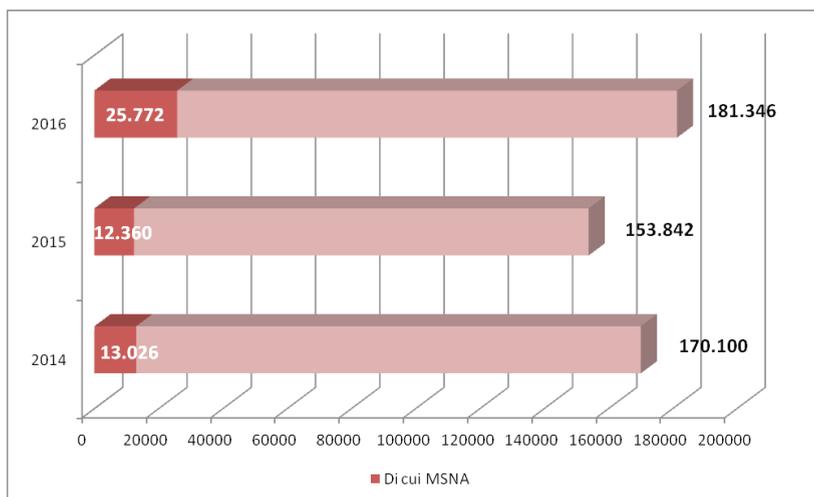
## Il sistema di seconda accoglienza italiano

### *Il fenomeno asilo in numeri: incrementi significativi in periodi di tempo sempre più brevi*

Per poter analizzare il sistema di seconda accoglienza italiano, occorre partire dall'analisi dei flussi migratori recenti verso il nostro Paese. Secondo i dati del Ministero dell'Interno, al 31 dicembre 2016 i migranti sbarcati, a decorrere dal 1° gennaio dello stesso anno, erano 181.346, con un aumento del 6,6% rispetto al 2014 e del 17,9% rispetto al 2015.

Una tendenza analoga si riscontra negli sbarchi di minori stranieri non accompagnati, che sono stati 25.772 nel 2016, con un aumento del 108,5% rispetto al 2015.

#### ITALIA. Migranti e minori non accompagnati (MSNA) sbarcati nel triennio 2014-2016

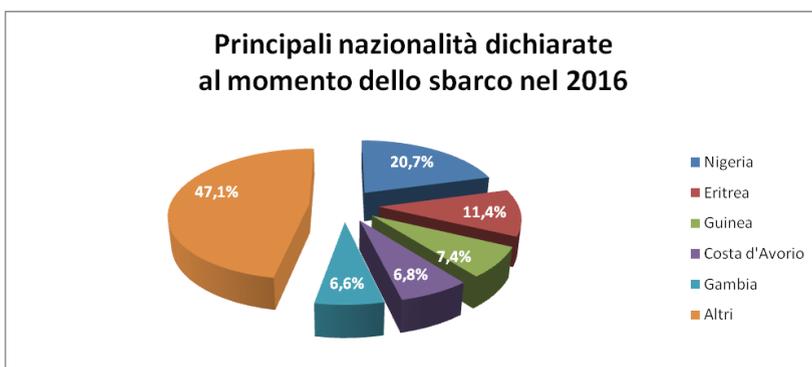


*FONTE: Elaborazioni Centro Studi e Ricerche IDOS su dati Ministero dell'Interno*

L'Italia si trova nel pieno della cosiddetta 'rotta del Mediterraneo

centrale' che trae origine dall'Africa occidentale e dal Corno d'Africa, per poi condurre, attraverso il Nord Africa (soprattutto e in parte Tunisia ed Egitto), direttamente in Italia (isole Pelagie, Pantelleria e Sicilia) e, in misura residuale, a Malta. Lo snodo centrale di questi flussi da diversi anni, e ancor di più dopo la caduta del regime di Gheddafi nel 2011, è la Libia, attraverso la quale transitano migranti provenienti dal cuore del Continente africano.

Non a caso le prime cinque nazionalità dichiarate al momento dello sbarco nel 2016 sono rappresentate da Nigeria (37.551), Eritrea (20.718), Guinea (13.342), Costa d'Avorio (12.396) e Gambia (11.929), che da sole costituiscono il 52,9% del totale degli sbarcati.



*FONTE: Elaborazioni Centro Studi e Ricerche IDOS su dati Ministero dell'Interno*

Solo in un caso su due lo sbarco ha portato alla presentazione di una domanda di asilo, se si considera che nel triennio 2014-2016 sono state complessivamente 260.335<sup>31</sup> le domande di asilo presentate in Italia a fronte di 505.288 persone sbarcate.

Molte delle persone che non hanno fatto domanda di asilo in Italia, in realtà sono state costrette a restare in questo Paese in ragione

<sup>31</sup> Per il 2016 si è fatto riferimento al dato provvisorio Eurostat, aggiornato al 30 novembre.

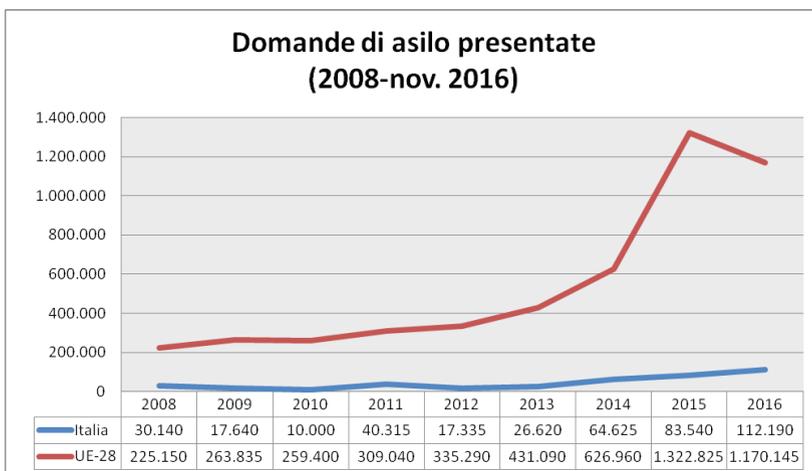
del Regolamento di Dublino III;<sup>32</sup> ma in realtà, come dimostrano i migliaia di tentativi di passare i confini e i campi spontanei sorti nei punti di valico con Francia, Austria e Svizzera (rispettivamente le aree di Ventimiglia, Tarvisio e Como), il loro obiettivo erano altri Paesi del Nord Europa, in cui avevano relazioni familiari o reti etniche di supporto o un interesse specifico ad andare.

Un elemento di ulteriore complessità riferibile all'attuale situazione è che per i cittadini di queste nazionalità non è previsto dal cosiddetto 'Piano Juncker', ovvero dalla 'European Agenda on Migration',<sup>33</sup> l'accesso a progetti di *relocation*<sup>34</sup> in quanto il tasso delle domande d'asilo accettate per le rispettive nazionalità è inferiore al 75%.

<sup>32</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:IT:PDF>.

<sup>33</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf).

<sup>34</sup> Per *relocation* si intende il "Trasferimento di persone, in possesso di status definito dalla Convenzione di Ginevra o di protezione sussidiaria ai sensi della Direttiva 2004/83/CE, dallo Stato Membro che ha concesso la protezione internazionale in un altro Stato Membro in cui sarà concessa analoga protezione; nonché trasferimento di persone che hanno presentato domanda di protezione internazionale, dallo Stato Membro competente per l'esame dell'istanza in un altro Stato Membro in cui le loro domande di protezione internazionale saranno esaminate". Fonte: Commissione Europea, *Glossario EMN dei termini in materia di immigrazione e asilo*, Luxembourg, 2012, p. 186. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/docs/emn-glossary-it-version.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-it-version.pdf).



*FONTE: Elaborazioni Centro Studi e Ricerche IDOS su dati Eurostat*

### ***Il sistema di accoglienza italiano: le fasi dell'emergenza ne accelerano le dimensioni***

A fronte di questi consistenti flussi di ingresso, il sistema di accoglienza italiano per richiedenti asilo e rifugiati - pur tra le comprensibili difficoltà - si è dimostrato capace di reagire con flessibilità, riuscendo a fare fronte ad incrementi significativi in un così breve periodo di tempo.

Basti pensare che negli anni 2011-2012, in cui l'Italia ha dovuto affrontare le conseguenze delle cosiddette 'primavere arabe', che hanno dato luogo a flussi significativi di richiedenti protezione internazionale, il Governo italiano proclamando lo stato di emergenza (la cosiddetta 'Emergenza Nord Africa')<sup>35</sup> era riuscito ad accogliere appena un terzo dei flussi ricevuti invece in ciascuno degli ultimi 3 anni. Infatti, al momento della chiusura dello stato di emergenza,

<sup>35</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 12 febbraio 2011. Cfr. <http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/DPCMdel1222011Af-flussocittadiniNordAfrica.pdf>.

nel febbraio 2013, il sistema di accoglienza era stato capace di dare ospitalità a 62.700 migranti provenienti dalla Tunisia, dalla Libia e dal Corno d’Africa.

È stato possibile triplicare oggi le capacità ricettive creando al fianco del sistema di seconda accoglienza un dispositivo straordinario, affidato in molti casi ad enti gestori privi della necessaria esperienza nel campo dell’accoglienza, che però hanno partecipato a bandi pubblici indetti dai Prefetti per mettere a disposizione i centri di accoglienza richiesti mano a mano che i richiedenti asilo sbarcavano.

Dal 2014 la consistente ripresa degli sbarchi di richiedenti asilo e migranti ha condotto al varo del ‘Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari’,<sup>36</sup> adottato in sede di Conferenza Unificata dal Governo, dalle Regioni e dagli enti locali (Regioni, Province e Comuni) il 10 luglio 2014. Questo Piano si è proposto di: a) sviluppare la collaborazione inter-istituzionale tra le strutture centrali e quelle territoriali; b) promuovere un sistema di accoglienza strutturato in tre livelli: primo soccorso e assistenza, prima accoglienza e seconda accoglienza; c) aumentare le risorse a disposizione, distribuendo i richiedenti asilo tra le Regioni in misura proporzionale alla ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali.

La tripartizione del sistema di accoglienza italiano è stata successivamente confermata anche dal D.Lgs 142/2015 (vedi Box 1) che ha recepito la Direttiva europea 2013/32/UE cosiddetta ‘Qualifiche’ e la Direttiva europea 2013/33/UE cosiddetta ‘Procedure’, identificando

<sup>36</sup> Lo stesso ‘Piano nazionale’ ha inaugurato un nuovo approccio per l’accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA), attribuendo al Ministero dell’Interno la responsabilità di provvedere alla loro accoglienza e, soprattutto, superando il precedente regime che distingueva i minori non accompagnati richiedenti asilo dai non richiedenti asilo. In particolare, questo ‘Piano nazionale’ ha previsto due fasi di accoglienza dei MSNA: la primissima accoglienza - con l’obiettivo di giungere a identificare il minore, ed eventualmente accertarne l’età e lo status, anche al fine di accelerare l’eventuale ricongiungimento con parenti presenti anche in altri Paesi dell’UE, e una seconda accoglienza nell’ambito dello SPRAR, adeguatamente potenziato e finanziato.

nei centri del sistema SPRAR il livello della seconda accoglienza, ma ammettendo che: “Nel caso in cui è temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all’interno delle strutture di cui agli articoli 9 e 14 [i centri SPRAR, NdC], a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, l’accoglienza può essere disposta dal Prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione del Ministero dell’interno, in strutture temporanee, appositamente allestite, previa valutazione delle condizioni di salute del richiedente, anche al fine di accertare la sussistenza di esigenze particolari di accoglienza” (Art. 11, comma 1).<sup>37</sup>

### ***Box - La complessità del sistema normativo in materia di accoglienza in Italia***

Il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati risulta essere in Italia particolarmente complesso e articolato. In assenza di un Testo Unico consolidato della normativa in materia di asilo, tra i diversi atti normativi che ne contraddistinguono il quadro vanno segnalati:

**L. 39/1990**: Legge 28 Febbraio 1990, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 Dicembre 1989, n. 416, Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato, e successive modificazioni.

**L. 563/1995**: Decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, concernente: Disposizioni urgenti per l’ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia.

**D. LGS. 286/1998**: Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

<sup>37</sup> <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>.

**L. 189/2002**: Legge 30 luglio 2002, n. 189, Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo.

**D. LGS. 85/2003**: Decreto legislativo 7 Aprile 2003, n. 85, Attuazione della Direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario.

**DPR 303/2004**: Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004, n. 303, Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato, e successive modificazioni.

**D. LGS. 140/2005**: Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n.140, Attuazione della Direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati Membri, e successive modificazioni.

**D. LGS. 251/2007**: Decreto Legislativo 19 novembre 2007, n.251, Attuazione della Direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, e successive modificazioni.

**D. LGS. 25/2008**: Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, Attuazione della Direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati Membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, e successive modificazioni.

**D. LGS. 18/2014**: Decreto Legislativo 21 febbraio 2014, n. 18, Attuazione della Direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

**L. 146/2014**: Legge 17 ottobre 2014, n. 146, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 agosto 2014, n. 119, recante

disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno.

**D. LGS. 142/2015**: Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142, Attuazione della Direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della Direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, e successive modificazioni.

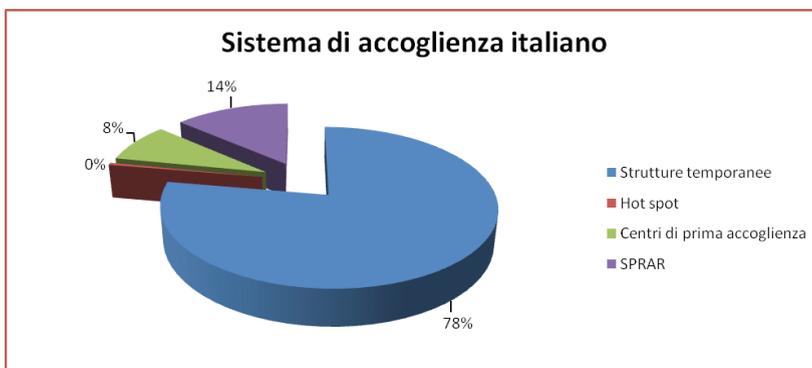
**DPR 21/2015**: Decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 2015, n. 21, Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale a norma dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.

Le strutture temporanee previste dal citato D. Lgs. sono costituite dai cosiddetti 'Centri di Accoglienza Straordinaria' (CAS) che, pur essendo strutture di seconda accoglienza, sono tuttavia temporanee e non attrezzate ad offrire i servizi di integrazione previsti nel Sistema SPRAR. I CAS, d'altro canto, per il loro stesso numero, la diffusione e la rapidità di allestimento sono stati in grado di offrire accoglienza al 78% dei richiedenti asilo fuori dai circuiti di primo soccorso, assistenza e di prima accoglienza.

Secondo i dati del Ministero dell'Interno, al 31 dicembre 2016,<sup>38</sup> il numero totale di rifugiati e richiedenti protezione accolti è risultato così ripartito tra i diversi circuiti del sistema di accoglienza: 14.694

<sup>38</sup> [www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cru-scotto\\_statistico\\_giornaliero\\_31\\_dicembre\\_0.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cru-scotto_statistico_giornaliero_31_dicembre_0.pdf).

nei centri di prima accoglienza, 820 negli *hotspot*,<sup>39</sup> 137.218 nelle strutture temporanee (cioè i CAS) e soltanto 23.822 nei centri SPRAR, che costituiscono l'oggetto specifico della nostra ricerca.<sup>40</sup>



*FONTE: Elaborazioni Centro Studi e Ricerche IDOS su dati Ministero dell'Interno*

### ***Presentazione del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR)***

Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) costituisce una specificità del dispositivo di accoglienza italiano. È l'erede del Programma Nazionale Asilo (PNA), nato nell'ottobre 2000 a seguito della sottoscrizione di un Protocollo di intesa tra Ministero

<sup>39</sup> La Commissione Europea ha presentato per la prima volta la proposta di introdurre *hotspot* nella citata Agenda sulla migrazione, adottata a maggio 2015, che l'Italia ha recepito nella circolare del Ministero dell'Interno n. 14106 del 6 ottobre 2015 che presentava in allegato la roadmap governativa del 28 settembre 2015 per l'istituzione degli *hotspot* in Italia. Cfr. IDOS, a cura di Ugo Melchionda, *Rapporto Intra Moenia. Il sistema di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo in Italia nei rapporti di monitoraggio indipendenti*, in "Affari Sociali Internazionali". Nuova Serie, anno IV, n. 1-4/2016.

<sup>40</sup> Ai numeri riportati vanno aggiunti i 17.245 minori non accompagnati, censiti dal Ministero del lavoro come presenti nelle strutture di accoglienza (dato al 30 novembre 2016), mentre 6.508 alla stessa data sono risultati irreperibili. [www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-30112016.pdf](http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-30112016.pdf).

dell'Interno, UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati) e ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni italiani), e delle esperienze molteplici di accoglienza decentrata attuate tramite la collaborazione in rete di organismi internazionali, ministeri, enti locali, organizzazioni del terzo settore, strutture pastorali cattoliche e di altre confessioni.

Con il PNA per la prima volta si è delineato con chiarezza il ruolo determinante degli enti locali nella gestione dell'accoglienza, affiancati e sostenuti dagli enti di tutela del terzo settore.

Il sistema SPRAR è stato formalmente istituito con la Legge n. 189 del 2002 ed è costituito dalla rete degli enti locali che – per la realizzazione di progetti di accoglienza e di integrazione – accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA).<sup>41</sup> A livello territoriale gli enti locali, con il supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di 'accoglienza integrata' che superano la sola predisposizione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di orientamento legale e sociale, nonché la più articolata costruzione di percorsi individuali di integrazione socio-economica.

I progetti possono essere rivolti a singoli adulti e nuclei familiari, oppure a famiglie monoparentali, donne sole in stato di gravidanza, minori non accompagnati, vittime di tortura, persone bisognose di cure continuative o con disabilità fisica o psichica.

Lo SPRAR si propone principalmente di realizzare progetti

<sup>41</sup> Con il Decreto Legge del 30 dicembre 1989, n. 416, recante "Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato", all'Art. 1-septies, comma 1, viene istituito presso il Ministero dell'Interno il 'Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo' allo scopo di finanziare le attività e gli interventi in materia di Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (di cui all'Art. 1-sexies), la cui dotazione è costituita da: a) risorse dello stesso Ministero dell'Interno; b) fondi europei destinati ai rifugiati; c) eventuali contributi e donazioni da privati, enti o organizzazioni, anche internazionali, e da altri organismi dell'UE.

che accolgano ‘integralmente’ l’individuo, accompagnandolo in un percorso personalizzato che lo faciliti nell’integrazione sociale, economica e culturale e ne agevoli l’autonomia. Per raggiungere questo scopo è previsto il coinvolgimento e la partecipazione del territorio, secondo le sue caratteristiche e le peculiarità delle comunità che ci vivono, in base alla vocazione, alle capacità e alle competenze degli attori locali, nonché tenendo conto delle risorse (professionali, strutturali, economiche), degli strumenti di welfare e delle strategie di politica sociale adottate negli anni.

Il coordinamento del Sistema di protezione è garantito dal Servizio Centrale, una struttura operativa istituita dal Ministero dell’Interno-Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione e affidata con convenzione ad ANCI, in base alla stessa legge n.189/2002. Il Servizio Centrale ha compiti di informazione, promozione, consulenza e assistenza tecnica agli enti locali, nonché di monitoraggio della presenza di richiedenti e titolari di protezione internazionale sul territorio nazionale.

Sulla base di una recente pubblicazione per ‘Welfare Oggi’<sup>42</sup> cura di Daniela Di Capua e Monia Giovannetti - rispettivamente Direttrice del Servizio Centrale dello SPRAR e responsabile del Dipartimento Studi e Ricerche di Cittalia Fondazione ANCI Ricerche -, le caratteristiche principali dell’organizzazione dello SPRAR possono essere efficacemente riassunte in 6 punti essenziali:

- *governance* multilivello (Ministero dell’Interno - enti locali - enti gestori);
- sinergia tra il livello pubblico (Ministero dell’Interno - enti locali) e il terzo settore (nel cui ambito operano enti gestori);
- decentramento territoriale degli interventi;

<sup>42</sup> Daniela Di Capua e Monia Giovannetti, *Oltre 27 mila posti per accogliere richiedenti asilo e rifugiati in Italia attraverso percorsi individuali di inserimento sociale e economico*, in “Welfare Oggi”, n. 05/2016.

- ‘accoglienza integrata’, fondata sullo sviluppo di reti locali;
- non obbligatorietà della partecipazione;
- *welfare* misto, a beneficio, cioè, delle intere comunità locali.

### ***Il funzionamento e i servizi di accoglienza, assistenza e protezione offerti dallo SPRAR***

Per garantire ai 23.822 ospiti i servizi di accoglienza, protezione e integrazione, sono oltre 8.200 le figure professionali quotidianamente impegnate nei progetti SPRAR. La loro composizione varia dagli operatori di accoglienza (22,0%), al personale amministrativo (10,1%) e legale (6,9%), al personale ausiliario (5,6%), ma comprende anche insegnanti di italiano (5,1%) e coordinatori di équipe (5,0%).<sup>43</sup>

Alla fine di giugno 2016 il Servizio Centrale aveva censito 105.947 servizi erogati, di cui il 21,7% per assistenza sanitaria, il 18,0% per mediazione linguistico-culturale, il 16,1% per assistenza sociale, il 13,2% per attività multiculturali, il 9,2% per l’inserimento lavorativo, il 9,0% per l’orientamento e l’informazione legale, il 4,5% per favorire la ricerca di un alloggio autonomo e il 3,9% a sostegno della formazione.

In particolare i servizi di assistenza e di protezione offerti dagli enti locali a richiedenti asilo e stranieri destinatari di protezione privi di mezzi di sussistenza rispettano pienamente i criteri posti dalle Direttive europee sugli standard minimi di accoglienza (2003/9/CE e 2013/33/UE), spesso superandoli. In particolare gli enti locali titolari dei progetti finanziati devono tutti garantire, nel rispetto e nella valorizzazione delle specificità locali, oltre che di quelle dei beneficiari stessi (singoli, nuclei familiari, donne con minori, vittime di tortura, disabili, anziani), servizi di accoglienza e integrazione.

Nello specifico i servizi relativi all’accoglienza e l’integrazione riguardano:

<sup>43</sup> Ivi.

*Ospitalità*, offerta in centri d'accoglienza o in alloggi di proprietà, in affitto o in comodato gratuito da parte degli enti impegnati nel progetto territoriale.

*Vitto e beni di prima necessità*, attraverso la fornitura dei pasti, dei generi alimentari necessari e di prodotti per l'igiene e per l'abbigliamento.

*Orientamento e assistenza sociale*. Fin dal momento in cui entrano in una delle strutture ricettive dei progetti territoriali ai beneficiari dell'accoglienza viene offerto orientamento e accompagnamento ai servizi pubblici esistenti sul territorio e alle modalità di piena fruibilità. Gli ospiti vengono orientati verso quei servizi del territorio che possono rispondere alle loro prime necessità: dall'ottenimento del codice fiscale presso l'ufficio territoriale delle entrate per potersi iscrivere al SSN, al disbrigo delle prime pratiche amministrative legate alla loro presenza su quel territorio, dall'iscrizione a scuola dei minori all'organizzazione del doposcuola. Di questo servizio fanno parte anche l'accompagnamento all'alfabetizzazione e all'educazione linguistica attraverso l'inserimento dei beneficiari nei Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA).

*Assistenza sanitaria*, attraverso l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale e, a seconda della tipologia di persone ospitate, il contatto con strutture socio-sanitarie del territorio (dagli ospedali ai consultori a strutture specialistiche) per garantire la tutela della salute degli ospiti.

*Servizi di informazione e di assistenza nel disbrigo delle pratiche amministrative e legali*. Questi comprendono informazione sui diritti e doveri dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione, orientamento sulle diverse fasi della procedura della richiesta d'asilo.

*Servizi per l'integrazione sociale*. Oltre ai servizi di accoglienza e assistenza essenziali, sono offerti servizi integrati per l'inserimento socio-lavorativo e socio-abitativo, che possono comprendere supporto all'inserimento lavorativo, alla ricerca di soluzioni alloggiative,

animazione socio-culturale, mediazione linguistico-culturale che, superando i limiti di un semplice interpretariato, è lo strumento concepito per facilitare l'incontro fra persone di culture diverse e necessita di ulteriore potenziamento sia da un punto di vista finanziario che professionale.

### ***Le dimensioni e la ripartizione territoriale dei centri SPRAR***

Lo SPRAR si è progressivamente consolidato, passando da 1.365 posti disponibili nel 2003 a 26.012 posti del novembre 2016,<sup>44</sup> allorchè ha realizzato 652 progetti finanziati, di cui 99 destinati all'accoglienza di minori non accompagnati per un totale di 2.039 posti; 45 progetti dedicati all'accoglienza di persone con disagio mentale e disabilità fisica (574 posti); 508 rivolti a richiedenti e titolari di protezione internazionale, considerate categorie ordinarie (23.399 posti).

Ai 652 progetti SPRAR attivi a novembre 2016 corrispondono 555 enti locali titolari di progetto (492 Comuni, 27 Province, 13 Unioni di Comuni, 4 Comunità montane e 20 enti di altra natura), per un totale di circa 1.000 Comuni coinvolti nell'accoglienza.

Più della metà dei posti offerti risultano ubicati in 4 regioni dell'Italia centro meridionale: 4.803 in Sicilia, 4.442 nel Lazio, 2.997 in Calabria, 2.625 in Puglia.

<sup>44</sup> Questi dati sono tratti dalla sezione "I numeri dello SPRAR" del sito istituzionale del Servizio Centrale. Cfr. <http://www.SPRAR.it/i-numeri-dello-SPRAR> (ultima consultazione 13/1/2017).

### ITALIA. Distribuzione territoriale dei centri SPRAR (2016)



*FONTE: Elaborazioni Centro Studi e Ricerche IDOS su dati Ministero dell'Interno*

Dati più approfonditi sono disponibili nell'aggiornamento condotto alla fine di giugno 2016 e restituiscono un profilo delle persone accolte:<sup>45</sup>

- tra le prime 5 nazionalità più rappresentate tra i beneficiari dell'accoglienza troviamo le persone provenienti da questi Paesi: Nigeria (16,4%), Gambia (13,6%), Pakistan (12,2%), Mali (10,2%) e Afghanistan (8,5%);

- l'incidenza femminile è in crescita tra diversi gruppi nazionali, anche se i beneficiari di sesso maschile restano ampiamente

<sup>45</sup> Daniela Di Capua e Monia Giovannetti, *Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati e i recenti sviluppi dell'accoglienza*, in IDOS-Confronti-UNAR, *Dossier Statistico Immigrazione 2016*, IDOS, Roma, 2016, p. 143-146.

maggioritari (87,7%);

- la maggior parte ha fatto ingresso in Italia via mare, cioè attraverso uno sbarco (76,2%), l'11,7% attraverso la frontiera terrestre, il 5,9% attraverso uno scalo aeroportuale, il 2,5% rientra nell'ambito del Regolamento Dublino, il 2,0% attraverso un porto di mare, mentre il restante 1,7% è nato in Italia;

- il 67,2% ha una età compresa tra i 18 e i 30 anni.

**ITALIA. Distribuzione regionale di richiedenti asilo e rifugiati disaggregata per tipologia di accoglienza (31.12.2016)**

Territorio	Strutture temporanee	Hot spot	Centri di prima accoglienza	SPRAR	Totale	%
Lombardia	21.511	-	-	1.535	23.046	13,1
Piemonte	13.077	-	-	1.270	14.347	8,1
Liguria	5.250	-	-	506	5.756	3,3
Valle d'Aosta	288	-	-	-	288	0,2
<i>Nord Ovest</i>	<i>40.126</i>	-	-	<i>3.311</i>	<i>43.437</i>	<i>24,6</i>
Friuli-Venezia Giulia	3.334	-	1.160	355	4.849	2,7
Veneto	10.619	-	3.070	535	14.224	8,1
Provincia Autonoma di Bolzano	1.681	-	-	-	1.681	1,0
Provincia Autonoma di Trento	1.277	-	-	148	1.425	0,8
Emilia-Romagna	10.428	-	623	1.208	12.259	6,9
<i>Nord Est</i>	<i>27.339</i>	-	<i>4.853</i>	<i>2.246</i>	<i>34.438</i>	<i>19,5</i>
Marche	3.944	-	-	739	4.683	2,7
Toscana	11.598	-	-	858	12.456	7,1
Umbria	2.855	-	-	408	3.263	1,8
Lazio	9.824	-	831	4.231	14.886	8,4
<i>Centro</i>	<i>28.221</i>	-	<i>831</i>	<i>6.236</i>	<i>35.288</i>	<i>20,0</i>
Abruzzo	3.500	-	-	259	3.759	2,1
Molise	2.935	-	-	517	3.452	2,0
Campania	12.987	-	-	1.325	14.312	8,1
Basilicata	2.126	-	-	454	2.580	1,5
Puglia	6.270	236	3.268	2.362	12.136	6,9
Calabria	3.660	-	1.217	2.537	7.414	4,2
<i>Sud</i>	<i>31.478</i>	<i>236</i>	<i>4.485</i>	<i>7.454</i>	<i>43.653</i>	<i>24,7</i>
Sardegna	5.461	-	-	201	5.662	3,2
Sicilia	4.593	584	4.525	4.374	14.076	8,0
<i>Isole</i>	<i>10.054</i>	<i>584</i>	<i>4.525</i>	<i>4.575</i>	<i>19.738</i>	<i>11,2</i>
<b>ITALIA</b>	<b>137.218</b>	<b>820</b>	<b>14.694</b>	<b>23.822</b>	<b>176.554</b>	<b>100,0</b>

*FONTE: Elaborazioni Centro Studi e Ricerche IDOS su dati Ministero dell'Interno*

### *Il coinvolgimento delle reti del terzo settore*

Lo SPRAR si basa su una specifica modalità di interazione tra pubblico e privato e tale interazione si caratterizza per una forma generale e delle forme specifiche. Come commenta **Daniela Di Capua**,<sup>46</sup> Direttrice del Servizio Centrale dello SPRAR: “Non c’è titolarità dei privati, ma la gestione dei progetti è affidata nel 99% dei casi a strutture del terzo settore attraverso bandi di gara o avvisi pubblici o meccanismi di co-progettazione”.

Questo elemento della titolarità pubblica e della gestione affidata tramite criteri trasparenti al terzo settore è cruciale ed è uno degli elementi che distingue con forza il sistema SPRAR dal sistema dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS). Nello SPRAR l’ente locale si impegna in prima persona, formula il progetto, richiede il finanziamento, affida la sua gestione al privato sociale, ma è titolare e risponde dell’accoglienza tanto verso il Ministero dell’Interno, quanto verso i propri cittadini e verso i beneficiari. E ciò garantisce una qualità dell’accoglienza mediamente superiore ai centri straordinari che vedono affidamenti da parte delle Prefetture ad enti privati. In merito a ciò **Luca Pacini**, responsabile dell’Area Welfare, Scuola e Immigrazione di ANCI, aggiunge: “Lo SPRAR rispetta profondamente l’architettura istituzionale del Paese, che fa leva sui Comuni e sui loro partner strategici: coloro che gestiscono i servizi. I Comuni devono occuparsi dei cittadini, ma nel nostro Paese c’è un welfare misto che fa sì che chi gestisce il servizio SPRAR, il terzo settore, sia un partner strategico. È questa la differenza principale con il sistema dei CAS che sono a tutti gli effetti un servizio privato finanziato dal pubblico”.

Tale modalità generale di sussidiarietà ha delle forme concrete di modulazione determinate diversamente geograficamente (come

<sup>46</sup> Da ora in avanti, al termine dell’analisi della legislazione e dei dati statistici, le informazioni sulle modalità di intervento e sulle esperienze realizzate saranno tratte dalle interviste realizzate agli *stakeholder* individuati. L’elenco completo delle interviste e delle date di realizzazione è inserito in appendice.

indicano i casi di Roma e Trieste) o per reti nazionali (come per esempio la rete Caritas, la rete ARCI, la rete ICS). A Roma, il sistema è coordinato dall'Ufficio Immigrazione di Roma Capitale che gestisce gli invii nel sistema di accoglienza. Come ci descrive **Valentina Fabbri**, Presidente di Programma Integrale: “le persone si presentano direttamente all'Ufficio che, se devono ancora fare domanda di asilo, le orienta alla Questura per presentare istanza di asilo e avere il cedolino o il documento temporaneo, oppure - se l'hanno già fatta - al sistema di accoglienza che, a seconda dei posti disponibili, li indirizza presso le varie strutture. La struttura sarà poi l'indirizzo dove potranno avere la residenza per il permesso di soggiorno”.

Nel 2013 quando è iniziata la cosiddetta emergenza sbarchi il Ministero dell'Interno ha chiesto al Comune di Roma di rendere disponibili una serie di posti da affidare al terzo settore tramite decreti. Tra maggio e ottobre sono stati così istituiti diversi centri di emergenza, così come era già accaduto in occasione della cosiddetta ‘emergenza Nord Africa’ dell'anno precedente. E, ricorda ancora Valentina Fabbri: “a ottobre 2013, quando è stato emanato il bando SPRAR per il triennio 2014-2016, Roma Capitale ha deciso di partecipare e ha presentato un progetto per 2.581 posti, più un'ulteriore quota di posti (516) da rendere disponibili, in caso di necessità, su richiesta del Ministero stesso. Si arriva così a un totale di oltre 3.000 posti SPRAR, di cui 500 in Comuni limitrofi, anche se affidati alla gestione di Roma Capitale, che assegna i posti tramite gara, invitando a partecipare tutti gli enti del terzo settore già attivi nell'accoglienza, così come eventuali nuovi soggetti”.

Un modello cittadino a carattere esteso, basato sulla stessa formula vincente - titolarità dell'ente locale, gestione affidata al terzo settore collaborazione di altre reti territoriali diffuse - è quello di Trieste, realizzato dal Comune, in collaborazione con ICS (Consorzio Italiano di Solidarietà, un ente di tutela che dal 1998 si occupa di rifugiati e che, insieme al Comune di Trieste, ha contribuito alla nascita del primo

progetto SPRAR in Italia), e Caritas diocesana. Il suo interesse sta nel mostrare che a supporto dello SPRAR è possibile realizzare un sistema ‘straordinario’ che tuttavia sia strutturato in modo diverso dai CAS e dalla logica emergenziale che li caratterizza.

A questo riguardo rileva **Gianfranco Schiavone**, Presidente di ICS: “Nel 2013, a seguito di un sensibile incremento degli arrivi di richiedenti asilo sul territorio (aumento che, a livello nazionale, avrebbe conosciuto il picco nell’anno successivo), il Comune e la Prefettura hanno stipulato una convenzione in virtù della quale il primo si impegnava a vagliare e dare seguito a proposte di accoglienza e servizi per tutti i richiedenti asilo che non avessero trovato posto nello SPRAR, individuando in ICS e Caritas diocesana di Trieste gli enti gestori”.

ICS e Caritas hanno saputo reperire e offrire 950 posti, che affiancano i 120 presenti nello SPRAR, a cui si aggiungono 95 posti in una ex caserma adibita alla prima accoglienza, ma pur essendo una soluzione straordinaria, non si tratta di un’accoglienza concentrata e centralizzata, come accade spesso con gli alberghi nel caso dei CAS, ma decentrata in 120 piccole strutture, per lo più appartamenti e abitazioni, diffuse nel centro e nella periferia di Trieste, dove sono accolti sia richiedenti asilo sia titolari di protezione. Gianfranco Schiavone afferma che la specificità di tale esperienza è che essa condivide con lo SPRAR tre fondamentali aspetti qualificanti: “la titolarità comunale, lo standard di erogazione dei servizi e la qualità dell’accoglienza”.

Allo stesso modo anche le reti Caritas Italiana e ARCI presentano le loro specificità, come afferma il responsabile immigrazione della Caritas **Oliviero Forti**: “Recentemente la Conferenza Episcopale Italiana (CEI) ha stimato che i richiedenti asilo assistiti dalla Chiesa italiana siano circa 30mila,<sup>47</sup> tra persone accolte in centri SPRAR o in

<sup>47</sup> <http://viedifuga.org/chiesa-e-accoglienza-un-anno-dopo/>.

accoglienza straordinaria (CAS). Senz'altro, nel panorama dei centri SPRAR, si può dire che insieme all'ARCI la Caritas rappresenta la realtà più impegnata nella gestione di centri, probabilmente con numeri di poco superiori". E, dal canto suo, il Vicepresidente e responsabile immigrazione di ARCI Nazionale **Filippo Miraglia** aggiunge: "Nell'ambito della progettazione SPRAR i comitati territoriali ARCI gestiscono circa 80 progetti, coinvolgendo quasi 3.000 tra richiedenti asilo e rifugiati, con il supporto di ARCI nazionale che offre specifici servizi ai territori. I progetti sono distribuiti in tutto il territorio nazionale, con una prevalenza nell'Italia centrale (Toscana, Umbria, Lazio) e nel Sud (Puglia, Campania, Sicilia); nell'Italia settentrionale invece i progetti gestiti dall'ARCI ancora non sono molto numerosi".

In tutti questi casi siamo di fronte a situazioni in cui la collaborazione interistituzionale dispiegata sul territorio e la complementarità tra iniziativa pubblica e terzo settore caratterizzano il modello italiano di seconda accoglienza e in particolare il sistema SPRAR.

### ***Le prassi di monitoraggio***

Un sistema fondato sulla volontarietà della partecipazione da parte dei Comuni e degli enti locali e sulla capacità di realizzare una *governance* multilivello in cui il centro stabilisce gli standard da mantenere e il terzo settore, come ente gestore, implementa i progetti e le strutture delegate monitorano l'effettiva realizzazione degli standard previsti. Sono questi tre gli aspetti qualificanti e garanti del successo dello SPRAR, grazie ai quali il sistema di accoglienza italiano per rifugiati e richiedenti asilo ha saputo fare della sussidiarietà una carta vincente e potrebbe mostrarsi come una *best practice* tanto a fronte di altri Paesi, quanto a fronte di altre politiche interne al nostro stesso Paese.

Questo modello di cooperazione interistituzionale si integra quindi con una prassi di monitoraggio realizzata a diversi livelli (dal Servizio Centrale, come anche dal Ministero dell'Interno, dagli uffici

comunali o dalle reti del terzo settore), finalizzata a verificare la reale corrispondenza tra i progetti approvati con finanziamento ai Comuni e agli enti locali e i progetti implementati dal terzo settore. Secondo il Viceprefetto **Carmen Cosentino**, responsabile dei centri SPRAR nel Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, Servizi e Politiche per l'Asilo: "Il monitoraggio offerto dal Servizio Centrale, il braccio operativo del Ministero dell'Interno, è indipendente dagli enti locali aderenti allo SPRAR e il Servizio Centrale ha lavorato, sulla base della convenzione stabilita tra il Ministero e l'ANCI, con assoluta indipendenza dagli enti locali i cui progetti erano sottoposti al suo controllo, ma ha lavorato anche con il personale dei progetti al fine di accrescere la loro professionalità".

Come conferma la Direttrice del Servizio Centrale Daniela Di Capua, tra i criteri utilizzati per monitorare l'andamento dei progetti vi è innanzitutto la corrispondenza tra quello che è possibile verificare nelle visite di monitoraggio e le linee guida relative alle proposte progettuali. La procedura di selezione dei progetti prevede, infatti, una prima fase in cui il Comune presenta un progetto che viene valutato e riceve un punteggio in base alla sua corrispondenza alle linee guida indicate dal Ministero dell'Interno, cioè al rispetto di standard di base per ciascuna voce o servizio offerto, quantificati attraverso appositi indicatori di punteggio. Se un progetto ottiene un punteggio almeno sufficiente, significa che è in grado di realizzare una serie di servizi minimi che vanno dall'assistenza sanitaria, alla presa in carico, alla consulenza legale. A questo punto si procede a verificare l'effettività di quanto promesso. Il passaggio successivo consiste nella valutazione della qualità del progetto attraverso la capacità di superare la soglia minima prevista dalle linee guida, favorendo l'inclusione nella società e utilizzando il contesto sociale come risorsa del progetto stesso. Il fatto che il progetto promuova inclusione e sostenibilità, viene valutato come una prassi positiva che porta vantaggi ad entrambe le parti: ai rifugiati e ai richiedenti protezione, così come alla società stessa. Nel corso della visita, che

dura mediamente due giorni, dopo aver verificato che le strutture corrispondano agli indicatori espressi nel progetto approvato, vengono intervistati i beneficiari per verificare che i servizi siano stati effettivamente fruiti nelle forme e modalità stabilite, dopo di che si procede con una riunione conclusiva con i rappresentanti del Comune e dell'ente gestore e si riportano per iscritto i risultati della visita al Comune e al Ministero dell'Interno. Se vengono rilevate delle incongruenze tra quanto previsto nel progetto e quanto verificato nel monitoraggio, viene concesso un termine di tempo adeguato per ottenere un riscontro positivo alle osservazioni presentate.

L'esito di questo *'follow up'* riferito al Ministero dell'Interno, continua Di Capua, viene eventualmente riportato da questo alle Prefetture competenti. Ci sono molti modi per reagire al *'follow up'*: se le irregolarità segnalate sconfinano nella volontà di speculazione, allora è probabile che il progetto faccia fatica a rispondere bene al *'follow up'* ed alla richiesta di riscontro (solo nel 2015 sono stati quasi dieci i casi di questo tipo); se invece le criticità sorgono da aspetti di altro tipo, per esempio dalla mancanza di esperienza da parte di Comuni nell'accoglienza, allora è molto probabile che gli stessi Comuni intervengano efficacemente e rapidamente per trovare soluzioni.

Luca Pacini, già citato dirigente dell'ANCI, aggiunge: "Soltanto in casi gravi di inadempienza è il Ministero che decide cosa fare, altrimenti il monitoraggio è teso a dare un supporto all'innalzamento dello standard e non a punire. Viene data precedenza nel decidere le visite di monitoraggio ai progetti dell'ultima tornata più che al Comune che da 15 anni ha un livello elevato di accoglienza, perché i primi potrebbero incontrare maggiori difficoltà. Quale potrebbe essere un criterio per capire quali sono i progetti di successo? Per capire quanto sia difficile confrontare progetti diversi, basterebbero pochi esempi: potrebbe essere il turnover? La durata della permanenza dipende dal tipo di persone che stanno usufruendo dell'ospitalità:

persone che hanno subito traumi o violenze hanno bisogno di più tempo per rendersi autonomi rispetto a persone che hanno avuto un percorso più lineare. Potrebbe essere confrontato l'esito dei percorsi di integrazione dopo l'uscita dallo SPRAR? Fino a un certo punto, perché, non dimentichiamolo, un rifugiato è una persona che non può essere seguita o intercettata dopo la sua 'autonomizzazione', perché sarebbe illecito, oltre che impossibile, tracciare un percorso dopo l'uscita dal progetto SPRAR. Stiamo pensando - come Fondazione Cittalia - di fare a questo proposito una ricerca a campione, magari di tipo longitudinale, ma è un tema molto delicato”.

È infine il caso di aggiungere ai margini di questa presentazione delle attività di monitoraggio, non solo come ricorda il Viceprefetto Carmen Cosentino, che: “La legge prevede che anche i Prefetti possano svolgere attività di monitoraggio per il sistema SPRAR”, ma che lo stesso Dipartimento per l'Immigrazione e le Libertà Civili “sta per varare un nuovo sistema di monitoraggio che riguarderà sia i centri di prima accoglienza, che i CAS e gli stessi SPRAR”.

Il tema del monitoraggio non riguarda ovviamente solo il rispetto delle procedure e dei protocolli sottoscritti dagli enti gestori, ma per così dire la capacità stessa del sistema di lavorare all'integrazione dei richiedenti asilo e rifugiati, di far sì che essi possano trovare il proprio percorso verso l'autonomia.

### ***La sistemazione alloggiativa e la gestione dell'accoglienza***

Il punto di forza della rete SPRAR è l'accoglienza diffusa in centri di piccole dimensioni, in appartamenti, spesso autogestiti, differenziati per famiglie, singoli e soggetti con particolari esigenze.

I nostri interlocutori sono stati unanimi nel confermare che è questa la chiave che ha evitato l'insorgere di atteggiamenti di rifiuto e conflitti e ha contribuito ad una pacifica convivenza con la popolazione locale, al contrario ciò non è accaduto con i centri di grandi dimensioni, con centinaia di persone residenti, suscitando tensioni con la popolazione

locale. Inoltre, al di là della dimensione piccola e pressoché invisibile della gran parte dei centri, la seconda risorsa che lo SPRAR ha saputo utilizzare è stato il coinvolgimento della cittadinanza attraverso il terzo settore e le azioni di informazione e sensibilizzazione. Esse svolgono un ruolo chiave al fine di evitare i conflitti, tanto da essere state di fatto integrate negli stessi progetti SPRAR o sostenute attraverso i finanziamenti programmati nei fondi europei (prima FER e poi FAMI) o altri fondi strutturali per il consolidamento delle reti sociali e della cittadinanza attiva.<sup>48</sup>

I nostri interlocutori, ognuno a suo modo, riferiscono di questa realtà diffusa costituita dallo SPRAR: se si prendono in considerazione i progetti dei Comuni finanziati dal Ministero dell'Interno, l'80%, secondo Daniela Di Capua, è di fatto costituito da appartamenti, che ospitano un numero medio di persone per centro compreso tra 5 e 10 persone. “Anche un progetto di 50 persone si compone di numerosi appartamenti distribuiti nella città in modo che l'impatto sociale sia basso”. E Luca Pacini aggiunge: “L'80% delle sistemazioni alloggiative sono offerte in appartamenti autogestiti, dove cerchiamo di mettere insieme persone da Paesi di provenienza diversa: cerchiamo di creare gruppi misti, pur tenendo conto dei potenziali conflitti, perché siamo contrari ai gruppi omogenei per nazionalità, situazione che entrerebbe in contraddizione con l'approccio il più possibile universalistico che caratterizza tutto il nostro modo di procedere, diretto a garantire

<sup>48</sup> Tra le esperienze, che meritano una particolare menzione, segnaliamo il programma di Cooperazione Territoriale Europea URBACT, nato con lo scopo di promuovere uno sviluppo urbano sostenibile mediante lo scambio di esperienze e la diffusione delle conoscenze tra città europee. Tra le buone prassi di *governance* partecipata come elemento di crescita per l'intero territorio merita di essere menzionata la partecipazione di diverse città siciliane al programma, come per esempio Messina dove una grande azione di sistema è stata portata avanti tramite buone pratiche di integrazione di richiedenti asilo e rifugiati all'interno dei sistemi di accoglienza integrata SPRAR. Cfr. *Sole 24 Ore*, 24 Novembre 2016, [http://www.quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/sviluppo-e-innovazione/2016-11-23/urbact-iii-esperienze-citta-siciliane-confronto-realta-urbane-locali-ed-europee-172142.php?uuid=ABhmiobB&refresh\\_ce=1](http://www.quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/sviluppo-e-innovazione/2016-11-23/urbact-iii-esperienze-citta-siciliane-confronto-realta-urbane-locali-ed-europee-172142.php?uuid=ABhmiobB&refresh_ce=1).

l'autonomia dei beneficiari, al punto che le modalità di intervento che noi mettiamo in campo, potrebbero essere offerte anche a italiani a rischio di marginalità sociale". In effetti nei centri SPRAR si inseriscono famiglie e singoli, senza mai mescolare gli uni agli altri, al punto che un certo numero di posti rimane sovente inutilizzato o destinato ad eventuali progetti per posti aggiuntivi.

Anche Filippo Miraglia conferma che: "Il 95% dei centri di seconda accoglienza gestiti dall'ARCI è rappresentato da appartamenti autogestiti. Si potrebbe dire, aggiunge, che 'le chiavi di casa sono consegnate dal primo giorno'. Nella pratica è leggermente diverso e dipende dal luogo e dagli ospiti. Spesso passano alcune settimane prima che i richiedenti asilo e rifugiati acquisiscano le regole di comportamento previste dai regolamenti. L'obiettivo è, fin dal primo giorno, che gli ospiti vivano la loro vita con autonomia e senso di responsabilità. Per questo i richiedenti asilo sono accompagnati a fare la spesa in modo che possano presto fare da soli. Ovviamente nei limiti delle disponibilità economiche previste. Cucinano da soli, mangiando quello che preferiscono (raramente ricorriamo a servizi di *catering*), così come si fanno carico a turno di servizi e pulizie".

Ma anche una realtà particolare come quella di Trieste affidata all'ICS è costituita da un'"accoglienza decentrata in 120 piccole strutture, per lo più appartamenti e civili abitazioni, diffuse nel centro e nella periferia di Trieste, dove sono accolti sia richiedenti asilo sia titolari di protezione", come riferisce il direttore di ICS Gianfranco Schiavone.

Se tutti i nostri interlocutori sono concordi nell'esprimere l'orgoglio legittimo di un buon modello di accoglienza, le potenzialità del modello decentrato, dell'accoglienza diffusa, vanno ancora oltre, perché, come suggerito dal responsabile nazionale della Caritas Oliviero Forti, tale modello ha una possibilità di ulteriore sviluppo verso l'accoglienza in famiglia, il cui coinvolgimento risulta particolarmente significativo per contrastare l'attuale ondata di sentimenti anti-rifugiati grazie alla

comprensione dei bisogni da rispettare che il contatto diretto può determinare.

È questa una lezione importante che lo SPRAR può offrire: puntare sull'accoglienza decentrata significa puntare sulla normalità dell'integrazione silenziosa, sottotraccia, che non ha bisogno di proclami roboanti, di dichiarazioni di principio ideologici, ma di prassi quotidiane di vicinato, di buona volontà che non si esibisce, di normalità che compie il miracolo di trasformare persone appartenenti a società e culture diverse in membri della stessa comunità. Al contrario la xenofobia, il rifiuto hanno bisogno di gridarsi per potersi mostrare, esibire, per poter invocare la mobilitazione contro, fosse anche, come è avvenuto qualche volta, contro poche donne incinte e contro ragazzini colpevoli di essere sopravvissuti alle guerre, alla violenza, alla traversata del Mediterraneo, di non essere stati sommersi come i 12.000 richiedenti asilo che secondo l'UNHCR hanno perso la vita negli ultimi tre anni per giungere in Europa.

È un percorso che se non si incaglia nei grossi centri prefettizi dove centinaia e centinaia di persone sono congelate per mesi, attraverso l'accoglienza diffusa può giungere a farsi innesto molecolare di nuove relazioni, nuovi vicinati tra italiani e rifugiati o richiedenti asilo, e che potrebbe essere ulteriormente sviluppato, nelle forme che in alcuni casi si stanno sperimentando, o come accoglienza in famiglia o come *social housing*.

A proposito del primo aspetto, il Viceprefetto Cosentino spiega che “in questo momento l'accoglienza in famiglia costituisce una prosecuzione dell'esperienza SPRAR, sperimentata da pochi, pochissimi enti locali per favorire il vero inserimento nel tessuto locale. Vengono identificate poche persone, che pur ospitate in famiglie, restano a carico del sistema SPRAR, ma in un'ottica di uscita dal sistema. La famiglia, infatti, riceve un indennizzo stabilito dal progetto e formalizza nel progetto i propri compiti, impegnandosi, non a mettere a disposizione un bene immobile, ma ad accogliere la persona

nella propria abitazione e a renderla partecipe della vita familiare, per garantire un processo più rapido ed efficace di autonomia”.

E Oliviero Forti, responsabile immigrazione di Caritas italiana, informa che grazie al progetto ‘Protetto. Rifugiato a Casa Mia’ i casi che – in alternativa al sistema SPRAR - hanno avuto modo di godere di questo “vero e proprio ‘paracadute di qualità’ per persone che sono uscite dal sistema e non hanno nulla da fare e non sanno cosa fare perché una vera e propria autonomia non l’hanno maturata ancora” si aggirano in questo momento tra i 500 e i 1.000.

È questo l’aspetto forse più cruciale dell’accoglienza: cosa avviene dopo l’uscita dal sistema. Ai quasi 1.000 fortunati accolti in famiglia si accompagnano altri che seguono percorsi specifici, per facilitare l’inserimento abitativo come la creazione di un Fondo di rotazione per la ricerca di una soluzione alloggiativa presso il Comune di Borgo San Lorenzo, oppure la costituzione di un Fondo di garanzia a favore dei proprietari di alloggi presso il Comune di Fidenza.

Il primo esempio consiste in un’azione volta alla creazione di un fondo di rotazione che supporta i cittadini italiani e stranieri nella ricerca di una soluzione abitativa: nello specifico viene concesso un prestito a tasso zero che permette al fruitore di far fronte alle spese di attivazione delle utenze e l’affitto di alcune mensilità.

Il secondo esempio riguarda il supporto a beneficiari del progetto ed altri rifugiati e titolari di protezione umanitaria in situazione di emergenza abitativa ed in possesso di un regolare contratto di lavoro, nei processi di inserimento sociale, attraverso la stipulazione di contratti di locazione tra privati ed associazioni individuate, chiamate a svolgere attività di intermediazione, gestione dell’immobile e di accoglienza temporanea degli immigrati.

Ma quanti sono questi fortunati, rispetto ai gruppi più ampi di rifugiati che incontrano le difficoltà ad accedere a un alloggio appropriato, sicuro, idoneo e conveniente? Inoltre bisogna sottolineare

come i rifugiati sentano in modo schiacciante la pressione di dover lasciare il centro di accoglienza subito dopo aver ottenuto lo status di rifugiato, e ciò può portarli alla ricerca di alloggi miseri in aree svantaggiate, o a vivere temporaneamente con amici e conoscenti, o addirittura a diventare senzatetto.

Per quanto riguarda i servizi di inserimento abitativo, nel 2015 i progetti SPRAR hanno garantito oltre 10mila interventi volti a favorire l'autonomia abitativa. Circa il 53% dei progetti ha prodotto almeno un inserimento abitativo di beneficiari in accoglienza,<sup>49</sup> a conferma del carattere prioritario assunto dagli interventi e dai servizi gestiti nell'ambito SPRAR miranti a favorire la coabitazione, ovvero la locazione di appartamenti con connazionali o altri migranti, oppure l'erogazione di un contributo volto a favorire la fuoriuscita dal sistema dell'accoglienza, così come a portare i beneficiari a conoscere i diritti e i doveri degli inquilini, oppure ad essere in grado di fare una selezione/valutazione degli annunci immobiliari. Va detto che, nell'attuazione di iniziative di orientamento alloggiativo, è necessario affrontare difficoltà oggettive esterne particolarmente ardue, come la precarietà lavorativa, la diffidenza delle agenzie, i canoni di locazione alti – condizioni che peraltro riguardano tutti, cittadini migranti, rifugiati e italiani.

Come riporta **Tonino Solarino**, Presidente della Fondazione S. Giovanni Battista della diocesi di Ragusa: “Qualche anno fa, grazie ad un progetto FER (così si chiamavano prima i FAMI per i rifugiati),<sup>50</sup> realizzammo molto concretamente una buona prassi per

<sup>49</sup> Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *Atlante SPRAR. Rapporto Annuale SPRAR 2015*, Roma, 2016, p. 97.

<sup>50</sup> Il Fondo Europeo per i Rifugiati (FER) è stato uno schema previsto dall'Unione Europea per supportare tra il 2008 e il 2013 i costi finanziari per l'accoglienza e l'integrazione dei rifugiati tra gli Stati Membri. Nel settennato finanziario successivo, relativamente al 2014-2020, è stato conglobato in un fondo più generale chiamato Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI).

aiutare conduttori e locatori. Il progetto ‘Tetti colorati’ si poneva l’obiettivo di aiutare i conduttori a trovare alloggi dignitosi e di assicurare locatori su possibili danni e altre inadempienze. Insomma il progetto intendeva intervenire su due ‘talloni di Achille’: da una parte l’assenza di accessibilità all’Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), dall’altra alla mancanza di fiducia tra locatore e conduttore, che con uno sforzo di mediazione proviamo a ricucire. L’idea di ‘Tetti colorati’ si è consolidata e quindi anche una volta concluso il progetto esso continua a funzionare per grandi linee”.

In questa zona grigia tra l’accoglienza e l’autonomia in cui i rifugiati soprattutto si trovano a passare da una condizione di dipendenza dal centro in cui sono ospitati ad una indipendenza formale, non accompagnata però da un reale autonomia, esperienze come quella di Casa Scalabrini, che analizzeremo in dettaglio nel capitolo dedicato alle *best practice*, risulta tra le più interessanti.

Sulla base delle conoscenze attuali, è evidente che le politiche che sostengono l’integrazione di richiedenti asilo e rifugiati dovrebbero riflettere il processo a doppio senso per garantire una migliore integrazione, così come dovrebbero tener conto di problemi specifici e individuali dei rifugiati riguardo all’unità familiare, all’accoglienza e alla procedura d’asilo, alla documentazione, alla durata e al rilascio del permesso di soggiorno, al periodo di transizione dopo il riconoscimento, ecc. Un’efficace collaborazione tra le autorità che riconoscono lo status di rifugiato, rilasciando la documentazione e gestendo l’accoglienza, dovrebbe evitare ritardi o lacune, così come le condizioni, le pratiche e i supporti durante la procedura d’asilo dovrebbero rispettare e promuovere principalmente la dignità e l’autodeterminazione di ogni richiedente asilo.

### ***La formazione linguistica e professionale***

L’apprendimento della lingua rappresenta uno strumento basilare per la realizzazione del processo d’integrazione dei cittadini non

autoctoni, poiché influisce in modo determinante sulla capacità di relazione e d'interazione nei contesti pubblici e privati. Infatti la conoscenza della lingua è il primo mezzo grazie al quale si può avviare in modo concreto il processo d'integrazione nella società di accoglienza vista la sua centralità nell'accesso al mercato del lavoro, ai servizi pubblici, all'esercizio dei diritti e doveri, oltre a facilitare la costruzione di rapporti interpersonali.

In merito alla formazione professionale il sito SPRAR<sup>51</sup> segnala numerose esperienze di rilievo capaci di dimostrare sostenibilità e riproducibilità in tutto il territorio nazionale, come ad esempio:

1. accordi tra enti locali, enti gestori e imprese per l'attivazione di tirocini formativi o finalizzati alla sperimentazione della 'Formazione Pratica in Impresa' o per l'attivazione di borse lavoro;

2. creazione di scuole e laboratori di cucina tradizionale e multietnica, di lavori all'uncinetto, del laboratorio per la realizzazione di prodotti con materiale riciclato, per la costruzione di muretti a secco, potatura e giardinaggio o collaborazione tra l'ente gestore e un'agenzia formativa per garantire l'inserimento in corsi di formazione professionale;

3. collaborazioni con enti per la formazione accreditati, per la verifica delle competenze lavorative.

Tali modalità di esperienze sopra riportate mostrano la capacità dei territori di affrontare in vario modo la questione della formazione necessaria all'inserimento lavorativo dei rifugiati e richiedenti asilo accolti presso le comunità locali.

Altre esperienze dimostrano come l'attivazione di laboratori artigianali sia stata propedeutica da una parte all'inserimento lavorativo di alcuni dei beneficiari del progetto SPRAR che vi hanno partecipato e dall'altra ad un più rapido processo di integrazione con la comunità

<sup>51</sup> Cfr. [www.sprar.it](http://www.sprar.it).

locale. I laboratori artigianali nel corso degli anni hanno creato infatti dei rapporti saldi fra gli ospiti e li hanno messi in relazione con la comunità locale attraverso la condivisione dei momenti di esposizione dei lavori (per esempio i mercatini rionali) oppure la richiesta ad hoc di manufatti. All'interno della rete SPRAR sono numerose anche le esperienze di costituzione di laboratori artigianali legati alle tipicità territoriali. In questo modo l'accoglienza diventa un'esperienza di incontro e scambio culturale, un progetto condiviso e partecipato con i cittadini del territorio. Per altre esperienze si è proceduto con la sottoscrizione di Protocolli di intesa per la definizione di percorsi di formazione professionale e inserimento lavorativo destinati ai beneficiari dei progetti SPRAR in grado di coinvolgere le aziende del territorio e permettere l'attivazione di tirocini formativi effettivamente finalizzati all'inserimento lavorativo.

Molto diffuse, e molto diversificate, sono le esperienze formative, spesso capaci di intercettare gli interessi professionali dei beneficiari e le varie opzioni disponibili per soddisfarli attraverso l'attivazione di tirocini e percorsi formativi.

Altro elemento positivo e fortemente innovativo sperimentato in qualche caso è quello della verifica delle competenze informali, o delle competenze non certificate, quando i titolari di protezione internazionale non possono esibire il titolo di studio che hanno conseguito. A questo riguardo tra le esperienze diverse, riportate, la più interessante è l'esperienza di Pavia, su cui ritorneremo ampiamente nel capitolo dedicato alla discussione delle buone prassi, che è in sintonia con esperienze minori, come quella del Comune di Codroipo, dove, qualora vi siano particolare competenze professionali, dichiarate ma non documentabili, è stata attivata una semplice procedura che consente un 'esame pratico' da svolgersi presso la sede di un'officina da metalmeccanico e il laboratorio di falegnameria.

Daniela Di Capua (SPRAR) e **Monia Giovannetti** (Cittalia)<sup>52</sup> hanno sottolineato come, oltre alla formazione professionale, anche l'apprendimento della lingua italiana sia parte del processo di integrazione interno allo SPRAR e, in quanto tale, la conoscenza di base della lingua italiana per tutti i beneficiari rappresenti un obiettivo prioritario del progetto di accoglienza. A tal fine, l'85% circa dei progetti ha previsto per ciascun beneficiario corsi di apprendimento della lingua italiana per 10 o più ore settimanali. In più della metà dei progetti sono stati realizzati anche corsi di lingua finalizzati a sostenere l'esame per la certificazione europea. Tale indicazione è costantemente ribadita dai vari interlocutori intervistati, che tuttavia ritengono che sia necessario lasciare ai singoli centri le possibilità di aggiungere altre attività formative o di orientamento, realizzate in forma di corsi o di tirocini aziendali o attraverso altre attività in senso lato (come laboratori e *stage*).

Nel 2015 sono state quasi 8.000 le persone che hanno conseguito una forma di certificazione a conclusione dei corsi.<sup>53</sup> Si tratta ovviamente di una certificazione riconosciuta a livello regionale o nazionale, che si contraddistingue chiaramente soprattutto per i livelli medio-bassi, essendo queste persone appena arrivate in Italia: nel 21% si tratta di certificazioni mirate per persone ad un livello di pre-alfabetizzazione, nel 46% dei casi si tratta di certificazioni attestanti un livello di italiano di base, nel 18% dei casi si tratta di certificazioni attestanti il superamento del corso di livello intermedio, in quasi l'8% dei casi il livello è quello avanzato e, infine, in meno del 7% si tratta di altre certificazioni. Oltre la metà dei progetti ha realizzato corsi di lingua finalizzati a sostenere l'esame per il riconoscimento della

<sup>52</sup> Daniela Di Capua e Monia Giovannetti, *Oltre 27 mila posti per accogliere richiedenti asilo e rifugiati in Italia attraverso percorsi individuali di inserimento sociale e economico*, in "Welfare Oggi", n. 05/2016.

<sup>53</sup> Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *Atlante SPRAR. Rapporto Annuale SPRAR 2015*, Roma, 2016, p. 82.

certificazione europea (soprattutto livelli A1 e A2).

Filippo Miraglia dell'ARCI Nazionale cita i casi seguenti: “Per quanto riguarda la formazione linguistica, si possono distinguere due tipi di intervento complementari: la formazione viene offerta quasi ovunque attraverso i CPIA e viene integrata da ore di formazione offerte direttamente presso gli appartamenti o presso i circoli/comitati ARCI (con il coinvolgimento di operatori oppure volontari ex insegnanti o insegnanti volontari)”.

A livello di seconda accoglienza, è inoltre favorito il perseguimento di apposite certificazioni attraverso accordi con università e gli ex Centri Territoriali Permanenti (CTP), ora Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA). Non sussistono generalmente problemi per i tempi necessari al rilascio delle certificazioni relative alla lingua italiana, se si considera che la durata dell'accoglienza può superare anche un anno.

Il numero di beneficiari che hanno frequentato corsi di formazione professionale va da 1 a 10 nel 34,8% dei progetti, da 11 a 20 nel 17,8% dei casi e supera le 20 unità nel 18,9% dei progetti.<sup>54</sup> Tra i settori dei corsi di formazione professionale frequentati dai beneficiari troviamo principalmente la ristorazione e il settore turistico (in oltre sei casi su dieci); seguono, in misura minore, l'artigianato, l'agricoltura e la pesca, i servizi alla persona, l'informatica, l'industria, l'edilizia e, in maniera contenuta, il commercio.

Tra le esperienze di formazione quelle più interessanti riguardano tra gli altri due casi particolarmente rilevanti:

- il primo, citato dal dirigente dell'ANCI Luca Pacini, mostra come i richiedenti asilo e i rifugiati del centro SPRAR possano diventare e siano diventati una risorsa per il territorio, come è successo a Caltanissetta, dove uno di loro, insegnante di inglese in patria, è

<sup>54</sup> Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *Atlante SPRAR. Rapporto Annuale SPRAR 2015*, Roma, 2016.

diventato insegnante di inglese per i vigili urbani della città. Esperienza replicata in altre realtà, per esempio nel Comune di Todi, dove, grazie a un accordo con una scuola secondaria di I grado si è ottenuto il coinvolgimento dei beneficiari in qualità di tutor per l'insegnamento della lingua straniera agli studenti;

- il secondo, descritto nell'intervista alla professoressa **Anna Rita Calabrò** dell'Università di Pavia,<sup>55</sup> è relativo alla possibilità di offrire a richiedenti asilo e rifugiati che siano in possesso delle competenze per frequentare un corso universitario, la possibilità di farlo anche in assenza di titoli di studio formali e attraverso l'offerta di servizi aggiuntivi che consentano di rendere effettivo tale diritto, quali l'accoglienza nei collegi universitari, l'esonero dalle tasse e i libri gratuiti, un *pocket money* pagato dallo SPRAR, che ha individuato i beneficiari stessi e in più l'offerta di lavori *part time* da parte della stessa Università, che consente loro di mantenersi agli studi.

Tali esperienze si accompagnano alla creazione e diffusione di strumenti volti a fronteggiare le difficoltà tipiche per chi si inserisce in un nuovo territorio. Vengono così assistiti nell'orientamento e nell'accesso ai servizi della città, nel riconoscimento e nella tutela dei diritti, nella comprensione dei doveri, nonostante i frequenti ostacoli frapposti, da una parte da una normativa non facile caratterizzata da complessità burocratiche notevoli e, dall'altra da barriere e differenze culturali. A questo scopo si ricorre anche a regolari incontri di gruppo e di confronto.

Al riguardo interessante è l'esperienza di Trieste dove tutti i richiedenti asilo ospitati vengono iscritti a corsi di scuole pubbliche, sia per la formazione linguistica sia per quella professionale. Il direttore di ICS Gianfranco Schiavone riconosce che: "Spesso il numero, la frequenza, la durata e la tipologia dei corsi sono inadeguati

<sup>55</sup> L'esperienza dell'Università di Pavia è descritta più ampiamente nella sezione dedicata alle *best practice*.

al numero e alle esigenze dei richiedenti asilo, motivo per cui occorre a volte integrare con corsi organizzati all'interno della struttura tramite volontari (ad es. corsi di italiano che integrano le sole due volte a settimana previste dal corso della scuola pubblica). I corsi sono per lo più a un livello base sia per la lingua (licenza media) sia per la formazione professionale (corsi regionali per operatore della ristorazione, operaio, saldatore, elettricista ecc.) e spesso non corrispondono alle aspettative degli utenti, che desidererebbero qualificarsi in altri settori e a livelli più alti. In questo incide anche la breve durata dei corsi stessi (solitamente semestrale, con possibilità di estenderli al massimo per i 3-6 mesi successivi), circostanza obbligata dal sistema stesso". Al termine di tali corsi vengono di solito rilasciati certificati dalle stesse scuole pubbliche che li hanno organizzati, salvo nei casi in cui il livello di insegnamento dell'italiano non è potuto andare oltre un'alfabetizzazione elementare per una situazione di partenza penalizzante (totale analfabetismo o gravi problemi di apprendimento).

### ***L'inserimento lavorativo***

I dati relativi all'inserimento lavorativo dei rifugiati e richiedenti protezione sono estremamente rarefatti e di complessa elaborazione. Anche il tentativo più compiuto, realizzato dall'OECD<sup>56</sup> nel 2016, sulla base di una *survey* ad hoc di Eurostat fornisce solo pochi dati sull'UE e sull'Italia. La ricerca OECD riconosce che il tasso di attività dei rifugiati varia ampiamente tra gli Stati Membri e il loro tasso di occupazione è in un alcuni Paesi - come Belgio, Francia, Italia, Croazia e Slovenia - più alto che tra gli immigrati nati in Paesi terzi.

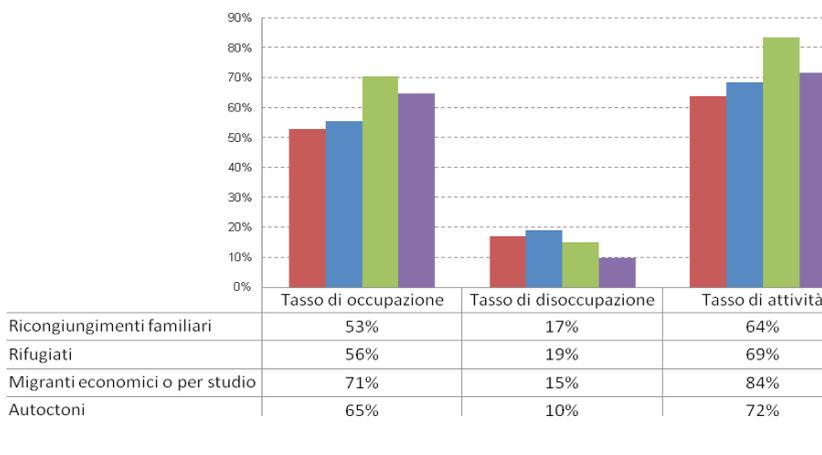
In particolare per l'UE, nel suo complesso, i rifugiati hanno un tasso di occupazione pari al 56% contro il 71% dei migranti

<sup>56</sup> OECD Secretariat and the DG Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission, *How are refugees faring on the labour market in Europe? First evaluation on based on 2014 EU-LFS Ad Hoc Module*, Paris, 2016.

economici e il 65% degli autoctoni, superando solo i migranti giunti per ricongiungimento familiari che hanno un tasso di occupazione pari al 53%.

Il tasso disoccupazione risulta, invece, il più alto tra i rifugiati (19%), contro il 15% dei migranti economici e il 10% degli autoctoni.

**UE-25 Tasso di occupazione, disoccupazione e attività dei rifugiati a confronto con immigrati, ricongiunti e autoctoni (2014)**



*FONTE: Elaborazione Centro Studi e Ricerche IDOS su dati EU-LFS/OECD*

Per quel che riguarda i singoli Paesi, e in particolare l'Italia, i rifugiati risultano avere un tasso di occupazione pari al 61%, superiore a quello degli immigrati provenienti dai Paesi terzi (58%) e a quello degli autoctoni, che è il più basso tra i tre (55%).

Altrettanto più elevato è il tasso di disoccupazione che in Italia per i rifugiati è pari al 21%, contro il 16% degli immigrati da Paesi terzi e il 12% degli autoctoni.

L'apparente contrasto tra il tasso di occupazione più alto e il tasso di disoccupazione ugualmente più alto, che spetta ai rifugiati, è dovuto alla diversa composizione per genere e per classi di età di questa

popolazione, caratterizzata generalmente da giovani uomini adulti e con basse percentuali di donne e di minori.

L'Italia ha un trend caratteristico che è contrapposto a quello della Germania e dell'Europa a 25, dove i rifugiati hanno un tasso di disoccupazione più basso sia rispetto agli immigrati da Paesi terzi che alla popolazione autoctona, pur avendo comunque un tasso di disoccupazione più alto rispetto ad entrambi i gruppi.

**UNIONE EUROPEA-GERMANIA-ITALIA. Tasso di occupazione e di disoccupazione di rifugiati, immigrati da Paesi terzi ed autoctoni (2014)**

	Tasso di occupazione			Tasso di disoccupazione		
	Rifugiati	Immigrati da Paesi Terzi	Autoctoni	Rifugiati	Immigrati da Paesi Terzi	Autoctoni
Italia	61%	58%	55%	21%	16%	12%
Germania	57%	64%	75%	18%	9%	4%
UE-25	55%	59%	65%	17%	16%	10%

*FONTE: Elaborazione Centro Studi e Ricerche IDOS su dati EU-LFS/OECD*

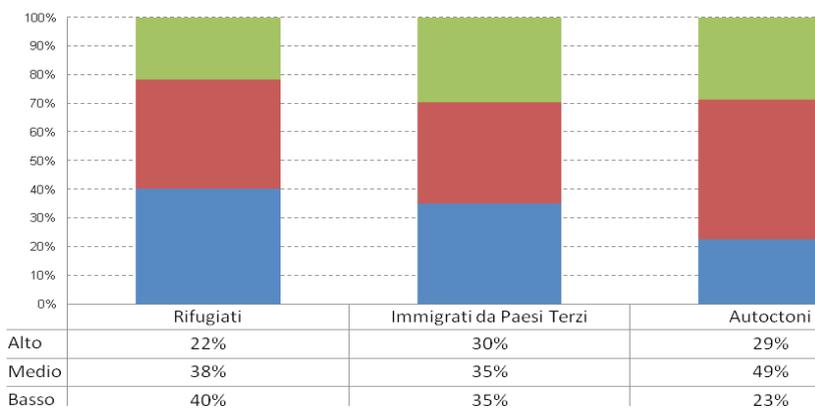
L'analisi dei dati socio-statistici sopra riportati suggerisce che nella popolazione rifugiata può riscontrarsi una maggiore incidenza di un basso livello di istruzione che determina una minore partecipazione al mercato del lavoro, anche se la ricerca di un impiego è la principale preoccupazione per un richiedente asilo o rifugiato, perché gli consentirebbe quell'autonomia che ha ricercato a costo di mettere a rischio la propria vita. Il grafico seguente mostra in particolare come variano i livelli di istruzione tra rifugiati, immigrati da Paesi terzi e autoctoni nell'UE a 25.

I rifugiati mostrano per il 40% un basso livello di qualificazione, contrapposto al 35% degli immigrati da Paesi terzi e al 23% degli autoctoni. Ma molto probabilmente una parte della bassa qualificazione dei rifugiati è dovuta al mancato riconoscimento delle qualifiche professionali e dei titoli di studio, aspetto che costituisce

uno dei problemi principali dell'inserimento lavorativo di richiedenti protezione e rifugiati.

Sono tuttavia numerose le comunità di accoglienza che realizzano una sorta di verifica preliminare per valutare la predisposizione, le capacità acquisite nel Paese di origine e le competenze del migrante in modo da indirizzarlo nel suo percorso formativo e lavorativo<sup>57</sup> per rendere la ricerca del lavoro più mirata e, se possibile, rilasciare una forma di certificazione della professionalità, da utilizzare come referenza dimostrabile.

### UE-25. Livelli di istruzione di rifugiati, immigrati da Paesi terzi ed autoctoni (2014)



NB: Livello Alto=ISCED 5-8 (educazione terziaria); Medio=ISCED 3-4 (educazione secondaria e post-secondaria); Basso=ISCED 0-2 (prima della scuola secondaria)

FONTE: Elaborazione Centro Studi e Ricerche IDOS su dati EU-LFS/OECD

Nel caso del sistema italiano, l'inserimento socio-economico e lavorativo rappresenta uno dei temi fondamentali della sostenibilità

<sup>57</sup> Sarebbe raccomandabile una rilevazione sistematica delle competenze delle persone accolte negli SPRAR per poter avere una raffigurazione verosimile delle forze lavoro da essi rappresentati.

dell'accoglienza nonché uno degli obiettivi di più complessa realizzazione. Come ampiamente illustrato da pressoché tutti gli intervistati, i progetti mirano alla creazione di percorsi di autonomia personale, di formazione e di inserimento socio-lavorativo, attraverso numerose forme e mezzi: l'individuazione e il contatto con le imprese disponibili alla collaborazione, l'avvio di percorsi di formazione, l'orientamento individualizzato e di gruppo del beneficiario, in alcuni casi attraverso il bilancio delle competenze, finalizzato a verificare le capacità, le attitudini, le aspirazioni e le potenzialità dei destinatari e ad incrociarle con le disponibilità delle aziende ad effettuare percorsi formativi.

Tali percorsi si accompagnano spesso alla mappatura del territorio di riferimento, alla presentazione dei curricula alle aziende del territorio, alla realizzazione di percorsi in grado di sviluppare competenze professionali, di mettere in contatto tra loro datori di lavoro e beneficiari che altrimenti non si sarebbero mai incontrati e, pertanto, di fornire un'autonomia economica.

Gli strumenti utilizzati sono i più diversi: tirocini, 'borse lavoro', ma anche corsi professionalizzanti specifici, come quelli citati nel paragrafo precedente, qualche volta realizzati con metodologie innovative.

Passaggio importante, non appena la condizione giuridica lo consente, è l'iscrizione presso il Centro per l'Impiego (CPI) con la duplice valenza di far conoscere il servizio ai beneficiari del progetto e di consentire l'iscrizione alle liste di immediata disponibilità al lavoro. L'accompagnamento presso le agenzie interinali consente invece di favorire nei beneficiari la conoscenza delle modalità con cui sostenere eventuali colloqui di lavoro e la modalità di compilazione delle schede curriculari richieste anche da alcune aziende.

Siamo di fronte a numerose esperienze in cui gli operatori dello SPRAR, in territori diversi e reti sociali di differente orientamento culturale o religioso, hanno provato in molti modi a fornire gli elementi

di reale integrazione socio-economica in una condizione in cui, come rilevano gli stessi operatori, domina la mancanza di fiducia nei servizi offerti.

La sezione del sito SPRAR dedicata alle buone prassi distingue queste difficoltà secondo tre macroaree:<sup>58</sup>

- problemi di scolarizzazione, formazione, alfabetizzazione (in modo particolare per le donne);

- differenze culturali, nel senso che, come riferisce il sito SPRAR, “spesso i beneficiari preferiscono rivolgersi ad una rete etnica,<sup>59</sup> già precedentemente stanziata sul territorio, che offre loro informazioni (a volte distorte) ed eventuali contatti”;

- condizioni di svantaggio materiale, che portano alla richiesta di un lavoro immediato, alla riluttanza a effettuare colloqui di orientamento, come anche in alcuni casi ad aspettative più elevate rispetto alle reali possibilità offerte dal mercato del lavoro locale.

Le criticità evidenziate richiedono una riflessione generale sull'efficacia dell'accompagnamento per l'inserimento lavorativo nelle condizioni di precarietà 'giuridica' in cui può essere realizzata all'interno dei centri SPRAR, così come sulla mancanza di politiche concertate di riconoscimento delle competenze formali e informali, che del resto in Italia colpisce indiscriminatamente nuovi venuti e autoctoni.

Eppure l'importanza dell'inserimento lavorativo è enorme: l'autonomizzazione dei beneficiari attraverso il lavoro è la sola alternativa realmente sostenibile alla mera fuoriuscita per lo scadere dei termini della permanenza (sei mesi dalla data del riconoscimento

<sup>58</sup> [www.sprar.it/wp2016/wp-content/uploads/2016/06/SPRAR\\_Formazione\\_scolastica\\_inserimento\\_lavorativo.pdf](http://www.sprar.it/wp2016/wp-content/uploads/2016/06/SPRAR_Formazione_scolastica_inserimento_lavorativo.pdf)

<sup>59</sup> In sostanza una comunità di concittadini all'estero con legami parentali, amicali o su una base puramente di solidarietà che fornisce strumenti, informazioni e sostegno generale.

della protezione eventualmente rinnovabili per altri sei mesi) e alla fidelizzazione non virtuosa, alla dipendenza cioè dal centro di accoglienza su cui ha fatto cenno Oliviero Forti di Caritas Italiana, ma viste le difficoltà economiche che traviano da lunghissimi anni il sistema economico italiano questo sembra essere anche uno degli obiettivi più difficilmente realizzabili.

Come afferma la Direttrice del Servizio Centrale Daniela Di Capua la percentuale di titolari di protezione che lasciano lo SPRAR per avere trovato una propria autonomia lavorativa è pari ad appena un terzo del totale di coloro che lasciano i centri SPRAR (32%), ma prima della crisi del 2008 tale percentuale era di 10 punti più alta.

La stessa Di Capua scrive, nel già citato articolo pubblicato su ‘Welfare Oggi’ con Monia Giovannetti, che: “sono stati attivati da 1 a 10 tirocini formativi e/o le borse lavoro nel 43,2% dei progetti e da 11 a 20 nel 19,9% dei casi e nel 14,4% dei casi il loro numero è superiore a 20. Con riferimento invece agli inserimenti lavorativi da tirocinio sono stati 643 a seguito di tirocini formativi attivati e conclusi ed infatti in oltre la metà dei progetti (55,7%) si è riusciti a realizzare da 1 a 10 inserimenti lavorativi. Complessivamente sono stati 1.972 gli inserimenti lavorativi registrati. Tra i settori professionali all’interno dei quali sono avvenuti i maggiori inserimenti lavorativi figurano al primo posto quelli della ristorazione e del turismo (per circa il 60% dei progetti), a cui seguono i settori di agricoltura e pesca (circa 40%) e servizi alla persona (30%). In misura minore, gli altri settori che hanno assorbito la forza lavoro dei migranti ospitati nei progetti dello SPRAR, sono quelli dell’artigianato, del commercio e dell’industria e, in forma ancora più limitata, dell’edilizia. Solo una minima parte, ma significativa per la tipologia di attività, sono i beneficiari che hanno trovato un impiego nel settore dell’informatica”.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Daniela Di Capua e Monia Giovannetti, *Oltre 27 mila posti per accogliere richiedenti asilo e rifugiati in Italia attraverso percorsi individuali di inserimento sociale e economico*, in “Welfare Oggi”, n. 05/2016.

Tra tutti gli strumenti a disposizione e i percorsi sperimentati sicuramente quello più interessante risulta essere l'Accordo Quadro<sup>61</sup> sottoscritto il 26 giugno del 2016 tra Ministero dell'Interno e Confindustria, volto a favorire percorsi di integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, ospiti del Sistema di accoglienza nazionale, attraverso l'attivazione di tirocini o altre occasioni di lavoro di carattere formativo. L'Accordo prende le mosse dalla condivisa considerazione che i mutamenti dello scenario economico, sociale e ambientale a livello globale impongono una risposta efficace, anche in termini inclusivi, verso i rifugiati e che le politiche di integrazione possono essere attuate anche grazie alla collaborazione tra imprese e istituzioni.

Il *report* diffuso dal Centro Studi di Confindustria, intitolato 'Immigrati: da Emergenza a Opportunità'<sup>62</sup> fa da *background* all'approccio da seguire. Il *report* sottolinea come l'accoglienza di immigrati rappresenti una questione apparentemente complessa perchè tante sono le paure, eppure – come dimostrano i curatori dello studio - le migrazioni internazionali costituiscono un'opportunità sia per chi lascia il proprio Paese in cerca di migliori condizioni di vita sia per le nazioni ospitanti, per lo più avanzate, dove l'invecchiamento demografico alimenta il conflitto di interessi intergenerazionale, minaccia la sostenibilità dei sistemi di welfare e rallenta il progresso economico. Partendo da questi assunti, risulta allora fondamentale fugare la paura in termini di sicurezza che il rifugiato porti via il lavoro agli italiani e per fare questo occorrono dati e informazioni oggettive, ma soprattutto un piano d'azione coerente che miri a riattivare i flussi, incoraggiando gli arrivi di stranieri qualificati e arginando l'immigrazione irregolare. Nello stesso tempo – sottolinea ancora il

<sup>61</sup> [http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/accordo\\_definitivo\\_min\\_interno\\_confindustria.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/accordo_definitivo_min_interno_confindustria.pdf).

<sup>62</sup> [http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/seggiugno2016\\_parte\\_speciale\\_immigrazione.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/seggiugno2016_parte_speciale_immigrazione.pdf).

*report* - per chi è già presente e per coloro che arrivano attraverso i flussi umanitari con un bagaglio formativo non molto avanzato è importante l'accesso all'offerta di formazione professionale.

Il Protocollo, sottoscritto dal Presidente di Confindustria Vincenzo Boccia e il Capo del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, il Prefetto Mario Morcone, prevede la costituzione di un comitato di tecnici che possa verificare l'implementazione del protocollo stesso ed è finalizzato ad offrire occasioni di borse lavoro e tirocini formativi ai rifugiati beneficiari del sistema SPRAR.

Nella fase di avvio, verosimilmente, il meccanismo domanda/offerta potrebbe funzionare al contrario di come ci si potrebbe aspettare una volta a pieno regime, perchè i profili professionali verranno verificati prima di verificare le esigenze delle aziende, tracciando in tal modo un bilancio delle competenze disponibili e cercando successivamente di facilitare il contatto con le imprese del territorio. In particolare, grazie alle risorse messe in campo dal Ministero dell'Interno, si è programmato l'avvio di tirocini ad obiettivo di più lungo periodo, in maniera da avere tempo per far sviluppare i migliori contatti tra centri SPRAR e territorio per il tramite delle Prefetture e creare così un 'canale strutturale'. La reazione del territorio sarà di fondamentale importanza, per creare un circuito virtuoso tra accoglienza-inserimento lavorativo-integrazione sociale. Un ruolo importante sarà giocato dalla possibilità di attivare fondi interprofessionali, con cui lanciare bandi che permettano alle imprese di formare ed inserire giovani provenienti dai progetti SPRAR.

Il Protocollo entrerà in vigore nei prossimi mesi e aspettiamo di vedere i risultati che potrà produrre, nel frattempo le esperienze diffuse implementate dai diversi soggetti presenti sul territorio sembrano convergere verso modelli comuni. Come fa notare la Presidente di Programma Integra, Valentina Fabbri: "Programma Integra fa sia l'orientamento, tramite uno sportello lavoro, sia accordi con grandi

aziende per borse lavoro e tirocini. In passato ha fatto progetti di avvio all'impresa (*start-up*) e ne sono nate due cooperative (una di pulizie e una di *catering*) che però non sono durate a lungo. Mancava un gruppo misto che avesse anche competenze di gestione economica dell'attività. In queste esperienze, Programma Integra si è data, come indicatore di qualità, che almeno la metà delle persone inserite nel progetto trovassero poi lavoro. Ma non è facile. Il problema principale, dal punto di vista dei fondi, è che i FAMI sono ormai tutti dedicati all'accoglienza, mentre per la formazione professionale vera e propria è stato convogliato quasi tutto sul FSE (Fondo Sociale Europeo), quindi tramite i FAMI, cui Programma Integra e il terzo settore possono accedere, non si riescono a realizzare veri e propri progetti di formazione e inserimento professionale”.

Altre esperienze che cercano di utilizzare il sostegno pubblico per la fuoriuscita di successo, nonostante la lunghezza delle procedure e la mancanza di una strategia di fondo chiara, sono quelle che puntano a produrre attività ad hoc. Filippo Miraglia dell'ARCI ne descrive alcune, raccontando che: “A Terni, per esempio, c'è stata nei mesi estivi una esperienza di riuso di biciclette per un servizio di *'bike sharing'*. Oppure abbiamo esperienze di progetti di vendita di prodotti di agricoltura *'a chilometro zero'*, implementati con il sostegno dei comitati ARCI locali. Si tratta in parole povere di esperienze di *'agricoltura sociale'*, con punte anche di qualità. Per esempio, grazie al coinvolgimento di richiedenti asilo dei centri di seconda accoglienza ARCI nella fase di produzione dell'olio, si produce oggi un ottimo prodotto nell'isola Polvese del lago di Trasimeno, un olio di qualità che riscuote apprezzamento. Ci sono poi esperienze di microimprenditoria, anche grazie a finanziamenti del Ministero del Lavoro, che hanno visto l'apertura di piccoli attività imprenditoriali, come negozi di *kebab*. C'è l'esperienza, sempre di agricoltura sociale, della formazione lavoro fatta nelle terre confiscate alla mafia a Corleone. Progetti che hanno visto prima tirocini e poi l'inserimento lavorativo sono stati svolti anche in altre aree della Sicilia. La microimprenditoria è anche

la strada più facile per valorizzare eventuali competenze informali: abbiamo esperienze di avviamento al lavoro nella ristorazione oppure come artigiani partendo proprio dalle competenze di base di chi arriva. A Bologna, con la collaborazione di un regista di teatro, si è formato un gruppo teatrale, costituito in prevalenza da richiedenti asilo, i Cantieri Meticci, diventato di recente un circolo ARCI, che promuove attività culturali con obiettivi sociali”.

Senz’altro nell’ambito dell’inserimento lavorativo il discorso ‘imprenditoriale’ può essere rilevante anche per richiedenti asilo e rifugiati. Dentro l’organizzazione della CNA - ricorda **Indra Perera**, Presidente di CNA World di Roma - sono diversi i soci rifugiati, e alcuni di loro fanno parte delle ondate migratorie approdate di recente sulle coste italiane con le imbarcazioni di fortuna, in provenienza da vari Paesi del mondo e alla ricerca di tutela umanitaria. “Per operare con questa categoria è importante acquisire il prima possibile le conoscenze necessarie circa le loro competenze e capacità professionali, per poi poterli indirizzare alle strutture competenti per i vari settori” - commenta Perera, che poi specifica che: “Un’organizzazione come la nostra, collegata con il mondo delle piccole medie imprese (in particolare quelle artigiane), è la realtà ideale per svolgere il ruolo di cinghia di trasmissione, ovvero di ponte, così come fa da anni con tutti i migranti”.

“CNA indirizza i servizi a tutti gli immigrati regolarmente residenti in Italia, inclusi anche i richiedenti asilo e i rifugiati. Dico regolarmente soggiornanti perché, gioco-forza, senza un permesso di soggiorno non si può aprire una partita Iva e quindi avviare un’attività imprenditoriale. Proprio questo aspetto condiziona molto il sostegno che è possibile dare all’imprenditorialità dei richiedenti asilo in quanto, finché non si conclude l’iter dell’esame della domanda di asilo con il riconoscimento di una forma di protezione, la loro situazione è particolarmente complessa, in termini di prospettive di vita e di progettualità futura, in particolare per quanto riguarda un impegno come

l'imprenditoria". Tuttavia si può intuire un collegamento operativo tra richiedenti asilo e rifugiati da un lato e artigianato dall'altro. Infatti, molte imprese artigiane stanno oggi scomparendo in assenza di nuovi protagonisti che le sappiano mantenere in vita e rivitalizzare. Da una parte non bisogna dimenticare che un buon numero di richiedenti asilo e rifugiati vanta una spiccata manualità, anche con passate esperienze professionali nei Paesi d'origine. Dall'altra parte, in una fase in cui anche la lavorazione artigianale è sempre più caratterizzata dalla tecnica, non mancano in Italia le conoscenze professionali per formare a questi nuovi compiti.

### ***Criticità generali del sistema SPRAR***

Nonostante i meriti innegabili dello SPRAR, nell'essere riuscito a garantire una risposta efficace, incrementando notevolmente il numero di posti disponibili per rifugiati e richiedenti asilo in un momento di trasformazione profonda dei flussi migratori, esso costituisce tuttavia, sul piano meramente numerico, un sistema minoritario che accoglie o appena il 14,8% (Ministero dell'Interno al 31 dicembre 2016) dei rifugiati e richiedenti asilo presenti nelle strutture di seconda accoglienza in Italia e appena il 13,6%, del totale, se teniamo conto anche delle presenze nei centri di prima accoglienza e negli *hotspot*.

Uno dei motivi principali della limitatezza dell'esperienza del sistema SPRAR, nel suo complesso, di fronte alla portata dei flussi di richiedenti asilo può essere addebitata alle norme che fino all'agosto 2016 regolamentavano le procedure di accesso degli enti locali ai progetti finanziati, quando l'avviso di finanziamento dei progetti SPRAR avveniva su base triennale e la commissione di valutazione doveva essere costituita ad hoc dopo ogni bando.

Un secondo motivo della capacità di risposta limitata è costituito dalla refrattarietà di diversi Comuni a lasciarsi coinvolgere in progetti SPRAR, come è stato in particolare rilevato da parte dell'Associazione

Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI)<sup>63</sup> a proposito del flop del bando del febbraio 2016 di assegnazione di fondi per progetti SPRAR, in occasione del quale i Comuni d'Italia hanno presentato progetti per la metà appena dei posti disponibili. Questa renitenza ha determinato il ricorso alla creazione di nuovi Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), che non rispettano gli standard del sistema nazionale di accoglienza, come è stato sottolineato in occasione della presentazione del *Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia 2016*.<sup>64</sup>

Ad entrambe queste criticità, ha provato a dare una risposta il Decreto del Ministero dell'Interno del 10 agosto 2016,<sup>65</sup> che ha riformulato le regole per l'accesso allo SPRAR, salvaguardandone la caratteristica fondamentale: la volontarietà della partecipazione degli enti locali.

A proposito di tale piano, il Viceprefetto **Carmen Cosentino**, responsabile dei centri SPRAR, nel Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, Servizi e Politiche per l'Asilo, conferma da un lato che il Decreto prima citato modificherà profondamente l'attuale

<sup>63</sup> Tra le varie posizioni merita menzione quella dei giuristi dell'ASGI che, Costituzione alla mano, sostengono che il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati si debba fondare su un numero di posti più flessibile di quanto avviene oggi, attraverso il trasferimento di funzioni amministrative ai Comuni per la gestione dei programmi di accoglienza e protezione dei richiedenti asilo e di integrazione sociale dei rifugiati, secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, previsti dall'art. 118 della Costituzione. Cfr. <http://www.vita.it/it/article/2016/05/05/asgi-tutti-i-comuni-devono-aprire-progetti-sprar-e-scritto-nella-costi/139297/>.

<sup>64</sup> Il *Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia 2016*, curato da ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes e SPRAR è stato presentato a Roma il 16 novembre 2016. Cfr. <http://viedifuga.org/rapporto-sulla-protezione-2016-piu-sprar-nel-Paese/>.

<sup>65</sup> “Modalità di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario, nonché approvazione delle linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)”, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.200 del 27-8-2016.

situazione, portando due grandi cambiamenti:

- il primo cambiamento è relativo al sistema di accesso dei comuni, intervenendo sulla possibilità di presentare domande (“in precedenza – precisa il Viceprefetto - l’accesso era limitato all’emanazione periodica di bandi o avvisi che il più delle volte hanno avuto una cadenza triennale, mentre oggi un ente locale può presentare la domanda di finanziamento per un progetto SPRAR in qualunque momento dell’anno”) e sulla Commissione di valutazione “che – continua il Viceprefetto - precedentemente era nominata volta per volta, e ora è diventata permanente, consentendo alla Commissione di esaminare e valutare i progetti nel momento in cui arrivano”;

- il secondo cambiamento, altrettanto importante, è il recente varo del piano di accoglienza diffusa, che si basa su una pianificazione concordata con ANCI e, su una percentuale in linea di massima pari a 2,5 rifugiati e richiedenti per ogni mille abitanti, e sulla garanzia che laddove il Comune ha un progetto SPRAR che rispetta tale ripartizione, il Prefetto non possa dare in appalto la costituzione di un Centro di accoglienza straordinaria (CAS).

Negli stessi termini si esprime il responsabile Area Welfare, Scuola e Immigrazione di ANCI, Luca Pacini: “Noi puntiamo al coinvolgimento di tutti gli 8.000 comuni italiani nello SPRAR, estendendo la rete di 2.600 comuni già impegnati in politiche di integrazione, mantenendo la volontarietà dell’adesione. Stiamo lavorando al piano di riparto nazionale dell’accoglienza, il cui punto di forza è costituito dall’inclusione delle persone nel sistema SPRAR, quindi in un sistema a cui i Comuni aderiscono su base volontaria. Non dovrebbe esserci obbligatorietà perché ci sono due sistemi in questo momento in Italia. Uno funziona bene ed è su base volontaria, l’altro funziona male ed è su base obbligatoria: il sistema degli SPRAR contro il sistema dei CAS. Abbiamo visto che laddove la ripartizione dei titolari e richiedenti protezione è obbligatoria c’è poca integrazione e non a caso. Tra l’obbligo imposto dal Prefetto e la volontarietà del

Comune c'è una grande differenza: se il Comune aderisce su una base di volontarietà, c'è un coinvolgimento del consiglio comunale e, attraverso di esso, della cittadinanza, in parole povere non avviene il fenomeno del 'rifugiato paracadutato dal Prefetto'. È in quest'ultima condizione che viene fuori la protesta; il Comune si può difendere, scrollandosi di dosso la responsabilità: affermando che è il Prefetto che ha inviato queste persone. Chi va a perderci è l'integrazione: come si fa a integrare le persone, a progettare e realizzare un percorso che va verso l'autonomia, se non c'è stata volontarietà nell'accettarle?".

La conclusione del Viceprefetto Cosentino, in linea con quanto dichiarato dal responsabile di ANCI Pacini è che questo piano: "dovrebbe consentire di convertire tutta l'accoglienza di secondo livello verso il modello SPRAR in cui il protagonista è l'ente locale, pur restando la caratteristica fondamentale del sistema SPRAR: la volontarietà della partecipazione dell'ente locale. Siamo molto soddisfatti di questo ampliamento, anche se ciò comporterà un aggravio nelle attività di monitoraggio sull'andamento dei progetti. Lo SPRAR ha infatti rappresentato un caso di eccellenza perché si è costituita una rete di enti locali che hanno avuto la possibilità di maturare un'esperienza dell'accoglienza di secondo livello veramente meritevole, e abbiamo segnali che anche enti locali di più recente ingresso sanno fare buona accoglienza, per cui l'importante è diffondere le buone prassi in modo che siano riproducibili".

Una soluzione alternativa allo stessa problematica è prospettata dal Direttore della Fondazione Migrantes - Mons. Giancarlo Perego - secondo cui l'eleggibilità diretta delle organizzazioni accreditate del terzo settore come enti gestori dei Centri SPRAR, senza dover passare per l'intermediazione dei Comuni,<sup>66</sup> consentirebbe di realizzare un ampliamento effettivo della rete di accoglienza.

Altro problema che limita l'accesso dei richiedenti asilo e titolari

<sup>66</sup> <http://www.romasette.it/accoglienza-migranti-lo-sprar-apra-alla-societa-civile/>.

di protezione al sistema SPRAR è costituito, secondo gli *stakeholder* intervistati, dalla tempistica necessaria per l'esame delle domande di asilo, la cui durata media - variando tra i 9 e i 18 mesi, a seconda dell'efficienza delle Commissioni Territoriali di competenza - ne rallenta il *turnover* nei posti disponibili, congestionando così il sistema di seconda accoglienza e le possibilità che i beneficiari si possano rendere indipendenti, cioè che possano trovare un lavoro e un alloggio, in tempi ridotti. Una parte di questo ritardo può essere imputabile anche alle lungaggini del sistema giudiziario italiano che nell'analizzare i ricorsi dei richiedenti asilo denegati (cioè a cui è stato notificato il diniego della domanda di asilo e che hanno fatto ricorso contro la decisione della Commissione Territoriale) impiegano ulteriori 12-18 mesi, termini entro il quale il richiedente asilo ha il diritto a restare nei centri di accoglienza. A questo proposito, è in discussione la proposta di ridurre la permanenza nei centri solo fino al primo grado di ricorso. Vari sono gli aspetti controversi di questa eventuale disposizione, ma come spiega il Viceprefetto Cosentino: "In altri Paesi l'asilo viene concesso da singoli funzionari e non da una commissione e il sistema della ricorribilità prevede un ulteriore passo amministrativo, tipo una commissione, e solo dopo subentra un organo giurisdizionale. Nel nostro Paese il primo grado è affidato a una commissione, che offre garanzie molto maggiori, a cui subentra un organo giurisdizionale, e quindi gli altri gradi di giudizio. Ma il carico di lavoro del nostro sistema giurisdizionale fa sì che i tempi del ricorso giurisdizionale siano così lunghi da ridurre il turnover nei centri e rendere diverse le stesse condizioni di valutazione rispetto al momento in cui il migrante ha lasciato il proprio Paese. Limitare l'appello a un solo grado garantirebbe comunque al migrante il proprio diritto a restare in un centro, ma metterebbe uno stop a possibili abusi a cui potremmo assistere, immaginando che comunque tale riduzione non influisca sulla capacità del sistema di accoglienza a cui hanno comunque diritto fino al giudizio definitivo".

## ***Criticità specifiche relative ad alloggio, formazione e lavoro***

### ***a) Alloggio***

Il tema delle forme dell'alloggio è centrale per garantire il processo di progressiva autonomizzazione del richiedente asilo prima e del rifugiato poi, che, come abbiamo visto in dettaglio nei paragrafi precedenti, si fonda anche su aspetti decisivi quali la formazione linguistica e professionale e l'accompagnamento al lavoro.

In generale, il problema dell'alloggio si intreccia con la dimensione del vissuto personale. Come afferma il responsabile immigrazione di Caritas Italiana Oliviero Forti: "Durante i mesi di accoglienza si tenta di avviare e realizzare percorsi di integrazione, che comunque sono viziati dalla precarietà: non solo amministrativa ma propriamente esistenziale (mi riferisco alle difficoltà derivanti dall'atto stesso migratorio, l'attraversamento del Sahara e poi del Mediterraneo, i traumi, le torture, la cosiddetta 'sindrome di Ulisse', la doppia assenza, ecc.). Alla luce di tutto questo, inevitabilmente, anche lo stesso esito positivo delle procedure per il riconoscimento della protezione non porta a dei percorsi di uscita virtuosi, perché la precarietà che ha contraddistinto il lungo periodo di attesa ha di fatto vanificato gli sforzi per accompagnare l'avvio di percorsi di integrazione. Noi come Caritas ne abbiamo una contezza diretta: non sono pochi i casi di 'ritorno' ovvero di persone uscite dal sistema ordinario dell'accoglienza SPRAR che subito dopo sono entrate nel sistema di risposte Caritas che è indipendente dalla condizione di migrante ma che è rivolto a tutta la popolazione in condizioni di fragilità (i centri di ascolto parrocchiali e i numerosi servizi diocesani). Tutto questo, ripeto, dipende dall'incapacità di creare un meccanismo veloce di entrata e di uscita delle persone che rischia poi di cronicizzare l'accoglienza creando un vero e proprio processo di 'fidelizzazione' che virtuoso non è".

È forse questo il rischio maggiore che i sistemi di accoglienza

creano nei Paesi europei: quello di creare delle forme inedite, ma non per questo meno asfissianti di assistenzialismo che, soprattutto laddove la burocrazia vanifica le migliori intenzioni, come nel caso in cui lo SPRAR venga ridotto nella prassi ad un sistema di mera accoglienza, come paventato in diverse interviste, azzerano gli obiettivi di fornire agli ospiti un percorso di integrazione attraverso la progressiva autonomizzazione. Proprio per queste ragioni, come è stato ribadito più volte dagli *stakeholder* intervistati, è essenziale che l'accoglienza si realizzi in forma diffusa.

Tuttavia, non sempre questo modello di accoglienza diffusa viene realizzato, come conferma ad esempio un rapporto di monitoraggio indipendente dello SPRAR a Roma realizzato da Lunaria,<sup>67</sup> la cui autrice **Grazia Naletto**, a tal proposito, rileva come: “l’esperienza romana è molto sui generis, perché se il sistema SPRAR nasce con l’obiettivo di proporre un modello di accoglienza qualificato diffuso e integrato nel territorio, cioè caratterizzato dalla micro accoglienza, nel caso delle grandi città questo non avviene”.

Su Roma di fatto, secondo il rapporto di Lunaria, molte strutture superano abbondantemente il numero limite di 60 posti previsto per i centri SPRAR nelle grandi città dal già citato Decreto del Ministero dell’Interno del 10 agosto 2016.<sup>68</sup> Naletto spiega, infatti, che: “Per esempio il centro Enea, aperto ai tempi dell’emergenza Nord Africa, ha una capienza di 400 posti. Con il bando 2014 erano previsti 51 centri di seconda accoglienza (almeno nella fase iniziale) da parte di 18 enti gestori, con una differenziazione dei modelli molto ampia”.

<sup>67</sup> Lunaria, *Il mondo di dentro. Il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati a Roma*, Roma, 2016.

<sup>68</sup> “Modalità di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell’asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario, nonché approvazione delle linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)”, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.200 del 27-8-2016.

Il centro Enea è un caso eccezionale perchè comunque anche a Roma non mancano esperienze di accoglienza diffusa, tra i quali gli appartamenti al quartiere Monte Sacro della cooperativa Promoidea, gli appartamenti ARCI al Pigneto, oppure il centro a Monte Verde gestito da Caritas diocesana con piccoli numeri (di donne) all'interno di un villino di dimensioni contenute.

Grazia Naletto descrive il problema dei centri dalle grandi dimensioni nei termini seguenti: “Manca, innanzitutto, un rapporto equilibrato tra operatori e ospiti che è un grande limite per un sistema che si pone l’obiettivo dell’inserimento perché diviene più difficile garantire un rapporto personalizzato tra operatore e ospite. Le grandi strutture, inoltre, sono in genere non in buono stato (per usare un eufemismo). Mancano servizi di base (per esempio abbiamo trovato che in un centro non c’era l’acqua calda). Si tratta perciò di strutture che non sono veramente accoglienti, anche l’erogazione dei pasti è difficile perché le dimensioni dello spazio mensa se non adeguate richiedono di erogare i pasti a turni. Anche il coinvolgimento delle persone accolte è diverso. Nelle strutture più piccole le persone non sono ‘passivizzate’. Ovviamente la questione dell’alloggio è complessa perché si associa, come si può intuire, con problemi abitativi strutturali che riguardano da sempre i romani e un mercato immobiliare dai costi altissimi. In questo contesto l’accoglienza in appartamento a Roma è molto più onerosa rispetto a quella di altre città. Però è possibile”.

### ***b) Formazione***

Un'altra criticità specifica è costituita dalla questione della mancanza di coordinamento e continuità tra i corsi di lingua e quelli di formazione professionale offerti ai beneficiari dei centri SPRAR. Spesso, infatti, tra il periodo in cui terminano i primi e l'avvio dei secondi, intercorre un lungo tempo di inattività che rende ancora più difficile uno sbocco positivo alla stessa formazione professionale.

Un secondo elemento reso più drammatico dall'urgenza delle

risposte da fornire a rifugiati e richiedenti asilo, ma già presente nel sistema del mercato del lavoro nazionale, è che la formazione professionale, come politica attiva del lavoro, è scarsamente efficace a scalfire il muro della disoccupazione. Più in generale le politiche attuali di orientamento e di riqualificazione professionale, non essendo riuscite a ridurre le cifre della disoccupazione generale, faticano ad offrire uno sbocco occupazionale a rifugiati e richiedenti asilo.

Per quanto strutture come l'ARCI, ad esempio, abbiano stretto accordi di volta in volta con i Centri territoriali per l'Impiego (CPI) con cooperative, reti di imprese, associazioni e agenzie che fanno formazione, spesso collegate con le Regioni, allo scopo di utilizzare al meglio le risorse già messe in campo nel territorio e da chi è già attivo sul campo, i risultati della formazione non sono esaltanti. Secondo Filippo Miraglia, dirigente dell'ARCI, il 45% dei beneficiari che hanno fatto un percorso formativo entrano nel mercato del lavoro e il 30% di tutti i formati, due terzi degli occupati, con una posizione coerente rispetto alla formazione ricevuta.

Ancora a questo proposito, come acutamente riporta il Presidente di Programma Integrale Valentina Fabbri: "Il problema della formazione professionale è che quella accreditata (regionale) è troppo lunga (sia nella emanazione dei bandi che nella durata del percorso formativo che può durare anche più anni) per soggetti come i richiedenti asilo e i rifugiati che, invece, hanno esigenze più immediate di entrare nel mondo del lavoro".

### **c) Lavoro**

Se è vero che la garanzia di ricevere un alloggio sicuro, in un centro di accoglienza in cui trovare riparo è la base e la *conditio sine qua non* di ogni ulteriore passaggio, è altrettanto evidente che esso non è sufficiente ad avviare un percorso di integrazione.

Anche la risposta al bisogno di apprendere la lingua del paese di approdo, che è essenziale per poter vivere e comunicare nella società

di accoglienza e che va soddisfatto subito dopo aver trovato vitto e alloggio, è di per sé insufficiente se non si trasforma in un percorso di ‘autonomizzazione’.

Soddisfatti infatti questi primi essenziali bisogni la questione cruciale, a cui siamo stati introdotti dal tema della formazione professionale e della sua relativa inefficacia come politica attiva del lavoro, ci riporta direttamente alla questione dell’inserimento nel mondo del lavoro e dello sforzo che occorrerebbe fare perchè giovani e adulti, giunti in Italia dopo aver abbandonato il proprio Paese, senza una propria consolidata rete di supporto sociale, possano trovare occupazione. Abbiamo già mostrato, in chiave generale, utilizzando i dati dell’indagine OECD le difficoltà dell’inserimento lavorativo per rifugiati e richiedenti asilo, ma per la descrizione del contesto concreto locale, romano, ma generalizzabile a molte città italiane, è offerto dalle analisi di Grazia Naletto, Presidente di Lunaria: “Critico è anche l’inserimento nel mondo del lavoro: sono stati attivati tirocini, borse lavoro, ecc. Ma l’inserimento è complicato in un contesto con un tasso di disoccupazione cittadino molto alto e in una città di servizi, dove il settore edilizio è in crisi mentre quello connesso al turismo regge. L’inserimento lavorativo è reso problematico anche dallo status giuridico delle persone ospitate, perché il ritardo nelle procedure e il numero consistente di dinieghi ha mutato il rapporto tra richiedenti asilo ospitati e rifugiati a vantaggio dei primi. È ovvio che il riconoscimento della protezione renderebbe più facile l’inserimento lavorativo. In linea generale tuttavia sarebbe importante che gli interventi istituzionali (formativi e di inserimento al lavoro) non assecondassero l’andamento spontaneo del mercato del lavoro (che tende ad alimentare un mercato del lavoro etnicizzato in cui le lavoratrici e i lavoratori stranieri sono per lo più impiegati come colf e manovali) e cercassero di valorizzare le conoscenze e le competenze professionali delle persone”.

L’inserimento lavorativo è l’unica soluzione che permette di

trovare un proprio spazio di autonomia personale, che non può essere basato sui 2,5 euro al giorno di *pocket money*<sup>69</sup> né sull'aver a disposizione soltanto vitto e alloggio, né infine sul frequentare corsi che difficilmente aprono sbocchi lavorativi diretti.

L'autonomia che soltanto l'inserimento lavorativo può offrire è una questione di identità personale, di garanzia dei diritti e di dignità, ma anche di capacità di superare il vissuto particolarmente critico che queste persone hanno dovuto affrontare, come vari *stakeholder* intervistati hanno confermato. Come afferma il Presidente della Fondazione S. Giovanni Battista, promossa dalla Diocesi di Ragusa, Tonino Solarino, ogni richiedente o titolare di protezione vive un ciclo dell'accoglienza, che, per quanto comune a tutti, è nello stesso tempo proprio a ciascuno: "È possibile descrivere un vero e proprio ciclo vitale: il periodo del primo mese è quello della gratitudine di aver trovato un posto sicuro e di poter cominciare a conoscere i nuovi spazi in cui si vive; poi comincia un po' a pesare l'inattività, anche se noi della nostra Fondazione cerchiamo di organizzare tutta una serie di attività che permettano di riempire la giornata: dai corsi di alfabetizzazione in sede o presso i CPIA, i laboratori svolti in sede o quelli previsti con i Comuni dopo l'apposita circolare del Ministero dell'Interno sulle attività socialmente utili; dopo altri due o tre mesi nasce il bisogno di conoscere qual è la loro condizione giuridica, in attesa della convocazione per l'audizione davanti alla Commissione territoriale, che in genere avviene dopo quattro o cinque mesi dall'arrivo. Nella stragrande maggioranza dei casi l'uscita dall'accoglienza di secondo livello è positiva, direi 'da manuale', perché escono con gratitudine e poi nella loro vita autonoma avviene che continuano ad essere sostenuti non solo dalla comunità cristiana ma anche da quella civile".

<sup>69</sup> Il *pocket money*, cioè una somma di denaro per piccole spese, è il bonus giornaliero dato direttamente ai rifugiati e ai richiedenti asilo ospitati nelle strutture di accoglienza per fare fronte alle piccole spese quotidiane (spesso viene consumato per le ricariche telefoniche). L'espressione francese *argent de poche* ha un significato equivalente ed è molto più nota in Italia.

Filippo Miraglia di ARCI, inoltre, rileva: “Una delle maggiori criticità da affrontare è rappresentata dai problemi di ‘emersione’ delle difficoltà vissute dalle persone e dalle famiglie. Nel giro di poche settimane, infatti, non è possibile affrontare quelle complessità connesse ai percorsi con cui i richiedenti asilo sono arrivati in Italia attraverso la Libia. Violenze, torture e morte fanno parte dell’esperienza di emigrazione di coloro che arrivano in Italia, soprattutto attraverso la rotta libica. Occorrono mesi perché esse emergano, per cui anche il processo di inserimento (laddove non ci siano problemi connessi ai ritardi delle Commissioni Territoriali o ai ricorsi) necessita di tempi medio-lunghi”.

Le riflessioni di Solarino, di Miraglia, così come le parole già riportate di altri *stakeholder* intervistati ci fanno comprendere che abbiamo di fronte prima di tutto, non solo numeri, ma persone che chiedono protezione, che, più spesso e più facilmente degli altri migranti possono aver subito esperienze traumatiche capaci di avere anche a distanza di tempo delle serie ripercussioni sulla loro salute mentale. E per poter affrontare questi temi, il modo migliore è quello di andare a vedere come funziona effettivamente lo SPRAR, quali sono le sfide che si è trovato quotidianamente ad affrontare in qualche caso, quanto sono stati funzionali le sinergie attivate sui territori e quanto sono efficaci i percorsi di inserimento.

### ***Quattro buone prassi esaminate in profondità***

I dati statistici e l’analisi della normativa condotte nel primo capitolo e le interviste agli *stakeholders* ci hanno fatto comprendere il contesto generale in cui il sistema SPRAR si colloca nel nostro Paese e il suo funzionamento generale, con particolare riferimento ai temi dell’alloggio, della formazione e dell’inserimento lavorativo, con le sue eccellenze e con le sue criticità.

Restano da analizzare le prassi concrete, le modalità con cui il sistema Sprar in alcuni casi ha dato risposta ai bisogni dei richiedenti e

titolari di protezione, non più attraverso i grandi numeri, nè solo nelle determinazioni programmatiche degli enti responsabili dei centri di accoglienza, ma nelle situazioni reali di alcuni progetti.

Per questo motivo, utilizzando una metodologia di ricerca comparativa concordata con l'Università di Bonn che ha curato la ricerca sul caso tedesco, abbiamo selezionato quattro buone prassi nazionali da esaminare in profondità, che - tenendo conto dei criteri di grandezza (sono stati individuati sia grandi che piccoli Comuni), situazione economica (sono state scelte sia aree benestanti che povere), distribuzione regionale -, risultassero particolarmente innovative.

In particolare abbiamo cercato le esperienze che offrivano:

- le condizioni di accoglienza più favorevoli;
- l'accesso dei titolari di protezione alla formazione, compreso il riconoscimento delle competenze non certificate formalmente;
- i percorsi di lavoro autonomo e autoimpresa.

Abbiamo ritenuto che l'accoglienza in famiglia offerta dalle Caritas diocesane, o la formula di *social housing* offerta dagli Scalabriniani, i percorsi di formazione universitaria rivolti dall'Università di Pavia a studenti rifugiati che non possono dimostrare il proprio titolo di studio e il progetto di creazione di impresa dell'ITC-ILO in partenariato con il CIR, potessero rappresentare dei casi di eccellenza, ovvero delle buone prassi da proporre inoltre come esempi di progetti efficaci, sostenibili e replicabili.

Nell'ambito di tali esperienze si è proceduto a visitare le strutture e ad intervistare tanto i rappresentanti quanto i beneficiari dei progetti selezionati.

Di seguito l'elenco delle esperienze analizzate in profondità:

- Buona prassi n. 1 - Progetto 'Casa Scalabrini 634';
- Buona prassi n. 2 - Progetto Caritas Italiana 'Protetto - Rifugiato a Casa Mia';

- Buona prassi n. 3 - Progetto Università Pavia per il riconoscimento dei titoli e borse di studio per giovani rifugiati;
- Buona prassi n. 4 - Progetto 'Re-Lab: start-up your business'.

### ***Buona prassi n. 1 – Progetto ‘Casa Scalabrini 634’***

‘Casa Scalabrini 634’, nata nel giugno 2015 nell’ambito dell’Agenzia Scalabriniana per la Cooperazione allo Sviluppo, ha come obiettivo primario promuovere la cultura dell’accoglienza e dell’integrazione tra rifugiati, migranti e comunità locale a partire dalla struttura della Casa composta da 3 palazzine che si trova nel settore Est di Roma, sulla via Casilina, a metà strada fra i quartieri di Tor Pignattara e Centocelle (una zona affollata da centri d’accoglienza, spesso sorti in fretta e furia negli ultimi anni, andando poi tristemente ad arricchire le cronache giudiziarie).<sup>70</sup>

Il progetto, che ricade anche nel programma ‘Comunità Accogliente Inclusiva’ (CAI) promosso dalla Congregazione Scalabriniana che da oltre 100 anni è al servizio di migranti e rifugiati in 32 Paesi del mondo, si sviluppa secondo 4 ambiti di intervento tra loro interrelati: accoglienza, sensibilizzazione, formazione e cittadinanza attiva.

Partendo dalla presa di coscienza che sempre più persone fuggono da situazioni di conflitto e persecuzione per approdare sulle nostre coste o giungere presso le nostre frontiere, l’obiettivo di ‘Casa Scalabrini 634’ è stato quello di inserirsi in una fase dell’accoglienza sguarnita, ovvero quel momento che potrebbe essere definito come la vera e propria ‘seconda accoglienza’, e lavorare per favorire

<sup>70</sup> La Casa di Roma in Via Casilina 634, acquistata negli anni '70, è stata per alcuni anni sede della Congregazione generale e poi dell'Istituto teologico internazionale che formava i seminaristi scalabriniani. La struttura consta di 3 stabili, ciascuno con diversi appartamenti dentro, con un giardino curato e accogliente, ampie e luminose stanze per due, spazi pensati per un percorso di semi autonomia: lavanderia, cucina multiuso con 4 angoli cottura, dispensa con spazi personali, refettorio, sala comune, sala multivalente per attività ricreative, piccola palestra, una piccola moschea e una cappellina dove ogni sabato alle 18.30 si svolge la messa aperta a tutti.

l'integrazione sul territorio e la piena autonomia delle persone che hanno già ricevuto uno status di protezione e che hanno bisogno ancora di accompagnamento.

Il progetto di accoglienza ha beneficiato nella fase di avvio dell'aiuto finanziario della Elemosineria della Santa Sede e della CEI, che ha permesso di aprire il centro, al quale poi sono state integrate una serie di altre attività grazie alla collaborazione gratuita di volontari, all'attività di *fundraising* e alle donazioni.

Nella 'Casa Scalabrini 634' vengono pertanto accolti giovani adulti, ma anche nuclei familiari, bambini, anziani e donne rifugiati in condizione di semi-autonomia con l'obiettivo di favorire la loro integrazione nella comunità locale e sostenerli nel loro percorso di autonomia personale e professionale. A questo scopo vengono organizzate attività e percorsi di formazione rivolti non solo a richiedenti asilo e rifugiati ma anche alla comunità locale.

Nel primo anno e mezzo di attività (giugno 2015-gennaio 2017) i beneficiari accolti sono stati 70 di cui la metà ha già completato il percorso di autonomia uscendo dalla Casa pur rimanendo coinvolto estemporaneamente nelle attività proposte. "Lavorare insieme - spiega durante la visita al centro **Emanuele Selleri**, direttore esecutivo di 'Casa Scalabrini 634' - contribuisce ad abbattere quelle 'frontiere' che non permettono di creare una vera comunità in cui tutti possano sentirsi accolti e partecipare attivamente al bene comune grazie alle ricchezze derivanti dalla propria diversità".

Al momento della visita, a gennaio 2017, 'Casa Scalabrini 364' ospita 32 persone, numero massimo ritenuto ammissibile per garantire una accoglienza dignitosa, mentre altre 50/60 sono in lista di attesa. La Casa opera in quella che è diventata la zona grigia della 'seconda accoglienza', i suoi servizi non si discostano dai progetti SPRAR, ma riguardano persone prossime ad una condizione di autonomia, provenienti soprattutto dalle strutture del Centro Astalli. Si tratta, quindi, essenzialmente di accoglienza in semiautonomia di persone

titolari di una qualche forma di protezione e con un inserimento lavorativo in corso, in quanto tutte le persone ospiti devono pagare un contributo mensile, anche se simbolico, pari ad almeno 50 euro. “Non è escluso - commenta Selleri - che in futuro non possa essere elevato un po’ per chi arriva agli ultimi mesi di accoglienza, come incentivo a cercare una sistemazione alloggiativa autonoma”. La durata dell’accoglienza, infatti, è di 6 mesi più 6 mesi. Sebbene 6 mesi potrebbero bastare per raggiungere un livello di autonomia adeguato, l’esperienza insegna che 12 mesi sono necessari per sviluppare le reti amicali necessarie per non far scadere l’autonomia in abbandono.

Il numero limitato di ospiti permette di coltivare un rapporto individuale tra loro e gli operatori. L’obiettivo è di creare reti affettive, punti di riferimento, percorsi individuali di vita vera per “sparire nel quotidiano” sintetizza efficacemente Selleri, ovvero per compiere l’ultimo gradino del percorso migratorio che è quello dell’integrazione.

È giudizio unanime delle ong attive nel settore che, soprattutto dopo il 2011, il circuito della seconda accoglienza in Italia sembra essersi trasformato in una prima accoglienza, dovendo concentrare la sua operatività nell’accompagnamento alle Commissioni Territoriali e in altre premure essenziali come l’insegnamento dell’italiano. ‘Casa Scalabrini 634’, invece, si pone fuori da qualsiasi circuito e cerca di accompagnare i suoi ospiti verso un’autonomia effettiva ovvero verso una condizione di auto-sostentamento. Essa è indipendente, nel senso che è sostenuta esclusivamente dalla Congregazione, può contare su una struttura abbastanza grande di cui è proprietaria ed è supportata da una équipe specializzata di 4 operatori, 1 direttore responsabile, frate Gioacchino Campese, e oltre 50 volontari. Questo gruppo di lavoro collabora in sinergia e continuità con strutture, associazioni e altre realtà che lavorano negli stessi ambiti di intervento, contribuendo alla creazione di una rete radicata nel territorio. Il contributo dei volontari è fondamentale: sono loro che portano avanti tutte le attività extra relative al tempo libero, ai corsi, alla manutenzione, ecc.

Progressivamente, ma fin dai primissimi mesi di vita, all'attività di accoglienza si sono integrati altri servizi aperti a tutti - rifugiati e italiani, interni ed esterni – che riguardano gli ambiti della:

\*Sensibilizzazione: attraverso il progetto 'Dialoghi' sono stati promossi incontri, testimonianze e dibattiti nelle scuole, nelle parrocchie, presso l'associazionismo e in altri luoghi di aggregazione per sensibilizzare la comunità locale sul fenomeno migratorio, raggiungendo così oltre 4.000 beneficiari tra giovani e adulti. Lo schema di intervento è in genere strutturato in 3 incontri progressivi (il primo è dedicato all'ascolto del pubblico, in genere costituito da giovani ragazzi; nel secondo si offrono risposte ai dubbi e alle domande raccolte in occasione dell'incontro precedente; nel terzo ed ultimo incontro si arriva ad una sintesi e in genere questa si concretizza con l'incontro diretto di uno degli ospiti), modulati ovviamente secondo le fasce di età. Va sottolineato che, se nei primi tempi erano gli operatori ad uscire dalla Casa per realizzare all'esterno le attività di sensibilizzazione, oggi sempre più avviene il contrario: sono le scuole e le comunità parrocchiali che vengono nella Casa. Sono in corso anche progetti di alternanza scuola/lavoro, che come stabilito dal MIUR prevedono 60 ore di tirocinio per acquisire competenze professionali in un ambiente di solidarietà. Così come frequenti sono i gruppi di cittadini che chiedono di essere sottoposti all'esperienza 'Rifugiato per un giorno', una simulazione in giardino del viaggio del migrante, partendo dal superamento della frontiera, passando per il rintraccio da parte della polizia e terminando con l'accoglienza nel Paese di destinazione. Per la realizzazione di questa simulazione, molto richiesta per creare *team building*, le persone vengono bendate al fine di simulare il viaggio verso l'ignoto e vengono quindi sottoposte ad una serie di prove.

\*Formazione, ambito in cui le attività e i corsi di formazione aperti a tutti sono portati avanti grazie al supporto dei volontari e in collaborazione con altre realtà attive nel settore. Si tratta

principalmente di:

- corso di italiano;
- corso di inglese;
- corso di scuola guida per la preparazione all'esame di teoria;
- laboratorio di sartoria 'Taglia e cucì in tutte le lingue del mondo' in collaborazione con l'Associazione Migranti e Banche;
- progetto di agricoltura sociale 'Campi Ri-aperti' in collaborazione con l'Associazione Oasi, la Cooperativa Kairos e con il supporto dell'Associazione Insieme Onlus (grazie al quale sono state avviate diverse borse-lavoro che hanno portato all'assunzione di alcuni ospiti);
- corso di formazione per autori, tecnici e conduttori di web-radio;
- corso di alfabetizzazione finanziaria a cura dell'Associazione Migranti e Banche;
- sportello lavoro con affiancamento per la stesura del curriculum vitae, ricerca di opportunità lavorative e avviamento ai servizi sul territorio.

\*Cittadinanza attiva, ovvero una forma di welfare sociale che si realizza attraverso l'implementazione di diverse iniziative di cittadinanza attiva, intese, secondo Selleri, "non per restituire al territorio, ma per contribuire al territorio", tra cui:

- 'Progetto Ri-diamo', che prevede pulizie periodiche degli spazi comuni del quartiere, come il parco della vicina Villa De Santis, così come visite alla stazione Tiburtina, in collaborazione con l'Associazione Project Rome, dove un gruppo di volontari rifugiati, migranti e locali consegna i vestiti e alimenti ai senza tetto e trascorre del tempo con loro;
- 'Progetto Ri-pensiamoci': un ciclo di incontri per scoprire insieme i tanti volti della migrazione attraverso film, dibattiti e momenti di confronto;

- ‘Progetto Ri-scopriamo Roma’: visite guidate nei luoghi più importanti della città per accompagnare i beneficiari alla scoperta delle bellezze e della cultura della Capitale italiana;

- ‘Percorso Salute Donna’: ciclo di incontri sulla salute della donna in collaborazione con l’Associazione Susan G. Komen Italia e la ASL del territorio;

- ‘Web-Radio On the Move’: apertura per febbraio 2017 di una web-radio dedicata ai temi di intercultura, integrazione e informazione con sede a ‘Casa Scalabrini 634’;

- Biblioteca specializzata con volumi in varie lingue gestita dagli ospiti e aperta al quartiere in orari compatibili con le attività di ‘Casa Scalabrini 634’.

In poco tempo, ovvero poco più di un anno e mezzo, risultano particolarmente numerose le attività realizzate: dalla Radio Web, al Laboratorio sartoriale, fino all’agricoltura sociale. Queste ed altre attività contribuiscono al benessere tanto dei beneficiari quanto delle altre persone che vivono nel territorio.

I punti di forza del progetto sono numerosi sotto vari aspetti, ricorda Selleri: “Il fatto di volerci inserire in una fase dell’accoglienza sguarnita, come è la vera e propria seconda accoglienza e la fase di integrazione sul territorio, ci ha dato uno spazio di lavoro molto ampio, dove inserire idee come poco finora è stato fatto. Alcune esperienze simili alla nostra ci sono in Italia, ma non hanno lo stesso impatto, cioè quello di un’esperienza comunitaria di almeno 30 persone con un rapporto così forte con il territorio. Essere i primi ci ha permesso di sperimentare ma soprattutto di essere liberi: essere al di fuori del circuito statale, nonostante l’assenza di un finanziamento diretto, ti permette di poter mettere del tuo.

Nell’area dell’accoglienza il punto di forza è sicuramente quello di accogliere un numero limitato di ospiti, accortezza che permette di seguire personalmente le storie di queste persone. Essendo liberi

possiamo inserire e possiamo seguire una metodologia in divenire, che modelliamo e sperimentiamo (nel senso che vi apportiamo la nostra esperienza) sia sulla base della storia delle persone che a seconda delle esperienze maturate. L'apporto dei volontari è una risorsa importante, perché siamo solo 4 operatori e 1 responsabile. È un volontariato di competenza, cioè un volontariato che ha come obiettivo quello di stare con i rifugiati. Non ci sono compiti né obiettivi assistenzialistici, bisogna dare del tempo e offrire dei legami di amicizia”.

Alla domanda sui punti critici, Selleri risponde che: “sono parecchi. Non tutto quello che facciamo porta a risposte positive. I numeri poi sono limitati, cosa che se da una parte è un punto di forza per concentrarsi sul da fare dall'altra crea un senso di impotenza di fronte al numero di persone a cui non è possibile dare una risposta e a cui bisogna chiudere la porta. La dimensione finanziaria ci dà libertà, ma nello stesso tempo ci fa ‘navigare a vista’. Per questo motivo è stato sviluppato un settore di *fundraising*. Da tempo auspico che almeno una piccola quota dei soldi dati agli SPRAR venisse data a strutture che, come la nostra, si occupano veramente di seconda accoglienza. Altra criticità è la durata dell'accoglienza, circa un anno. È una criticità perché a volte un anno non basta. In alcuni casi arrivano persone che hanno già trascorso un periodo prolungato in accoglienza e per restituirgli una idea di autonomia il tempo non basta mai”.

“Fattori determinanti di criticità - continua Selleri - sono il fatto che lavoriamo ad un sistema che a livello nazionale si fonda sull'emergenzialità. Non ci sono i tempi giusti. Perché chi sta in seconda accoglienza si trova di fatto in prima accoglienza. Così si arriva da noi con l'acqua alla gola. Se solo ci fosse una distribuzione più equilibrata, invece viviamo in un sistema generalmente assurdo. Occorrerebbe innanzitutto cambiare questa legislazione migratoria, che sembra paradossalmente penalizzare chi cerca protezione. Nella pratica in Italia, infatti, rispetto a chi ha ottenuto una forma di protezione, sono più tutelati dalla normativa e dalle procedure i richiedenti asilo. In

questa seconda fase, cioè dopo che con il riconoscimento dello status di fatto è stata riconosciuta la condizione di bisogno di aiuto, avviene invece che tutte le forze vengono messe sui richiedenti asilo. Per superare queste criticità occorre innanzitutto un grande investimento nel campo dell'educazione. Vedo risultati interessanti nelle scuole per superare le diffidenze con gli autoctoni, fare sensibilizzazione, trovare occasioni di incontro, cioè un incontro che sia vero, di discussione e quindi di conoscenza. Evitare i muri di separazione, ma formare giornalisti, comunicatori e le altre categorie sensibili”.

“Per le politiche è tardi, siamo forse in ritardo di 20 anni. Occorreva pensarci prima quando stavamo meglio. Ora è necessario investire tanto sull'educazione se si vuole cambiare la mentalità. Sicuramente la redistribuzione sul territorio nazionale ed europeo aiuta, perché permette di lavorare per piccoli numeri, coinvolgendo così la comunità locale. Si levano critiche contro le comunità che non accettano – e io sono d'accordo perché soprattutto nel mondo cristiano questo non può essere giustificato – però bisogna ammettere che alla comunità locale non è mai stato chiesto di farlo insieme oppure non è mai stato spiegato cosa si può fare per aiutare le persone. Secondo me un coinvolgimento maggiore delle comunità, anche se questo non può essere lineare dappertutto, può portare a un approccio più sereno. I numeri sono solo apparentemente alti, perché a livello europeo o continentale i numeri sono molto più alti, si pensi al livello del Libano o di altri Paesi”.

All'interno del quartiere, riferisce il direttore esecutivo Selleri, “abbiamo realizzato un inserimento silenzioso, un inserimento pacifico nel territorio. All'inizio, quando ancora non si sapeva bene quale sarebbe stato l'utilizzo di questa struttura, abbiamo avuto delle rimostranze da parte dei vicini, era subito dopo le proteste a Tor Sapienza e dopo Mafia Capitale, inchiesta che per la città di Roma è stata devastante da questo punto di vista. Noi siamo andati avanti testimoniando la nostra missione e la comunità si è accorta da sola di

quello che stavamo facendo, si sono resi conto anche loro che questo servizio non provocava nessun tipo di scompenso alla comunità. La nostra idea è di cercare di creare delle occasioni di incontro e di dialogo a servizio dello stesso territorio; abbiamo voluto che ‘Casa Scalabrini 634’ fosse un centro aperto, per non creare un ghetto, ma le condizioni per far sì che i vicini si possano incontrare con chi sta in Casa e che la Casa sia anche a servizio dei vicini”. “Si respira aria di casa, e questo me lo dicono gli stessi ospiti. Ma non c’è obbligo di partecipare alle attività comunitarie. C’è un regolamento interno, ma non sono regole ferree. Noi lasciamo libertà, li lasciamo modellare alla situazione, non facciamo turni. La libertà è anche quella di avere spazi per se stesso. È un continuo lavorare sugli equilibri delle persone. Così inevitabilmente la cucina diventa un fulcro della socializzazione”. Su come si vive a ‘Casa Scalabrini 634’ è stata intervistata una delle ospiti e le è stato anche chiesto di riferire su giudizi, aspettative e prospettive: “Qui mi sento bene. La mia salute è migliorata e la mia vita è cambiata in meglio. Ho 34 anni, vivo a Roma presso la ‘Casa Scalabrini 634’ con la mia famiglia. Vengo dal Senegal, mio marito è della Mauritania, ma è di origine senegalese. Ho una bimba di 10 anni. In Senegal ho studiato. Dopo il liceo ho fatto un corso da infermiera e qui in Italia un corso per assistente domiciliare. Ora lavoro in un albergo dove mi occupo delle pulizie”.

“Non so bene cosa rispondere su come mi trovo a Roma - continua l’ospite -. In realtà non esco tanto. Mi hanno detto che è una città pericolosa, ma a me non è mai capitato niente di brutto tra la strada tra il lavoro (zona Ostiense) e Casa Scalabrini (Casilino). L’Italia mi piace, non posso dire che ci sia qualcosa che non mi piace. L’Italia è un Paese generoso ed è più disponibile a rilasciarti un permesso di soggiorno. Conosco tante storie che mi confermano questa idea. Invece quello che non va è il lavoro. È troppo difficile trovare una occupazione che sia coerente con il tuo livello professionale”.

“Cosa pensavo di trovare in Italia? Beh sinceramente io pensavo

di trovare tutto pronto. Ora so che non è così, ma per fortuna ho trovato 'Casa Scalabrini 634' che mi sta aiutando. Nel mio Paese si dice: 'Se vai in un Paese straniero, troverai cose belle e cose brutte, ma tu devi prendere le cose positive'. Questo vale tanto di più nel caso della migrazione, cioè devi saperti accontentare, accettare, modellare a quello che trovi per cui con la cultura e la mentalità italiana ho saputo subito abituarmi. Così posso dire che con la lingua non ho avuto nessun problema perché parlo molto bene il francese e le due lingue sono molto simili”.

“A volte in pubblico le persone hanno paura di me. Non so se è la paura o cosa. Io mi dico sempre lasciare perdere. Però sull'autobus alcune persone si spostano o si tengono lontane. Io cerco di capire. Purtroppo in giro vedi persone molto ignoranti e altre molto gentili. Quando capitano queste cose, infatti c'è sempre qualcuno che interviene e mi dice qualcosa di gentile per consolarmi”.

Amicizie italiane le abbiamo con molti volontari, con i connazionali anche. Ma noi siamo una famiglia e abbiamo meno tempo da dedicare. Alla mia bimba cerco di tramandare il mio Paese, con lei parlo wolof, ma lei capisce e mi risponde in italiano”.

“Qui sto frequentando il corso di scuola guida e prima di venire qui ho fatto un corso di assistente domiciliare. Il corso mi è piaciuto, il problema è che io ho già tante competenze grazie agli studi fatti in Senegal. Il mio obiettivo è migliorare l'italiano, imparare l'inglese, ma soprattutto trovare un lavoro. Ho poco tempo libero, ma mi piace dedicarmi alla famiglia. Il mio sogno è guardare con fiducia al futuro della mia figlia”.

In conclusione - commenta Selleri - : “appare evidente il rischio che 'Casa Scalabrini 364' diventi un po' una esperienza fuori dal coro e che dia solo a poche persone l'opportunità di avviare una progettualità oppure che essa diventi una isola felice e che poi le persone non se ne vogliano più andare”. Per questo motivo c'è una rigorosa attenzione ai criteri di accesso, ovvero ad accogliere solo quelle persone che

sono prossime a raggiungere l'ultimo chilometro del loro processo di integrazione, e poi a monitorare e incoraggiare sempre i progressi realizzati verso l'autonomia di vita.

Per quanto 'Casa Scalabrini 364' rappresenti un'esperienza "replicabilissima" - come affermava il Direttore esecutivo Selleri -, va detto che probabilmente in ragione del regime di completo autofinanziamento non esistono attualmente esperienze di replicazione nè potrebbero in una prospettiva più ampia sussistere se non si interviene preventivamente sul modello, prevedendo ad esempio un ampliamento delle possibilità di finanziamento nell'ambito del sistema di seconda accoglienza direttamente a beneficio degli organismi del terzo settore. "Per la replicabilità probabilmente ci vuole ancora tempo, comunque nel mondo scalabriniano i *feedback* sono molto positivi anche se questa rappresenta una esperienza davvero nuova. Forse - conclude Selleri - siamo arrivati nel momento giusto per fare qualcosa di pionieristico e speriamo che la cosa si possa replicare sia nell'ambito della nostra Congregazione che presso altri soggetti, perché crediamo fermamente nella ricchezza che può apportare questo approccio nuovo".

### ***Buona prassi n. 2 - Progetto Caritas Italiana 'Protetto - Rifugiato a Casa Mia'***

In un contesto generale in cui il sistema di seconda accoglienza pubblico per richiedenti asilo e rifugiati - rappresentato essenzialmente dallo SPRAR - svolge le sue funzioni in condizioni di emergenza che sembrano averne quasi trasformato le funzioni da un sistema di seconda accoglienza ad un sistema di prima accoglienza, il progetto 'Protetto - Rifugiato a Casa Mia'<sup>71</sup> - peraltro già sperimentato nel biennio 2013/14 in alcune diocesi con risultati molto soddisfacenti - si propone di rafforzare un approccio innovativo e complementare

<sup>71</sup> [http://www.caritasitaliana.it/pls/caritasitaliana/v3\\_s2ew\\_consultazione.mostra\\_pagina?id\\_pagina=6146](http://www.caritasitaliana.it/pls/caritasitaliana/v3_s2ew_consultazione.mostra_pagina?id_pagina=6146).

che coinvolga concretamente la comunità locale, individuando nuovi posti di accoglienza diffusa presso le parrocchie, gli istituti religiosi e soprattutto le famiglie.

Si può dire che la sollecitazione è venuta direttamente da Papa Francesco, in occasione dell'Angelus del 6 settembre 2015 in cui ha chiesto che ogni parrocchia si impegnasse ad ospitare almeno un rifugiato.<sup>72</sup> Di fatto la Chiesa e le sue comunità si sono sempre cimentate nell'accoglienza perché essa è una sfida umana e pastorale, nel caso italiano si potrebbe citare ad esempio l'esperienza dell'accoglienza a casa degli albanesi arrivati con gli sbarchi in Puglia nei primi anni '90.

Oggi l'obiettivo è che essa sia più organizzata e che si realizzi attraverso un lavoro in rete. Per questo motivo a promuovere a livello nazionale il progetto di accoglienza in famiglia a favore di rifugiati regolarmente soggiornanti è Caritas Italiana - l'organismo pastorale della Conferenza Episcopale Italiana (CEI) -, con il coinvolgimento delle Caritas diocesane nel ruolo di coordinamento delle attività territoriali e di monitoraggio delle accoglienze in famiglia o in parrocchia, del Consorzio Communitas incaricato in stretto coordinamento con Caritas Italiana dello svolgimento delle attività di formazione, monitoraggio e gestione amministrativa del progetto e dell'Associazione Cattolica Lavoratori Italiani (ACLI) impegnata a fornire un contributo economico per la realizzazione di un kit per l'integrazione socio-lavorativa.

Per conoscere più in profondità questa buona prassi siamo andati ad intervistare Lucia Forlino, responsabile per Caritas Italiana del monitoraggio e del coordinamento nazionale del progetto 'Protetto - Rifugiato a Casa Mia', e Daniele Albanese, referente dell'area internazionale e immigrazione di Caritas Biella e tutor diocesano del progetto. I loro commenti integreranno la descrizione della buona

<sup>72</sup> [https://w2.vatican.va/content/francesco/it/angelus/2015/documents/papa-francesco\\_angelus\\_20150906.html](https://w2.vatican.va/content/francesco/it/angelus/2015/documents/papa-francesco_angelus_20150906.html).

prassi, fornendo pertanto spiegazioni utili a comprendere quanto realizzato nell'ambito del progetto.

L'obiettivo del progetto "Protetto. Rifugiato a casa mia" è di duplice entità: da un lato assicurare l'accompagnamento dei beneficiari nel percorso di raggiungimento dell'autonomia; dall'altro operare per la sensibilizzazione e l'attivazione sul territorio di buone prassi che promuovano nelle comunità ospitanti (famiglie, parrocchie, istituti religiosi e appartamenti privati) la cultura dell'accoglienza e dell'integrazione. L'intento ulteriore è certamente quello di attivare percorsi di corresponsabilità rispetto a persone in delicate condizioni di vulnerabilità. Come spiega la responsabile nazionale Forlino: "da un lato, il progetto mira a garantire una condizione di accoglienza più idonea, umana e sostenibile ai migranti; dall'altra l'opportunità per chi accoglie di misurarsi con culture diverse, di conoscere a fondo le storie di chi è accolto, di entrare a piene mani nei progetti migratori dei beneficiari e di instaurare rapporti di reciprocità. Questo ultimo punto emerge spesso dalle attività di monitoraggio nazionale; intere comunità, tutor, famiglie testimoniano che grazie a questo progetto stanno vivendo esperienze straordinarie e inaspettate. Si potrebbe perciò dire che l'accoglienza fa più bene a chi accoglie".

Programmato per una durata di 18 mesi tra gennaio 2016 e giugno 2017, alla fine di dicembre 2016 è possibile tracciare un primo bilancio del progetto. Sono state ben 65 le diocesi che si sono attivate, garantendo 521 accoglienze, la maggioranza delle quali è ancora in corso. La parte più significativa dei beneficiari è stata accolta presso le parrocchie (41,8%) o in appartamenti appositamente destinati (26,3%) o presso istituti religiosi (10,2%). In questo caso la parrocchia o l'ente religioso ha messo a disposizione dei beneficiari l'appartamento o il posto letto, mentre il supporto al percorso di integrazione è stato seguito da una famiglia tutor individuata all'interno della comunità. Le Caritas diocesane hanno svolto il ruolo di supervisione delle accoglienze, offrendo un tutor e garantendo quanto necessario ad una

migliore integrazione tra i beneficiari, le famiglie e le comunità. Il coinvolgimento delle famiglie ha fatto da perno per la realizzazione del progetto ed esse hanno sempre risposto offrendo anche un contributo diretto significativo, attraverso l'accoglienza all'interno dei nuclei familiari di 112 i beneficiari, pari al 21,5% del totale alla fine del 2016.

Il progetto ha garantito, quindi:

- l'individuazione e la formazione degli operatori diocesani e dei tutor territoriali;
- la selezione delle famiglie e degli enti accoglienti;
- la selezione dei beneficiari;
- la formazione delle famiglie e degli enti accoglienti;
- l'inserimento dei beneficiari nelle famiglie e nelle strutture di accoglienza per un periodo non inferiore a 6 mesi;
- la realizzazione di attività di sensibilizzazione territoriale e promozione del progetto;
- la pluralità degli attori coinvolti ha permesso la creazione di una rete d'accoglienza.

Oltre ad una responsabile nazionale del progetto sono stati incaricati tre referenti/tutor d'area per Nord Est, Nord Ovest e Centro. Il Sud ha fatto capo sulla responsabile nazionale di afferenza dalla Caritas di Acerenza. Per le diocesi che si sono affacciate per la prima volta al tema dell'accoglienza è stato previsto un accompagnamento mirato (formazione operatori, visite monitoraggio, assistenza legale/amministrativa).

Tra le buone prassi emerse dalle accoglienze di 'Protetto - Rifugiato a Casa Mia' potremmo certamente citare - spiega la responsabile nazionale Forlino - quella sviluppata dalla Caritas diocesana di Aversa che "prevede un periodo di 'pre-accoglienza' dei beneficiari nelle strutture diocesane. Durante questo periodo (che può durare pochi giorni o anche qualche settimana) la Caritas diocesana, attraverso

operatori qualificati (assistenti sociali, avvocati, psicologi, mediatori linguistici e culturali) valuta attentamente la situazione del beneficiario (la sua condizione amministrativa e legale, quella psicologica, lo stato emotivo, la conoscenza della lingua italiana, il suo progetto migratorio, ecc.) al fine di provvedere alla eventuale regolarizzazione amministrativa, orientare ed informare il beneficiario del percorso di accoglienza che andrà ad intraprendere, fare la valutazione delle competenze, iscriverlo a corsi di lingua e, inserirlo successivamente all'interno di nuclei familiari, parrocchie e/o istituti che possono essere in grado di integrarlo nel tessuto sociale con minori difficoltà. I beneficiari vengono selezionati soprattutto dai Centri di ascolto e dagli SPRAR. All'inizio si pensava di accogliere in famiglia solo beneficiari aventi un permesso di soggiorno definitivo, poi ci siamo resi conto che questo rappresentava un gruppo troppo ristretto. La lungaggine dei tempi per il riconoscimento dello status, infatti, fa sì che nei centri di ascolto parrocchiali e diocesani transitino diversi migranti in attesa di un riconoscimento dello status o di un rilascio del permesso di soggiorno”.

Per l'individuazione delle parrocchie e soprattutto delle famiglie tutor vengono valutati alcuni standard specifici che vanno dalla capacità di garantire le migliori condizioni per un'accoglienza protetta e finalizzata a percorsi di autonomia delle persone accolte alla verifica degli appartamenti messi a disposizione. Anche con le famiglie tutor vengono fatti dei colloqui approfonditi per meglio comprendere le motivazioni che spingono ad accogliere e soprattutto il grado di consapevolezza dei percorsi di accompagnamento che vanno certamente ben oltre la semplice accoglienza. Non si tratta più, dunque, di offrire un tetto ed un pasto caldo ma di una vera e propria convivenza finalizzata all'integrazione socio-lavorativa.

Caratteristica precipua del progetto è la gratuità dell'accoglienza, come auspicato dallo stesso Papa Francesco in occasione del citato Angelus del settembre 2015 in cui ha chiesto che ogni parrocchia

ospitasse almeno un rifugiato. Rispetto alle consuete modalità di accoglienza, il progetto ha inteso recuperare il ‘valore della gratuità dell’accoglienza’, assegnando centralità alla famiglia concepita come luogo fisico e insieme sistema di relazioni in grado di supportare il processo di inclusione dei cittadini stranieri regolarmente presenti sul territorio ma in condizioni di bisogno.

Questo non toglie che la realizzazione del progetto non abbia comportato dei costi, soprattutto per quanto riguarda i percorsi di integrazione: il kit per l’integrazione socio-lavorativa, ad esempio, consiste nella messa a disposizione di un fondo dedicato da utilizzare per sostenere attività formative, ludico-ricreative, sportive, culturali, professionalizzanti a beneficio non solo della persona accolta ma anche della famiglia/parrocchia/istituto accoglienti. In questo senso Caritas Italiana ha riconosciuto alle Caritas diocesane che accolgono un contributo economico per l’integrazione socio-lavorativa pari a 100 euro mensili a beneficiario per 6 mesi. Questo contributo quindi non copre i costi relativi ad accoglienza, affitto, vitto e tutte le altre spese necessarie, il cui importo di fatto viene preso in carico come senso di corresponsabilità da chi accoglie.

Inoltre Caritas Italiana ed ACLI hanno siglato il 25 luglio 2015 una convenzione volta a sostenere il progetto ‘Protetto - Rifugiato a Casa Mia’ attraverso la messa a disposizione del kit economico.

Il progetto, inoltre, auspicando il coinvolgimento di operatori diocesani già impegnati nella gestione di servizi legati all’accoglienza, ha messo a disposizione delle Caritas diocesane un contributo economico di 1.500 euro (aumentabili in base al numero di persone accolte con un parametro di un operatore ogni 10 accoglienze attivate) spalmati per l’intera durata del progetto, così come una somma di 1.000 euro ad operatore diocesano per la sua partecipazione alle sessioni formative promosse da Caritas Italiana. *Conditio sine qua non* per l’attivazione delle accoglienze è che ogni beneficiario venga affidato ad una famiglia tutor, anche se questo viene accolto in parrocchia, in

istituto o in appartamenti privati. Il cuore di 'Protetto - Rifugiato a Casa Mia', infatti, sta proprio nel dare centralità alla famiglia, luogo di cura e di protezione per eccellenza.

Punto di forza dell'accoglienza in famiglia – secondo la responsabile nazionale Forlino – è “innanzitutto realizzare una accoglienza a 360 gradi all'interno di percorsi quotidiani familiari. Diventa così un'accoglienza di qualità perché non parliamo di distribuzione di prime necessità, ma di salvaguardare i diritti umani. Parliamo di una accoglienza che non fa più differenza tra accoglienti e accolti, ma che fa dei due un unico nucleo familiare anche lì dove per 'famiglia' si intende 'comunità'. Altro punto di forza è il ruolo attivo di Chiesa, attraverso le Caritas diocesane, le comunità parrocchiali e gli istituti religiosi, che non si limitano più ad offrire accoglienza ma si misurano con la partecipazione attiva alla creazione di un progetto ad hoc costruito non soltanto secondo il proprio parametro di integrazione ma anche sulla specificità caratteriale, delle aspettative e dei sogni dei beneficiari”.

Daniele Albanese - tutor diocesano per la Caritas di Biella - utilizza l'immagine del 'volano' per riassumere alcune caratteristiche dell'inserimento in famiglia: “questa deve essere una accoglienza non definitiva, appunto una 'seconda accoglienza', una sorta di ultimo miglio prima dell'autonomia. In questo ambito le famiglie rappresentano un volano per l'integrazione in quanto acceleratore dell'apprendimento della lingua, acceleratore dell'inserimento sociale grazie alle reti familiari ed amicali che si possono così attivare, acceleratore dell'inserimento economico-lavorativo realizzabile non tanto grazie ai centri per l'impiego quanto tramite conoscenze, che senza la famiglia/snodo di reti altrimenti non sarebbero raggiungibili, ecc. Le famiglie rappresentano inoltre un'occasione per esprimersi, cosa che forse prima dell'inserimento in famiglia non avevano avuto. Un'occasione per tirare fuori i problemi, conoscersi, analizzarsi e valutare il proprio percorso migratorio e ripartire a vivere grazie a

quel supporto che solo una famiglia può offrire, perché i centri, anche quando ben organizzati, possono offrire buoni servizi e niente altro”.

Non mancano, come è da aspettarsi, delle criticità. Forlino, responsabile nazionale del progetto, sottolinea alcuni punti critici: “innanzitutto la tempistica per il riconoscimento dello status è lunga, frustrante e demotivante sia per beneficiari sia per chi accoglie. Questo ostacola i percorsi di integrazione. Poi l’aumento del tasso di dinieghi porta ad un picco di ricorsi e quindi allunga i tempi di attesa. A questo si aggiunge la mancanza di informazioni da parte dei beneficiari; non è raro incontrare migranti che non conoscono affatto il sistema nazionale che riconosce loro la protezione. Spesso non sono informati sulle procedure, non conoscono neppure l’entità del permesso di soggiorno che gli viene rilasciato. A tal proposito sarebbe utile realizzare una formazione specifica e soprattutto omogenea sul fenomeno migratorio per tutti gli operatori dell’accoglienza, per le forze dell’ordine e funzionari pubblici, per tutti gli attori coinvolti a vario titolo nella gestione delle politiche e dei flussi migratori. Realizzare delle linee guida omogenee in tutto il Paese per la gestione degli strumenti e delle prassi di riconoscimento dello status di protezione, dei tempi per il rilascio dei permessi di soggiorno garantirebbero certamente un migliore coordinamento delle accoglienze e l’attivazione di percorsi in grado di garantire autonomia ai beneficiari che, diversamente, rischiano di sviluppare una sorta di dipendenza dall’accoglienza. Ora come ora beneficiari e operatori restano ovviamente disorientati; non è certo semplice progettare un percorso di autonomia e di inclusione intorno a chi non ha ancora uno status riconosciuto e definitivo. Per superare alcune tra queste criticità le singole Caritas diocesane collaborano tra loro scambiandosi buone prassi e sostenendosi a vicenda nei percorsi di accoglienza più difficili. Organizzano autonomamente sessioni formative, promozionali e di confronto tra loro anche a livello regionale al fine di rafforzare la rete territoriale”.

Daniele Albanese, partendo dalla sua esperienza di tutor diocesano

di circa 20 accoglienze in famiglia, commenta ulteriormente: “grosse criticità non ce ne sono perché questo è un progetto che va bene e che funziona. Piuttosto si può parlare di dubbi che stanno emergendo legati a due aspetti principalmente. In primo luogo l’accoglienza in famiglia non è esaustiva, non può andare bene per tutti e non può essere l’unica o la migliore forma di accoglienza, però per alcune persone è decisamente importante, un’ottima prassi, se l’ente che la propone la gestisce bene. Nel nostro caso centrale è il ruolo dei tutor, che non solo curano il *matching* famiglie-beneficiari, ma accompagnano questo percorso, soprattutto laddove insorgano dei problemi o anche accompagnano le famiglie laddove ci siano degli elementi positivi da condividere. Avere un referente è diverso, rispetto a quanto per esempio avviene per l’App tedesca ‘Welcome Refugee’,<sup>73</sup> che sicuramente assicura il *matching* dei bisogni, ma non prevede il tutoraggio così come l’apporto della rete, gli incontri, ecc. Sarebbe interessante sapere questi progetti come stanno andando. In secondo luogo l’accoglienza in famiglia è anche un volano per esacerbare le differenze tra rifugiato e famiglie, vivendo insieme vengono così fuori le criticità, si aumentano ma probabilmente anche si smussano

<sup>73</sup> L’iniziativa, avviata inizialmente a Berlino, in Germania, nel novembre 2014, è finalizzata ad un rapido *match* tra domanda e offerta di accoglienza in famiglia grazie al supporto delle tecnologie informatiche e prevede anche un contenuto rimborso economico per chi accoglie, grazie a fondi raccolti attraverso donazioni o azioni ad hoc di *crowdfunding* oppure, laddove possibile, attingendo direttamente ai fondi predisposti dagli Stati federali tedeschi per l’inserimento alloggiativo autonomo dei rifugiati (ad esempio è questo il caso del *Land* di Berlino). Dalla Germania questa iniziativa di base si è poi diffusa, mostrando un grado di trasferibilità eccezionale, anche in Austria, Rep. Ceca, Grecia, Irlanda del Nord, Italia, Paesi Bassi, Polonia; Portogallo, Romania, Spagna, Svezia e fuori dall’Europa in Canada e Australia. Alla fine del 2015 erano stati già 400 i rifugiati accolti complessivamente attraverso questo progetto a Berlino e nel resto d’Europa provenienti da Afghanistan, Albania, Algeria, Bangladesh, Burkina Faso, Camerun, Eritrea, Gambia, Ghana, Kenya, Liberia, Mali, Nigeria, India, Iraq, Iran, Pakistan, Russia, Senegal, Somalia, Sri Lanka, Siria, Tunisia e Ucraina. I principali ‘padroni di casa’ che hanno sostenuto il progetto sono stati studenti, professionisti, single o coppie dai 21 ai 65 anni. A gennaio 2017 il numero degli accolti è salito a 894, di cui 372 in Germania, 366 in Austria, 51 in Svezia, 39 in Grecia e 19 in Italia. Cfr. <http://www.fluechtlinge-willkommen.de/>.

le differenze. Quelle che abbiamo riscontrato si riferiscono soprattutto al piano dell'integrazione. Se per esempio per la famiglia, come per la maggioranza degli italiani, la democrazia o l'emancipazione femminile rappresentano dei valori, non è semplice confrontarsi con persone che magari non hanno la stessa opinione. Così emergono spigolosità. Come superare queste criticità? Per esempio sull'integrazione non ci può essere una proposta risolutiva perché è un percorso. Qui nella diocesi di Biella abbiamo deciso di organizzare una serie di incontri (anche informali) per andare a capire le culture dei Paesi di origine, su cui siamo totalmente ignoranti, anzi rispetto alle quali si tende a fare di tutta un fascio. Questo può aiutare le famiglie, così come i beneficiari”.

Nella realtà questo grande impegno come ha funzionato? Nella prima metà di gennaio 2017, dopo aver intervistato la responsabile nazionale e un tutor diocesano, è stata realizzata anche una visita sul campo per conoscere dal vivo e intervistare i protagonisti di una esperienza di accoglienza in famiglia in corso. Grazie alla disponibilità della Caritas diocesana di Biella, che svolge il compito di tutoraggio della famiglia, abbiamo potuto raccogliere alcune dichiarazioni da parte della capofamiglia e della persona accolta, ad integrazione di quanto finora descritto. La capofamiglia ha innanzitutto ricordato come è nato l'impegno suo e della sua famiglia (4 persone, composta quindi da due genitori di circa 50 anni e due figli di 14 e 24 anni): “Io e la mia famiglia fino a maggio 2015 non abbiamo mai fatto attività di volontariato, cioè fino a quando qui, dove abito io, non hanno aperto un centro per accogliere 50 persone in cerca di protezione. C'è stata subito una riunione delle persone che vivono nel quartiere. Ho partecipato quasi per caso, spinto da una amica. Quella sera mi sono resa conto che questi ragazzi così giovani avevano bisogno che noi andassimo a incontrarli e che ci occupassimo di loro perché una larga parte della cittadinanza non aveva nei loro confronti un atteggiamento propriamente benevolo in quel momento. È iniziato così il mio percorso. La scelta di accogliere è stato un impeto. Un

sentimento che è nato lì. Un desiderio di fare qualcosa. Di non restare indifferente, perché era qua vicino a me. Non era più una cosa da guardare in televisione. Fuori di qua abitavano delle persone, 50, con tante necessità, tra cui imparare italiano. Su questo almeno io potevo darmi da fare. Ho iniziato dando un mano ad una maestra che faceva volontariato nel centro”.

Il rifugiato accolto in famiglia ha 20 anni e viene dal Gambia. Dal 14 maggio 2015 è in Italia: “Dopo essere sbarcato a Lampedusa insieme a tante persone, subito siamo stati suddivisi e io sono stato trasferito in un centro vicino a Biella e poi altri ancora. Ora ho ottenuto il documento - cioè lo status di protezione - e lavoro in fabbrica in un paesino della zona. Mi trovo bene a Biella. All’inizio non conoscevo nessuno, ma ho trovato brave persone. È una società con tanta gente brava. Dell’Italia mi piace tutto. Quello che sto facendo qua con le persone mi piace tanto. Le persone, la religione, tutto è diverso, ma ognuno ha le sue cose, per cui non ci sono problemi. Quando stavo in Gambia conoscevo di nome questo Paese, ero un tifoso dell’Italia in Coppa del mondo ed ero tifoso milanista. Ma io non pensavo di venire qua. Ma il calcio mi piace tanto. Io gioco anche qui in una società locale. È difficile imparare la lingua, la pronuncia è diversa sia rispetto all’inglese che alla mia lingua originaria. Io non avevo mai sentito l’italiano prima. Lo sto imparando qua. Quando ero accolto in un centro non ci davano le informazioni necessarie per i documenti e altri diritti. Non ci hanno spiegato cosa bisognava fare quando siamo stati chiamati per l’audizione in Commissione. Per fortuna i volontari ci hanno aiutato, sia per quanto riguarda la lingua che per quanto riguarda la domanda di asilo. Ma non gli operatori del centro. Tanti ragazzi hanno perso il documento perché non hanno capito niente delle domande. La stessa scuola di italiano del centro durava 1 o 2 ore a settimana. Secondo me questa è una cosa davvero importante: non capisco come si lavora nei centri, chi lavora non dà le informazioni, non fa quello che devono fare, eppure dovrebbero insegnare l’italiano”. Conferma il ruolo fondamentale del volontariato, da un punto di vista

pratico quanto da un punto di vista umano, anche la capofamiglia: “Penso che sia assolutamente necessario che ci siano persone italiane che ti accompagnino. Questo avviene con fatica. Il nostro ospite può uscire con gli amici dei miei figli. Ogni giorno si crea un’opportunità per imparare cose nuove o per integrarsi. Finché si rimane dentro un centro questo non accade”.

Per quanto riguarda la convivenza e l’integrazione la capofamiglia commenta: “Ci sono differenze, ma non sono critiche. All’inizio quando abbiamo preso questa decisione, abbiamo dovuto affrontare qualche piccola difficoltà di ordine pratico, ma di fatto nessun problema, neanche per quello che riguarda le differenti religioni. A volte ci diamo tanto da fare per coinvolgerlo, ma non sempre si capisce quale è il limite con la forzatura. Con il tempo e la conoscenza allora riesco a capire di più. A parte questo non trovo altre criticità”. Nell’intervista separata il rifugiato sulle domande relative all’integrazione risponde: “ho avuto difficoltà con la mentalità degli italiani, ma non tanto. Perché noi siamo rifugiati, non a tutte le persone di qui fa piacere così come non a tutti i rifugiati piace stare qua. Ho sentito di ragazzi come me che hanno subito qualche atto di discriminazione, ma questo per fortuna a me non capita tanto. Mi chiedi dell’integrazione nella società italiana? Va bene, ora conosco tanta gente, ho trovato persone brave brave brave qua dentro. Qui vivo come con la mia famiglia. Sembra come se fossi nella mia famiglia. Sento che vivo nella mia casa, nella mia famiglia. Io sto molto bene qua. Non ho tanto tempo libero, ma frequento il gruppo immigrazione promosso dalla Caritas e gioco a calcio con la squadra locale. Lavoro tutti i giorni, per cui è difficile trovare tempo libero. Gli amici li frequento anche con il cellulare. Con loro non parlo sempre italiano. La mia cultura è ancora viva. Poiché vivo ora nella mia famiglia, nella mia casa, qui non posso perdere la mia cultura. Non ti puoi perdere qua. Vivi con persone di diversa cultura, senza nessun problema. Riguardo al lavoro, sono molto contento perché lavoro in fabbrica. Con i colleghi mi trovo bene. Il mio capo mi ha proposto per l’assunzione. Sto finendo il secondo tirocinio

(6 mesi più 6 mesi). Ora però mi vuole assumere. Così è organizzata la mia vita: da lunedì a sabato lavoro. Lunedì, martedì e mercoledì dopo lavoro ho anche la scuola di italiano. Martedì, giovedì e venerdì è il turno della scuola guida. Sabato dopo il lavoro c'è il calcio. Sarebbe tempo libero, ma sono stanco. Vorrei andare in giro con gli amici, stare con loro. Il mio progetto per il futuro? Voglio studiare, diventare un ingegnere meccanico”.

La capofamiglia ricorda che la loro non è una esperienza isolata, la Caritas ha promosso tante accoglienze in famiglia, attualmente una collega di lavoro è ormai ad un passo dall'ospitare un altro giovane rifugiato: “Cosa altro si può fare? Da poco abbiamo avuto una serata per parlare con il Prefetto. Ecco: incontrarsi può aiutare, confrontarsi con le esperienze degli altri. Poi qui abbiamo avuto veramente tanti problemi con il centro. Le istituzioni sono preoccupate di rispettare le regole e non vanno oltre. Gli enti locali dipendono dalla politica. Alcune correnti sono assolutamente contrarie ed è tutto un ostacolo, invece l'accoglienza è da vivere come una grande opportunità, per me è stato così. Nel senso che nel mio percorso di vita sono stata messa di fronte a questa cosa ed è stato importante per me e per i miei figli. Mi piacerebbe non fosse così, ma il razzismo non è superato anzi è proprio quotidianità per noi. Sotto varie forme. Ma con lui in casa il contatto è diretto. Secondo me nelle scuole non si fa abbastanza. Il mondo dei giovani in questo momento è indifferente se non ostile perché purtroppo i messaggi che passano dai media sono negativi: guerra dei poveri, vogliono rubarci il welfare, il lavoro, ecc.”.

Prima di andare via, il rifugiato accolto in famiglia chiede di poter esprimere ancora un suo pensiero e inaspettatamente fornisce un commento all'intervista: “l'intervista è una cosa buona. Le domande non sono rivolte a me solo, ma a tutti. So che quello che stai facendo è una cosa buona. Tu prendi le mie parole e le porti in un altro posto: è una cosa molto bella perché io non posso andare in questo posto da solo, ma grazie a te sì”.

In conclusione, per quanto abbia coinvolto numeri limitati, il progetto ‘Protetto – Rifugiato a Casa Mia’ si segnala per la capacità di coinvolgere il territorio, garantendo una diversa qualità di accoglienza attraverso un sistema che dispone di strutture e volontari e di una marcia in più rappresentata dal senso di comunità, garantendo così percorsi di integrazione socio-lavorativa effettivi, come dovrebbe essere proprio dei progetti di accoglienza di secondo livello.

La Caritas ha ricevuto tante richieste dall'estero per conoscere metodologia e per sperimentare, così come rilevante è stata l'attenzione da parte dei mezzi di informazione nazionali. Per incoraggiarne la replicabilità, secondo Daniele Albanese tutor diocesano per Caritas Biella, servirebbero due condizioni: in primis la sua stabilità, perché ancora oggi il tetto di Caritas è ancora un tetto temporaneo, anche se è alla sua seconda progettazione; così come ci sono altri progetti, gestiti dai Comuni o da altri, che però sono altrettanto temporanei o sperimentali. Allora queste esperienze e/o progettualità andrebbero strutturate stabilmente, perché questo poi permetterebbe alle famiglie di avvicinarsi e ad enti come la Caritas di organizzare servizi di accompagnamento per esse. In secondo luogo, se volessimo estendere ulteriormente il progetto, sarebbe opportuno pensare di dare un contributo economico alle famiglie, che non deve sostituire il reddito ma deve andare a compensarne le spese. Allora sì che i numeri sarebbero molto più alti”.

Esperienze come ‘Protetto - Rifugiato a Casa Mia’, conclude Oliviero Forti, responsabile del settore immigrazione di Caritas Italiana, svolte con risorse umane ed economiche proprie: “rappresentano un vero e proprio ‘paracadute di qualità’ per persone che sono uscite dal sistema pubblico di accoglienza e che una volta ottenuto lo status di protezione si ritrovano disorientati e soli di fronte alla società perché nei loro percorsi di inserimento non c'è stato tempo sufficiente per maturare una vera e propria autonomia”.

***Buona prassi n. 3 - Progetto Università Pavia per il riconoscimento dei titoli e borse di studio per giovani rifugiati***

Lo studio presso le università in Italia, in passato come nel presente, ha coinvolto spesso studenti di aree dalle quali si sono originati flussi di richiedenti asilo, come è il caso dell'Iran (dove, tra l'altro, all'inizio della rivoluzione negli anni '80 vennero chiuse le università), oggi rappresentato da 2.788 studenti universitari (il quarto gruppo nazionale nell'anno accademico 2014/2015 su un totale di 70.339 iscritti stranieri). Altri Paesi da cui si sono originati flussi di rifugiati, ma di cui non possiamo essere certi che tutti gli studenti iscritti siano in questa condizione sono il Pakistan (802), il Libano (699), Ghana (454), Costa d'Avorio (218), Palestina (118) e Siria (112). Con iscritti inferiori a 100 studenti infine ritroviamo: Eritrea (69), Iraq (66), Somalia (44), Sudan (42).

Nell'area OECD gli studenti internazionali nel 2015 sono pari a quasi 5 milioni secondo la stima fornita dall'organismo di Parigi nel rapporto *Education at a glance 2015*,<sup>74</sup> in Italia, secondo i dati del MIUR, nell'anno accademico 2014/2015 sono solo 70.339.<sup>75</sup>

Se da una parte, il Testo Unico delle leggi sull'immigrazione sancisce per tutti i cittadini stranieri, inclusi richiedenti asilo e titolari di protezione, la parità di diritto nell'accesso alle borse di studio, alle residenze per studenti, ad eventuali riduzioni delle tasse universitarie e ad altri interventi di sostegno; dall'altra l'Italia risulta notevolmente attardata rispetto ad altri Paesi OECD per una serie di ragioni che vanno dalle difficoltà di programmazione e di rilascio dei permessi di soggiorno per motivi di studio, l'incertezza del loro rinnovo annuale, il complesso meccanismo di riconoscimento dei titoli di studio

<sup>74</sup> OECD, *Education at a glance 2015*, Paris, 2016.

<sup>75</sup> Antonio Ricci, *Studenti, laureati e ricercatori stranieri in Italia*, in Istituto di Studi Politici "San Pio V", a cura di Benedetto Coccia e Franco Pittau, *Le migrazioni qualificate in Italia. Ricerche, statistiche, prospettive*, IDOS, Roma, 2016, pp. 137-146.

conseguiti all'estero, il basso numero di borse di studio erogate, la carenza di residenze universitarie (i posti letto disponibili sono pari al 2,8% della popolazione universitaria) e, infine, il limitato numero di corsi in inglese, fortunatamente in forte aumento.<sup>76</sup>

È in questo contesto che si inserisce il progetto dell'Università di Pavia di destinare borse di studio a giovani rifugiati meritevoli, iniziativa nata dalla presa di consapevolezza di quanto stava succedendo nel 2015 e dalla previsione di quanto sarebbe accaduto dopo: “da un lato gli episodi drammatici delle morti in mare e i viaggi della speranza di tante persone prima attraverso il Sahara e poi attraverso il Mediterraneo, dall'altro la consapevolezza che per un certo periodo la richiesta d'asilo sarebbe diventata l'unico modo per arrivare in Europa” commenta la professoressa Anna Rita Calabrò, intervistata in loco nel suo ruolo di responsabile del progetto e Presidente del Centro di ricerca MeRGED (Migrazione e Riconoscimento, Genere, Diversità) presso l'Università di Pavia.

A fronte di una situazione di questo tipo l'Università, che ha il compito di formare le risorse intellettuali necessarie per il Paese, ha ritenuto suo dovere avviare una collaborazione con ANCI e il Servizio Centrale dello SPRAR e offrire a giovani rifugiati meritevoli qualcosa in più dell'iscrizione gratuita ai suoi corsi di laurea, mettendo a disposizione anche il vitto, l'alloggio, l'accesso alle biblioteche e ai servizi dell'Università, ma anche un *pocket money* e delle borse lavoro.

L'intenzione era quella - riferisce sempre la professoressa Calabrò - di dare un segnale forte che andasse in due direzioni:

- innanzitutto (e ovviamente) dare un segnale di solidarietà, ma anche un segnale che dimostrasse che questi giovani che arrivano rappresentano una risorsa;

<sup>76</sup> Maria Carolina Brandi, Antonio Ricci, *Condizioni di vita e di studio degli immigrati: i risultati di una ricerca*, in “Mondi Migranti”, 1, 2014, pp.189-203.

- ma anche mostrare che l'accoglienza offerta dall'Università, per il ruolo educativo che essa riveste, potesse costituire un'occasione per dare a questi giovani un'opportunità di inserimento in Europa o un'opportunità al momento del rientro nei Paesi di origine, qualora la situazione che ha prodotto il loro esodo venisse meno, che potesse quindi contribuire al miglioramento delle loro condizioni di vita e di sviluppo.

“La sfida che ci siamo assunti - commenta la professoressa Calabrò - è il ritenere che si possa intervenire, a fronte di problemi così ampi, facendo qualcosa di molto concreto e a partire dalle leggi che già esistono”.

Obiettivi specifici del progetto sono quindi quelli di trovare le risorse per accogliere un certo numero di ragazzi e ragazze titolari di protezione internazionale (necessariamente la scelta ricade su questo segmento per poter realizzare un progetto di lunga durata) che siano motivati ad impegnarsi in un percorso di studi e formazione. La condizione di accesso è dunque quella di avere le abilità e le conoscenze necessarie per consentire di iniziare un percorso universitario, anche in mancanza di documentazione dei titoli di studio pregressi.

Per superare questo importante ostacolo, l'Università ha fatto ricorso al Decreto legislativo n. 18 del 2014 che stabilisce che a fronte di rifugiati o titolari di protezione internazionale o sussidiaria (a questo fine equivalenti), nel momento in cui questi non potessero dimostrare di avere un titolo di studi originale, l'Università può accettare l'autocertificazione. L'Università di Pavia ha ritenuto in alcuni casi di fare un colloquio per verificare se c'erano le basi per cominciare il corso di studi e nel caso di studenti che si erano iscritti al corso di ingegneria è stato messo a punto un corso specifico per consentire di perseguire la preparazione matematica necessaria per iscriversi al corso di laurea.

Il progetto ha preso avvio nel settembre 2015 e ha rappresentato fin dall'origine una sperimentazione che nessun'altra Università

ha mai compiuto, infatti - come spiega la professoressa Calabrò -: “Abbiamo dovuto convincere il Senato accademico e il Consiglio di amministrazione, perché il progetto garantisse non solo l’iscrizione, il *pocket money*, la mensa, l’alloggio, ma un’accoglienza che potremmo definire a 360 gradi: abbiamo garantito l’iscrizione e il collegio universitario, che non è la casa dello studente ma il college universitario di tipo inglese”.

Il finanziamento delle prime 15 borse di studio è stato coperto anche dall’editoriale Domus e dal Museo egizio di Torino che in quanto membri del Consiglio di amministrazione dell’Università hanno offerto una borsa ciascuno. Per la selezione dei titolari di protezione internazionale sono stati seguiti criteri di merito e da subito si è avviata la collaborazione con il Servizio Centrale dello SPRAR che ha diffuso un bando in tutti i progetti attivi in Italia, raccogliendo i primi 50 candidati (di cui purtroppo solo due ragazze). Sono stati così coinvolti nell’iniziativa progetti SPRAR in rappresentanza di 13 enti locali (i Comuni di Asti, Cassano allo Ionio, Cassano delle Murge, Genova, Lodi, Montalto Uffugo, Termoli, Torino, Trieste e Villasimius e le Province di Alessandria, Ancona e Trento) e 8 nazionalità (Afghanistan, Camerun, Gambia, Iran, Nigeria, Togo, Turchia e Ucraina).

Nell’anno accademico corrente alla sinergia con le amministrazioni locali si è aggiunto il partenariato con la Fondazione Bracco, che ha offerto un finanziamento di 50mila euro all’anno per 5 nuove borse di studio, con l’auspicio che fossero assegnate a ragazze e che si scegliessero facoltà scientifiche (medicina, farmacia, ecc.). Purtroppo, riferisce ancora la Calabrò: “in realtà le donne sono più rare tra i titolari di protezione internazionale perché le ragazze giovani che arrivano lo fanno attraverso il canale della tratta oppure spesso hanno figli a carico ed in entrambi i casi è tutta un’altra storia”. L’Università non ha chiesto fondi al Comune di Pavia, anche se ovviamente è tenuto informato dell’iniziativa. Lo SPRAR si è offerto di coprire il *pocket*

*money* ai ragazzi e, pur avendo offerto l'Università alloggio, trasporti e libri gratis, è stata anche immaginata la possibilità di poter lavorare, offrendo piccoli incarichi possibilmente coerenti con il piano di studi, in modo da consentire di studiare e di avere un reddito per vivere con maggiore serenità questo periodo della vita.

A gennaio 2017 il progetto ha superato il primo anno ed è possibile fare un primo consuntivo dei risultati: “questi ragazzi titolari di protezione internazionale - dice Calabrò - rappresentano in piccolo la nostra popolazione studentesca: alcuni sono come i più bravi, altri tentennano un po' ma, lo ripeto, non sono differenti dagli altri studenti. Del resto abbiamo garantito loro delle cose senza toglierle agli altri e senza creare meccanismi speciali differenziati: in caso di stress post-traumatico possono utilizzare i nostri psicologi; il test di ammissione all'università è lo stesso che fanno tutti gli studenti, i lavori *part time* che abbiamo loro offerto sono gli stessi che offriamo con avviso pubblico a tutti gli studenti. Poiché non abbiamo tolto niente a nessuno non ci sono state reazioni al progetto né da parte degli studenti né da parte della cittadinanza, anche se ammetto che non c'è stato né rifiuto né particolare attivismo solidale”.

L'esame di ammissione, una volta superato, potrebbe valere come riconoscimento delle competenze anche non certificate che posseggono, ma “spesso non superano il test non per la mancanza di conoscenze scientifiche, ma perché i test hanno una componente culturale che è specificamente relativa alla nostra realtà, che essi non conoscono a sufficienza”.

Tra gli indicatori di successo utilizzati per valutare l'esperienza ci sono sicuramente gli esami che fanno, ma anche “il riscontro che ho vedendoli, parlandoci e accorgendomi che sono realmente entrati a far parte di una comunità”.

Nel corso dell'indagine è stato intervistato anche uno dei giovani titolari di protezione internazionale, vincitore di una borsa di studio. Raccontando le sue impressioni dei 3 anni trascorsi dalla prima

accoglienza a Crotone fino ad arrivare a studiare all'Università di Pavia, ricorda come questa sia stata per lui una grande occasione per riprendere gli studi interrotti. In patria, infatti, aveva già iniziato gli studi universitari in design, ma ora a Pavia si è iscritto ad ingegneria informatica: “mi piace ingegneria informatica, anche se mi piace di più la grafica: ma qui non c'è una laurea specifica. L'informatica integra ottimamente quelle che sono le mie competenze in grafica per cui penso che ottenere questo titolo di studio possa essere una carta vincente per il mio futuro”.

Per concludere la presentazione di questo caso studio, che abbiamo ritenuto un intervento particolarmente efficace in termini di seconda accoglienza, riportiamo di seguito altri stralci interessanti dell'esperienza vissuta dallo studente intervistato utilizzando direttamente le sue parole: “il mio rendimento è ok, ho fatto già un esonero. In realtà noi che siamo inseriti in questo progetto siamo entrati ad anno già iniziato e perciò abbiamo avuto qualche difficoltà in più. Su alcuni corsi ci manca non aver frequentato il corso di base, però stiamo recuperando. I corsi sono duri, ma se uno vuole ce la può fare”.

“I professori sono molto bravi, la disponibilità varia di caso in caso. Comunque abbiamo a disposizione anche un tutor a cui posso rivolgermi per consigli. Con un professore mi capita di parlare privatamente e ora ci diamo del tu. Parliamo di tante cose. Non so se posso dire che siamo amici, però è un rapporto che si sta sviluppando. Con il personale amministrativo ho pochissimi rapporti, ma quando occorre qualcosa sono sempre gentilissimi. I rapporti con i colleghi vanno abbastanza bene”.

“A Pavia mi trovo bene. È una bella città, la società accogliente. Sento di trovarmi in un contesto europeo. Dell'Italia riconosco tanti pregi, soprattutto è un Paese aperto. Mentre, se proprio devo esprimere una mia opinione, quello che non mi piace sono le lunghe file per avere accesso alla sanità pubblica”.

“Prima di partire conoscevo poco dell'Italia, tuttavia per esempio

non ho trovato difficoltà né nell'imparare la lingua (forse perché ha la stessa radice del francese, lingua che ho studiato molto bene a scuola), né per quanto riguarda la burocrazia (l'accesso alle informazioni, i documenti, ecc.): su quest'ultimo punto però ho sentito molti amici lamentarsi, ma io personalmente non ho mai incontrato problemi”.

“Riguardo alle diversità culturali, ritengo che integrazione significa rispettare le regole del posto e non può significare mai fare quello che ti pare e piace. Ho molti amici, soprattutto italiani. Con loro, anche nei momenti di socialità, le differenze culturali e religiose non sono mai state un peso: a volte magari possono nascere anche degli scherzi su questo argomento, ma rimane un rispetto di fondo che neutralizza qualsiasi rischio di incomprensione. Da poco mi sono lasciato con una ragazza italiana, le ho chiesto se il motivo fosse collegato a questioni di differenze culturali, lei mi ha risposto di no”.

“In generale quindi non ho trovato difficile integrarmi: mai. Perché la prima cosa è la conoscenza di amici e su questo non ho mai incontrato problemi. Poi all'Università frequento ragazzi di tutti i Paesi del mondo, ma i miei amici sono soprattutto italiani. I rapporti nascono e crescono in maniera molto normale. Non frequento associazioni o gruppi di volontariato perché non ho tempo, ma ripeto ho molti amici. Amici del mio Paese ogni tanto li frequento, così allo stesso modo seguo quello che riguarda l'attualità del mio Paese, ma mi fa male il fatto che non posso cambiare lo stato delle cose”.

“La rete dei miei amici mi aiuta quando ho bisogno. Chiedo a ciascuno di loro a seconda del caso e del bisogno. Ma prima di tutto cerco su internet. Poi se non capisco mi faccio spiegare da qualcuno di loro o anche dalla mia ex ragazza”.

Concludendo, esaminata attraverso le parole della professoressa Calabrò e del giovane studente titolare di protezione internazionale che ha gentilmente concesso di lasciarsi intervistare, l'esperienza delle borse di studio dell'Università di Pavia rappresenta una buona prassi di seconda accoglienza perché, tra le lezioni apprese, mette

in rilievo che:

- non basta un approccio assistenziale (offrire gratis iscrizione, vitto e alloggio), ma occorre permettere che questa esperienza conduca mano a mano ad una condizione di autonomia, anche offrendo piccoli lavori integrativi e coerenti con il percorso di studi (per esempio in biblioteca per classificare fondi librari o altri lavori di supporto segretariale);

- è essenziale la figura del tutor. Ci vuole qualcuno che si faccia carico di seguire gli studenti e controllare che si dia una risposta ai loro bisogni;

- occorre qualcuno che si faccia carico del progetto e se ne faccia carico non in maniera formale, ma lo segua in tutti i suoi sviluppi, si avvalga di collaboratori e docenti che facciano da tutor ai ragazzi, che offra delle *chance*, senza togliere niente ad altri studenti.

Soprattutto questa buona prassi dimostra che basta anche un investimento relativamente piccolo (una borsa di studio di 8.000-9.000 permetterebbe di coprire i costi di tasse universitarie, retta del collegio per vitto e alloggio, costo per i libri di testo, i trasporti e l'erogazione di un *pocket money* per le piccole spese quotidiane), per trasformare un possibile problema in una potenziale risorsa e che i "muri di carta" possono essere superati dalla buona volontà, come è avvenuto del resto all'Università di Pavia, dove alla prassi innovativa di accettare l'autocertificazione dei titoli di studio si è associato il buon senso di offrire colloqui di verifica o corsi di supporto.

Alla fine dei conti sono proprio le parole finali dello studente - "Spero che l'intervista sia stata interessante. Spero inoltre che il mio caso e la ricerca che state realizzando possano contribuire a far capire di più della nostra esperienza di vita. Spero infine che possa servire da esempio" - a incoraggiare la trasferibilità di questa buona prassi anche ad altri Atenei italiani e stranieri.

#### ***Buona prassi n. 4 - Progetto 'Re-Lab: start-up your business'***

La presenza e il protagonismo dei cittadini stranieri nel mondo dell'imprenditoria in Italia cresce anno dopo anno. Da una parte è normale che sia così, rappresentando l'imprenditoria un settore importante del sistema economico nazionale, dall'altra non mancano gli elementi di novità, collegati alla volontà di successo o al desiderio di riscatto che anima i nuovi arrivati. Un sentimento questo che non nasce solo da un desiderio di guadagno, ma che può arrivare a rappresentare anche una via di riscatto dalle oppressioni vissute in passato, come è senz'altro nel caso dei rifugiati.

Secondo le analisi statistiche più recenti tratte dal *Terzo Rapporto Immigrazione e Imprenditoria*<sup>77</sup> curato da IDOS e promosso da CNA e MoneyGram,<sup>78</sup> tre sono gli aspetti emergenti:

- l'aumento di immigrati imprenditori riguarda tutte le regioni d'Italia, anche quelle del Meridione, che per i rifugiati rappresenta non solo un'area di approdo e di prima accoglienza ma, almeno in parte, anche di inserimento definitivo;

- anche quando assolve la funzione di auto-impiego, l'inserimento imprenditoriale di un cittadino straniero, tanto più se rifugiato, rappresenta un obiettivo di non trascurabile importanza in un contesto carente di posti di lavoro;

- non sono pochi gli esempi di chi è riuscito anche ad andare oltre, dimostrando di non limitarsi all'avvio di imprese individuali e di creare occupazione anche per persone esterne, salvo restando che

<sup>77</sup> IDOS-CNA-MoneyGram, *Terzo Rapporto Immigrazione e Imprenditoria*, IDOS, Roma, 2016.

<sup>78</sup> MoneyGram è una società di trasferimento di denaro nata negli Stati Uniti, molto nota nell'ambiente degli immigrati in Italia per la facilitazione che offre per i trasferimenti delle rimesse e anche per le iniziative a supporto all'imprenditoria immigrata come per esempio il 'MoneyGram award' dedicato alle migliori iniziative imprenditoriali da parte di immigrati in Italia: cfr. [www.moneygramaward.com](http://www.moneygramaward.com).

questa tendenza andrebbe incentivata sulla base di una valutazione realistica delle opportunità presenti in loco.

Guardando con attenzione questo fenomeno in crescita, emergono subito anche diverse difficoltà da superare:

- le ridotte dimensioni aziendali, che caratterizzano le imprese individuali e le microimprese con meno di 10 dipendenti, incontrano maggiori difficoltà in un contesto sempre più globalizzato, tanto più quando si tratta di imprenditori immigrati e rifugiati. In particolare, all'interno dell'imprenditoria immigrata, le ridotte dimensioni sono da ricollegare anche alla spiccata realtà familiare che la sostiene, che è di forte sostegno nella fase della creazione e dell'avvio dell'impresa, mentre può costituire un freno nel corso della successiva evoluzione (anche per questo motivo le imprese riferibili agli immigrati e ai rifugiati risultano ancora raramente impennate su tecnologie avanzate);

- il ricambio imprenditoriale, di cui gli immigrati e i rifugiati si sono fatti carico nei confronti degli italiani, sta avvenendo nei settori a basso profitto e a ridotta qualificazione, segnatamente nel commercio, nella ristorazione e nell'edilizia (che richiede, ad esempio, ridotti capitali iniziali specialmente nell'ambito delle ristrutturazioni);

- non bisogna poi dimenticare che, da ostacolo all'ampliamento delle dimensioni aziendali, fungono anche le maggiori difficoltà che incontrano gli immigrati e i rifugiati nell'accesso al finanziamento bancario;

- parallelamente a tutto questo si pongono i cosiddetti "muri di carta", gli impedimenti e le complesse regolamentazioni che la macchina burocratica nazionale frappone tra il migrante - e ancora di più nel caso del rifugiato - e il sogno di poter fare impresa.

Riferendosi ai rifugiati, l'analisi della letteratura - tra cui lo

studio di riferimento curato dall'OECD nel 2016<sup>79</sup> - suggerisce che si dovrebbe insistere sempre più sull'innovazione come garanzia di successo nell'attuale contesto globalizzato. Senza ipotizzare percorsi, che poi alla prova dei fatti risultano essere difficilmente praticabili, si possono indicare alcuni fattori che concretamente possono contribuire all'avvio di questo percorso:

- creazione di imprese anche in settori diversi da quelli tradizionali (in particolare in quelli ad alta tecnologia);
- maggiore apertura a forme societarie diverse dall'impresa individuale (ad esempio, società cooperative e società di capitali);
- superamento della coincidenza tra realtà familiare e realtà aziendale, per quanto riguarda sia le persone che operano in azienda, sia lo strumento finanziario di sostegno (attraverso il passaggio dal conto corrente personale a quello aziendale);
- ampliamento dell'ambito territoriale di intervento (rispetto al proprio Comune, ma per diverse imprese anche rispetto alla propria Regione e, trattandosi di immigrati, anche rispetto all'Italia con l'attivazione di legami operativi con il Paese di origine);
- agevolazione dei collegamenti con le strutture creditizie per riuscire a portare avanti impegni imprenditoriali di rilevante portata;
- apertura all'associazionismo di categoria e alla formazione di consorzi, da considerare una condizione che facilita l'informazione sulle materie professionali di interesse e l'accesso ai benefici previsti dalla normativa a sostegno dei piccoli imprenditori, come anche l'assistenza tecnica e operativa aziendale;
- maggiore confidenza con l'informatica, diventata ormai indispensabile anche sul piano degli adempimenti burocratici e

<sup>79</sup> OECD Secretariat and the DG Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission, *How are refugees faring on the labour market in Europe? First evaluation on based on 2014 EU-LFS Ad Hoc Module*, Paris, 2016.

dell'affermazione commerciale (da poco tempo in Italia, ad esempio, è d'obbligo la fatturazione elettronica, mentre l'*e-commerce* dischiude prospettive d'intervento poco costose e di grande resa).

Se per i migranti è più facile ricorrere al credito dei parenti e degli amici, formula che continua a essere la forma più diffusa di finanziamento, per i rifugiati le diverse forme di microcredito (con le relative garanzie a copertura delle somme richieste) possono garantire risultati molto apprezzabili. In questo contesto si colloca il Progetto 'Re-Lab: start-up your business"', finanziato nell'ambito del Programma quadro di solidarietà e di gestione dei Paesi terzi in materia di flussi migratori e asilo promosso dalla Commissione Europea e implementato nel caso dell'Italia dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione.

'Re-Lab' è nato dall'iniziativa di un partenariato guidato dall'International Training Centre dell'ILO, con la partecipazione dell'Associazione Microfinanza e Sviluppo, del Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), di Micro Progress e Comune di Venezia, con l'obiettivo di promuovere concretamente l'integrazione socio-economica e la piena realizzazione dei titolari di protezione internazionale, attraverso un'azione a carattere di sistema che prevedesse percorsi di creazione d'impresa ad hoc che permettessero ai destinatari di sviluppare le singole capacità imprenditoriali e, al contempo, di valorizzare potenzialità ed eventuali esperienze pregresse.

'Re-Lab',<sup>80</sup> attraverso un apposito piano di lavoro, si è posto l'obiettivo di ridurre alcuni fattori che si rivelano spesso ostativi allo sviluppo di un'idea imprenditoriale da parte dei titolari di protezione internazionale, puntando a:

<sup>80</sup> Il piano di lavoro è ripreso da: Aa.Vv., *Re-Lab: start-up your business. Promuovere l'iniziativa imprenditoriale dei titolari di protezione internazionale*, in IDOS-Cna-MoneyGram, *Primo Rapporto Immigrazione e Imprenditoria*, IDOS, Roma, 2014, pp. 239-244.

- costituire/rafforzare una rete territoriale di enti pubblici e privati e di stakeholder legati allo sviluppo di micro-imprese e all'offerta di microcredito, in grado di sostenere i beneficiari del progetto e di garantire loro la sostenibilità futura dei progetti imprenditoriali identificati;
- favorire l'acquisizione di competenze e strumenti utili ai titolari di protezione internazionale per l'avvio di un'attività imprenditoriale autonoma;
- facilitare l'identificazione e la creazione di nuove iniziative imprenditoriali realizzate da parte di titolari di protezione internazionale (l'obiettivo minimo raggiunto era di 13 nuove imprese);
- fornire strumenti per sostenere e completare il processo di avvio delle iniziative imprenditoriali identificate tramite l'erogazione di un servizio di accompagnamento puntuale e personalizzato;
- individuare e formare, all'interno del gruppo di titolari di protezione internazionale destinatari del progetto, un nucleo di "tutor d'impresa" in grado di informare e orientare altri titolari di protezione internazionale (o migranti) nella fase propedeutica all'avvio della micro-impresa;
- capitalizzare e diffondere i risultati raggiunti dal progetto.
- Sulla base di questo piano di lavoro è stato realizzato un modello d'intervento caratterizzato da azioni, tra loro complementari e interdipendenti, quali:
  1. attuazione di una strategia di informazione e animazione territoriale;
  2. selezione dei destinatari, secondo criteri e strumenti di valutazione predefiniti;
  3. formazione per lo sviluppo imprenditoriale in due fasi: prima l'orientamento alla micro-imprenditorialità (32 ore) e poi

l'elaborazione del progetto d'impresa (64 ore);

4. individuazione di idee imprenditoriali percorribili e supporto alla loro realizzazione;
5. accompagnamento dei nuovi imprenditori, fornendo assistenza nella fase di avvio (*start-up*) e di post avvio (sviluppo d'impresa);
6. creazione di un nucleo di tutor per nuovi *start-up* e tirocini per l'inserimento lavorativo;
7. diffusione dei risultati.<sup>81</sup>

Il progetto 'Re-Lab', nell'arco di due anni tra il 2012 e il 2014, ha coinvolto 341 titolari di protezione internazionale, selezionandone 125 per la formazione imprenditoriale, di cui 98 hanno concluso il percorso formativo di sviluppo imprenditoriale con successo, producendo 53 progetti d'impresa (*business plan*) potenzialmente fattibili. Di questi, 26 sono stati pre-selezionati per un processo di istruttoria che ha portato alla selezione finale di 14 progetti d'impresa che sono stati finanziati e accompagnati allo *start-up* tramite un servizio di *mentoring* individuale.

Dei 14 progetti finanziati, 12 sono ditte individuali, 1 è un'impresa artigiana e 1 è una società a responsabilità limitata. A presentare i progetti sono stati quasi esclusivamente uomini (13 casi su 14). Quanto ai settori, 5 sono progetti relativi ad attività nei servizi, 4 nella produzione e riparazione, 4 nel settore riparazioni e commercio, 2 nel settore produzione e commercio e 1 nel commercio tout court.

Le 14 neo-imprese sono state avviate nelle aree geografiche d'intervento del progetto 'Re-Lab', ovvero nel Nord-Ovest (5 micro-imprese a Torino e 1 a Milano); nel Nord-Est (1 a Trento, 1 a Bolzano,

<sup>81</sup> IDOS ha supportato la campagna di sensibilizzazione partecipando alla conferenza finale tenuta a Roma il 14 giugno 2014 e disseminando i risultati del progetto attraverso le sue pubblicazioni specialistiche (il *Dossier Statistico Immigrazione*, il *Rapporto Immigrazione e Imprenditoria*, l'*Osservatorio Romano sulle Migrazioni*, ecc.).

1 a Schio e 1 a Bologna); nel Centro (3 a Roma); nel Sud (1 a Catania).

È stato anche costituito un nucleo di 12 tutor d'impresa per l'orientamento all'imprenditorialità tramite un apposito programma formativo e l'elaborazione di linee guida.

Alla fine del 2016 le neoimprese finanziate – da come riferisce il Ministero dell'Interno<sup>82</sup> – risulterebbero tutte pienamente operative, per cui al fine di sottolineare la dimensione umana della buona prassi descritta si è voluto intervistare nel corso dell'indagine presente anche uno dei giovani titolari di protezione beneficiario di un progetto finanziato in modo anche di dare così voce, per suo tramite, ai rifugiati diretti interessati. L'intervistato è un giovane originario del Pakistan, laureato in ingegneria elettronica e con un master universitario in ingegneria sistemica, che vive ad Acireale in Sicilia e che grazie a 'Re-Lab' ha creato un'azienda di riparazione e assistenza informatica, riprendendo la precedente esperienza lavorativa avuta in Pakistan dove per 5 anni è stato dipendente in una impresa *hi tech*. Partendo dalla sua esperienza personale e dal suo percorso di integrazione sociale e lavorativa, il nostro intervistato non ha nascosto le difficoltà: “In Italia è troppo difficile fare l'imprenditore: il sistema è troppo complicato per gli stranieri e le difficoltà non sono prevalentemente linguistiche, ma riguardano le norme che sono troppe e troppo complicate. Ho fatto il corso con il CIR dopo due anni di permanenza in Italia, già parlavo italiano e avevo fatto un corso di lingua italiana, ma non avevo seguito altri corsi. Nei primi due anni avevo lavorato part-time in qualche ristorante, talvolta anche come lavapiatti, un lavoro molto al di sotto del mio titolo di studio”.

“I progetti di formazione come 'Re-Lab' sono molto positivi,

<sup>82</sup> Queste informazioni sono emerse in occasione dell'*Internal Workshop* organizzato da Scalabrini International Migration Network (SIMN) presso la sede di Roma della Konrad-Adenauer-Stiftung il 30 novembre 2016, con la partecipazione di rappresentanti del Ministero dell'Interno (Consigliere Gabriele De Giorgi e Viceprefetto Marta Martscher), dell'Università di Bonn e del Centro Studi e Ricerche IDOS.

perché ti permettono di avere accesso ad una serie di informazioni utili, come anche all'erogazione di un microcredito. Tuttavia un aspetto di criticità che ho potuto personalmente sperimentare è che al termine del corso abbiamo ricevuto un microcredito pari a 10.000 euro per comprare attrezzature e pezzi di ricambio, ma non è stata programmata la disponibilità di una somma che almeno per il primo anno di vita dello *start-up* contribuisse a coprire i costi per l'affitto di un negozio o di una qualsivoglia sede”.

“In Sicilia ci sono venuto con qualche dubbio iniziale, perché quando eravamo stati ospiti del CARA di Gradisca d'Isonzo, avevamo fatto una richiesta di alloggio in un centro SPRAR ma non abbiamo trovato posti disponibili e mi hanno portato qui in Sicilia in una comunità di suore. Non pensavo che avrei potuto avere molte possibilità di lavoro regolare nel Sud Italia, dove l'unico lavoro offerto è il lavoro in nero, ma invece sono riuscito a creare la mia azienda e questo mi sta bene. Dal punto di vista professionale sono pertanto soddisfatto. Faccio assistenza informatica a pc e telefoni, creo siti web e sto lavorando sul monte Etna in un *resort* turistico *part time*. Sarei interessato a fare anche altri corsi per esempio di aggiornamento, ma non ho trovato in Sicilia altri corsi come quelli che facevo nel Regno Unito quando ero programmatore, se ci fossero sarei interessato a frequentarli”.

“Io non penso di cambiare Paese: sono contento qui e anche se non ho trovato il lavoro che facevo prima, questo è un posto sicuro e non vorrei cambiare. In questo momento in Pakistan resta solo mia madre. Inoltre tra un po' potrò chiedere la cittadinanza, dopo 5 anni potrei fare richiesta di carta di soggiorno, ma essendo in 4 in famiglia non arrivo

al reddito richiesto per avere la carta di soggiorno.<sup>83</sup> Secondo me questa è una norma che dovrebbe essere cambiata almeno per rifugiati politici e sussidiari per i quali non ha senso il limite del reddito per ottenere la carta di soggiorno”.

“Quali sono i miei progetti per il futuro? Da tre anni sto lavorando a un progetto di import di macchinari e strumenti biomedicali per chirurgia, odontoiatria, ma non è semplice, perché oltre l’investimento economico è necessaria un’autorizzazione speciale da parte del Ministero della Salute, devo cambiare partita via, pagare più tasse. Ci sto studiando: è un progetto di importazione e commercializzazione di alta tecnologia medica, un progetto che non posso fare da solo. Finora non ho trovato nessun aiuto né da parte delle banche né dalle delle camere di commercio. Sono andato l’anno scorso alla fiera di Dusseldorf, una delle fiere più grandi delle attrezzature biomedicali, per informarmi e sto cercando canali di lavoro che non sono ancora riuscito a trovare”.

“L’avvio di una impresa è stato per certi versi una salvezza perché qui non c’è lavoro, non ci sono più di 50.000 abitanti ad Acireale con molte persone anziane e pochissimi giovani e per questo non posso aprire un negozio. I progetti come ‘Re-Lab’ ci vogliono, sono essenziali, il corso era un buon corso, per la prima volta ho studiato il *business plan* e ho imparato come farlo”.

In conclusione, le prospettive di impegno imprenditoriale portano

<sup>83</sup> Secondo il Testo unico sull’immigrazione, il reddito richiesto per il rilascio della carta di soggiorno deve essere “non inferiore all’importo annuo dell’assegno sociale” e aumenta proporzionalmente se di presenta domanda anche per i propri familiari, secondo le stesse regole previste per i ricongiungimenti. Per determinarlo si tiene conto anche del reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con chi presenta la domanda. Per il 2016 l’importo dell’assegno sociale è stato fissato dall’INPS pari a 5.824,91 euro, per cui questa somma rappresenta il reddito minimo annuale che dovrà dimostrare chi chiede la carta di soggiorno per sé. Se la richiesta riguarda anche altri familiari l’ammontare aumenta a 8.737,36 euro (richiedente più 1 familiare); 11.649,82 euro (richiedente più 2 familiari); 14.562,27 euro (richiedente più 3 o più familiari).

a considerare immigrati e rifugiati una risorsa da valorizzare con le loro qualità professionali, culturali e creative, da coinvolgere anche nell'impegno per una ripresa non solo socio-economica ma anche socio-culturale del nostro Paese.

L'esperienza di 'Re-Lab' insegna che, dal momento della prima accoglienza e della formalizzazione della domanda d'asilo fino ai servizi di sostegno all'integrazione, il percorso della persona richiedente asilo e rifugiata dovrebbe essere accompagnato puntualmente al fine di garantire un'entrata efficace nel mercato del lavoro, nei sistemi formativi e nei processi d'integrazione socio-culturale. In particolare, il progetto 'Re-Lab' ha integrato il processo di inclusione economica già nella prima fase dell'accoglienza, puntando sulla combinazione di alcuni elementi cardine quali l'approccio individuale al contesto di arrivo, la qualità dell'interazione con i cittadini italiani, la valorizzazione delle competenze pregresse, il supporto al grado individuale di resilienza, alle capacità di elaborazione e di autonomia, l'attenzione alle circostanze familiari e l'eventuale adesione della famiglia al percorso di inserimento socio-economico, le aspettative nei confronti della società di accoglienza e infine il ruolo della cultura di origine.

L'imprenditorialità, per le sue caratteristiche e dinamiche, costituisce, nella maggior parte di casi, un percorso parallelo a quello volto all'inclusione sociale, e le modalità di interazione tra i due sistemi sono spesso difficili e complesse. Intervenire, come ha fatto 'Re-Lab', su queste traiettorie di vita e d'integrazione socio-economica significa offrire un insieme di servizi integrati (dall'orientamento alla creazione di auto-imprenditorialità, dalla formazione imprenditoriale e all'assistenza *post start-up*) capaci di intercettare bisogni e offrire risposte concrete sia sotto il profilo psico-sociale che sotto quello economico.

Infine, per incentivare l'inserimento di nuovi imprenditori e contenere la mortalità delle aziende è indispensabile insistere di più sulle agevolazioni in materia creditizia. L'imprenditoria rappresenta

un canale di integrazione lavorativa di successo, ma necessita di un sostegno economico almeno nella fase di partenza. Nello stesso tempo è necessario non trascurare altre leve di intervento per migliorare la situazione, facendosi carico di affrontare la semplificazione degli adempimenti burocratici e il sostegno e l'assistenza nelle fasi successive allo *start-up*. Sembra anche opportuno promuovere, al fine del loro rafforzamento, - come ricordava il Presidente di CNA World di Roma Indra Perera nel corso delle interviste agli *stakeholder* - l'adesione degli immigrati e dei rifugiati alle organizzazioni professionali degli imprenditori, affinché le esigenze di cui sono portatori possano trovare una rappresentanza più organizzata ed autorevole.

Non ultimo, al fine di armonizzare progettualità territoriali, servizi offerti e fruibilità dei diritti, sarebbe necessario introdurre un programma nazionale di integrazione per titolari di protezione internazionale che preveda una diretta corrispondenza tra il fabbisogno territoriale e l'offerta di servizi, in particolare rivolti all'inserimento lavorativo, all'auto-impiego e alla promozione di imprese individuali o collettive.

Alla luce delle analisi di contesto presentate, delle linee di intervento promosse all'interno del progetto e della testimonianza riportata, l'esperienza di 'Re-Lab' rappresenta una buona prassi la cui replicabilità va altamente raccomandata, perchè a fronte di un investimento pro capite limitato (mediamente 10mila euro), gli *output* di progetto sono numerosi e rilevanti:

- non solo quasi 100 persone formate,
- ma anche 14 *start-up* di impresa, ognuno dei quali ha anche ricevuto un microcredito del valore medio di 10mila euro,
- infine, coinvolgimento delle reti territoriali nella realizzazione effettiva di percorsi di integrazione socio-economica fondati sulla capacità autonoma da parte di rifugiati e richiedenti asilo di riuscire a mettere a frutto le proprie personali risorse ed energie.

## **Il sistema italiano e tedesco a confronto**

Analizzeremo brevemente in questo capitolo alcuni aspetti delle differenze e delle similitudini tra Italia e Germania in termini di macrodati (demografici, sociali ed economici) e di flussi di richiedenti asilo.

Fornito la descrizione di questo scenario preliminare, descriveremo le principali somiglianze e differenze tra i due Paesi nella *governance* dei flussi di richiedenti asilo e dei rifugiati e nelle politiche di accoglienza e integrazione.

Confronteremo in particolare gli approcci relativi all'alloggio, all'istruzione e formazione e alle politiche di accompagnamento al lavoro che i due Paesi hanno messo in atto.

### ***Dati di scenario demografici, sociali ed economici***

Benchè comparabili in termini di ampiezza territoriale (l'Italia è 301mila km<sup>2</sup>, mentre la Germania supera di poco i 357mila km<sup>2</sup>), i due Paesi si diversificano in termini di popolazione e ancor di più in termini economici.

La popolazione, che in Italia è pari a 62 milioni, raggiunge gli 80 milioni in Germania, con un tasso di crescita annuo dello 0,23% in Italia, ma negativo in Germania (pari a -0,16%) e un'età mediana, che benchè alta in Italia (metà della popolazione italiana è sopra i 45,1 anni), è ancora più alta in Germania, dove la stessa percentuale di popolazione ha più di 46,8 anni. Ciò nonostante il leggero vantaggio del tasso di fertilità delle donne tedesche (1,44 figli ogni donna), contro l'1,43 delle donne italiane porta il tasso di dipendenza degli anziani al 32,2% in Germania contro il 35,1% in Italia.

Ancora maggiore è la differenza tra le variabili economiche. L'Italia è la terza economia della zona euro, mentre la Germania non è solo la prima economia della stessa area, ma anche la quinta potenza economica mondiale in termini di PIL a parità di potere d'acquisto.

La crescita del PIL nel 2016 è stata stimata pari al 0,8% in Italia e ad un tasso più che doppio per la Germania (1,7%) e il PIL pro capite, che in Italia raggiunge i 36.600 dollari a parità di potere d'acquisto, supera i 48.200 dollari in Germania.

Queste differenze si riflettono anche in una forza lavoro che è quasi doppia in Germania rispetto all'Italia (45,3 milioni contro 25,6 milioni) e un tasso di disoccupazione generale che in Italia è quasi triplo (4,3% in Germania contro 11,4% in Italia) e un tasso di disoccupazione giovanile, cioè tra i 16-24 anni, che in Germania è appena il 7,7%, mentre in Italia tocca il 42,7%.

Infine il tasso netto di migrazione, che in Germania è appena di 1,5 migranti su 1.000 abitanti, è in Italia pari a 3,9 migranti ogni 1.000 abitanti.

#### ITALIA-GERMANIA. Dati socio-economici di comparazione (luglio 2016)

	Italia	Germania
Territorio (km2)	301.340	357.022
Popolazione	62.007.540	80.722.792
Posizione nel mondo	24°	19°
Età mediana (anni)	45,1	46,8
Tasso di dipendenza degli anziani	35,1%	32,2%
Tasso di crescita della popolazione	0,23%	-0,16%
Tasso di fertilità (figli/donna)	1,43	1,44
Tasso netto migratorio (migranti/1.000 abitanti)	3,9	1,5
Posizione nel mondo	33°	59°
Forza Lavoro	25.600.000	45.300.000
Tasso di disoccupazione	11,4%	4,3%
Tasso di disoccupazione giovanile (16-24 anni)	42,7%	7,7%
Pil - pro capite (Parità di Potere d'Acquisto):	\$ 36.300	\$ 48.200
Posizione nel mondo	53°	27°
Tasso di crescita del PIL	0,8%	1,7%
Posizione nel mondo	183°	146°

*FONTE: Elaborazioni Centro Studi e Ricerche IDOS su dati tratti da CIA, World Factbook 2016, Washington, 2016*

### ***Presenza e caratteristiche dei richiedenti asilo in Germania e in Italia***

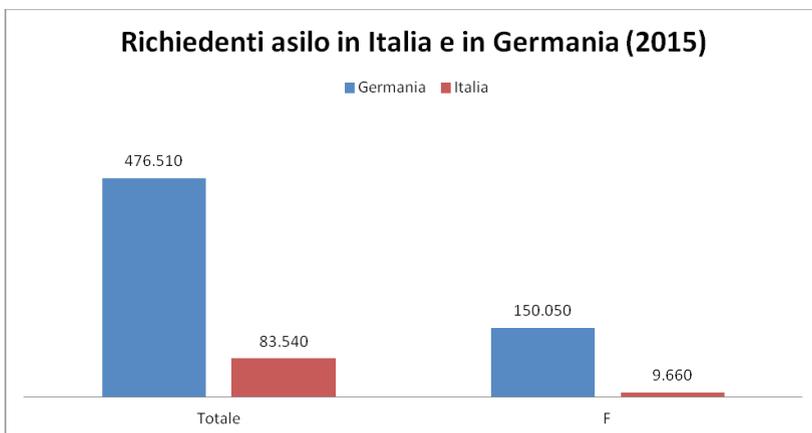
Le differenze strutturali tra i due Paesi in termini di economia, popolazione, crescita e tassi migratori si accompagnano anche ai diversi modelli di flussi di rifugiati e richiedenti asilo che caratterizzano i due Paesi.

Nel 2015, ultimo dato Eurostat disponibile, in Germania sono state presentate 476.510 domande di asilo (di cui 150.050 da parte di donne); contro appena 83.540 in Italia (9.660 da parte di donne).

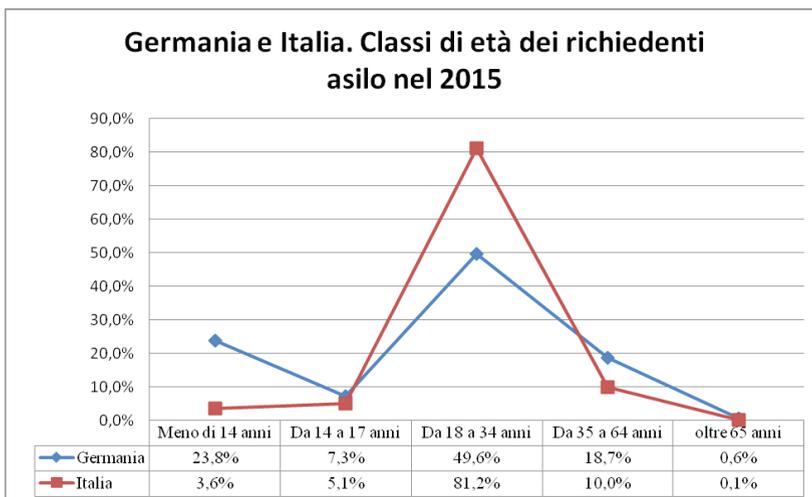
Sono diverse anche le classi di età tra i richiedenti asilo che nel 2015 hanno presentato domanda di protezione nei due Paesi: in Germania i minori di 14 anni sono vicini al 24%, mentre in Italia rappresentano meno del 4%; invece il gruppo di età successivo, compreso tra i 14 e i 18 anni, è solo leggermente più ampio in Germania (7,3%) contro il 5,1% in Italia. La differenza maggiore è nella classe di età compresa tra i 18 e i 34 anni, che in Germania rappresenta meno della metà di tutti i richiedenti asilo (49,6%) e in Italia supera l'81% del totale. Infine differenze restano ancora nelle classi di età successive, i richiedenti asilo di età compresa tra i 35 e i 64 anni costituiscono il 18% in Germania, mentre in Italia rappresentano appena il 10% del totale. Infine le differenze tendono ad essere pressochè nulle per gli ultra 65enni.

Le ragioni di tali differenze sono dovute principalmente alla presenza più numerosa tra i richiedenti asilo in Germania di nuclei familiari che in Italia sono meno rappresentati rispetto a giovani maschi soli.

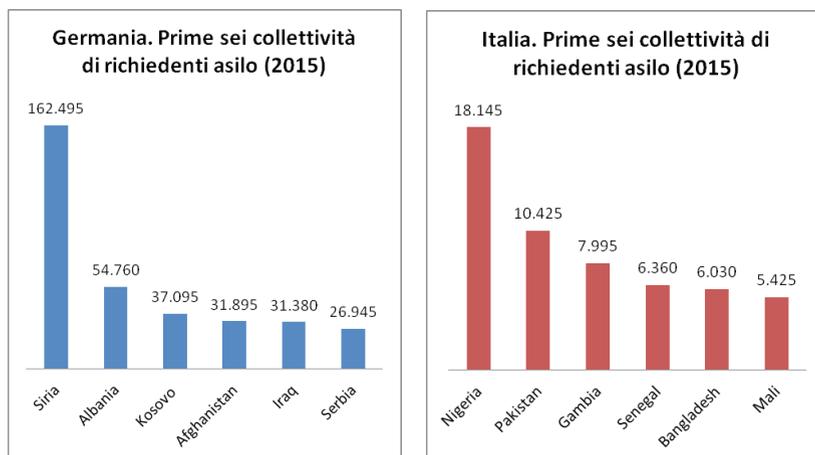
Infine esistono differenze tra i due Paesi anche per quanto riguarda le principali nazionalità dei richiedenti asilo, che in Germania erano costituite da siriani (oltre 162mila), albanesi (54mila), kosovari (37mila), afgiani e iracheni (31mila ciascuno) e serbi (quasi 27mila); mentre in Italia erano costituite da nigeriani (18mila), pakistani (poco più di 10mila), gambiani (8mila circa), senegalesi (6300), bangladesi (6mila) e maliani (5.400).



FONTE: Elaborazioni Centro Studi e Ricerche IDOS su dati Eurostat



FONTE: Elaborazioni Centro Studi e Ricerche IDOS su dati Eurostat



*FONTE: Elaborazioni Centro Studi e Ricerche IDOS su dati Eurostat*

### ***Confronto tra Germania e Italia: il quadro istituzionale***

Il modello italiano e il modello tedesco di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale condividono molte caratteristiche, sia perché entrambi i Paesi hanno recepito le diverse Direttive europee in merito alla costituzione di un Sistema europeo comune di asilo (CEAS) sia perché condividono un doppio sistema di attori, centrali e locali, tra i quali la ripartizione delle competenze in merito al riconoscimento del diritto di asilo e della protezione internazionale, da un lato, e all'accoglienza/integrazione dei richiedenti e titolari di protezione internazionale, dall'altro, è basata su principi assai simili: sono i ministeri nazionali o federali a occuparsi delle procedure di asilo e della ripartizione tra i *Länder* o le Regioni dei beneficiari, mentre sono gli enti e le comunità locali i protagonisti dell'accoglienza e dell'effettiva integrazione dei titolari e richiedenti protezione nel tessuto sociale dei due Paesi.

### ***Il framework istituzionale del diritto di asilo***

Entrambi i Paesi hanno iscritto il diritto di asilo nella propria Costituzione: l'Italia con l'art.10, secondo cui "lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge", la Germania con l'articolo 74, che stabilisce i "diritti degli stranieri di rimanere e stabilirsi" e che la "materia di rifugiati e sfollati" rientra nella categoria della legislazione federale e statale concorrente.

In Germania la "Legge sull'asilo" (§ 5) stabilisce che l'Ufficio federale della migrazione e rifugiati (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - BAMF), affiliato al Ministero Federale degli Interni, è responsabile per l'attuazione della procedura d'asilo. I richiedenti asilo fanno la loro richiesta non presso l'Ufficio centrale, ma in uno dei 38 uffici per gli affari esteri dell'ente federale. La procedura di asilo viene elaborata sia dall'Ufficio federale che dalle autorità di immigrazione degli Stati, così come da parte dell'Ufficio federale di Amministrazione e dalle forze di sicurezza della Federazione e degli Stati federali.<sup>84</sup>

In Italia la Legge n. 39/90, che aveva stabilito che lo straniero che intende entrare nel territorio dello Stato per essere riconosciuto rifugiato deve rivolgere istanza motivata e documentata all'ufficio di polizia di frontiera, è stata integrata nel corso degli anni da diversi interventi normativi, che hanno istituito la 'Commissione nazionale per il diritto di asilo' e le Commissioni territoriali, competenti per la decisione in merito alla richiesta (L. n. 189 del 30 luglio 2002), che hanno definito le procedure operative delle commissioni stesse e i criteri generali a cui devono attenersi per discutere la domanda di protezione (D. Lgs. n. 25 del 28 gennaio 2008, con il quale è stata data

<sup>84</sup> Cfr. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), *Asylverfahren: Beteiligte Behörden*, Nürnberg, 2016, in <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/BeteiligteBehoerden/beteiligte-behoerden-node.html>.

attuazione, nel nostro ordinamento alla Direttiva 2005/85/CE), e che infine hanno introdotto le due forme di riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria (D. Lgs n. 251 del 19 novembre 2007 che ha recepito la Direttiva 2004/83/CE).

### ***Il framework istituzionale dell'accoglienza dei richiedenti o titolari protezione internazionale***

Non sono minori le somiglianze tra il sistema di accoglienza e integrazione sul territorio per richiedenti o titolari di protezione dei due Paesi. In entrambi, infatti, una volta effettuata la ripartizione dei richiedenti o titolari di protezione tra i diversi territori a livello centrale (è compito del Ministero dell'Interno coadiuvato dal tavolo nazionale asilo, in collaborazione con la Conferenza Stato-Regioni in Italia e del Governo federale e degli Stati federali in Germania), è compito poi degli enti locali sviluppare concretamente strategie di integrazione, risolvere i problemi dell'accoglienza o spiegare la situazione alla popolazione locale, perché in entrambi i Paesi: “se e in che misura l'integrazione ha avuto successo può essere deciso solo a livello locale”.<sup>85</sup>

In Italia l'attore chiave dell'accoglienza e dell'integrazione dei richiedenti e titolari di protezione è il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), istituito dalla legge 189/2002, che proprio sugli enti locali fa perno. La legge istitutiva dello SPRAR riconosce infatti che sono gli enti locali che possono accogliere nell'ambito dei propri servizi finalizzati all'accoglienza i rifugiati e gli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria manifestamente privi di mezzi di sussistenza (art. 1 sexties), mentre spetta al Ministero dell'Interno, sentita la Conferenza unificata

<sup>85</sup> Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU), *Perspektivenwechsel im Umgang mit Flüchtlingen. Von der Sondersituation zum kommunalen Alltag*, Special Difu-Berichte 2/2015, in <http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte-22015/perspektivenwechsel-im-umgang-mit-fluechtlingen-von-der.html>.

Stato–Regioni, il sostegno finanziario dei servizi stessi, in misura inizialmente prevista non superiore all’80%, ma recentemente portato al 95% del costo complessivo di ogni singola iniziativa territoriale.

La stessa legge aveva previsto che per “razionalizzare e ottimizzare il sistema di protezione” e “facilitare il coordinamento, a livello nazionale, dei servizi di accoglienza territoriali”, il Ministero dell’Interno attivasse “un Servizio Centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali che prestano i servizi di accoglienza”, affidato, con apposita convenzione, all’ANCI.

Sono questi i due elementi fondamentali del sistema SPRAR: gli enti locali e il Servizio Centrale, logica conclusione, si potrebbe dire, delle esperienze degli anni ‘90, in cui per la prima volta l’Italia si è trovata a fronteggiare grandi numeri di richiedenti asilo (i profughi kosovari ne sono un esempio) e in cui è apparsa evidente come una delle risorse maggiori potesse essere lo scambio di esperienza, competenze e progetti realizzati tra i diversi enti locali che dell’accoglienza si erano fatti carico.

Antecedenti immediati del sistema SPRAR erano stati il Protocollo di intesa tra l’Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e il Ministero dell’Interno, del 2000 che aveva dato vita al Programma Nazionale Asilo (PNA) con l’obiettivo di creare, a partire dal coinvolgimento di oltre 200 Comuni e 63 progetti territoriali, una rete di interventi finalizzata all’accoglienza e all’integrazione di richiedenti e titolari di protezione.

Il sistema di accoglienza e integrazione per rifugiati e richiedenti asilo è poi andato evolvendo negli anni, sia in termini di numero di posti offerti (appena 1.365 posti disponibili nello SPRAR al suo esordio nel 2003), sia in termini di crescente organizzazione e complessità fino a coinvolgere nel 2011-2012, gli anni della cosiddetta ‘Emergenza Nord Africa’, oltre 60.000 ospiti in accoglienza con una varietà di

centri straordinari di emergenza e centri per rifugiati e richiedenti asilo e giungere nell'ultimo anno a contare oltre 176.500 persone in accoglienza, una parte soltanto dei quali nel sistema SPRAR (23.822 i posti occupati al 31/12/2016), che comunque a fine 2016 contava oltre 1.000 comuni coinvolti e oltre 650 progetti attivi.

Tale sistema, ancora in via di trasformazione ha subito una profonda ristrutturazione con il D. Lgs. n. 142 del 18 agosto 2015, che ha recepito le Direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE e che basava il sistema di accoglienza per richiedenti protezione internazionale “sulla leale collaborazione tra i livelli di governo interessati, secondo le forme di coordinamento nazionale e regionale”. Per effetto di tale legge il sistema di accoglienza si articola oggi in tre livelli che possono essere così schematizzati:

- soccorso e prima assistenza;
- prima accoglienza;
- seconda accoglienza.

I principi generali che regolano tali livelli diversificati di accoglienza sono stabiliti dalla legge, mentre la realizzazione dei singoli progetti di accoglienza può essere affidata a soggetti diversi pubblici o privati, con procedure differenziate.

Per le esigenze di prima accoglienza e per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica, il richiedente è accolto nelle strutture di primo e secondo livello per il tempo necessario all'espletamento delle operazioni di identificazione, alla verbalizzazione della domanda e all'avvio della procedura di esame della medesima domanda, nonché all'accertamento delle condizioni di salute o la sussistenza di situazioni di vulnerabilità.

L'Art. 14 del D. Lgs. n. 142 del 18 agosto 2015, regola invece il Sistema di accoglienza territoriale - Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) - nei termini seguenti: il richiedente che ha formalizzato la domanda e che risulta privo di mezzi

economici, ha accesso, con i familiari, alle misure di accoglienza dello SPRAR predisposte dagli enti locali, che presentano a tale scopo delle domande di contributo per la realizzazione dei progetti di accoglienza.

Le misure di accoglienza sono assicurate per la durata del procedimento di esame della domanda da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale e, in caso di ricorso contro il suo rigetto, fino alla decisione dell'appello.

Sono previste forme di coordinamento nazionale e regionale attraverso il Tavolo di coordinamento nazionale, insediato presso il Ministero dell'interno - Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, con il compito di individuare le linee di indirizzo e predisporre la programmazione degli interventi diretti a ottimizzare il sistema di accoglienza, compresi i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza, i criteri di localizzazione delle strutture di accoglienza, nonché i criteri di ripartizione, all'interno della Regione, dei posti. Le misure di accoglienza previste tengono, inoltre, conto della specifica situazione delle persone vulnerabili (quali i minori non accompagnati, i disabili, le donne in stato di gravidanza, le vittime di tortura, ecc.).

Con il piano di accoglienza infine del dicembre 2016 il Ministero dell'Interno ha stabilito un piano di riparto nazionale di richiedenti e titolari di protezione internazionale, pari a 2,5 per ogni 1.000 abitanti, accordando ai Comuni che avessero accettato di far parte dello SPRAR la garanzia che il numero di richiedenti e titolari di protezione assegnati nel progetto approvato, avrebbe comportato l'esclusione da ulteriori localizzazioni di Centri di accoglienza straordinaria nel territorio comunale, assegnati dalle Prefetture.

Le condizioni di accoglienza dei titolari di protezione in Germania sono invece affidate nel quadro dell'*Asylum Seekers Benefits Act* alla responsabilità del Ministero federale degli affari sociali e del lavoro e costituiscono la seconda competenza di base del Governo federale per quanto riguarda la politica dei rifugiati. L'*Asylum Seekers Benefits Act*

disciplina i servizi di base per “coprire la domanda di cibo, alloggio, riscaldamento, vestiti, cure mediche e beni di consumo durevoli e non durevoli per la casa” (§ 3) nei primi 15 mesi di soggiorno dei rifugiati in Germania.

La presa in carico dei rifugiati e la fornitura di strutture ricettive è il compito principale degli *Länder*, in collaborazione con le comunità locali. Secondo la legge in materia di asilo, gli Stati federali hanno l’obbligo “di creare e mantenere le strutture di accoglienza necessarie per accogliere i richiedenti asilo, nonché [...] di fornire nelle strutture di accoglienza il necessario numero di posti alloggio” (§ 44, comma 1). I profughi in arrivo vengono inizialmente ospitati nelle strutture di accoglienza centrali degli Stati a cui sono stati assegnati dagli Uffici per gli affari esteri del BAMF. Mentre la loro domanda di asilo viene elaborata, dopo 6-12 settimane dal loro arrivo i richiedenti asilo sono ripartiti nelle strutture di prima accoglienza ai Comuni in tutto il Paese.

Gran parte della legge sul soggiorno ricade sotto la responsabilità dei *Länder*, che a loro volta la regolamentano nelle rispettive legislazioni statali. I governi statali svolgono anche il ruolo di supervisione tecnica delle autorità di immigrazione municipali, il cui quadro decisionale è per la maggior parte stabilito da leggi e decreti statali. Nel caso in cui venga presa una decisione in materia di asilo in senso negativo, in base alla legge in materia di asilo (§ 40), le autorità di immigrazione dei singoli *Länder* sono responsabili delle procedure di espulsione. Inoltre, in conformità con la legge sul soggiorno (§ 23) e in accordo con il Ministero federale degli Interni, i governi statali possono dare il titolo di soggiorno per motivi umanitari a individui o gruppi in condizione di vulnerabilità.

I requisiti relativi alla distribuzione e alla presa in carico dei rifugiati dopo il loro soggiorno in strutture di accoglienza iniziali differiscono nei singoli *Länder*. Mentre nella maggior parte degli stati i Comuni sono direttamente responsabili per l’organizzazione di adeguate strutture ricettive, in Baviera sono responsabili di questo

compito i distretti governativi. Allo stesso modo variano le forme in cui sono rimborsati i Comuni, anche se il principio generale è che in tutta la Germania l'assistenza a medio e lungo termine e l'integrazione dei rifugiati è responsabilità delle città e dei Comuni.

### ***Le differenze tra i due modelli di accoglienza***

Se finora abbiamo messo in evidenza molte similarità tra il modello di *governance* multilivello realizzato in Germania e in Italia, relativamente all'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati, quello che differenzia forse maggiormente i due Paesi è l'ambito decisionale delle Municipalità in tema di integrazione.

Poiché infatti in tutti e due i Paesi le città e i Comuni non hanno alcun controllo del quadro giuridico generale relativo all'asilo, né del numero di rifugiati e richiedenti asilo, i colleghi tedeschi sintetizzano questa situazione affermando che siamo di fronte al “dilemma che l'integrazione avviene nelle città e nei Comuni, ma le condizioni per l'integrazione non può essere completamente decisa dalle comunità locali...”.<sup>86</sup>

D'altra parte, non si può sottovalutare l'influenza dei Comuni. Le differenze nell'attuazione locale della politica in materia di rifugiati e le opportunità di partecipazione per i rifugiati si materializzano nei diversi modelli di alloggio (accoglienza centralizzata o soluzioni decentralizzate), l'accesso ai servizi sanitari, il modo in cui il sostegno cui le politiche di integrazione sono implementate.

In Germania, come riferiscono i ricercatori dell'Università di Bonn, le differenze possono essere enormi. A Stoccarda, per esempio, anche prima del loro riconoscimento da parte del BAMF, i richiedenti asilo hanno già avuto accesso a 200 ore di lezioni di

<sup>86</sup> Schader-Stiftung, *Rahmenbedingungen kommunaler Integrationspolitik*, 1/12/2011, in <https://www.schader-stiftung.de/themen/vielfalt-und-integration/fokus/sozialraeumliche-integration/artikel/rahmenbedingungen-kommunaler-integrationspolitik/>.

tedesco, e nello Stato di Brandeburgo possono anche arrivare fino a 600 ore, mentre tali opportunità non sono fornite nei Comuni di altri *Länder*. E mentre nella maggior parte dei Comuni tedeschi, i rifugiati richiedono l'autorizzazione del Servizio di sicurezza sociale per ogni trattamento sanitario, a Brema e Amburgo sono forniti di carte sanitarie elettroniche simili a quelle che utilizzano i cittadini titolari di assicurazione sanitaria.<sup>87</sup> Molte comunità completano le funzioni di assistenza obbligatorie con ulteriori misure volontarie, come ad esempio corsi di lingua per i richiedenti asilo ancora non riconosciuti, mentre l'accesso ai corsi di integrazione federali è negato loro fino all'ottenimento del riconoscimento dello status (Residence Law § 44).

In Italia, al contrario, non sussistono differenze tra le diverse Regioni, dato che la normativa è univoca e prevede uno stesso ammontare per tutti i progetti SPRAR, finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, e la stessa normativa fissa sia i servizi minimi che ogni progetto deve garantire sia la quantità di *pocket money* a disposizione per ogni beneficiario, sia infine, come già detto, la quota che spetta al Ministero dell'Interno.

Ma, forse quello che più fa la differenza tra i due Paesi è la presenza nel modello italiano di un Servizio Centrale affidato all'ANCI, che ha tra i propri compiti quello di:

- a) monitorare la presenza sul territorio dei richiedenti asilo, dei rifugiati e degli stranieri con permesso umanitario;
- b) creare una banca dati degli interventi realizzati a livello locale in favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati;
- c) favorire la diffusione delle informazioni sugli interventi; d) fornire assistenza tecnica agli enti locali; e) promuovere e attuare,

<sup>87</sup> Hannes Schamann, *Rette sich wer kann?*, 9/6/2015, in <http://www.bpb.de/apuz/208005/fuechtlingspolitik-im-foederalismus?p=all>.

d'intesa con il Ministero degli affari esteri, programmi di rimpatrio.<sup>88</sup>

Il Servizio Centrale, anticipando le linee guida del Ministero dell'Interno aveva già espresso le indicazioni che in tutte le Regioni e in tutti gli SPRAR devono essere garantiti una serie di servizi quali: mediazione linguistica e interculturale; accoglienza materiale; orientamento e accesso ai servizi del territorio; formazione e riqualificazione professionale; orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo; orientamento e accompagnamento all'inserimento abitativo; orientamento e accompagnamento all'inserimento sociale; orientamento e accompagnamento legale; tutela psico-socio-sanitaria.<sup>89</sup> A queste 9 aree si aggiunge la decima che è il monitoraggio e la valutazione dei progetti condotta direttamente dal Servizio Centrale stesso.

Non molto lontane da tali indicazioni sono le aree in cui le associazioni dei Comuni tedeschi hanno suddiviso le politiche di integrazione: (1) l'integrazione come un compito trasversale locale; (2) il supporto per le reti locali; (3) l'apertura interculturale nei confronti dell'amministrazione; (4) la partecipazione e il coinvolgimento civico; (5) la lingua e l'istruzione; (6) l'inserimento professionale; (7) l'integrazione sociale e spaziale; (8) promuovere l'economia etnica locale; (9) impegno per la diversità e la tolleranza, così come (10) informazione e valutazione.<sup>90</sup>

Ed è sul modo in cui i diversi soggetti declinano questi temi che

<sup>88</sup> [http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/notizie/asilo/app\\_2007\\_06\\_22\\_Serizio\\_centrale.html](http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/asilo/app_2007_06_22_Serizio_centrale.html).

<sup>89</sup> SPRAR, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, Roma, settembre 2015, p. 6, in [http://www.sprar.it/wp-content/uploads/2016/06/SPRAR\\_-\\_Manuale\\_operativo\\_2015.pdf](http://www.sprar.it/wp-content/uploads/2016/06/SPRAR_-_Manuale_operativo_2015.pdf).

<sup>90</sup> Cfr. Die Bundesregierung, *Beitrag der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände*, in Die Bundesregierung, *Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen*, Berlin 2007, pp. 31-33.

sposteremo ora l'attenzione, analizzando in particolare tre grandi campi di azione:

- 1) il tema dell'alloggio;
- 2) gli incentivi alla formazione scolastica e professionale e la promozione della mediazione culturale;
- 3) gli accordi di integrazione lavorativa con le aziende del territorio per tirocini e stage.

Sono questi, infatti, gli assi su cui anche la ricerca dei colleghi di Bonn e la ricerca che abbiamo realizzato in Italia si sono focalizzate.

#### ***a) L'alloggio***

Il tema dell'alloggio è il primo e fondamentale tema dell'accoglienza e dell'integrazione dei rifugiati e dei richiedenti asilo: esso rinvia ad una serie di temi particolarmente sensibili, quali la ripartizione dei rifugiati e dei richiedenti asilo nei diversi territori (siano essi i *Länder* tedeschi o le Regioni italiane e, al di sotto di tale soglia, i diversi Comuni), le condizioni materiali dell'accoglienza per singoli e famiglie, per casi vulnerabili e minori, per richiedenti o titolari di protezione internazionale, la loro concentrazione in poche strutture specializzate o la loro dispersione in micro gruppi, in appartamenti reperiti sul mercato immobiliare tradizionale o sul mercato sociale dell'edilizia residenziale pubblica (*social housing*), fino alle soluzioni dell'accoglienza in famiglia, sperimentata come vedremo, in alcuni casi.

Non mancano su tutti questi punti aspetti simili tra le politiche tedesche e italiane e, come è logico aspettarsi, non mancano neppure differenze di approccio.

In entrambi i Paesi, innanzitutto, vale un principio di ripartizione su tutto il territorio nazionale dei rifugiati e richiedenti asilo accolti e che per molti versi è indipendente dalla località di ingresso, ma è legato a criteri di popolazione delle Regioni o *Länder* e di mezzi economici a disposizione.

La distribuzione dei richiedenti asilo tra i *Länder* tedeschi avviene, in conformità al § 45 della legge tedesca in materia di asilo, sulla base della cosiddetta “chiave Königstein” – che tiene conto della distribuzione dei finanziamenti agli Stati federali.<sup>91</sup>

In base a tale procedura standard i richiedenti asilo in Germania, dopo aver attraversato il confine e aver riferito all’ufficio competente le informazioni necessarie a permettere la valutazione della propria richiesta, vengono sistemati nel centro di prima accoglienza identificato, grazie a un software e una procedura il cui acronimo è EASY (letteralmente ‘distribuzione iniziale delle domande di asilo’), che tiene conto del criterio sopra citato per determinare quale Stato federale e quale centro di prima accoglienza si prenderà cura di loro.<sup>92</sup>

Soltanto in alcuni casi particolari (ad esempio minori non accompagnati, o arrivi in Germania nel quadro del ricongiungimento familiare) la ripartizione avviene secondo procedure diverse, che prestano più attenzione all’esigenza di trovare dei centri per minori o di consentire l’unità familiare.

Nella sola Monaco di Baviera, nel mese di settembre 2015 ci sono stati momenti in cui più di 10.000 immigrati sono arrivati in un solo giorno. Per questo motivo, fino ad oggi molti rifugiati cercano di eludere la procedura e di entrare non registrati in Germania. Ciò è in parte, come nel caso di Monaco, consentita dalle autorità se non ci fossero sufficienti capacità ricettive disponibili in loco. Così è accaduto spesso nel 2015 che “non è stato attraverso un programma informatico, ma sulla base dei servizi di autobus e treni disponibili, che la decisione circa il luogo in cui i profughi sarebbero rimasti nelle

<sup>91</sup> Cfr. Bundesversicherungsamt, *Königsteiner Schlüssel*, 2015, in <http://www.bundesversicherungsamt.de/ausgleichsfonds/foerdergelder/koenigsteiner-schluessel.html>.

<sup>92</sup> Cfr. BAMF, *Verteilung der Asylbewerber*, in <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html>.

successive 4-6 settimane è stata presa”.<sup>93</sup>

Analogamente in Italia la ripartizione degli arrivi tra le Regioni avviene secondo un criterio misto che tiene conto della popolazione dei diversi territori, delle dotazioni del Fondo nazionale per le politiche sociali, e di altri fattori come eventi sismici. Con il Piano Operativo Nazionale del 10 luglio 2014, finalizzato a garantire un’equa distribuzione dei richiedenti asilo e rifugiati su tutto il territorio nazionale, e approvato da Ministero dell’Interno, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell’Economia e delle Finanze, ANCI, Unione Province Italiane (UPI), Regioni e Province autonome si era deciso che la ripartizione tra le Regioni dei richiedenti asilo e rifugiati presenti sul territorio nazionale avvenisse in misura proporzionale all’utilizzo da parte delle Regioni del Fondo per le politiche sociali e che tale criterio fosse utilizzato, in presenza di ulteriori previsti sbarchi, per ripartire i nuovi giunti secondo blocchi di 10.000 unità, mentre toccasse ai tavoli regionali per l’asilo concordare la ripartizione delle quote regionali all’interno delle diverse Municipalità.

Successivamente con la Direttiva dell’11 ottobre 2016 il Ministro dell’Interno ha illustrato le regole, concordate con ANCI, del nuovo piano di ripartizione tra i comuni, deliberate il 14 dicembre nel Tavolo di coordinamento nazionale alla presenza dei rappresentanti dei Comuni, delle Province, delle Regioni, dell’UNHCR, dell’OIM e di organizzazioni del privato sociale impegnate sui temi delle migrazioni e dei rifugiati. Il Tavolo ha concordato l’avvio del Piano nazionale di riparto,<sup>94</sup> basato sui seguenti principi: distribuire in media 2,5 migranti ogni mille abitanti, per i Comuni con oltre 2000 abitanti, prevedere fino al massimo di 5 rifugiati e richiedenti asilo per i comuni più

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> <http://www.sprar.it/news-eventi/approvato-il-piano-di-riparto-decaro-e-biffoni-ora-adesione-volontaria-dei-comuni-a-sprar-e-distribuzione-equilibrata>.

piccoli, fino a 2.000 abitanti, e fino a 1,5 ogni 1000 abitanti per le città metropolitane (con alcuni correttivi per le aree terremotate). Nello stesso tempo, aspetto altrettanto importante, è stato espresso l'impegno del Ministero e dei Prefetti affinché i territori che accolgono progetti SPRAR e richiedenti asilo o rifugiati siano esclusi da gare finalizzate ad acquisire strutture temporanee (tipo CAS).

Altro tema è quello della forme dell'alloggio: mentre in Italia la realtà della seconda accoglienza si concentra in tre forme: Centri di accoglienza straordinaria (CAS), centri SPRAR e accoglienza in famiglia, in Germania le forme di alloggio sperimentate sono molteplici e hanno come perno il *social housing* su base comunale. I colleghi tedeschi riportano che "l'alloggio in case private può rappresentare solo l'eccezione e, ove necessario, dovrebbe essere utilizzato solo per un periodo di tempo ragionevole". E, laddove ammesso, "l'impegno volontario dei singoli privati, in questo contesto deve essere molto apprezzato, in quanto offrono un alloggio sensibile a livello nazionale, ma deve essere organizzato dalle autorità statali in quanto questo è uno dei loro compiti".

Lo sforzo maggiore che il Governo federale, i *Länder* e le Municipalità sono quindi tenuti a fare, è quello di "aumentare il numero di case in affitto a prezzi socialmente accettabili che anche i richiedenti asilo possano permettersi".<sup>95</sup>

Tale soluzione è, almeno per il momento, lontana dalla previsione italiana, dove al contrario il perno dell'alloggio si ritiene debba essere il centro SPRAR, spesso per fortuna, come raccontano i nostri intervistati, organizzato per piccoli appartamenti di poche persone, e differenziato per singoli o per famiglie e, in alcuni pochi casi per minori, con le sole alternative costituite o dai centri di accoglienza straordinaria assegnati dai Prefetti a privati (i CAS), oppure dall'ospitalità in famiglia.

<sup>95</sup> Cfr. *Infra*.

### ***b) L'istruzione scolastica e la formazione professionale***

Il mancato accesso a opportunità di alfabetizzazione o di professionalizzazione è da considerarsi un fattore di vulnerabilità rilevante in entrambi i Paesi: esso, infatti, determina per i richiedenti asilo e i rifugiati una condizione di mancata autonomia e di forte dipendenza in ambito sociale, economico, culturale e giuridico e favorisce, inoltre, dinamiche di chiusura e isolamento intra-comunitario.

Su questo terreno le differenze tra Italia e Germania si divaricano per molti aspetti: basti pensare che l'obbligo formativo, istituito in Italia anche per i minori irregolarmente presente, non è stabilito in Germania a livello federale, ma è diversamente regolamentato nei 16 *Länder*, che talvolta stabiliscono dei limiti di età e altre volte un certo numero di anni di scolarità obbligatoria o per via di norme che non prevedono per le scuole l'obbligo di iscrivere ragazzi ultrasedicenni, rischiando di lasciare i minori rifugiati tra i 16 e i 18 anni senza accesso né all'istruzione né alla formazione professionale. In Italia, per quanto riguarda i minori richiedenti asilo o i figli di richiedenti asilo, il D. Lgs. n. 140/2005 prevede l'obbligo scolastico. L'Art. 26 del D. Lgs. n. 251/2007 stabilisce, inoltre, che i minori titolari di uno status di protezione hanno accesso agli studi di ogni ordine e grado secondo le modalità previste per il cittadino italiano. Lo stesso articolo sancisce i diritti dei titolari di protezione maggiorenni seguendo lo stesso principio.

In generale, i rifugiati hanno accesso all'università in tutti gli Stati federali, nonostante qualche minore difficoltà dovuta a possibili conflitti tra le leggi federali che regolamentano il titolo di soggiorno e le leggi del singolo Stato che regolano l'accesso all'Università, che potrebbero, per esempio, richiedere la residenza nel *Land* per poter aver accesso all'Università, mentre non è possibile modificare la residenza stessa, basata sul titolo di soggiorno, assegnato dalla legge federale in uno o un altro *Land*.

Tale accesso all'università si basa sulla possibilità che i rifugiati abbiano le competenze linguistiche e altre condizioni di accesso necessarie e possano fornire la prova documentale di tutto. Tali condizioni sono state stabilite all'inizio del mese di dicembre 2015 nella conferenza dei Ministri della cultura e dei presidi delle scuole superiori nei termini seguenti:

- titolarità dell'asilo e residenza nel *Land* in cui è presente l'Università;

- storia educativa passata coerente o che renda plausibile la scelta universitaria;

- attitudini personali, e in primo luogo competenze linguistiche, atte a rendere possibili gli studi.

È opportuno ricordare alcuni casi di eccellenza, come quello dell'Università online 'Kiron' di Berlino, che offre a tutti i richiedenti asilo e i rifugiati sparsi per il mondo di cominciare un percorso di studi universitario semplicemente dimostrando di essere in possesso di un certificato di asilo o di essere in attesa di protezione internazionale.

La 'Kiron' dà ai suoi studenti la possibilità di scegliere tra diverse facoltà. Sono sei in tutto: ingegneria, economia, informatica, studi interculturali, lingue e architettura. Ogni percorso di studio si articola in tre anni ed è diviso in due fasi: un biennio in cui i corsi sono tutti online e un anno di specializzazione che si svolge in un campus che cambia a seconda della facoltà scelta e delle esigenze dello studente. Durante il biennio dei volontari aiutano i rifugiati nella ricerca dei documenti necessari per accedere all'ultimo anno di studi e ottenere la laurea. Il costo del triennio di studi è di circa 1.200 euro per studente, tutti finanziati da fondazioni partner del progetto e da campagne di *crowdfunding*.

Le prime iscrizioni per la 'Kiron' si sono aperte a settembre 2015 e dopo appena un mese più di 15.000 richiedenti asilo avevano chiesto di essere ammessi ai suoi corsi. Oggi più di 500 rifugiati

seguono i corsi della 'Kiron'.

In Italia al contrario il sistema dell'istruzione pubblica è regolamentato in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale e la possibilità di frequentare scuole ed università in termini generali non differisce dalle regole generali valide per tutti i cittadini italiani, senza particolari condizioni di residenza o limitazioni legali di altro genere, come riconosce espressamente l'articolo 26 del Decreto Legislativo 251/2007 (modificato dal D. Lgs. n. 18 del 21 febbraio 2014), che prevede che: "1. I minori titolari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria hanno accesso agli studi di ogni ordine e grado, secondo le modalità previste per il cittadino italiano. 2. I maggiorenni, titolari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria, hanno diritto di accedere al sistema di istruzione generale e di aggiornamento e perfezionamento professionale nei limiti e nei modi stabiliti per gli stranieri regolarmente soggiornanti. 3. Si applicano ai titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria le disposizioni concernenti il riconoscimento di diplomi, certificati ed altri titoli stranieri per i cittadini italiani".

Per quel che riguarda in specifico il riconoscimento delle qualifiche dei rifugiati e dei titolari di protezione sussidiaria L'Articolo VII della Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea – ratificata in Italia tramite la Legge 11 luglio 2002, n. 148 – prevede che ogni firmatario provveda ad "elaborare procedure atte a valutare equamente ed efficacemente se i rifugiati, i profughi e le persone in condizioni simili a quelle dei rifugiati soddisfano i requisiti per l'accesso all'istruzione superiore, a programmi complementari di insegnamento superiore o ad attività lavorative, anche nei casi in cui i titoli di studio rilasciati da una delle Parti non possono essere comprovati dai relativi documenti", mentre l'Art. 3-bis della già citata legge ribadisce che "per il riconoscimento delle qualifiche professionali, dei diplomi, dei certificati e di altri titoli conseguiti all'estero dai titolari dello status

di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria, le amministrazioni competenti individuano sistemi appropriati di valutazione, convalida e accreditamento che consentono il riconoscimento dei titoli ai sensi dell'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, anche in assenza di certificazione da parte dello Stato in cui è stato ottenuto il titolo, ove l'interessato dimostra di non poter acquisire detta certificazione”.

Per quel che riguarda l'accesso alla formazione professionale dei richiedenti asilo va innanzitutto ricordato che la Direttiva 2003/9/CE lascia la facoltà agli Stati di autorizzare l'accesso “alla formazione professionale dei richiedenti asilo indipendentemente che abbiano accesso al mercato del lavoro”. Tuttavia, non sempre i corsi professionali sono disponibili o attivi, dipendendo da programmi di finanziamento, e spesso il livello di competenze linguistiche richiesto li rende nei fatti scarsamente accessibili.

In Italia il D. Lgs. n. 140/2005 prevede la possibilità di accesso alla formazione professionale per i richiedenti accolti in uno dei programmi SPRAR. L'accesso ai corsi invece non è esplicitamente garantito ai beneficiari accolti nei centri di prima accoglienza, come i CARA. In Germania, invece, come prima riferito per la formazione scolastica, è prerogativa di ciascuno dei 16 *Länder* stabilire le condizioni di accesso alla formazione professionale.

### ***c) Il lavoro e l'integrazione nel mercato del lavoro***

La ricerca dell'Università di Bonn riporta una felice espressione del ministro del Lavoro tedesco Andrea Nahles, il quale aveva annunciato già nel 2015 nel Bundestag tedesco: “I rifugiati devono trasformarsi in vicini e colleghi, il più rapidamente possibile”<sup>96</sup> e ovviamente l'integrazione nel mercato del lavoro è il fattore principale di tale processo.

<sup>96</sup> Cfr. *Infra*.

È altrettanto chiaro che tale processo non è né facile, né rapido perché non necessariamente le qualifiche che essi possiedono trovano risponidenza nel mercato del lavoro locale, e anche se la maggior parte delle persone che arrivano sono molto motivate nel trovare un lavoro, non tutti coloro che vengono, sono altamente qualificati. Infatti: “Il medico siriano non è il caso comune”.<sup>97</sup>

In generale, tanto in Italia quanto in Germania le sfide per l'integrazione professionale dei rifugiati possono essere classificate secondo tre principali aree problematiche:

- l'accesso al miglioramento delle competenze linguistiche;
- l'accesso al mercato del lavoro;
- l'accesso alle qualifiche e alle opportunità di carriera.

L'accesso al mercato del lavoro per i richiedenti e titolari di protezione dipende sostanzialmente dal loro status di residenza. Mentre i titolari di protezione hanno pieno accesso al mercato del lavoro tedesco, i regolamenti per i richiedenti asilo sono nettamente più restrittivi. Una ragione fondamentale di questa differenza di trattamento è la cosiddetta valutazione della preferenza nazionale che stabilisce, che prima di poter assumere un richiedente asilo, il datore di lavoro deve dimostrare che non esistono lavoratori nazionali disponibili per quel posto di lavoro.

Questa valutazione è in vigore, anche se con riforma della legge sull'integrazione gli Stati federali possono rinviare l'applicazione per i prossimi tre anni.

Un'ulteriore limitazione *de facto* per ottenere l'accesso al mercato del lavoro è la condizione che, per poter lavorare, un richiedente asilo non dovrebbe, in linea di principio, essere ospitato in un centro di accoglienza.

<sup>97</sup> Cfr. *Infra*.

Ancora, mentre i professionisti possono ottenere un'autorizzazione temporanea al lavoro già dopo tre mesi di soggiorno in Germania, i lavoratori a bassa qualifica devono attendere 15 mesi per ottenere l'accesso temporaneo al mercato del lavoro.<sup>98</sup>

Un 'cambio di rotta' da realizzare nel più breve tempo possibile sarebbe la possibilità di applicare ai rifugiati e richiedenti asilo le stesse procedure che si applicano ai migranti economici (già nell'estate del 2015 il capo della Agenzia federale per il lavoro Weise ha richiesto la possibilità per i rifugiati di essere classificati come lavoratori migranti),<sup>99</sup> ma il tema è attualmente in discussione. Un'alternativa potrebbe essere la semplificazione del rilascio della 'carta blu'<sup>100</sup> per i rifugiati e anche questa proposta è attualmente in discussione tra gli Stati Membri nell'ambito del dibattito per la riformulazione dell'apposita Direttiva europea. La ragione principale a favore di un tale cambiamento di rotta è che renderebbe disponibile il potenziale dei rifugiati e dei richiedenti asilo il prima possibile, ma d'altra parte, come è stato anche questo spesso detto, in questo modo, si potrebbero creare ulteriori incentivi per flussi migratori che potrebbero strumentalizzare l'applicazione del diritto di asilo.

Anche i programmi generali di creazione di lavoro indipendente o per avviare *start-up* di imprese si applicano solo per i titolari di asilo riconosciuti, e, a parte qualche specifico programma pilota, non ci sono misure speciali di sostegno per i rifugiati.

<sup>98</sup> Cfr. Robert Bosch Stiftung, *Neuaustrichtung der Flüchtlingspolitik*, März 2015, in <http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/html/60063.asp>.

<sup>99</sup> Cfr. *Infra*.

<sup>100</sup> Per *Carta Blu* si intende "Autorizzazione recante il termine «Carta Blu UE», che consente al titolare di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro ai sensi della Direttiva 2009/50/CE (sui lavoratori altamente qualificati)". Fonte: Commissione Europea, *Glossario EMN dei termini in materia di immigrazione e asilo*, Luxembourg, 2012, p. 27. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/docs/emn-glossary-it-version.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-it-version.pdf).

Non ci sono statistiche rappresentative sulla struttura generale delle qualifiche dei richiedenti asilo che vivono in Germania. Ciò è dovuto principalmente al fatto che, nel quadro della procedura di asilo, è difficile determinare quando le qualifiche professionali siano reali o no.

In Italia per quanto riguarda i richiedenti asilo il D. Lgs. n. 140/2005 è il testo di riferimento (con successive modifiche apportate dal D. Lgs. n. 142/2015). La normativa italiana del 2005 prevedeva che il richiedente asilo potesse avere accesso al lavoro solo dopo che erano trascorsi sei mesi dalla presentazione della domanda senza aver ricevuto una risposta (se il ritardo non dipendesse dal richiedente), senza tuttavia che il suo permesso potesse essere convertito in permesso di lavoro.

La stessa legge confermava che il richiedente asilo, che svolge attività lavorativa, può continuare ad usufruire delle condizioni di accoglienza, erogate dai servizi attivati, nel centro assegnato “a condizione di contribuire alle relative spese“. Il D. Lgs. n. 142/2015 dieci anni dopo ha ridotto il periodo oltre il quale il richiedente asilo in attesa di risposta a soli 60 giorni (fermo restando che il ritardo non possa essere attribuito al richiedente e lasciando inalterata al condizione che il permesso di soggiorno non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro).

Allo stesso modo per i titolari di protezione internazionale e sussidiaria il D. Lgs n. 251/2007 dispone il medesimo trattamento con i cittadini italiani per il lavoro subordinato, lavoro autonomo, iscrizione agli albi professionali e per il tirocinio sul luogo di lavoro. Tuttavia al solo rifugiato è concesso l’accesso al pubblico impiego.

## **Conclusioni e raccomandazioni**

Il confronto tra Italia e Germania illustra bene le dimensioni che l’UE ha di fronte nella *governance* dell’integrazione dei rifugiati e dei richiedenti asilo nella corrente emergenza umanitaria.

Le preoccupazioni suscitate dall'aumento dei rifugiati giunti nell'UE negli ultimi anni (il numero di domande di asilo ricevute nel 2015 ha superato quello di qualsiasi altro degli ultimi 30 anni) hanno indotto numerose istituzioni a interrogarsi sulle capacità dell'Unione Europea di integrare rapidamente i nuovi arrivati nell'economia e nella società e di garantire loro tre condizioni assolutamente essenziali per una riuscita integrazione:

- la parità di condizioni con i cittadini nazionali per quel che riguarda il godimento dei diritti, in modo da escludere in linea di principio qualsiasi discriminazione;

- un beneficio per le società di accoglienza in modo da evitare scontri sociali e forme di rifiuto xenofobo;

- la parità di condizioni tra tutti gli Stati Membri, in modo da poter implementare una politica comune di asilo che da un lato possa consentire una ripartizione dei richiedenti asilo e dei rifugiati tra tutti i Paesi Membri equa e basata sul principio del *burden sharing*<sup>101</sup> e dall'altro possa evitare ogni forma di *asylum shopping*,<sup>102</sup> cioè movimenti secondari tra i Paesi finalizzati non a ricostruire reti

<sup>101</sup> Nonostante l'utilizzo corrente, non esiste una definizione ufficiale per *burden sharing* all'interno dell'*acquis communautaire*. Dall'UNHCR si evince la seguente formulazione: "Burden sharing is a subset of international cooperation in which States take on responsibility for refugees who, in terms of international refugee law, would fall under the protection of other States or assist other States in fulfilling their responsibilities". Cfr. Kathleen Newland, *Cooperative Arrangements to Share Burdens and Responsibilities in Refugee Situations short of Mass Influx*, Migration Policy Institute, Discussion Paper prepared for a UNHCR Expert Meeting on International Cooperation to Share Burdens and Responsibilities, Amman, 27-28 June 2011.

<sup>102</sup> Per *Asylum shopping* si intende "Nel contesto dell'UE, fenomeno attraverso cui un richiedente asilo decide di fare domanda di asilo in più di uno Stato membro oppure scegliendone uno in particolare sulla base della percezione di un più elevato standard di condizioni di accoglienza o di sicurezza sociale". Fonte: Commissione Europea, *Glossario EMN dei termini in materia di immigrazione e asilo*, Luxembourg, 2012, p. 25. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/docs/emn-glossary-it-version.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-it-version.pdf).

familiari e sociali, ma a individuare e sfruttare la condizione più favorevole di accoglienza.

Nessuna di queste condizioni è facile da realizzare. Il network comunitario EMN, ad esempio, riconosce che gli Stati Membri hanno difficoltà a garantire a rifugiati e richiedenti asilo un livello equivalente di accoglienza, a prescindere dallo Stato Membro in cui la domanda di protezione internazionale è stata presentata, così come le Direttive UE sulle condizioni di accoglienza (Direttiva 2003/9/CE; Direttiva 2013/33/UE) avevano stabilito, imponendo da un lato norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti e dall'altro "condizioni di accoglienza adeguate e comparabili in tutta l'UE".<sup>103</sup>

Le ragioni di tale difficoltà risiedono principalmente nell'organizzazione delle strutture di accoglienza molto diverse tra uno Stato e l'altro, sia per le tipologie delle strutture esistenti che per i soggetti coinvolti nella fornitura del servizio di accoglienza. Anche l'accoglienza su misura per i soggetti vulnerabili, benché prevista in maniera standard uniforme a livello UE si scontra poi con differenti valutazioni a livello nazionale delle definizioni di vulnerabilità, delle esigenze particolari a cui dare risposte o dei servizi si misura da fornire ai beneficiari.

Il network EMN infine riconosce che vi è una generale mancanza di approcci standardizzati per raccogliere e utilizzare le statistiche relative alle condizioni di accoglienza. Ciò sottolinea la necessità di sviluppare indicatori comuni e metodi standardizzati per misurare e calcolare la capacità di accoglienza e la pressione migratoria, di registrare afflusso e deflusso di candidati provenienti da strutture di accoglienza e di facilitare il confronto tra i sistemi di accoglienza tra i diversi Paesi.

<sup>103</sup> European Migration Network, *Synthesis Report. The Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers in different Member States*, Brussels, 2014.

Analogamente un altro rapporto EMN<sup>104</sup> segnala che, benché sotto la Direttiva ‘Qualifiche’ (2011/95/CE), i titolari di protezione dovrebbero avere accesso ‘immediato’ al lavoro, in pratica, le condizioni amministrative che devono preventivamente soddisfare (in particolare essere in possesso di un permesso di soggiorno e /o di lavoro), li pongono di fronte a ulteriori ostacoli pratici per l’accesso al mercato del lavoro, anche a fronte di altri migranti. Gli ostacoli pratici che essi incontrano (mancanza di documentazione comprovante le qualifiche, mancanza di una rete sociale di supporto, instabilità dell’alloggio, mancata conoscenza della lingua, ecc.) sottolineano la necessità dei titolari di protezione di misure di sostegno, anche in ragione ed in linea con la Direttiva ‘Qualifiche’, con la quale tutti gli Stati Membri si sono impegnati a fornire ai beneficiari l’accesso ad una vasta gamma di misure di sostegno connesse all’occupazione.

Ma naturalmente esistono significative differenze tra i diversi Stati Membri per quanto riguarda l’organizzazione, il tipo, il contenuto e la stessa adeguatezza delle misure pensate per i titolari di protezione, nonché l’accessibilità alle stesse nella pratica.

Tra le misure di sostegno legate all’occupazione, ad esempio, sono previsti dalla maggior parte degli Stati Membri corsi di lingua, servizi di orientamento, servizi per l’impiego, di assistenza abitativa e assistenza per ottenere il riconoscimento delle qualifiche professionali. Sebbene, la natura stessa dei servizi forniti da ciascuno Stato Membro differisca in modo significativo dagli altri.

Per quel che riguarda il beneficio che i migranti e i rifugiati potrebbero rappresentare per le società di accoglienza e la parità di condizioni tra tutti gli Stati Membri in modo da poter implementare una politica comune di asilo la letteratura riporta i seguenti dati.

<sup>104</sup> European Migration Network, *Synthesis Report. Integration of beneficiaries of international protection/humanitarian protection into the labour market: policies and good practices*, Brussels, 2016.

Il Fondo Monetario Internazionale (FMI), nel suo rapporto del gennaio 2016,<sup>105</sup> cerca di analizzare l'impatto economico dei flussi di rifugiati a partire dall'esperienza offerta, negli anni precedenti, dai flussi di cosiddetti 'migranti economici'. I risultati del rapporto mostrano che, nonostante le possibili differenze tra i due flussi, l'effetto macroeconomico a breve termine può produrre, in ogni caso, un aumento del PIL non appena i rifugiati e i richiedenti asilo siano ammessi nel mercato del lavoro.

Nello stesso rapporto del FMI sono analizzate alcune criticità che l'integrazione economica dei rifugiati può trovarsi di fronte. Innanzitutto la mancanza di competenze linguistiche o di qualifiche riconosciute e perciò trasferibili; in secondo luogo i vincoli legali che impediscono per un certo periodo di tempo l'accesso al mercato del lavoro per i richiedenti asilo; infine, ma non meno importante, la presenza di alti salari di ingresso e rigidità normative che scoraggiano l'assunzione di lavoratori le cui qualifiche non sono certificate e le cui conoscenze linguistiche sono più basse della media degli autoctoni. Per ovviare a tali difficoltà, il FMI propone alcune misure ad hoc quali:

- la riduzione delle restrizioni all'accesso al lavoro anche durante la fase di attesa dell'esito della domanda di asilo;
- l'introduzione di politiche attive del lavoro specificamente mirate ai rifugiati;
- la previsione di sussidi salariali per i datori di lavoro privati che occupano rifugiati o, in alternativa, eccezioni temporanee al minimo salariale previsto dalla legge.

Altrettanto importanti sono le misure per facilitare percorsi di lavoro autonomo (compresi l'accesso al credito) e facilitare il riconoscimento di competenze, anche non certificate.

<sup>105</sup> International Monetary Fund, *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges*, Washington, January 2016.

Il FMI è consapevole che tali soluzioni rischiano di trovare contrari i lavoratori autoctoni, che possono temere salari più bassi o un aumento della disoccupazione, ma è convinto che l'esperienza passata indica che tali effetti negativi sono limitati e temporanei, mentre al contrario la rapida integrazione nel mercato del lavoro è fondamentale per ridurre il costo fiscale netto associato all'attuale afflusso di richiedenti asilo, attraverso un incremento dell'imposta sul reddito e dei contributi previdenziali.

Da parte sua la Commissione Europea nel recente studio della rete EMN,<sup>106</sup> già citato, ha esaminato (i) il diritto all'accesso al mercato del lavoro per i beneficiari di protezione internazionale, sia nella legislazione e nella pratica, (ii) la disponibilità di misure di sostegno occupazionale per i beneficiari, (iii) le buone pratiche e gli ostacoli nelle politiche degli Stati Membri relative all'accesso dei beneficiari al mercato del lavoro, nonché (iv) le differenze esistenti nel trattamento delle diverse condizioni giuridiche (rifugiato, protezione sussidiaria e protezione umanitaria), per verificare la parità di diritti con i cittadini UE.

Le (limitate) statistiche disponibili sul tasso di occupazione dei titolari di protezione indicano che i loro tassi di partecipazione sono bassi nei primi quattro anni di residenza, ma aumentano con il passare del tempo. Dopo 20 anni il tasso di occupazione diventa quasi lo stesso per tutte le categorie di migranti. Inoltre, molti Stati Membri hanno dichiarato che i beneficiari che hanno posti di lavoro a tempo determinato, di solito occupano posti di lavoro poco qualificati o a bassa retribuzione. Infine, lo studio ha identificato alcune differenze di trattamento tra le varie categorie di beneficiari della protezione, quando si tratta di accesso al mercato del lavoro e l'accesso alle misure di sostegno legate all'occupazione. La differenza principale tra i rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria si riferisce alla durata

<sup>106</sup> European Migration Network, *Synthesis Report. Integration of beneficiaries of international protection/humanitarian protection into the labour market: policies and good practices*, Brussels, 2016.

del permesso di soggiorno con molti Stati Membri che prevedono la concessione di permessi di soggiorno di durata più breve ai beneficiari di protezione sussidiaria. Inoltre, i beneficiari di protezione umanitaria in alcuni Stati Membri sono soggetti a condizioni amministrative più rigide in confronto ai rifugiati/beneficiari di protezione sussidiaria, per esempio per essi è richiesto un permesso di lavoro che prevede che venga effettuata la verifica che non siano disponibili lavoratori nazionali o comunitari per quel posto di lavoro.

Il Parlamento Europeo<sup>107</sup> in uno studio riconosce che in un'Unione Europea senza frontiere interne, l'armonizzazione delle norme nazionali di accoglienza per i richiedenti asilo e rifugiati cerca non solo di garantire un livello di vita dignitoso per i richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale, ma anche di prevenire movimenti intra-UE in cerca di migliori condizioni di accoglienza, portando così al sovraccarico dei sistemi d'asilo di alcuni Stati Membri.

Molti degli strumenti che compongono il Sistema europeo comune di asilo, e in particolare la Direttiva sulle condizioni di accoglienza (Direttiva 2003/9/CE; Direttiva 2013/33/UE), affrontano questo problema, ma lasciano agli Stati Membri ampio margine di discrezionalità per quanto riguarda il contenuto materiale dei diritti che può essere richiesto dai richiedenti asilo e rifugiati nello Stato Membro ospitante.

Le carenze derivanti dalle differenze di standard di accoglienza sono rilevanti anche per il piano di *relocation* in corso, perché producono una certa riluttanza di molti richiedenti asilo a essere trasferiti in Paesi in cui credono che potranno godere di condizioni di accoglienza meno favorevoli rispetto ad altri.

L'analisi delle condizioni di accoglienza nazionali per i richiedenti asilo in otto Stati Membri condotta nell'ambito dello studio

<sup>107</sup> European Parliament, *Work and Social welfare for asylum seekers and refugees*, Strasbourg, 2015.

commissionato dal Parlamento Europeo<sup>108</sup> mostra che vi sono infatti differenze tra le norme applicate dagli Stati Membri selezionati sia per quanto riguarda le condizioni di accesso al mondo del lavoro sia per l'accesso alle prestazioni sociali.

Lo studio riconosce che ostacoli pratici per l'efficacia del diritto al lavoro per i richiedenti asilo e rifugiati sono comuni a tutti gli Stati Membri, ma che beneficiari di protezione internazionale godono, in linea di massima, degli stessi diritti dei cittadini degli Stati Membri ospitanti per quanto riguarda l'accesso al lavoro e ai benefici sociali, anche se alcuni Stati Membri applicano alcune restrizioni alla libera circolazione di coloro che usufruiscono di prestazioni sociali.

Da un punto di vista economico, molta attenzione è attualmente rivolta all'aumento a breve termine della spesa pubblica. Eppure studi previsionali come lo *European economic forecast. Autumn 2015* della Commissione Europea<sup>109</sup> e il già citato studio del FMI suggeriscono che, nel lungo termine, i flussi di rifugiati e migranti avranno un impatto neutro o leggermente positivo sulle finanze pubbliche. Anche se per molti nuovi arrivati, le prospettive del mercato del lavoro possono rimanere limitate durante i primi anni, i guadagni a lungo termine dovrebbero auspicabilmente superare i costi.

Un altro studio realizzato dal Migration Policy Centre,<sup>110</sup> prendendo le mosse dai 1.300.000 richiedenti asilo giunti nell'UE nel 2015, cerca di determinare l'impatto a lungo termine di questo flusso sull'economia europea e le possibilità di integrazione sociale ed economica nelle società europee.

<sup>108</sup> Ibidem.

<sup>109</sup> European Commission, *European economic forecast. Autumn 2015*, Brussels, 2016, p. 48 e ss

<sup>110</sup> Migration Policy Centre, *Mapping labour market integration support measures for asylum seekers and refugees, policies and practices in EU Member States*, Bertelsmann Stiftung, Bielefeld, 2016.

Lo studio riconosce che vengono generalmente messe in atto politiche per facilitare l'integrazione di rifugiati e richiedenti asilo nel mercato del lavoro (con alcune notevoli eccezioni, come la Francia e il Regno Unito), ma che tuttavia, anche in Paesi che mirano a sostenere la rapida integrazione nel mercato del lavoro dei richiedenti asilo, gli ostacoli amministrativi rimangono enormi, e spesso rendono le disposizioni di legge inefficaci.

Inoltre per quanto le politiche dei diversi Stati Membri siano chiamate a rispettare gli stessi principi comuni dell'Unione, tuttavia le iniziative concrete di implementazione di tali principi mostrano un alto grado di frammentazione e una profonda mancanza di coordinamento nella loro attuazione. Ci sono troppi attori che prendono iniziative e che intervengono a livello locale, regionale e nazionale, senza alcun tipo di strategia coerente o effettivo scambio di informazioni, sicché vi è un forte bisogno di coordinamento tra i livelli di governo e tra gli attori.

Un punto su cui si riscontra il consenso dei ricercatori è che i richiedenti asilo e i rifugiati hanno esigenze specifiche, profili e motivazioni che spiegano la loro sotto-performance sistematica nel mercato del lavoro in relazione non solo alla popolazione in generale, ma anche ad altri migranti. La loro integrazione nel mercato del lavoro richiede, quindi, misure mirate e specifiche di sostegno. Il *mainstreaming* dei rifugiati, vale a dire il loro rinvio alle politiche attive del lavoro e le misure generali di supporto offerte da istituzioni pubbliche per i lavoratori nazionali non sono sufficienti, anche se questa è la politica più diffusa attuata finora in questo campo. L'intervento precoce ha un impatto positivo per l'integrazione nel mercato del lavoro e prima si attuano le misure di sostegno, più velocemente avrà luogo l'inserimento. Gli ostacoli giuridici alla partecipazione al mercato del lavoro dei richiedenti asilo in molti Stati Membri sono, quindi, controproducenti. È importante, invece, rimuovere gli ostacoli amministrativi e oggettivi che impediscono a molti profughi di entrare nel mercato del lavoro, anche una volta che sono legalmente

autorizzati a farlo. In particolare, i test del mercato del lavoro che i richiedenti asilo devono passare per prendere un posto di lavoro in alcuni Paesi (come la Francia e il Regno Unito) in contrasto con la *ratio* del considerarli parte del mercato del lavoro nazionale.

Le analisi fino ad ora condotte hanno portato allo sviluppo di una riflessione sul sistema di protezione dei rifugiati e ancor di più sul processo di accoglienza dei rifugiati e richiedenti protezione internazionale. La visione che si propone vuole andare nella direzione di sviluppare azioni utili alla piena realizzazione della dignità della persona migrante e rifugiata. Posto che a priori di quanto fino ad ora analizzato, ossia il sistema di seconda accoglienza di richiedenti asilo, non si può prescindere dall'individuare come prioritari per un più equo e solidale sistema di asilo e di integrazione: 1) un accesso all'asilo che tuteli la persona e la sua incolumità; 2) una riforma della procedura per la determinazione dello status di rifugiato; 3) un rafforzamento della capacità del sistema di accoglienza.

Anche se fuori obiettivo per questa ricerca, il sistema di prima accoglienza e il sistema di accesso all'asilo sono ovviamente tasselli prioritari rispetto alla buona riuscita del successivo processo di seconda accoglienza ed integrazione.

A questo proposito, i confronti avuti con gli stakeholder e con i responsabili delle best practices individuate fa emergere con chiarezza alcuni ambiti programmatici principali:

L'integrazione decentrata è una delle soluzioni potenziali più efficaci per una migliore integrazione di richiedenti asilo e rifugiati in Europa.

Sulla base dell'analisi condotte, sono individuabili quattro criteri principali per garantire il successo di una politica di integrazione pervasiva della società ed efficace nella diffusione della cultura dell'inclusione: 1) interventi di garanzia delle abitazioni e politiche inclusive anti-“ghetto periferico”; 2) investimento sulla formazione linguistica oltre il livello base con una specifica attenzione allo sviluppo

di competenze linguistiche professionalizzanti; 3) Informazione e formazione per l'inserimento nel mercato del lavoro; 4) Integrazione socio-culturale nella comunità locale, sviluppo di cittadinanza attiva e inclusione tramite lo sviluppo del dialogo interculturale.

In base a questi quattro pilastri si sono sviluppate alcune raccomandazioni programmatiche

### **1. Interventi di garanzia dell'abitazione:**

- a. Realizzare piani di sviluppo delle prestazioni sociali per il sostegno all'accesso alle abitazioni per tutti i beneficiari di protezione internazionale, per almeno sei mesi dopo il riconoscimento dello status, in modo da facilitare la loro integrazione sicura e legale.
- b. Sostegno ai progetti di social housing, promossi dal terzo settore ed istituzioni religiose in raccordo con gli Enti Locali, finalizzati a contrastare il diffuso disagio abitativo e rispondere alla crescente necessità di alloggi adeguati ai nuovi bisogni sociali e di comunità.
- c. Perseguire azioni di advocacy per rafforzare le politiche anti-discriminazione sull'assegnazione degli alloggi e di informazione e sensibilizzazione per diminuire il conflitto sociale.

### **2. Investimento sulla formazione linguistica**

- a. Rafforzare i servizi generali connessi all'integrazione, quali i corsi di lingua, i corsi di formazione, corsi professionalizzanti e l'orientamento culturale nei centri di accoglienza.
- b. Sviluppare politiche specifiche sulla formazione linguistica per i rifugiati ed in particolare per le categorie più vulnerabili quali i minori non accompagnati e le vittime di tratta. I minori e i giovani devono essere

supportati in modo mirato all'apprendimento della lingua del loro nuovo paese, è la chiave per un percorso di integrazione di successo in una nuova cultura e società ed influisce sulla riuscita del percorso scolastico, educativo e l'accesso all'alta formazione.

- c. Le istituzioni religiose e le organizzazioni del terzo settore, in special modo le associazioni formate da migranti, dovrebbero essere supportate nel realizzare lezioni di lingua per i nuovi migrati e i rifugiati, soprattutto i minori e i giovani (poiché categoria a maggiore rischio del fenomeno NEET) e per gli adulti che hanno difficoltà di accesso alla formazione istituzionalizzata.

### **3. Informazione e formazione per l'inserimento nel mercato del lavoro**

- a. Introdurre misure volte a promuovere l'autonomia dei rifugiati, tra cui incentivi fiscali e sociali per incoraggiare l'impiego e l'imprenditoria ed in particolare: prestiti a basso tasso di interesse o a fondo perduto dovrebbero essere previsti per i migranti che intendono avviare le imprese innovative, richiedendo ai beneficiari dei fondi un impegno nella formazione all'imprenditoria, alla gestione finanziaria e all'assunzione di capitale umano migrante. Incentivare Progetti di sviluppo di percorsi imprenditoriali virtuosi che possano auspicabilmente partire dai paesi di origine e assicurare una circolarità di migrazione legale e di inserimento professionale nelle imprese migranti.
- b. Le imprese che assumono migranti e rifugiati dovrebbero accedere ad incentivi pubblici per fornire una formazione linguistica ai loro dipendenti, anche nell'ottica della crescita professionale che eviti di relegare i migranti in nicchie a bassa qualifica e a maggior sfruttamento. Azioni di investimento sul capitale professionale dei

migranti e rifugiati possono creare una forza lavoro più qualificata capace di realizzarsi nell'economia del paese di accoglienza.

- c. Sviluppare programmi di formazione professionale mirati in base al territorio di collocamento dei migranti e rifugiati e coordinare un'offerta formativa immediata e continua per i migranti e rifugiati, se possibile partendo da una formazione precedente alla migrazione realizzata nei paesi di origine che accompagni un processo migratorio legale e sicuro.
- d. Sviluppare network fra centri di ricerca e studio, terzo settore e agenzie pubbliche di collocamento per azioni di studio dei settori economici che a livello locale permettano di "abbinare" i lavoratori con un'offerta di lavoro necessaria al territorio sia contingente che in linea di sviluppo economico locale. Le banche lavoro delle agenzie pubbliche dovrebbero essere ampliate e dovrebbero richiedere che i datori di lavoro di migranti e rifugiati siano registrati e forniscano informazioni sui minimi salariali, benefici di legge e assicurare condizioni di lavoro adeguate.

#### **4. Integrazione socio-culturale nella comunità locale, sviluppo di cittadinanza attiva e inclusione tramite lo sviluppo del dialogo interculturale**

- a. I programmi di orientamento culturale dovrebbero essere offerti in raccordo con le comunità locali, con il coinvolgimento di istituzioni religiose, associazionismo migrante, enti del terzo settore di lucro e cittadinanza. Spesso, i migranti appena arrivati non sono consapevoli delle abitudini, delle leggi e delle pratiche locali, questa lacuna informativa, unita all'urgenza dell'integrazione meramente economica, può rendere più difficile

l'inclusione concreta nella comunità locale di residenza. I programmi di orientamento culturale che spiegano la storia, le tradizioni e le abitudini locali consentono di orientarsi al meglio ma possono se diretti solo al target dei migranti creare un senso di estraneità e conflitto culturale nel migrante, ecco perché vanno perseguite azioni concrete e campagne di sensibilizzazione alla cittadinanza globale e attiva che coinvolgano migranti e non al fine di evitare conflitto sociale e coltivare un dialogo interculturale.

- b. Favorire la creazione di “comunità accoglienti” attraverso il coinvolgimento diretto e duraturo tra i rifugiati e le comunità che li ricevono, anche attraverso il volontariato, i programmi di istruzione, le campagne di sensibilizzazione, le attività sociali, il coinvolgimento dei giovani e il rafforzamento delle tutele di legge in materia di discriminazione, razzismo e xenofobia e hate speech.
- c. Le istituzioni pubbliche, in raccordo con agenti nel terzo settore, dovrebbero fornire supporti informativi legali (“Know-Your-Rights”) ai migrati e ai richiedenti asilo e rifugiati. Le azioni vanno sviluppate in una logica di partnership con associazioni di categoria (avvocati, etc.) specializzati sulle normative del paese d'arrivo e sulle politiche europee di circolazione e ricollocamento. In tal modo i migranti e rifugiati possono divenire consapevoli dei loro diritti nel sistema, ma anche delle loro responsabilità e protagonisti del proprio processo di inclusione nella società d'arrivo. Questo, a sua volta, rende il sistema giudiziario più efficiente e più giusto. Devono essere incoraggiati programmi di rappresentanza legale dei migrati e ai rifugiati e azioni di advocacy in tal senso.
- d. La partecipazione alla cittadinanza attiva e politica è vitale ai fini di un reale processo di inclusione e

convivenza nella società. Gli indicatori di Zaragoza implementati dall'Eurostat segnano l'area di "area cittadinanza attiva" come il settore di integrazione più lacunoso in tutta Europa. Gli indicatori più generali in questo ambito sono: acquisizione di cittadinanza e/o permesso di soggiorno permanente o di lungo termine e partecipazione politica, tutti questi indicatori sono area critica nei processi sostanziali di integrazione in Europa. Azioni di advocacy, sensibilizzazione e sviluppo di tavoli di concertazione società civile/istituzioni sono ambiti prioritari di sviluppo, in particolare rispetto ai temi: conoscenza e sviluppo politiche di acquisizione cittadinanza, programmi di formazione civico – politica, sostegno di associazionismo migrante che porti avanti campagne di riconoscimento diritti/doveri.

- e. Azioni di advocacy per la costituzione di tavoli Istituzionali e terzo settore per affrontare le questioni migratorie proponendo documenti e linee programmatiche per la sistematizzazione e lo sviluppo dei diversi servizi per i migranti e rifugiati e favorire l'interconnessione con le diaspore, inclusa la consultazione nella progettazione e nell'attuazione di politiche e programmi nazionali.
- f. Sviluppo delle capacità di rappresentanza delle diaspore nei paesi ospitanti paesi in continuo raccordo con i paesi di origine, per fornire servizi di protezione, documenti di identificazione legale e cooperazione con le autorità locali per l'attuazione dei programmi di migrazione legale e conseguenti politiche di integrazione. Ad esempio servizi di istruzione giuridica, linguistica finanziaria, informazione e trasferimento di conoscenze per facilitare la migrazione circolare.

## Bibliografia essenziale

### *Report e letteratura*

ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes e SPRAR, *Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia 2016*, Roma 2016

ASGI, *Il diritto di asilo tra accoglienza ed esclusione*, Edizioni dell'Asino, Roma, 2015

Rob Bijl and Arjen Verweij, *Measuring and Monitoring Immigrant Integration in Europe*, The Netherlands Institute for Social Research, The Hague, 2012

Commissione Europea, *Glossario EMN dei termini in materia di immigrazione e asilo*, Luxembourg, 2012

Jeff Crisp, *The local integration and the local settlement of refugees: a conceptual and historical analysis*, Working Paper no. 102, UNHCR, Geneva, 2004

Alessio D'Angelo, Antonio Ricci, *Diritti Rifugiati in Europa. Politiche e Prassi di Integrazione dei Rifugiati*, Relazioni Internazionali, Roma, 2005

Consiglio Nazionale Economia e Lavoro-Centro Studi e Ricerche IDOS, *IX Rapporto sugli indici di integrazione degli immigrati in Italia*, CNEL, Roma, 2013

Daniela Di Capua e Monia Giovannetti, *Oltre 27 mila posti per accogliere richiedenti asilo e rifugiati in Italia attraverso percorsi individuali di inserimento sociale e economico*, in "Welfare Oggi", n. 05/2016

Daniela Di Capua e Monia Giovannetti, *Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati e i recenti sviluppi dell'accoglienza*, in IDOS-Confronti-UNAR, *Dossier Statistico Immigrazione 2016*, IDOS, Roma, 2016, p. 143-146

Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU), *Flüchtlinge und Asylsuchende in Kommunen*, Special Difu-Berichte, 4/2015

Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU), *Perspektivenwechsel im Umgang mit Flüchtlingen. Von der Sondersituation zum kommunalen Alltag*, Special Difu-Berichte, 2/2015

Die Bundesregierung, *Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen*, Berlin 2007

European Migration Network, *Synthesis Report. The Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers in different Member States*, Brussels, 2014

European Migration Network, *Synthesis Report. Integration of beneficiaries of international protection/humanitarian protection into the labour market: policies and good practices*, Brussels, 2016

European Parliament, *Work and Social welfare for asylum seekers and refugees*, Strasbourg, 2015

European Commission, *Using EU Indicators of Immigrant Integration*, Brussels, 2013

Eurostat, *Indicators of immigrants integration: a pilot study*, Luxembourg, 2011

Generali Zukunftsfonds, *Generali Engagement Atlas 2015*, Köln, 2016

Frank Gesemann und Roland Roth, *Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden. Eine Studie des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI)*, Berlin, 2016

Gruppo di studio sul sistema di accoglienza, *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi*, Ministero dell'Interno, Roma, 2015

IDOS, *The Organisation of Reception Facilities for Asylum*

*Seekers in Italy. EMN Focussed Study 2013*, Rome, 2013

IDOS, a cura di Ugo Melchionda, *Rapporto Intra Moenia. Il sistema di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo in Italia nei rapporti di monitoraggio indipendenti*, in “Affari Sociali Internazionali”. Nuova Serie, anno IV, n. 1-4/2016

IDOS-Confronti-UNAR, *Dossier Statistico Immigrazione 2016*, IDOS, Roma, 2016

International Monetary Fund, *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges*, Washington, January 2016

ISTAT, *Permessi di soggiorno per asilo politico e protezione umanitaria. Anni 2015-2016*, in “Statistiche Report”, 23 dicembre 2016 <https://www.istat.it/it/files/2016/12/Report-Permessi-Soggiorno2015-2016.pdf?title=Permessi+di+soggiorno+e+asilo+politico+-+23%2Fdic%2F2016+-+Testo+integrale+e+nota+metodologica.pdf>

Lunaria, *Il mondo di dentro. Il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati a Roma*, Roma, 2016

Ugo Melchionda, *Il sistema di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo*, in IDOS-Confronti-UNAR, *Dossier Statistico Immigrazione 2016*, IDOS, Roma, 2016, pp. 135-140

Migration Policy Centre, *Mapping labour market integration support measures for asylum seekers and refugees, policies and practices in EU Member States*, Bertelsmann Stiftung, Bielefeld, 2016

OECD, *OECD Indicators of immigrant integration*, Paris, 2012

OECD Secretariat and the DG Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission, *How are refugees faring on the labour market in Europe? First evaluation on based on 2014 EU-LFS Ad Hoc Module*, Paris, 2016

OECD, *Employment and Social Development in Europe 2016*, Paris, 2016

Nadan Petrovic, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2013

Nadan Petrovic e Antonio Ricci, *20 anni di protezione in Italia*, in IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione 2012. Dalle discriminazioni ai diritti*, IDOS, Roma, 2012

Nando Sigona, *L'integrazione e i rifugiati: retoriche, politiche e prassi nell'UE*, "Studi Emigrazione", n. 162/2006, pp. 309-321

Nando Sigona, *Refugee Integration(s): Policy and Practice in the European Union*, "Refugee Survey Quarterly", no. 24/2005, pp. 115-122

Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *Atlante SPRAR. Rapporto Annuale SPRAR 2015*, Roma, 2016

UNHCR, *A new beginning: refugee integration in Europe*, Geneva, 2013

Ludger Wößmann, *Integration durch Bildung. Für eine realistische Flüchtlingspolitik*, in *Forschung & Lehre* 22 (2016) 7, in: <http://www.forschung-und-lehre.de/wordpress/?p=20106>

***Siti di riferimento***

[www.anci.it](http://www.anci.it)

[www.arci.it](http://www.arci.it)

[www.caritas.it](http://www.caritas.it)

[www.cir-onlus.org](http://www.cir-onlus.org)

[www.cittalia.it](http://www.cittalia.it)

[www.cnapmi.it](http://www.cnapmi.it)

[www.confindustria.it](http://www.confindustria.it)

[www.dossierimmigrazione.it](http://www.dossierimmigrazione.it)

<http://ec.europa.eu/eurostat>

[www.fsgb.it](http://www.fsgb.it)

[www.icsufficiorifugiati.org](http://www.icsufficiorifugiati.org)

[www.integrazionemigranti.gov.it](http://www.integrazionemigranti.gov.it)

[www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it)

[www.istat.it](http://www.istat.it)

[www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)

[www.lunaria.org](http://www.lunaria.org)

[www.mediterraneanhope.com](http://www.mediterraneanhope.com)

[www.migrantes.it](http://www.migrantes.it)

[www.mipex.eu](http://www.mipex.eu)

[www.programmaintegra.it](http://www.programmaintegra.it)

[www.scalabrini634.it](http://www.scalabrini634.it)

[www.simn.org](http://www.simn.org)

[www.sprar.it](http://www.sprar.it)

[www.unhcr.it](http://www.unhcr.it)

[www.unipv.it](http://www.unipv.it)

[www.viedifuga.org](http://www.viedifuga.org)

## Appendice

### 1. Interviste realizzate

1	15-dic-2016	Anna Rita Calabrò	Professore associato presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Pavia
2	20-dic-2016	Valentina Fabbri	Presidente della società cooperativa sociale integrata Programma Integra di Roma
3	20-dic-2016	Gianfranco Schiavone	Presidente di ICS (Consorzio italiano di solidarietà)
4	21-dic-2016	Filippo Miraglia	Vicepresidente vicario e responsabile nazionale immigrazione di ARCI (Associazione Ricreativa e Culturale Italiana) Nazionale
5	21-dic-2016	Grazia Naletto	Presidente di Lunaria e co-portavoce della Campagna Sbilanciamoci!
6	22-dic-2016	Oliviero Forti	Responsabile Immigrazione di Caritas Italiana
7	22-dic-2016	Daniela Di Capua	Direttrice del Servizio Centrale dello SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati)
8	22-dic-2016	Luca Pacini	Responsabile dell'Area Welfare, Scuola e Immigrazione di ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) e direttore Cittalia Fondazione ANCI Ricerche
9	23-dic-2016	Tonino Solarino	Presidente della Fondazione S. Giovanni Battista promossa dalla Diocesi di Ragusa
10	23-dic-2016	Indra Perera	Presidente CNA (Confederazione Nazionale Artigiani) e della Piccola e Media Impresa World
11	29-dic-2016	Monia Giovannetti	Responsabile del Dipartimento Studi e Ricerche di Cittalia Fondazione ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) Ricerche
12	10-gen-2017	Anonimo	Ospite di Casa Scalabrini 364
13	10-gen-2017	Anonimo	Studente beneficiario borsa di studio presso Università di Pavia
14	10-gen-2017	Emanuele Selleri	Direttore esecutivo di Casa Scalabrini 364
15	12-gen-2017	Anonimo	Imprenditore beneficiario del sostegno del progetto 'Re-Lab' per la progettazione e l'avvio di una micro-impresa
16	12-gen-2017	Lucia Forlino	Responsabile nazionale per Caritas Italiana del progetto "Protetto - Rifugiato a Casa Mia"
17	12-gen-2017	Daniele Albanese	Tutor diocesano per la Caritas di Biella nell'ambito del progetto "Protetto - Rifugiato a Casa Mia"
18	12-gen-2017	Anonimo	Beneficiario di accoglienza in famiglia nell'ambito del progetto "Protetto - Rifugiato a Casa Mia"
19	12-gen-2017	Anonimo	Membro di una famiglia partecipante al progetto "Protetto - Rifugiato a Casa Mia"
20	13-gen-2017	Carmen Cosentino	Viceprefetto presso la Direzione centrale dei servizi dell'immigrazione presso il Ministero dell'Interno

## ***2. Schema di interviste semistruzzurate utilizzate per l'analisi del caso italiano***

### Modello per gli stakeholder:

- Alloggio
  - attori
  - turnover
  - flessibilità
  - indicatori di qualità
  - budget
  - migliori pratiche
- Formazione
  - regole
  - numeri,
  - tipologia
  - durata
  - certificazione
  - capacità e competenze informali
  - integrazione tra formazione professionale e linguistiche
  - indicatori di qualità
  - migliori pratiche
- Mercato del lavoro
  - regole circa l'integrazione e le procedure di inserimento nel mercato del lavoro
  - tipologia dei servizi
  - qualità del lavoro offerto, i posti offerti sono corrispondenti al livello di istruzione? Vi sono servizi del mercato del lavoro obbligatori?
  - indicatori di qualità
  - migliori pratiche
- Framework di integrazione
  - il coordinamento tra i 3 aspetti su elencati e le procedure di asilo
  - funzioni e caratteristiche (cioè sono obbligatori, etc.)
  - eleggibilità - sono aperti a target specifici, come

## MSNA e vittime di tratta?

### Modello per famiglia

#### Data

#### 1) caratteristiche intervistato

genere, età, Paese di nascita, titolo di studio, cosa studi/che lavoro fai

- Profilo capofamiglia (età, titolo di studio, professione)
- Numero di figli
- Da quanto tempo nel progetto?

#### 2) intervista

- Perché la scelta di accogliere?

Motivi religiosi?

Sociali?

Politici in senso lato? (Giudizio negativo sulle politiche di accoglienza?)

Umanitari/solidali/altro

- Giudizio sull'esperienza:

Punti forti: quali?

Punti critici: quali?

- Lo hai promosso tra i parenti, colleghi e amici?

Sì, perché?

No, perché?

- Come superare i punti deboli?

- Come rafforzare i punti forti?

3) commenta o fornisci un bilancio dell'intervista

4) chiusura: vuoi aggiungere qualcosa?

Modello per responsabile e tutor accoglienza in famiglia

Data

1) caratteristiche intervistato

genere, età, Paese di nascita, titolo di studio, ruolo professionale

2) intervista

A) Punti di forza del progetto/struttura in cui sei inserito

- Quali sono? li puoi elencare
- Rispetto ad altre esperienze/strutture di cui sei a conoscenza
- Punti che si potrebbero ulteriormente incrementare

B) Punti critici del progetto

- Come li valuti
- Cosa li produce? Normativa? Aspetti finanziari? Territoriali?
- Come superarli? Hai qualche idea? Proposta?

C) Giudizio sulle politiche di asilo e accoglienza in Italia

- Sei informato
- Come le valuti
- Quali potrebbero essere i suggerimenti

3) commenta o fornisci un bilancio dell'intervista

4) chiusura: vuoi aggiungere qualcosa?

Modello per beneficiario di accoglienza

Data

1) caratteristiche intervistato

genere, età, Paese di nascita, titolo di studio, cosa studi/che lavoro fai

2) intervista

A) generale

- Dove vivi, come ti sembra? come ti trovi?
- Dove vivi? In un collegio universitario, coabitazione con altri? altro?
- Cosa ti piace dell'Italia / cosa non ti piace dell'Italia?
- Cosa pensavi di trovare / Cosa hai trovato
- Conoscenze pregresse dell'Italia
- Vita in Italia: difficoltà incontrate (lingua, mentalità, cultura, accesso alle informazioni, burocrazia, documenti, alloggio, servizi...)
- Rapporti con la società italiana: difficoltà di integrazione
- frequenti associazioni, volontariato, altri gruppi?
- Frequenti ragazzi / amici italiani
- i rapporti con il Paese di origine, con la lingua madre e con i connazionali;
- hai reti che ti aiutano se hai bisogno
- riesci a coltivare la tua cultura
- Noti stereotipi, pregiudizi, barriere nei tuoi confronti

B) studio e formazione/lavoro

- Cosa studi/Il lavoro che svolgi corrisponde ai tuoi interessi
- come valuti i corsi di formazione frequentati: punti di forza e

punti di debolezza rispetto a metodologie e contenuti

- come valuti il tuo rendimento, la tua esperienza universitaria/lavorativa: sei regolare, i tuoi rapporti con i professori/manager/servizi di segreteria/colleghi
- quali sono i tuoi bisogni di formazione; l'università italiana apre le porte al lavoro ?
- il tempo libero e i consumi culturali in Italia
- il futuro: prospettive, sogni, progetti, lavoro

3) commenta o fornisci un bilancio dell'intervista

4) chiusura: vuoi aggiungere qualcosa?

### ***3. Lista degli Acronimi***

ACLI	= Associazione Cattolica Lavoratori Italiani
ANCI	= Associazione Nazionale Comuni Italiani
ARCI	= Associazione Ricreativa e Culturale Italiana
ASGI	= Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione
ASL	= Azienda Sanitaria Locale
BAMF	= Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
CARA	= Centro Accoglienza per Richiedenti Asilo
CAS	= Centro di Accoglienza Straordinaria
CE	= Commissione Europea
CEAS	= Sistema europeo comune di asilo
CEI	= Conferenza Episcopale Italiana
CIR	= Consiglio Italiano per i Rifugiati
CNA	= Confederazione Nazionale Artigiani
CNEL	= Consiglio Nazionale Economia e Lavoro

CPI	=	Centro per l'Impiego
CPIA	=	Centro Permanente Istruzione Adulti
CTP	=	Centro Territoriale Permanente
DIFU	=	Deutsches Institut für Urbanistik
EASO	=	Ufficio europeo di sostegno per l'asilo
EMN	=	European Migration Network
ERP	=	Edilizia Residenziale Pubblica
FAMI	=	Fondo Asilo Migrazione Integrazione
FER	=	Fondo Europeo Rifugiati
FMI	=	Fondo Monetario Internazionale
FNPSA	=	Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo
FSE	=	Fondo Sociale Europeo
ICS	=	Consorzio Italiano di Solidarietà
ILO	=	International Labour Office
ISCED	=	International Standard Classification of Education
LFS	=	Labour Force Survey
MEDU	=	Medici per i Diritti Umani
MIPEX	=	Migrant Integration Policy Index
MIUR	=	Ministero Istruzione Università e Ricerca
MPC	=	Migration Policy Centre
MSNA	=	Minori Stranieri Non Accompagnati
OECD	=	Organizzazione Cooperazione Sviluppo Economico
OIM	=	Organizzazione Internazionale per le Migrazioni
PNA	=	Programma Nazionale Asilo
SPRAR	=	Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati
UE	=	Unione Europea
UNHCR	=	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati
UPI	=	Unione Province Italiane